

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA
FILHO”**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – FRANCA-SP

RODRIGO DA SILVA SOUZA

**A INTERPRETAÇÃO DO SAEB EM UM MUNICÍPIO DO INTERIOR
PAULISTA**

**FRANCA-SP
2024**

RODRIGO DA SILVA SOUZA

**A INTERPRETAÇÃO DO SAEB EM UM MUNICÍPIO DO INTERIOR
PAULISTA**

Dissertação a ser apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Políticas, gestão e formação na educação.

Orientadora: Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva.

**FRANCA-SP
2024**

S729i

Souza, Rodrigo da Silva

A interpretação do SAEB em um município do interior paulista / Rodrigo da Silva Souza. -- Franca, 2024

201 f. : tabs.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Hilda Maria Gonçalves da Silva

1. Políticas públicas. 2. Educação. 3. Sistemas de avaliação. 4. Avaliação em larga escala. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

O impacto potencial se dará por meio do acesso às dimensões relativas à avaliação e aos sistemas de avaliação da educação básica, enquanto elementos indutores de formulação de políticas públicas educacionais, especialmente, apoiar as redes de ensino que referenciam o SAEB no planejamento e acompanhamento de políticas voltadas para a Educação.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The potential impact will be accessed to dimensions related to the evaluation and assessment systems of basic education, as elements that induce the formulation of public education policies, especially supporting the education networks that reference SAEB in the planning and monitoring of education policies.

RODRIGO DA SILVA SOUZA

**A INTERPRETAÇÃO DO SAEB EM UM MUNICÍPIO DO INTERIOR
PAULISTA**

Dissertação a ser apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: _____

**Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva.
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS**

1º

Examinador: _____

**Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino.
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS**

2º

Examinador: _____

**Profa. Dra. Priscila Alvarenga Cardoso.
Universidade Federal de Uberlândia – FAGED**

Franca, 25 de março de 2024.

Dedico este trabalho às minhas avós Doralice e Rosária (in memoriam), à Darci, minha mãe, ao Marcos, meu pai. À educação pública e a todas as políticas públicas educacionais implantadas para o desenvolvimento pessoal e profissional dos estudantes, principalmente, para aqueles que encontraram nestes espaços a única possibilidade de transformação de suas vidas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, por mais essa oportunidade de realização em minha vida.

À Darci, minha mãe, por ser a minha amiga e parceira de todas as horas, companheira e tutora na minha vida pessoal e profissional.

Ao Marcos, meu pai, pelo apoio e torcida de sempre.

À minha orientadora, Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva, pelo aceite do meu projeto, pela confiança, pelo conhecimento, por todas as dicas tão pontuais e que tanto favoreceram o desenvolvimento deste trabalho e por me encorajar nos momentos em que não acreditei em minha capacidade.

À UNESP, por me proporcionar esta qualificação acadêmica e profissional.

Aos professores Genaro Fonseca, Tatiana Noronha e Alessandra David, por todas as contribuições nas sessões dos Seminários de Projetos.

Ao Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes, pelas contribuições na qualificação desta pesquisa.

Aos meus amigos do Programa PAPP, por todos os encontros, conhecimentos compartilhados e apoio mútuo.

Aos meus amigos dos grupos de trabalho Alana, Cristiane, Elaine, Eliane, Kellen, Rodolfo, Vanderson, Vinícius Argenti, Vinícius Prado e Wanessa.

Aos colegas do grupo de pesquisa: Andréia, Caio, Carla, Maísa, Marina e Vinícius.

Às minhas amigas Ana Rita Barbosa, Aretha Amorim, Bárbara Maniglia e Jacqueline Paula pelo carinho e palavras de encorajamento nos momentos desafiadores.

À minha família, tias, madrinha, padrinho, primos, primas, afilhados e sobrinhos do coração, por serem a minha base e por compreenderem a minha ausência em tantos momentos.

Aos meus amigos e amigas, por todo o apoio de sempre e pela compreensão da minha ausência em muitos momentos, em especial, ao Anderson, Everton e Flávia.

À Secretaria Municipal de Educação de Franca (SP), em nome da gestão Edgar Ajax dos Reis Filho e da gestão Márcia de Carvalho Gatti e suas respectivas lideranças da Gestão Pedagógica: Renata Natal, Karina Stefano, Tatiana Pucci, Andréa Melo e Priscila Donadeli, por todas as oportunidades, pela confiança depositada a mim e por estarem comigo em um espaço privilegiado de aprofundamento e conhecimento das “engrenagens” que movem uma educação pública.

A todos que não foram nomeados aqui, mas que estiveram comigo neste percurso.

“Dizem que a vida é para quem sabe viver, mas ninguém nasce pronto. A vida é para quem é corajoso suficiente para se arriscar e humilde o bastante para aprender”.

Clarice Lispector

RESUMO

SOUZA, Rodrigo da Silva. **A interpretação do SAEB em um município do interior paulista**. 2024. 201 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2024.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), denominado como avaliação externa da educação básica brasileira, tem como propósito declarado realizar um diagnóstico da educação básica pública. Esse sistema visa identificar fatores que possam interferir no desempenho do estudante, além de oportunizar às redes públicas de ensino um indicativo da qualidade do ensino ofertado e subsídios para a elaboração, monitoramento e planejamento de políticas públicas educacionais, bem como a estruturação de intervenções no âmbito técnico-pedagógico. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo central analisar as interpretações do SAEB, por uma rede municipal de educação básica do interior do Estado de São Paulo, para a promoção de melhorias na educação e na constituição de políticas públicas educacionais de forma mais efetiva. Para apoiar a análise, foi construído um *corpus* teórico sobre a avaliação educacional; uma contextualização acerca da inserção da Secretaria de Educação de um município interiorano paulista em relação às evidências e indicadores publicamente divulgados e, por fim, a identificação de possíveis avanços e permanências tanto em relação ao uso desta avaliação externa, quanto ao desempenho dos estudantes na série histórica de 2016 a 2021. O percurso metodológico tem como referência os estudos e reflexões acerca das avaliações enquanto políticas educacionais de Balzan (2000), Sobrinho (2003) e Afonso (2010) a fim de subsidiar o entendimento acerca desse sistema avaliativo e suas pretensões. A partir de uma abordagem documental, a pesquisa foi levada a termo por meio da análise de conteúdo de Bardin (1977). Foi realizado um levantamento dos documentos disponibilizados pelo MEC, Inep e Secretaria Municipal de Educação, bem como dos resultados da Rede nas avaliações do SAEB no período estudado, a fim de desvelar quais compreensões mobilizam as ações voltadas para a implementação de políticas públicas educacionais com vistas aos prováveis avanços na qualidade do ensino. Como resultado, espera-se identificar a aplicabilidade do SAEB pela Secretaria Municipal de Educação selecionada e as possíveis contribuições dessa avaliação para o planejamento e implementação de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento da Rede Municipal de Ensino.

Palavras-chaves: Educação Municipal; SAEB; Usos da avaliação; Políticas Públicas Educacionais; Avaliação em larga escala.

ABSTRACT

SOUZA, Rodrigo da Silva. **SAEB's interpretation in a city from the countryside of São Paulo** 2024. 201 f. Dissertation (Master's in Planning and Analysis of Public Policies) – Faculty of Human and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2024.

The Basic Education Assessment System (SAEB), named as a Brazilian External Evaluation, has stated the purpose of carrying out a diagnosis of public education. This system aims at identifying factors that may interfere with student performance, in addition to offering public network an indication of the quality of teaching and supporting the preparation, monitoring and planning of public policies, as well as the structuring of interventions in the pedagogical technical scope. In this context, the present study aims at analysing the interpretations concerning SAEB in a municipal basic education network in the countryside of the state of São Paulo, Brazil, in order to present conditions for improvement and the constitution of public educational policies. The purpose of supporting this analysis, it was intended to build a theoretical *corpus* on educational evaluation, to explore the context in which the Department of Education of a city in the São Paulo State, Brazil, relates to the publicly disclosed evidences and indicators so that, finally, it may be available to identify the possible advances and permanences referred to the comprehensions about the external evaluation and the students performances between 2016 e 2021. The methodological path had as reference the studies and reflections concerning the assessment system as an educational policy brought by Balzan (2000), Sobrinho (2003) e Afonso (2010), in order to sustain the understanding about this evaluation system and its intentions. From a documentary approach, the research was carried out through Bardin's content analysis (1977). A survey of documents available by the governments, as well as the results of the public educational network in the SAEB evaluations were considered to reveal actions and the implementation of educational public policies. As a result, it was expected to identify the applicability of the SAEB System by the selected Department of Education and the possible contributions of this evaluation for the planning and the implementations of public policies which may contribute to the development of the municipal educational network.

Keywords: Municipal Department of Education; SAEB; Evaluation uses; Educational Public Policies; External Evaluation System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis, Etapas e Modalidades da Educação Brasileira	32
Figura 2 – Os Eixos da Qualidade da Educação Básica.....	86
Figura 3 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Franca-SP	110

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Taxas de Rendimento Escolar – SME Franca 2010 – 2016	115
Tabela 2 – Taxas de Rendimento Escolar – SME Franca 2010 – 2019	128
Tabela 3 – Categoria: “Políticas de Bonificação” – Lei nº 8.763 de 17 de janeiro de 2019	134
Tabela 4 – Categoria: “Políticas de Bonificação” – Lei nº 375 de 17 de fevereiro de 2022	136
Tabela 5 – Taxas de Rendimento Escolar – SME Franca 2020 e 2021	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios da Avaliação, na perspectiva de Dilvo Ristoff, segundo o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)	66
Quadro 2 – Organização dos documentos para análise	107
Quadro 3 – Critérios para Promoção e Retenção – Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental	150

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do fluxo na rede municipal – Franca-SP	114
Gráfico 2 – Evolução do desempenho Nota SAEB – Rede Municipal – Franca 2007-2015	116
Gráfico 3 – Evolução do IDEB – Rede Municipal – Franca 2007-2015.....	119
Gráfico 4 – Categoria “disposição” – Codificação por item (documento)	122
Gráfico 5 – Categoria “diretrizes” – Codificação por item (documento).	125
Gráfico 6 – Evolução do desempenho nota SAEB – Rede Municipal – Franca 2007 – 2019	129
Gráfico 7 – Categoria “Políticas de Bonificação” – Alcance de Codificação I	133
Gráfico 8 – Categoria “Políticas de Bonificação” – Alcance de Codificação II	133
Gráfico 9 – Categoria “disposição” – Codificação por item (documento)	140
Gráfico 10 – Categoria “disposição” – Codificação por item (documento)	141
Gráfico 11 – Gráfico de hierarquia – codificação por categoria	142
Gráfico 12 – Indicador “Não aprovação” – Rede Municipal – Franca 2020.....	152
Gráfico 13 – Indicador “Não aprovação” – Rede Municipal – Franca 2021.....	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANEC	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CEE	Conselho Estadual de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Encceja	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Otan	Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAR Plano de Ações Articuladas
PCN Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC Proposta de Emenda Constitucional
PNE Plano Nacional de Educação
PPA Plano Plurianual
PRONATEC Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSDB Partido da Social-Democracia Brasileira
PT Partido dos Trabalhadores
RCNEI Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SAEB Sistema de Avaliação da Educação Básica
SME Secretaria Municipal de Educação
TRI Teoria de Resposta ao Item
Undime União dos Dirigentes Municipais da Educação
UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 OBJETIVO GERAL	21
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
1.3 JUSTIFICATIVA	22
1.4 ESTRUTURA DE TRABALHO	23
2 O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUA ESTRUTURA	25
2.1 EDUCAÇÃO COMO DIREITO	25
2.2 ESTRUTURAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL	33
3 AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: CONCEPÇÕES E ALCANCES	60
3.1 DA AVALIAÇÃO À AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E DE SISTEMAS	60
3.2 O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – SAEB	77
3.3 O SAEB E SUAS RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS	95
4 PERSPECTIVAS ACERCA DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FRANCA-SP	104
4.1 CONTEXTO DE PESQUISA	104
4.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	105
4.3 A ORGANIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS E DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE	106
4.3.1 A organização dos documentos	106
4.3.2 As categorias de análise	107
4.4 ESTRUTURA GERAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FRANCA-SP	109
4.5 OS PROCESSOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FRANCA FRENTE AO SAEB – PRÉ 2016	112
4.5.1 Evolução do fluxo – Taxas de aprovação (P)	114
4.5.2 Evolução do desempenho – Nota SAEB	116
4.5.3 Evolução do IDEB	118
4.6 DESENVOLVIMENTO 2017 A 2019	121

4.6.1 Desenvolvimento – SAEB 2017 a 2019.....	121
4.6.2 Desenvolvimento – SME Franca em relação ao SAEB 2017 – 2019.....	128
4.7 CRIAÇÃO DE POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO AO EDUCADORES PÓS 2019 SME FRANCA	132
4.8 DESENVOLVIMENTO – 2020 A 2021	139
4.8.1 Desenvolvimento – SAEB 2020 a 2021.....	139
4.8.2 Desenvolvimento – SME Franca em relação ao SAEB 2021.....	146
5 A MATRIZ-MESTRE DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO SAEB: UMA PROPOSIÇÃO DE PLANO DE AÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO	155
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	161
ANEXOS.....	167

1 INTRODUÇÃO

Os estudos acerca das políticas públicas no âmbito das instituições, modelos de avaliação, especialmente a partir da década de 1980 com a intervenção do Estado, nas políticas econômicas, sobretudo, nos países em desenvolvimento, têm asseverado uma significância no âmbito educacional.

Com as premissas da organização dos sistemas de avaliação externa em larga escala com o intuito de produzir informações sobre as condições que concernem o processo de ensino e aprendizagem, tal ação vem ganhando consistência na cultura escolar brasileira e estabelecendo relações entre as instâncias governamentais e a sociedade enquanto mecanismo de medida de qualidade e de proposição de ações.

Nesse sentido, no que diz respeito à avaliação, como fundamento para o seu entendimento, José Dias Sobrinho (2000) destaca que as instituições sociais de caráter pedagógico abrangem um conjunto de processos e relações que são construídas no cotidiano. A essência dinâmica e processual do contexto educativo e, particularmente, a avaliação, a diversidade, as diferenciações e as convergências fazem parte dessa construção histórica e social.

Sobrinho afirma também que:

A Avaliação Institucional reafirma o sistema de valores dominantes da instituição: valores fundamentalmente de caráter científico e pedagógico. Como produção social, autônoma e pública, esse processo não pode ser senão democrático. Não se trata, como na “qualidade total” das empresas, de medir (aí é mais mensuração do que avaliação) o os níveis de satisfação do consumidor ou os indicadores de eficiência e eficácia dos processos e dos indivíduos em função do lucro. Não se trata de fundar o conceito de qualidade sobre a equação do produto-consumidor. A qualidade educacional ultrapassa as camadas técnicas e científicas atingindo os mais profundos e diferenciados sentidos filosóficos, sociais e políticos (Sobrinho, 2000, p.34).

Em outras palavras, a avaliação se configura como um objeto vital de conceituações e compreensão do dinamismo social, público e político e quais tarefas merecem os esforços para o enfrentamento dos problemas e para a renovação.

Por meio das políticas de descentralização, outros prismas têm sido considerados para a construção de ações e objetivos levando em conta a avaliação como indutora de descrições, análises e considerações dos processos e o tratamento

aos diversos fatores que a envolvem a partir das informações disponibilizadas e das decisões.

Com as políticas de *accountability* nos mais diferentes contextos e, especificamente, na educação, a responsabilização tem se relacionado com as concepções democráticas e de participação e refutação do ponto de vista público. Em contrapartida, mesmo com o avanço nos processos de transparência e envolvimento público nas sociedades democráticas, “[...] os discursos que reclamam a introdução de mecanismos de *accountability* não são necessariamente democráticos, ou não são sempre motivados por razões explicitamente democráticas.” (Afonso, 2010, p.148).

Embora a política de prestação de contas possa representar diversos significados, no campo do estudo da avaliação é fundamental analisarmos a sua esfera no que condiz à informação, justificação, para que possamos compreender o caráter das políticas implementadas nessa área e entender os dispositivos que coagem imputando obrigações, aqueles que sancionam negativamente ou ainda os que atribuem alguma forma de recompensa pelas ações.

O exercício da *accountability* é essencialmente uma “atividade discursiva, uma espécie de indagação benigna e de diálogo amigável” entre as partes envolvidas. No entanto, as dimensões de informação e justificação não são tudo. Para além delas, a *accountability* também contém elementos de responsabilização (*enforcement*), premiando o bom e punindo o mau comportamento (Schedler, 1999, p.15 *apud* Afonso, 2010, p.151).

Nesse contexto, a avaliação pode representar um instrumento relevante de transparência, justificação e de aprofundamento crítico e de comunicação a fim de que todas as informações e argumentos favoreçam a construção de políticas, ações e qualificação do processo educativo. Na seara de um sistema avaliativo e as relações deste nas redes públicas de ensino, podemos levantar documentos que evidenciam as suas finalidades, o que é avaliado, quais subsídios são oferecidos para a construção, acompanhamento e melhoramento de políticas públicas educacionais.

Bonamino e Sousa (2012) destacam a significância dos marcos na implementação de políticas públicas educacionais no Brasil e, primordialmente, nas duas últimas décadas, as avaliações têm representado elementos muito semelhantes com as propostas de outros países desvelando uma agenda mundial. Para as autoras, ao analisar o percurso do desenvolvimento da avaliação na educação brasileira,

destacam-se três gerações de larga escala e com um peso relevante nos currículos escolares.

Desse modo, com o fortalecimento do uso de testes educacionais na década de 1960 até a uma estruturação mais consistente no que condiz a uma avaliação de âmbito nacional no Ensino Fundamental e Médio na década de 1980, o Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB, se consolida em 1990 pelo Ministério da Educação e se formaliza em 1994 por meio da Portaria nº 1.795 de 27 de dezembro com foco no campo das políticas públicas e corrobora, a priori, em um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira) realizar um diagnóstico da educação brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante (Inep, 2022).

No âmbito da primeira etapa deslindado por Bonamino e Sousa e levando em conta o próprio documento que institucionaliza o sistema de avaliação, o intuito desta política é “diagnosticar e monitorar a qualidade da educação básica” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 376) por meio de recursos metodológicos que estruturam a sua concepção: a *Teoria de Resposta ao Item* com o propósito de estimar as habilidades dos estudantes independentemente do conjunto específico de itens respondidos (Bonamino; Sousa, 2012, p. 376 e 377), a atuação em etapas escolares conclusivas (5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental de nove anos e 3ª série do Ensino Médio), a priorização nas áreas de Língua Portuguesa tendo a competência leitora como foco avaliativo e Matemática tendo como eixo principal a Resolução de Problemas, além de questionários socioculturais aos estudantes avaliados que abrangem os seus hábitos e o universo no qual estão inseridos.

Ainda, os testes cognitivos, fundamentados em uma Matriz de Referência sistematizada a partir de aspectos curriculares em comum nas instâncias federais, estaduais e municipais, consideram os conhecimentos e capacidades essenciais ao final de cada etapa escolar. Contudo, os testes não relevam resultados do desempenho de cada estudante, pelo contrário, as informações são amalgamadas de modo que demande uma compreensão aprofundada dos instrumentos para a análise, planejamento e promoção de políticas públicas educacionais.

Os resultados não refletem a porcentagem de acertos de um aluno respondendo a uma prova, mas a de um conjunto de alunos, respondendo às habilidades do currículo proposto, distribuídas em várias provas diferentes (IBGE, 2022).

Com a Prova Brasil (atual Prova SAEB) como parte desse sistema avaliativo, no ano de 2005, passa a agregar à perspectiva diagnóstica a noção de responsabilização (Fernandes; Gremaud, 2009 *apud* Bonamino; Sousa, 2012). Ademais, a estrutura amostral referente às peculiaridades dos municípios e das unidades escolares ainda indicavam fragilidades para a elaboração de ações quanto às políticas públicas por parte dos dirigentes da educação nos estados e municípios.

Numa segunda etapa, com a implantação da Prova Brasil sendo realizada a cada dois anos, os indicadores divulgados encaminharam as possibilidades de análises e comparações entre um determinado período. A partir de 2007, a Prova Brasil integra à operacionalização do SAEB, partindo do pressuposto de que os dois instrumentos avaliativos apresentavam uma mesma metodologia, bem como o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹.

Com a divulgação pública dos resultados a partir de 2006, após a primeira edição da Prova Brasil, por meio dos canais de comunicação e de boletins publicados e enviados às escolas públicas evidenciaram as médias e as escalas de desempenho, rankings foram apresentados enfatizando os melhores e piores resultados. Em contrapartida, os instrumentos públicos do Inep e do Ministério da Educação demonstravam a relevância das devolutivas às escolas acerca dos resultados para subsidiar o planejamento de ações.

A estratégia da mídia de divulgação, por meio de *rankings*, embora não oficial, juntamente com a distribuição nas escolas da matriz de conteúdos e habilidades utilizada na elaboração dos testes de língua portuguesa e matemática, introduz perspectivas concretas de interferência mais direta no *que as escolas fazem e em como o fazem* (Bonamino; Sousa, 2012, p. 380).

A partir dessa introdução, ainda que de forma subjacente, no contexto escolar, percebe-se o início dos processos de responsabilização, haja vista o intuito desses dados na construção de metas por escolas ou por redes de ensino sem quaisquer formas de premiação ou sanção.

Posteriormente, com o avanço das propostas de políticas de avaliação nos sistemas estaduais e municipais de educação básica aliadas às tendências do SAEB e da Prova Brasil tendo como referência a sua matriz e o modelo de itens para a

¹O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Mais informações estão explicitadas na página oficial Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: 27 abr. 2023.

configuração desses instrumentos, as políticas de responsabilização aos profissionais da educação se fortalecem a partir de plano de bonificação alinhados às proposições de metas.

Considerando esse cenário, a despeito desses instrumentos servirem como norteadores do planejamento e análise de políticas públicas educacionais, é valioso ressaltarmos a preocupação sobre o foco do ensino para os testes diante dessas ações de responsabilização aos educadores, em detrimento de pontos relevantes do currículo na aprendizagem dos estudantes, além de descaracterizar o papel da escola na promoção do desenvolvimento cognitivo, social e cultural.

Nesse contexto, evidenciamos o seguinte problema: O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) representa uma política potencializadora de melhorias para uma Rede Municipal de Ensino no interior do Estado de São Paulo? Para nortear os estudos, as conceituações, as análises e apresentações de possíveis recomendações para o apoio ao planejamento de ações voltadas para o progresso educacional, tomamos, como campo de estudo e análise, uma Rede Municipal de Educação Básica do interior do Estado de São Paulo, que conta com aproximadamente 13.000 estudantes e 700 docentes que atuam nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Educação Básica.

Esta rede pública de educação básica, por meio de informações divulgadas publicamente, tem sido avaliada pelo SAEB desde 2005 e cujos primeiros indicadores foram evidenciados no ano de 2007 juntamente com a criação do novo indicador, o Ideb.

Por acreditarmos que o SAEB não se constitui como uma política em si mesmo, mas também engloba uma série de outras políticas públicas educacionais, planejá-las e qualificá-las ao longo de suas implementações é fundamental para garantirmos, na medida do possível, programas eficientes que atendam à comunidade escolar e à própria sociedade civil em seus direitos a uma educação de qualidade.

1.1 OBJETIVO GERAL

A presente investigação tem por objetivo geral analisar as interpretações e os desdobramentos do SAEB em uma rede municipal de educação básica do interior paulista.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- a) Construir um corpus teórico sobre a estrutura das políticas públicas de educação e de avaliação educacional, que irá orientar este estudo.
- b) Caracterizar o SAEB recorrendo aos documentos públicos disponíveis, identificando objetivos e possíveis mudanças entre 2016 e 2021.
- c) Construir um panorama histórico do SAEB na rede municipal de ensino básico de um município do interior paulista a ser investigada.
- d) Analisar o contexto no qual a Secretaria Municipal de Educação se insere em relação aos documentos publicamente divulgados.
- e) Identificar avanços e permanências em relação às compreensões do SAEB pela Secretaria Municipal de Educação, bem como a série histórica dos resultados dessa avaliação entre 2016 e 2021.

1.3 JUSTIFICATIVA

No que tange ao tema escolhido para análise, este justifica-se pelo fato de que as redes públicas de educação básica têm pensado em seus planejamentos pedagógicos e de políticas públicas na área a partir das informações apresentadas pelos sistemas de avaliação.

Considerando a perspectiva de que além de ser um importante instrumento para a produção de conhecimento e de juízos de valor, a avaliação permite sistematizar e dar coerência aos estudos, análises e demais formas de contemplação, concepções e tomadas de decisões.

Tendo em vista o valor das políticas públicas que possam atender a demanda de um ensino e aprendizagem de qualidade, a análise e o planejamento devem ir além do mero ranking e construir fundamentos e regulamentos que possam fortalecer a elaboração de programas e projetos que a curto e a longo prazo podem favorecer o alcance de objetivos da gestão pública educacional.

Desta forma, investigar uma rede de ensino básico e sobre como suas ações se estruturam a partir dos instrumentos do SAEB emana do interesse em aprofundar as percepções acerca de um sistema avaliativo e cujo período a ser observado é recente, principalmente, em contexto em que a educação foi impactada por uma

pandemia. Além disso, os estudos que englobam essa temática, embora recorrentes no campo acadêmico, têm a sua valia na contribuição de percepções nas diferentes modalidades da educação e que, em alguma circunstância, podem ser consideradas tanto na pesquisa quanto no campo profissional do ensino atendendo as peculiaridades de um referido contexto.

Levando em conta que o intuito desta investigação é verificar sobre como uma rede básica de educação interpreta os instrumentos de um sistema avaliativo, no decorrer das análises, fatores favoráveis poderão ser evidenciados ao passo que outros aspectos inerentes poderão ser aclarados de modo que a Secretaria Municipal de Educação ou demais órgãos que auxiliam na gestão educacional possam avaliar a sua trajetória e reconduzir caminhos.

1.4 ESTRUTURA DE TRABALHO

A primeira seção tem como propósito levantar e apresentar tópicos relevantes à dimensão dos aspectos legais e políticas públicas que estruturam a educação brasileira. O percurso inicia-se pelo aparato legal que embasa os direitos à educação estabelecidos pelas Constituições Federais, em especial, a Constituição Federal de 1988 e pela LDB nº 9.394/96, em especial, no tocante à Educação Básica, perpassando pela estruturação das políticas públicas educacionais no Brasil, tendo como referência os trabalhos de Ferreira (2009), Cury (2002) e Raposo (2005). No que tange à estrutura das políticas públicas educacionais no Brasil, as reflexões tiveram como referência o trabalho de Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), Sander (2008) e Souza e Faria (2004). Deste itinerário, espera-se expor um breve detalhamento desses elementos como aporte para o entendimento e análise das políticas educacionais no campo da avaliação.

A segunda seção, por meio das contribuições de Luckesi (2011), Afonso e Esteban (2000) e Balzan e Sobrinho (2000), apresenta as concepções de avaliação ao longo da história. Quanto aos conceitos de avaliação de sistemas educacionais e às características que abrangem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cujo objeto de estudo apoia a análise das políticas públicas educacionais implementadas a partir da aplicação de seus instrumentos na gestão de uma rede municipal de ensino básico do interior do Estado de São Paulo, considera-se como

suporte as ponderações de Bonamino e Sousa (2012), Bonamino, Bessa, Franco (2004) e Sobrinho (2003).

A terceira seção, por conseguinte, elucida os processos metodológicos da pesquisa, seus elementos e a apresentação dos documentos que foram analisados com base na metodologia de pesquisa análise de conteúdo de Bardin (1977), considerando os níveis da União por meio do Inep e suas Portarias, do município por meio dos Projetos de Lei que consideram o SAEB e o IDEB do município e as Resoluções da Secretaria Municipal de Educação que abarcam os aspectos referentes à avaliação e ensino.

Sobretudo, esta terceira seção deslinda uma análise dos documentos organizados a fim de evidenciar avanços e ou permanências na educação municipal de Franca no período histórico de 2016 a 2021.

2 O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUA ESTRUTURA

2.1 EDUCAÇÃO COMO DIREITO

As marcas de ausências de políticas públicas na história da educação brasileira perpassam os períodos que a constituiu. Elucidar considerando o aparato legal e as premissas da Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como instrumentos de asserções ideológicas que transpassaram as reformas educacionais nas duas últimas décadas do século XX permite compreender as conquistas no âmbito dos direitos políticos e sociais, bem como a condução de políticas no campo econômico e social a partir de premissas neoliberais frente aos processos de globalização (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012; Ferreira, 2009).

No Brasil, é recente o entendimento de que todos os cidadãos são iguais face à lei, à medida que todos tenham acesso a condições essenciais a uma vida com mais dignidade. Neste sentido, os estudos² acerca dos desdobramentos da organização da educação básica no Brasil são complexos, especialmente, após a Constituição Federal de 1988, haja vista que os estudos demonstram a multiplicidade de fatores e cenários que cerceiam as leis, as políticas e os programas.

O Estado Democrático de Direito reverbera na consideração da educação como direito primordial de todos e para todos, ou seja, validar os direitos individuais e o desenvolvimento de direitos sociais.

A educação, na perspectiva da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a qual deslinda que este campo se trata de interesse coletivo e que cabe ao poder público a garantia do direito e acesso a todo cidadão, é importante compreendê-la enquanto direito social para entender o contexto que nos abarca, bem como as possíveis formas de minimizar as desigualdades.

Levando em conta a Constituição como instrumento e fundamento de legitimação e autoridade do direito, as Constituições brasileiras incorporaram, progressivamente, elementos de inclusão da Educação como direito essencial de todo cidadão.

²Para o entendimento do tema indica-se NEVES, Lúcia Maria Wanderley (1999); CURY, Carlos Roberto Jamil (2002); RAPOSO, Gustavo de Rezende (2005); DUARTE, Clarice Seix (2007); FERREIRA, Siddharta Legalle (2009).

Historicamente, decorre, em um único artigo da primeira Constituição no Período Imperial, em 1824, a gratuidade do ensino primário e a supressão da exclusividade do Estado na oferta dessa modalidade de educação, com ausência de regulamentação e a garantia de recursos. Neste período, a organização e as formas de garantia para a educação primária ocorriam, preferencialmente, por meio da família e da Igreja (Teixeira, 2008).

Em 1934, de acordo com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil³, estabelece a União enquanto competência legislativa para traçar diretrizes da educação nacional.

Com base no Capítulo II desta Constituição, a educação é direito de todos, sendo dever da família e dos poderes públicos oportunizar meio de garanti-la aos brasileiros e estrangeiros domiciliados no país, sob valores de ordem moral e econômica. Além disso, a referida Constituição discorre sobre um Plano Nacional de Educação com vistas a organização nacional da educação, competências do Conselho Nacional de Educação e criação de Sistemas Educativos nos Estados.

Promulgada a Constituição de 1934 após um ano de Assembleia Constituinte, observou-se a virada do Estado que reconhecia constitucionalmente direitos individuais para um Estado em que, pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações sobre a ordem econômica e social estiveram presentes. Uma legislação trabalhista garantia a autonomia sindical, a jornada de oito horas, a previdência social e os dissídios coletivos. Trata-se da primeira Constituição programática do país (Ferreira, 2009, p. 12).

Deste modo, a Constituição de 1934 outorga os direitos de âmbito social, econômico e cultural. E da mesma maneira, os valores morais e econômicos refletem nas proposições da educação:

A Constituição de 1934 apresenta dispositivos que organizam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação e competência do Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo, criação dos sistemas educativos nos estados, prevendo os órgãos de sua composição como corolário do próprio princípio federativo e destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Também há garantia de imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, de liberdade de cátedra e de auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso (Raposo, 2005).

³A Constituição de 1934 é marcada por elementos liberais e de descentralização com influências da constituição alemã. Caracterizou-se pelas leis trabalhistas, direitos democráticos e nacionalismo econômico (ALESP, 2022).

Em contrapartida, a Constituição de 1937⁴ não explicita claramente uma atenção voltada para o ensino público, haja vista que o primeiro dispositivo dispõe que a educação se trata de um campo da livre iniciativa. Além disso, durante esse período marcado pelo regime ditatorial, o retrocesso é marcado por evidências de que a responsabilidade do Estado é relativa quanto à oferta, ao passo que, a centralização do ponto de vista dos aspectos legislativos referentes às diretrizes e bases da educação nacional sem quaisquer menções aos sistemas de ensino dos Estados, representa a rigidez como marca dessa época.

A Constituição de 1946, ao resgatar alguns princípios das constituições de 1891 e 1934, define a educação como direito de todos, tendo prevalência do ensino público apesar da liberdade à iniciativa particular. Dentre os princípios postos, sob influência de concepções democráticas, a educação se dá pela partilha entre família e escola, o ensino primário se torna obrigatório e gratuito, além da oferta por parte de empresas com mais de cem empregados para empregados e filhos, o ingresso no magistério por meio de concurso de provas e títulos, a oferta pública e privada em todos os níveis de ensino.

A Constituição de 1946 simbolizava a redemocratização. Voltou-se aos princípios liberais e democráticos, sem esquecer algumas conquistas do Estado social iniciadas na Era Vargas. Devolvia-se ao Judiciário e ao Legislativo suas funções. O ideário social permeou o texto em equilíbrio com as liberdades básicas. Reservou-se um título próprio para a “Ordem Econômica e Social” no qual eram disciplinados os direitos trabalhistas, a nacionalização das empresas de seguro e dos bancos de depósito, entre outras medidas (Ferreira, 2009, p.14).

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder com o compromisso de tornar a sociedade brasileira preparada para a democracia. Por meio dos atos institucionais, outorga-se a Constituição de 1967.

De acordo com Raposo (2005), a Constituição de 1967 manteve a estrutura organizacional da educação nacional e preservou os sistemas de ensino dos Estados. Por outro lado, com marcas de retrocessos no âmbito do investimento público, uma vez que fortaleceu as instituições particulares mediante a “substituição de ensino oficial gratuito por bolsas de estudo”.

⁴A Constituição de 1937 é marcada por elementos que fortaleciam o poder do Executivo e de uma polícia política, além de retrocessos no campo da democracia e Direitos Humanos ante a um golpe de Estado. (ALESP, 2022)

Além disso, no que se refere à Emenda Constitucional de 1969, esta não modificou o modelo educacional de 1967. Ainda, conforme Raposo (2005, s. p.), a emenda “limitou a vinculação de receitas para manutenção e desenvolvimento de ensino apenas para os municípios”.

No que tange à Constituição de 1988, Ferreira (2009) afirma que, com a sua promulgação, inaugura-se uma nova fase do constitucionalismo brasileiro, com uma gama de direitos sociais e de proteção de ordem social.

Com a conquista de ideais voltados para a cidadania, a educação, enquanto direito social, enuncia o acesso universal, gratuito, democrático, comunitário e com vistas a elevar o padrão de qualidade dessa oferta por meio de princípios⁵ norteados pela igualdade de condições, o acesso e a permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, a valorização dos profissionais do magistério, a gestão democrática no ensino público.

Neves assevera que:

A Constituição de 1988 tentou dar conta das profundas mudanças ocorridas em nosso país na economia, nas relações de poder e nas relações sociais globais, nos últimos 20 anos, introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente

⁵Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI – Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade.

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.
- II – Progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III – Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V – Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – Oferta do ensino noturno regular, adequando às condições do educando;
- VII – Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

marginalizados, sem, no entanto, alterar substantivamente as relações sociais vigentes (Neves, 1999, p. 99).

Por outro lado, para efeitos de análise, Cury (2002, p. 170-179) reitera a importância de separar os fatores condicionantes para que se tenha, na medida do possível, uma visão contextualizada das situações. Para tanto, ele sugere quatro preliminares importantes para as situações e cuidados de análise: a **1ª preliminar** é não ignorar os aspectos socioeconômicos do Brasil, haja vista a relação dialética entre sociedade e educação em que a “distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e a permanência dos estudantes na escola” e que “a permanência depende da realização do direito ao saber, sob um padrão de qualidade possível de ser incrementado”, além de compreender que não deve exigir da escola, a solução de problemas que não cabem a ela. A **2ª preliminar** se trata do próprio entendimento da educação básica, cujo conceito além de ser novo, também traz uma nova significação levando em conta a legislação educacional, que representa a luta e os esforços de educadores em forma da lei. A **3ª preliminar** se trata da “mola que põe em marcha” o direito a uma educação básica: as ações de responsabilidades do Estado e obrigações correspondentes. Considerando que o Brasil é um país federativo, supõe-se o compartilhamento de poder e autonomia relativa quanto às delimitações federadas e suas próprias competências. A **4ª preliminar** é determinante para todos os contextos é a extrema desigualdade socioeconômica que, em outras palavras, é representada pelo sinônimo de pobreza ou miséria, que reverbera a exclusão histórica expressiva de estudantes de famílias de baixa renda. Em conformidade com Cury (2002, p. 179), tal medição é realizada por instrumentos como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Considerando o preâmbulo da Constituição de 1988, cujo conteúdo ideológico institui o Estado Democrático de Direito, o mesmo assegura o exercício dos direitos individuais e sociais a todos cidadãos brasileiros.

Nessa perspectiva, Raposo elucida que:

A expressão “direitos fundamentais” guarda sinonímia com a expressão direitos humanos. São direitos que encontram seu fundamento de validade na preservação da condição humana. São direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico como indispensáveis para a própria condição humana (Raposo, 2005, p. 1).

Por esta razão, os direitos fundamentais se desvelam enquanto direitos humanos e históricos advindos de um processo construído pela humanidade e que perpassa as especificidades culturais e sociais pelos diversos Estados da Federação.

Raposo (2005, p.1) ainda explicita que, numa dimensão mais ampla e de caráter axiológico, os direitos fundamentais devem estar atrelados ao ponto de vista da sociedade no processo de valoração e efetivação desses direitos. Ainda, tendo em conta o “contexto da sociedade da informação e da globalização”, a demanda pela garantia ao direito fundamental do direito à educação se intensifica. Por outro lado, do ponto de vista do indivíduo, eleva-se também a exigibilidade direta pelo cidadão, cristalizando, num plano mais objetivo, o dever do Estado em viabilizar a sua efetivação.

A Constituição Federal de 1988, por meio do capítulo da Educação, engendrou condições para uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que culminou na Lei nº 9.394/96, que compreende uma Lei Geral da Educação com atributos amplos que favorece a durabilidade da mesma, além de poder ser suplementada pelo Poder Legislativo e regulamentada pelo Poder Executivo, além do próprio Ministério da Educação, que detém de funções normatizadoras por meio de portarias, pareceres e resoluções que são encaminhadas para aprovação do Conselho Nacional de Educação.

No que tange à concepção de “Educação Básica”, a Lei nº 9.394/96, em seu artigo 21, conceitua essa etapa em três modalidades: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. E o artigo 22 estabelece a finalidade da educação básica:

Art. 22 A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (BRASIL, 1996).

Na perspectiva de Cury (2002, p. 170), esta concepção evidencia um conjunto sequencial de etapas essenciais para a os diferentes momentos da vida dos estudantes. Se trata de um conceito moderno e vasto que visa superar a ideia tradicional de preparar os educandos para a qualificação do trabalho que não seja além das demandas do mercado, como favorece as possibilidades de trabalho como exercício da educação cidadã, além de prosseguimento nos estudos subsequentes.

Ademais, o termo (base)⁶ emana do grego *básis,eós*, e denota “fundamento”, “pedestal”, “suporte”, “raiz”, “elemento essencial”. Deste modo, espera-se que a educação básica resulte em uma proposição em que a educação infantil se configure como a raiz de todo o processo, garantindo às crianças o direito às aprendizagens por meio do brincar e cuidar; que o ensino fundamental seja a ascendência e o suporte dessa raiz em que os estudantes possam desenvolver as inúmeras capacidades individuais e expandir nos aspectos físicos, intelectuais, sociais, morais e criativos e, por fim, que o ensino médio seja o topo como representação e perspectiva de todas as partes.

Duarte (2004) complementa acerca do papel do sistema educacional na garantia desses direitos:

O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nestas diferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como respeito aos direitos humanos e a tolerância, além da participação social na vida pública, sempre em condições de liberdade e dignidade. Assim, no Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum (Duarte, 2004, p.115).

A LDB nº 9.394/96 também estabelece formas de acesso ao ensino superior àqueles que concluíram o ensino médio, além de tratar de modalidades que transversam os diversos níveis: Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica, além de prever formas de educação para as comunidades indígenas e explicitar disposições voltadas para os Profissionais da Educação e Recursos Financeiros.

A LDB nº 9.394/96 ainda formaliza a organização e a estrutura da educação brasileira da seguinte forma:

⁶Definições deste parágrafo disponíveis em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/base/>. Acesso em: 09 mar.2023.

Figura 1 - Níveis, Etapas e Modalidades da Educação Brasileira

NÍVEIS E MODALIDADES DE ENSINO										
EDUCAÇÃO BÁSICA	Educação Infantil 1ª etapa	Creches (de 0 a 3 anos) e pré-escolas (de 4 e 5 anos) É gratuita mas não obrigatória. É de competência dos municípios.								
	Ensino Fundamental 2ª etapa	Idade e Anos								
		6	7	8	9	10	11	12	13	14
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º
	Ensino Médio 3ª etapa	Educação de Jovens e Adultos- Mínimo: 15 anos de idade								
Educação Especial										
É de responsabilidade dos Estados. Pode ser técnico profissionalizante, ou não.										
Educação profissional e Tecnológica										
Educação Indígena										
EDUCAÇÃO SUPERIOR	Educação do campo									
	Educação de jovens e adultos – EJA (mín. 18 anos)									
	É de competência da União, podendo ser oferecido por Estados e Municípios, desde que estes já tenham atendido os níveis pelos quais é responsável em sua totalidade. Cabe a União autorizar e fiscalizar as instituições privadas de ensino superior.									
	Cursos sequenciais									
	Cursos e programas de extensão									
	Educação profissional									
	Educação a Distância									
Graduação	O cidadão pode optar por três tipos de graduação: bacharelado, licenciatura e formação tecnológica.									
Pós-graduação	Lato Sensu (especializações e MBAs) Strictu Sensu (mestrados, doutorados e pós-doutorado)									

Fonte: Brasil Escola (2023).

A Constituição Federal de 1988 consolida a educação como um direito social a todos os cidadãos brasileiros como condição de desenvolvimento enquanto indivíduos e sociedade frente a um mundo cada vez mais global e com fortes intervenções nas formas de comunicação, informações e construção do conhecimento.

Enquanto direito fundamental, a educação ocupa um lugar de extrema relevância no arranjo constitucional juntamente com outros direitos essenciais que dão dignidade aos cidadãos brasileiros.

Cabe ao Estado a incumbência de oportunizar a todos a condição mínima para o acesso à educação e garantir que cidadãos a permanência e a possibilidade de desenvolvimento de sua personalidade, senso crítico e participativo, a sua emancipação para o exercício pleno da cidadania.

Num contexto ainda de desigualdades exacerbadas, é primordial compreender o fundamento do sistema econômico vigente de modo que esse conhecimento favoreça as decisões e os caminhos enquanto sociedade nos seus diversos âmbitos.

Em suma, é por meio da educação como direito fundamental que se oportuniza a efetivação das conquistas para o exercício da cidadania na sua universalidade.

2.2 ESTRUTURAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação, enquanto campo de políticas e atividades sociais, se estrutura em categorias de políticas educacionais, diretrizes e sistemas que englobam intencionalidades, concepções, valores, práticas, por muitas vezes contraditórias, que resultam em modelos de gestão da educação e de dinamismo organizacional de âmbitos pedagógicos, curriculares e administrativos.

As formas de organização da educação são acompanhadas por marcas históricas que denotam contextos de lutas e forças sociais, de imposições arbitrárias, de decisões políticas que envolvem grupos da sociedade civil e grupos que detêm poder econômico e político que influenciam nas decisões que orientam a seara educacional.

Nesse sentido, o entendimento das políticas educacionais e suas formas de organização deve ser considerado e compreendido sob um espectro dos contextos políticos, culturais, econômicos e geográficos, bem como as correlações do mundo contemporâneo que coincidem com os processos de reestruturação global.

Dando importância aos estudos de Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), Sander (2009) e Souza e Faria (2004), o cenário educacional vigente, especialmente no âmbito da gestão e organização administrativa e pedagógica, é resultado de uma consolidação da Revolução Industrial moderna cujas orientações neoliberais hodiernas demandam desenvolvimento econômico que deve ser mobilizado por meio de desenvolvimento técnico-científico como forma de garantir o desenvolvimento social.

Por outro lado, as contradições desse movimento desvelam descon siderações referentes às consequências nos domínios sociais e humanos, haja vista a perspectiva tecnocrática e economicista do sistema capitalista. De um lado, o conhecimento e a informação integram a força motriz do desenvolvimento econômico, do outro lado, os mecanismos deste processo resultam em adversidades sociais tais como a pobreza, a fome e o desemprego.

Ainda, segundo Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), as transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e educacionais, iniciadas com a primeira revolução tecnológica no século XVIII e consolidadas no início do século XXI com a terceira base da Revolução Industrial marcada pelo desenvolvimento da microtecnologia, microbiologia e energia termonuclear, desencadearam em contextos notáveis do ponto de vista social e econômico evidenciados pelo desemprego estrutural e pela flexibilidade das produções advindas do processo de globalização dos mercados. Ante a isso, a centralização da educação e da produção do conhecimento, bem como do desenvolvimento profissional dos trabalhadores se configuram como componentes potencializadores do avanço técnico-científico.

Em contrapartida da realidade, “as transformações técnico-científicas resultam da ação humana concreta, ou seja, de interesses econômicos conflitantes que se manifestam no Estado e no mercado, polos complementares do jogo capitalista” (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p.70). Sendo assim, os meios de manutenção do sistema dependem da figura humana em meio aos matizes da sociedade e às formas de controle, produção e manutenção do capital.

Considerando as propriedades do processo de modernização advindas das revoluções científicas e tecnológicas tais como: o controle do tempo, a disciplina, a fiscalização, a divisão do trabalho, a concentração do capital e o domínio sobre o trabalho, o aumento da gerência do trabalho e das formas de produção propostos pelas abordagens tayloristas e fordistas, a fragmentação e hierarquização das tarefas conforme os padrões de qualidade, qualificação e produção, as formas de comunicação, de informatização, de organização e gestão do trabalho, a tecnoburocracia se sistematiza enquanto base da administração pública e da gestão empresarial, especialmente no sistema capitalista europeu e estadunidense entre os séculos XIX e XX.

Com o prelúdio da revolução microeletrônica, principalmente com a potencialidade das ferramentas e da aplicabilidade do computador, a cultura digital implica em uma “cultura da obsolescência” tanto nas ferramentas quanto nas atividades desempenhadas por humanos.

Desse modo, os reflexos dessa evolução no campo industrial e técnico-científico no âmbito da informatização têm evidenciado no decréscimo do trabalho humano tendo vista a modernização da produção. Segundo Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), as novas tecnologias e formas de gerenciamento avigoraram a criatividade da

agricultura, da indústria e do ramo de serviços. Em relação a este último, “os postos de trabalho reorganizados ou criados nesse setor não conseguem atender ao contingente de desempregados gerados pelos outros setores” (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p. 77), o que implica em novas formas de planejamento, gestão e políticas públicas que reverberem na solução destes problemas, ainda que com vistas à manutenção do sistema econômico corrente e, obviamente, numa educação que qualifique os cidadãos para as demandas do campo do trabalho vigente e para as próprias transformações da sociedade de forma responsável.

Portanto, sob as perspectivas de Sander (2008), os novos modelos de desenvolvimento da informação e da produção de mercado apenas têm corroborado a globalização já existente antes mesmo do capitalismo.

A globalização é um fenômeno essencialmente europeu que se confunde com a formação da própria civilização ocidental nos primórdios da era moderna, passa pelo estabelecimento dos Estados nacionais nos séculos XVII e XVIII à luz do Acordo de Westfalia e do desenvolvimento da pré-industrialização, para ampliar-se, no século XIX, com a consolidação generalizada dos Estados-Nação, com limites territoriais definidos e um crescente desenvolvimento industrial. No século XX, com o término da Segunda Guerra Mundial, se esgota a fase da chamada globalização colonial. No final da Guerra Fria, consolida-se a atual fase da globalização econômica, capitaneada pelo capitalismo norte-americano (Sander, 2008, p. 158-159).

Sendo assim, no que tange ao fenômeno da globalização, é importante compreendê-lo e relacioná-lo ao âmbito da educação, sobretudo, a construção ou a busca pela real identidade desta seara, cujo contexto é amalgamado à dependência, à exploração internacional, às desigualdades, dentre outras manifestações presentes no mundo contemporâneo evidenciados pela ordem neoliberal.

Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p. 91) ressaltam que a globalização do sistema financeiro é uma “das marcas típicas do processo de globalização da economia”. Hodiernamente, essa dinâmica é marcada pelo fortalecimento dos bancos, corporações, organizações e investidores internacionais que buscam formas de realização de transações, aplicações e investimentos que sejam favoráveis e lucrativos em países que se abrem para as relações de mercado e de capital.

Por outro lado, Sander desvela que:

O grande desafio que enfrentamos hoje é o de fazer da globalização um instrumento efetivo de desenvolvimento humano sustentável para todos e uma oportunidade de desvendar e desenvolver as numerosas civilizações que enriquecem a humanidade (Sander, 2008, p. 159).

Não obstante o processo da globalização evidencia os arranjos e formas de poder no âmbito da política e da economia mundial. Isso se deve à ampliação dos sistemas de mercado num modelo de cooperação para o exercício da democracia e desenvolvimento econômico, sobretudo entre as décadas de 1940 e 1950 por meio das instituições dos organismos internacionais e, especialmente, sob influência dos países triunfantes da Segunda Guerra Mundial.

Embora a democracia represente a “palavra-chave” do protagonismo neoliberal, principalmente no âmbito da autonomia do mercado, “o poder decisório do capital transnacional não é desconcentrado e desarticulado, como pode parecer em um primeiro momento; ao contrário, é cada vez mais articulado e concentrado” (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p.93).

Dessa maneira, com o intuito de promover a paz e o desenvolvimento dos povos, organismos foram fundamentados por países com representatividade econômica, política e militar que, juntamente às grandes corporações financeiras e industriais e às conciliações com o Estado, organizam planos de desenvolvimento e a estrutura político-econômica.

De acordo com Sander (2008) e Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), no âmbito político, econômico e militar podemos citar alguns órgãos que integram essa estrutura: a Organização das Nações Unidas (ONU), o G8 com os oito países mais ricos ou com forte poder, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

No que tange ao âmbito socioideológico, Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p. 93) apresentam algumas organizações que têm desempenhado papéis relevantes mundialmente: a Organização da ONU para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco),

a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e organizações não-governamentais (ONGs).

Assim sendo, embora esses organismos multilaterais tenham o intuito de exercer, por excelência, a cooperação para o desenvolvimento econômico e da democracia, de acordo com a própria OCDE⁷ (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico da Europa), “a globalização da economia e da atividade humana oferece oportunidades a sociedades e indivíduos de todo o mundo, mas seus benefícios não se distribuem de forma equitativa” (Sander, 2008, p.159).

Portanto, compreender o processo histórico, em especial, o recorte do período das fases da Revolução Industrial, cujos contextos avultam na história da educação diferentes cenários, percepções e conflitos que reverberam em posicionamentos políticos e em construções sociais. Especialmente, nos dois últimos séculos, é valoroso apreender as concepções e trajetórias da gestão da educação, sobretudo, os três momentos que conceituam e apontam subsídios para entender as raízes das práticas educacionais.

Do ponto de vista histórico-político, Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p.95) salientam que o capitalismo-liberalismo é caracterizado por dois polos clássicos: concorrencial e estatizante. Ambos orientam “historicamente os projetos de sociedade capitalista-liberal, de educação e de seleção de indivíduos”.

A primeira delas, a concorrencial, cuja preocupação central é a liberdade econômica (economia de mercado autorregulável), define-se nas seguintes características: a livre concorrência e o fortalecimento da iniciativa privada com a competitividade, a eficiência e a qualidade de serviços e produtos; a sociedade aberta e a educação para o desenvolvimento econômico, em atendimento e exigências do mercado; a formação das elites intelectuais; a seleção dos melhores, baseada em critérios naturais de aptidões e capacidades. A segunda tendência, a estatizante, apresenta características cuja preocupação central é de conteúdo igualitarista-social, com o objetivo de efetivar uma economia de mercado planejada e administrada pelo Estado; promover políticas públicas de bem-estar social (capitalismo social); permitir o desenvolvimento mais igualitário das aptidões e capacidades, sobretudo por meio da educação e da seleção dos indivíduos baseada em critérios mais naturais (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p. 96)

⁷A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE - com sede em Paris, França, é uma organização internacional composta por 38 países membros, que reúne as economias mais avançadas do mundo, bem como alguns países emergentes como a Coreia do Sul, o Chile, o México e a Turquia. São países membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Chile, Colômbia, Coréia, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde/membros-e-estrutura-organizacional-da-ocde>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Do ponto de vista histórico-político-educacional, Sander (2009) destaca três importantes momentos: o da construção, o da desconstrução e o da reconstrução; momentos esses que foram marcados por caracterizações distintas, principalmente do ponto de vista intelectual, teórico, metodológico e político.

Em conformidade com Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p.96), num cenário de paradigmas presentes nesse percurso do desenvolvimento e da modernização do capitalismo, é primordial evidenciar dois deles e que se diferenciam na forma de conduzir as suas intenções: “o paradigma da liberdade econômica, da eficiência e da qualidade e o paradigma da igualdade.”

No que tange ao paradigma da liberdade econômica, da eficiência e da qualidade, cujas características são evidenciadas pelos ideais do Iluminismo, liberalismo clássico de John Locke e Adam Smith, liberalismo conservador e positivismo se alinham ao primeiro momento da construção liberal apresentada por (Sander, 2009).

No que concerne ao paradigma do primeiro momento ao qual denominamos de “construção liberal”, elucidado por Sander (2009), a estrutura da administração pública e da gestão empresarial capitalista foi projetada e difundida entre o século XIX e consolidada no século XX na Europa e nos Estados Unidos da América sob as teorias clássicas da administração de Taylor, Fayol, Weber e Gulick e Urick.

Nesse contexto:

O reinado da eficiência econômica, da produtividade a qualquer custo e da tecnoburocracia como sistema de organização. Nesse reinado as considerações políticas, as necessidades humanas e os valores éticos são relegados ao segundo plano (Sander, 2009, p. 71).

Sendo assim, numa perspectiva de paradigma de liberdade econômica, da eficiência e da qualidade como aparato para delinear os modos de competitividade aberta em uma sociedade, a eficiência, a eficácia e qualidade se tornam atributos essenciais para um cenário de modos de produção, mercado e consumo e, principalmente, para a própria manutenção dessa estrutura que visa a lucratividade.

Em vista disso, esse paradigma tem oportunizado ao Estado mecanismos de reorganização e avaliação das ações no que toca às políticas públicas. Um exemplo disso é a universalização do ensino fundamental após a Segunda Guerra Mundial enquanto objetivo de igualdade e modernização econômica que, a partir da década

de 1950, do ponto de vista de Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), o discurso da eficiência e da qualidade vem para controlar as formas de expansão do acesso à educação pública e gratuita, e cujo contexto começa a revelar as ineficiências do Estado em gerir a educação e a inserção da iniciativa privada na busca pela eficiência e qualidade desse campo.

Com o intuito de aclarar a dimensão educacional nesse contexto, Sander (2009) ressalta a relevância da “construção comportamental de administração” a fim de coibir as limitações de âmbito político e cultural na gestão tecno burocrática. Numa ascendência aos estudos da psicologia e da sociologia, Sander (2009, p.71) destaca que a construção comportamental consagra a eficácia, em oposição a eficiência, como critério central da administração, disputando espaço na empresa, no setor público e na educação.

Essas concepções, portanto, integram às manifestações do positivismo filosófico e do funcionalismo sociológico que faziam evidentes no movimento científico e cultural desse período, sobretudo, nas formas de administração na Europa e nos Estados Unidos.

No que condiz ao contexto do Brasil, em conformidade com Sander (2009), não é uma exceção, uma vez que o modelo nomotético ou burocrático encontrou solo fértil nos governos militares nas décadas de 1960 e 1970. Embora houvesse algumas disputas de concepções de gestão educacional entre o modelo ideográfico, que considerava uma apercepção comportamental de gestão, o nomotético ou burocrático sobressaiu nesse cenário, haja vista os princípios centralizadores e homogeneizados de gestão presentes nessa época e a valorização de um “modelo-máquina” para a alta produção e eficiência a favor do desenvolvimento econômico.

Deste modo, os ideais de ordem, disciplina, centralização das formas de controle e uniformização de princípios e práticas resplandeceram na organização e administração dos sistemas de ensino do Brasil, dando início às formas e modelos de gestão da educação levando em conta as práticas normativas e modelos dedutivos com interesses primados pela manutenção e reprodução das estruturas e culturas voltadas para a gestão políticas e institucionais dos sistemas de ensino do país.

Sander (2009) destaca os precursores que representaram as exceções no campo acadêmico que planificaram novos caminhos para a gestão da educação. Denominados como Pioneiros da Educação, Anísio Teixeira, Florestan Fernandes e

Lourenço Filho integraram, na década de 1930, o movimento de ampliação dos estudos nesta temática para o campo das ciências sociais.

No que diz respeito ao segundo momento histórico-político-educacional de construção e formulação de perspectivas para a administração da educação no Brasil apresentado por Sander (2009), ao qual denominamos de “desconstrução para a reconstrução paradigmática”, conjuga ao paradigma de igualdade na ótica liberal apresentada por Libâneo, Oliveira, Toschi (2012).

Com o ideal de isonomia dos gregos, os princípios essenciais de democracia baseados no pensamento de Rousseau e presentes na corrente da Revolução Francesa, o novo-liberalismo ou social-liberalismo também se fortaleceram após a Segunda Guerra Mundial, sobretudo entre 1945 e 1973 com os adventos do fordismo e keynesianismo. De acordo com Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p.101), essa tradição “adotou o estatismo como forma de assegurar a existência da sociedade livre, mediante certa igualdade nas condições materiais de existência”.

Levando em conta as considerações de Sander (2009), entre 1970 e 1990, houve uma renovação intelectual no Brasil quanto aos debates entre teóricos que ponderavam acerca das ideias e do consenso positivista e funcionalista e aqueles que preconizavam um certame de conflito interacionista baseados nas críticas de orientações marxistas, fenomenológicos, existencialistas e anarquistas.

Os debates favoreceram não só a ampliação da concepção de gestão educacional estruturalista, que apresentam um caráter concreto e determinista, mas também fundamentou o modelo interpretativo de gestão, que valoriza a reflexão e o intersubjetivismo.

Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p. 102) consideram que a democracia política só é factível quando há algum grau de democracia social, econômica e cultural. Nesse sentido, Sander (2009) desvela um fator preponderante que marca a presença de paradigmas de igualdade ao formularem concepções para a gestão de educação durante as décadas de 1970 a 1990. De um lado, teóricos críticos que fundamentaram a “administração interacionista do conflito” contradiziam os teóricos que, de outro lado, defendiam a concepção de “administração funcionalista do consenso” afirmando que:

As perspectivas tradicionais da gestão não têm sido capazes de oferecer explicações suficientes e adequadas acerca dos fenômenos do poder, da ideologia, da mudança e das contradições e disputas que caracterizam os atos e fatos educacionais no contexto da sociedade contemporânea (Sander, 2009, p. 72).

Sendo assim, Sander (2009) reitera que, com período de transição histórica e política no Brasil entre as décadas de 1970 e 1980, especialmente, com os movimentos da sociedade civil organizados em prol da democratização e anistia política, cristalizados consecutivamente em movimentos da “*Diretas Já*”⁸ e da Constituinte que culminaram na nova Constituição em 1988, potencializaram as intervenções também no âmbito da comunidade científica e da sociedade civil a favor de uma reforma educacional que prevalecesse o acesso e a qualidade da pública, da valorização do quadro do magistério, das formas de gestão democrática na educação e que, como resultado, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996 e aprovado o Plano Nacional de Educação no ano de 2021.

Além disso, há um empenho incisivo e recorrente de construção e reconstrução das formas de gestão da educação com o intuito de sobrelevar o caráter positivista por uma perspectiva mais crítica e social tendo o contexto histórico como um dos aspectos norteadores de análises e aprofundamento dos paradigmas.

No tocante ao terceiro momento histórico-político-educacional apresentado por Sander (2009), este período se destaca pela internacionalização do capitalismo e pelo reforço do paradigma liberal de essências corporativas e competitivas advindas do campo da administração, no qual os eixos do poder estabeleceram objetivos e mecanismos de respostas às novas demandas para a hegemonia econômica e cujas características predominaram o processo de globalização no final do século XX e início do século XXI.

Por esse ângulo, o paradigma da liberdade econômica, da eficiência e da qualidade apontado por Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) corrobora o entendimento para essa nova fase, uma vez que o movimento neoliberal se prolifera fortemente no âmbito da administração e da economia com ideais de modernização nos processos e que resultam em reformas nos mais diversos setores da administração pública, inclusive na educação.

De um lado, Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p. 106) ressaltam, à luz desse paradigma, “a necessidade de criar uma cultura tecnológica para a expansão do capital, além da requalificação dos trabalhadores e da ampliação do mercado de

⁸As Diretas Já foi um movimento político que ocorreu entre 1983 e 1984 no Brasil que defendia a aprovação da Emenda Dante de Oliveira a fim de garantir as eleições presidenciais no ano de 1985. O movimento unificou a oposição à ditadura e a referida emenda não foi aprovada pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/direta-ja.htm>. Acesso em: 02 mai. 2022.

consumo”. Do outro lado, Sander (2009) reforça a influência da renovação dos conceitos e práticas neofayolistas e neotayloristas nas formas de gestão empresarial e comercial para o setor público e para a educação, cujos princípios de eficiência, qualidade, produtividade, racionalização administrativa, avaliações estandardizadas de desempenho, descentralização, privatização e aplicação vigorosa de ferramentas tecnológicas da informação.

Deste modo, uma pedagogia corporativa com enfoque nos métodos gerenciais e na total qualidade para o desenvolvimento de mais alto nível de capital humano compõe uma nova agenda para a expansão do conhecimento e da educação necessários para apoiar os ideais de modernização em uma sociedade globalizada e tecnológica.

Nesse contexto, as organizações internacionais tiveram um papel fundamental no campo da educação e suas formas de administração em várias regiões do mundo tendo como referência os modelos de países desenvolvidos multiplicados pelas comunidades internacionais de conhecimento e assistência financeira.

De acordo com Sander (2008), Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), as organizações internacionais e regionais têm influenciado os processos de formulações de políticas públicas para a educação e encaminhamentos para o seu desenvolvimento. Nesse conglomerado de organismos e organizações, quatro deles têm tido atuações significativas que resultaram em uma agenda com programas e documentos públicos com vistas à transformação e produção da educação num contexto de equidade: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD).

O primeiro fator de influência desses organismos na educação se estrutura nas décadas de 1950 e 1960 sob uma “corrente desenvolvimentista da administração do Estado e do poderoso movimento internacional da economia do bem-estar social e, no campo do ensino, da economia da educação e suas áreas correlatas” (Sander, 2008, p. 161).

O segundo fator de influência é o planejamento técnico da educação impulsionado por esses organismos internacionais com o intuito de constituir mecanismos de progresso técnico como meio de seleção e ascensão social. Neste cenário, programas de cooperação internacional foram mobilizados para contribuir

com a educação latino-americana: o Programa Regional de Desenvolvimento Educacional da OEA, em 1970, voltado para um modelo de gestão de projetos, de preservação da identidade pedagógica e de planejamento e supervisão educacional. Em conformidade com Sander (2008), nesse período, a OEA patrocinou fortemente programas de formação de administradores e planejadores educacionais em parcerias com as universidades de países latino-americanos, inclusive o Brasil, que resultaram em planos setoriais por tempos determinados.

O terceiro fator e mais duradouro teve influência da UNESCO em projetos regionais, em consonância com o terceiro momento histórico-político-educacional deslindado por Sander (2009), que fortaleceram a nova fase da modernização capitalista sob um paradigma liberal e corporativo. A década de 1980, marcada por dificuldades no âmbito econômico dos países latino-americanos, implicou consecutivamente em uma redução radical de recursos para a educação em todo o mundo, principalmente com a saída dos Estados Unidos, Inglaterra e Singapura da Organização. Consequentemente, os bancos internacionais, em especial, o Banco Mundial (BIRD) assumiu os investimentos em educação nos países em desenvolvimento com veemência. Ao final dessa década, sob o contexto de eficiência econômica e inovação institucional, a UNESCO alinhava os pontos para uma agenda educacional com caráter liberal e de responsabilidade social por meio do conceito de *accountability* nas formas de gestão educacional na América Latina e Caribe.

Com os mecanismos do Banco Mundial na implementação da agenda neoliberal na educação e por meio da preponderância dos Estados Unidos nas condutas dos aspectos econômicos e sociais, uma das primeiras atividades de grande relevância, a Conferência de Jomtien, na Tailândia, em 1990, resultou em uma Declaração Mundial sobre Educação para Todos com os princípios de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, universalização da educação com equidade e de acessos e apoios à educação básica por meio do fortalecimento da comunidade internacional.

Deste modo, Sander (2008), Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) ressaltam a significância de dois documentos que foram marcos decisivos para efetivação da agenda neoliberal e dos paradigmas da globalização sob os princípios da competitividade e equidade: *Transformação produtiva com equidade* e o livro *Educação e conhecimento: transformação produtiva com equidade*.

Como resultado e impacto no Brasil, foi construído e divulgado o documento Plano Decenal de Educação para Todos em 1993 pelo Ministério da Educação com o objetivo cumprir em uma década as resoluções da Conferência de Jomtien. Nesse pacto, um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação e a melhoria da educação fundamental do país. O Plano foi apresentado pelo governo brasileiro em Nova Delhi, num encontro promovido pela Unicef e pelo Banco Mundial que reuniu os países mais populosos do mundo.

Segundo Menezes e Santos (2001), o Plano apresenta sete objetivos para o desenvolvimento da educação básica⁹ com os compromissos assumidos pelo governo para atender as necessidades básicas educacionais no Brasil e que, posteriormente, são mencionados na homologação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, com o principal intuito de consolidar e ampliar as responsabilidades do poder público com a educação em geral.

Cury (2002, p.173) define a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional enquanto dispositivo que “denominará tal pluralidade consociativa de Sistema de Organização da Educação Nacional” e cuja “concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo racional nas metas e nos meios, e efetivo nos seus fins”.

Diante desses paradigmas, pontos de ações iniciais para a implementação da agenda neoliberal e a própria Constituição Federal de 1988 foram fundamentais para o processo de reforma do Estado brasileiro, bem como nas formas de descentralização da educação.

De acordo Souza e Faria (2004), a promulgação da Constituição Federal de 1988 explicita a efetividade inédita da tese da descentralização por meio do Artigo nº 211, por meio do qual se propugna.

⁹1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho; 2. Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento; 3. Ampliar os meios e o alcance da educação básica; 4. Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem; 5. Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromissos; 6. Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação; 7. Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional. (Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília: MEC, 1993).

A organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela via do chamado Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, que viabilizou, no ano seguinte, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (Souza; Faria, 2004, p. 926).

O avanço das reformas políticas e econômicas a favor de mecanismos de redemocratização política, de liberalização e privatização da economia revela um período marcado por políticas de desinvestimentos na Educação Básica no Brasil ao longo dos vinte anos de período ditatorial que agravaram os índices educacionais do país.

Desta forma, Souza e Faria (2004, p. 927) elucidam que, principalmente na década de 1990, por meio do Consenso de Washington e por ações consequentes das relações internacionais, sistematizou-se a ideia de que os países periféricos deveriam “focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base nos critérios negociados diretamente com os organismos internacionais”. Nesse contexto, todas as estruturas sofreram reformas, bem como em novos aparatos de funcionamento por meio de processos de desregulamentação da economia e abertura de mercados, privatização de empresas estatais, reformas nos sistemas de saúde, educação e previdência social, com a descentralização dos serviços e com a intenção de aprimorar os dispositivos de encaminhamento e administração dos recursos.

Partindo do pressuposto supracitado, Souza e Faria ainda reiteram que:

A otimização de recursos significa criar condições para uma maior eficiência e, em consequência, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos pelo Estado, presumindo, ainda, maior envolvimento direto do poder local na captação das demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas e, a um só tempo, o acompanhamento dessas ações pelo setor público (Souza e Faria, 2004, p. 927 *apud* Menezes; Santos, 2001).

Portanto, considerando este panorama deslindado, é evidente a minudência nos processos de intervenção dos organismos e organizações internacionais sobretudo nas políticas de educação dos países nas linhas das economias centrais, América Latina e principalmente no Brasil.

Para um melhor entendimento, em concordância com Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), após a Conferência de Jomtien e a edição do Plano Decenal de Educação para Todos de 1993, o mesmo foi abandonado pela gestão do presidente

Fernando Henrique Cardoso logo após a sua posse e, num movimento intencional de reformar toda a educação brasileira, apresentou-se o Plano Nacional de Educação como continuidade do Plano Decenal de 1993 em conformidade com o artigo nº 87, §1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394 de 1996.

Nessa conjuntura, a Lei nº 9.394/1996 evidencia que a União deve incumbir-se de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Em relação a este período, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) destacam que o plano foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) e contou poucos interlocutores nesse processo, tais como o Conselho Nacional de Educação e os presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e cujo projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 12 de fevereiro de 1998.

Por outro lado, Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) complementam que foi protocolado na Câmara dos Deputados o PNE da sociedade brasileira, cujo documento foi construído pela sociedade civil e sistematizado em uma plenária do Congresso Nacional da Educação (CONED II) em novembro de 1997, em Belo Horizonte. O projeto foi construído de forma colaborativa com representantes do corpo político, da sociedade civil – com representatividade das entidades científicas, acadêmicas, estudantis e sindicais a nível nacional e local – em um movimento de retomar a garantir o modelo democrático e participativo envolvendo a sociedade na criação das leis juntamente com os representantes parlamentares.

Embora houvesse diferenças consideráveis em relação às duas propostas, que foram discutidas e votadas a nível de Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, dentre elas a proposição do PNE da sociedade civil em utilizar 10% do PIB (Produto Interno Bruto) em investimento público para a educação como forma de reverter o histórico brasileiro de exclusão social a qual a educação foi subordinada, o projeto formulado pela sociedade civil teve relevância e validação para as discussões subsequentes e que foram impedidas por conta das eleições de 1998. Além disso, as diferenças entre as duas propostas se concentravam no diagnóstico de problemas, na identificação das necessidades educacionais e qual montante de recursos financeiros deveria ser destinados para a execução do Plano.

Deste modo, o PNE foi aprovado em 9 de janeiro de 2001 por meio da lei nº 10.172 homologada pelo Congresso Nacional com vigência até o ano de 2010. O

Plano contemplava “um projeto de educação que tivesse duração e vigência independentes dos governos no poder, garantindo a continuidade das políticas públicas para a educação” (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p.181).

O PNE representa o resultado da expressão da sociedade brasileira de um projeto para a educação nacional previsto na Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/1996 com vistas à erradicação do analfabetismo, universalização ao atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Segundo Aguiar (2010), o PNE representa um “plano de Estado”, cujo resultado não só apresenta um esforço coletivo, mas também demanda uma responsabilidade conjunta entre os entes federados, principalmente os estados e municípios, que deveriam estabelecer uma estreita articulação a favor da educação básica, contando com a participação da União, para efetivar as ações e políticas presentes no Plano.

A Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001 previa que o PNE deveria ser avaliado periodicamente pelo Poder Legislativo e acompanhado pela sociedade civil organizada. O plano, que continha metas referentes a todos os níveis e modalidades da educação, não houve efetividade nesse processo. De acordo com Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p.184), o acompanhamento “ficou a desejar, pois foram poucas e fragmentadas as iniciativas do Legislativo, do Ministério da Educação ou do Conselho Nacional de Educação nessa direção”. Além disso, o não cumprimento das metas tiveram relações estreitas aos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso referentes aos recursos financeiros, principalmente quanto aos percentuais do PIB para a manutenção e desenvolvimento da educação.

Embora a lei favorecesse a inserção do PNE nos Planos Plurianuais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a fim de dar o devido suporte ao cumprimento das metas, muitas delas não foram alcançadas por falta de recursos.

Próximo do final da vigência do Plano, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) mobilizou o campo da educação para as discussões de formulação do novo PNE 2011-2020.

Diante das transformações sucedidas no final do século XX, principalmente, na década de 1990, com a introdução no Brasil nas participações e ao capital

internacional, as relações com o mercado globalizado ecoaram em medidas públicas de cunho social, inclusive, a educação.

Dentre as políticas públicas instituídas a partir deste período marcaram o processo de reforma da educação brasileira, além do alinhamento às diretrizes dos organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial, por exemplo.

Tendo como ponto inicial desse processo em 1995 com o governo Fernando Henrique Cardoso, em conformidade com Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) e Fundação Fernando Henrique Cardoso (2021), a reforma educacional brasileira compreendeu uma série de ações, embora sem uma ampliação dos recursos para a manutenção e desenvolvimento deste campo.

Além disso, com o intuito de universalizar o acesso à educação no Brasil para crianças entre 7 e 14 anos, denominado como ensino fundamental, haja vista o atraso em relação aos demais países vizinhos, como Argentina, Uruguai e Chile, o governo centralizou os recursos em nível federal por meio das definições de políticas do FUNDEF (Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e que, dez anos posteriores, abarcou o ensino infantil e ensino médio garantindo políticas para toda a educação básica brasileira, dando origem ao FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica). Essa política não apenas viabilizou avanços não muito significativos em áreas mais pobres do país, como também perdeu o padrão educacional presente em centros mais notáveis.

Além disso, uma das prioridades de ampliação do acesso à educação, foi a qualificação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que foi instituído em 1990, e cuja política tinha como condição principal melhorar a educação brasileira a partir dos recursos do Banco Mundial e do seu apoio no planejamento e construção de indicadores para todos os níveis de ensino a fim de orientar as políticas públicas educacionais.

Tendo como programa de governo Acorda Brasil: Está na Hora da Escola, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teve cinco importantes ações que merecem destaque: distribuição de verbas diretas para as escolas por meio Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), melhoria da qualidade dos livros didáticos, formação de professores por meio de educação à distância, reforma curricular com os princípios e parâmetros curriculares nacionais por meio dos PCN (Parâmetros Curriculares Nacionais) e dos RCNEI (Referenciais Curriculares Nacionais para a

Educação Infantil) e com as DCN (Diretrizes Curriculares Nacionais) e avaliação das escolas.

Esse arcabouço educacional e de implementação de políticas públicas neste campo atendem às orientações de organismos multilaterais considerando as premissas de financiamento, formação de professores, currículo, avaliação e gestão (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012. p.187). Por outro lado, considerando que a gestão de Fernando Henrique Cardoso abarcava políticas e programas que articulavam mudanças em todos âmbitos e níveis de ensino em um ritmo vertiginoso, muitas considerações das entidades organizadas e pesquisas realizadas nas universidades foram desestimadas, além de um otimismo que foi solapado pelos resultados negativos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e pela permanência das condições salariais do magistério num contexto social e político marcado pela crise econômica.

Em 2003, com a proposta “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo brasileiro para um mandato de quatro anos com a expectativa de que a educação seria uma área que deveria contar com tratamentos peculiares tendo, como ponto de partida, o passado próximo e distante para “pensar a educação como uma ação relevante na transformação da realidade econômica e social do povo brasileiro” (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p. 188 *apud* Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 7).

Como condição para a cidadania, o programa de governo tinha entre seus principais objetivos reverter o processo destrutivo de municipalização da escola pública, propondo um novo pacto de solidariedade entre os entes federativos com o propósito de assegurar a universalização da educação básica. Tendo como lema “educação como direito”, os planos para a educação se concentraram em três grandes diretrizes: a democratização do acesso e garantia de permanência, qualidade social da educação, instauração do regime de colaboração e democratização da gestão.

De acordo com Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p. 191), ao final do primeiro governo de Lula, ao avaliar as metas do Plano Nacional de Educação, constatou-se que algumas metas foram alcançadas como a ampliação do Fundef (Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) para o Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica) e a definição de custo-qualidade por estudante.

No ano de 2006, foi criado o movimento Todos pela Educação com a integração de representantes da sociedade civil, educadores e gestores públicos, com o apoio e financiamento da iniciativa privada, levando a frente o objetivo de contribuir com um país que garanta o direito à educação básica de qualidade.

Saviani (2009, p. 44 *apud* Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p. 199-200) ressaltam a importância de considerar “cautelosamente” esses movimentos, principalmente num contexto de familiaridade das elites econômicas com a educação e pelo fato de que “ao criticar os gastos públicos e propor o enxugamento do tamanho do Estado, eles {as elites} estão inviabilizando qualquer possibilidade de ampliação dos investimentos públicos em educação”.

Em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, foi criado com o objetivo de avaliar os sistemas educacionais (estadual, municipal e nacional) e as unidades escolares contemplando dois importantes fatores: o fator **rendimento**, por meio das avaliações de conhecimentos em Língua Portuguesa e Matemática que integram a Prova Brasil (atual Prova SAEB) e o fator **aprovação e fluxo escolar**, por meio dos dados apresentados no Censo Escolar. O indicador tem a variação entre 0 e 10 e a principal meta para o país é alcançar o valor 6 que, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), equivale ao patamar de referência consonantes aos países desenvolvidos.

No segundo governo de Lula (2007-2010), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado como um Plano de Estado desvinculado de qualquer viés governamental ou de partido. Inserido no plano plurianual (PPA), cujo instrumento é previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Decreto nº 2829 de 20 de outubro de 1998 e que determina as medidas, formas de gasto e objetivos a serem alcançados pelos governos num período de quatro anos, o PPA de 2008 a 2011, sancionado pela Lei nº 11.653 de 07 de abril de 2008, prevê o PDE enquanto um conjunto de iniciativas que abarcam todo o sistema educativo nacional com o propósito de identificar e solucionar os problemas que afetam a educação brasileira, além de mecanismos de combate aos problemas sociais que impossibilitam o ensino e uma aprendizagem de qualidade. O plano se estrutura em cinco eixos principais¹⁰

¹⁰**1. Educação Básica:** teve como foco a melhoria da educação básica mediante o fortalecimento da formação de professores por meio do Programa Universidade Aberta do Brasil com um sistema de educação superior a distância e formação continuada dos professores desse segmento; estabelecimento de um piso salarial nacional assegurado constitucionalmente; aumento de arrecadação para repasses da União aos estados e municípios para o Salário-Educação; substituição

Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Tecnológica, Alfabetização e Diversidade.

Ainda, como parte do debate e das pautas acerca da qualidade da educação básica, no cenário governamental por meio do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi implementado pela União em regime de colaboração com os municípios, Distrito Federal, estados, família e comunidade, por meio de programas e ações de assistência de caráter técnico e financeiro, com o intuito de mobilizar a sociedade em prol da melhoria da educação básica. É um Decreto de grande relevância, haja vista o pacto e a responsabilização de todos os entes políticos e sociais nesse movimento de avanços para a educação brasileira.

Próximo ao término do segundo governo de Lula, duas ações merecem destaque quanto ao reconhecimento das ações do Presidente e do Ministro da Educação e de requisição e atenção para o prosseguimento de melhorias da educação pública: a Carta-Compromisso pela Garantia do Direito à Educação de Qualidade e o Manifesto de Reitores das Universidades Federais à Nação Brasileira.

A Carta-Compromisso assinada por 27 instituições e entregue aos candidatos das eleições de 2010 tinha como intenção exigir o compromisso dos candidatos no

do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização da Educação e ampliação dos repasses da União para o Fundo; combinação entre os resultados de desempenho escolar e rendimento escolar como parte do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); mecanismos de apoio à gestão escolar tendo como referência o planejamento participativo por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); lançamento do Plano de Ações Articuladas (PAR); acesso ao universo digital por meio de alguns programas: Programa Luz para Todos na Escola, Programa Nacional de Informática na Educação – Proinfo com equipamentos e formação, conectividade (Programa Governo Eletrônico: Serviços de Atendimento ao Cidadão – GSAC e TV Escola). **2. Educação Superior:** teve como propósito ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior por meio da ampliação das vagas nas instituições federais de ensino superior e oferta de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) vinculado ao Financiamento Estudantil (Fies) e sustentação de políticas afirmativas por meio do Plano Nacional de Assistência Estudantil. **3. Educação Profissional e Tecnológica:** teve como objetivo ampliar e fortalecer os custeios da rede federal de ensino profissional e tecnológico. Houve a ampliação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet) e a integração de alunos da Educação de Jovens e Adultos à Educação Profissional por meio do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). **4. Alfabetização:** teve como intuito em reduzir as taxas de analfabetismo e a desigualdade entre as regiões do Brasil por meio da integração do Programa Brasil Alfabetizado juntamente com a Educação de Jovens e Adultos (EJA) dando oportunidades para jovens e adultos acima de 15 anos para ingressarem às turmas de alfabetização de adultos. **5. Diversidade:** este aspecto se encontra no PDE com o objetivo de promover a inclusão educacional de modo a permitir que as comunidades indígenas, populações de áreas remanescentes de quilombos e arranjos étnico-educativos estejam em sintonia para uma nova configuração de colaboração a fim de criar condições de uma Educação que valorize as suas tradições. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-plano-de-desenvolvimento-da-educacao/>. Acesso em: 08 mai. 2023.

desenvolvimento de políticas públicas de educação considerando sete medidas primordiais: a inclusão de todas as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos na escola, universalização do atendimento da demanda por creche em dez anos, superação do analfabetismo, promoção da aprendizagem do longo da vida escolar, garantia de que todas crianças brasileiras até oito anos estejam alfabetizadas até o ano de 2014, estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para as escolas brasileiras e ampliação de matrículas em ensino profissionalizante.

O Manifesto dos Reitores das Universidades Federais reiterou a significância dos avanços nos aspectos sociais e da educação e a inserção do país no cenário global, reconhecendo o governo, então vigente, como o que mais investiu em educação pública.

Em 2011, Dilma Vana Rousseff assume a presidência do Brasil sendo a primeira mulher eleita para o referido cargo. No que condiz à educação, em conformidade com Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), Waldow (2014) e Fundação Fernando Henrique Cardoso (2021), o seu governo priorizou a continuidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e das políticas implementadas até o governo Lula, além de estruturar as propostas para o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para a vigência de 2011 a 2020 e implementar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) que foi estabelecido por meio da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011.

A Lei nº 12.513 deslinda sobre os objetivos do programa em seu artigo 1º:

- I – Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II – Fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III – Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional.
- IV – Ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional.
- V – Estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica;
- VI - Estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. (incluído pela Lei nº 12.816 de 2013) (Brasil, 2011).

Segundo Waldow (2014, p. 15), “o PRONATEC tem em sua base legal a intenção de atendimento às minorias marginalizadas e, também, as pessoas em situação de risco social por conta do desemprego”. Desta forma, o programa contou

com respaldo conjunto do Ministério da Fazenda, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério do Desenvolvimento Social como possibilidade de formar mão de obra e atender o mercado de trabalho.

Em 2012, foi aprovada a Lei nº 12.77 denominada Lei de Cotas nas Universidades. A medida é uma sistematização dos movimentos sociais negros para ampliar o acesso à população negra ao ensino superior. Num sentido mais amplo, a lei reserva 50% das vagas das universidades e institutos federais a estudantes advindos de escolas públicas, baixa renda, negros, pardos e indígenas (Fundação FHC, 2023).

No que tange à Educação Básica, o governo de Dilma Rousseff teve dois grandes programas para atender às demandas da Carta-Compromisso: o Brasil Carinhoso e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. O primeiro foi lançado em 2012 com o intuito de aumentar a oferta de vagas em creches, cuja problemática representa o grande desafio na organização e oferta educacional. Articulando a um mecanismo previsto no Fundeb, a oferta favorecia as famílias beneficiárias do Bolsa Família. O segundo é um programa que buscou diminuir os índices de analfabetismo no Brasil. O programa foi uma ação firmada pelos governos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a fim de assegurar que todas as crianças fossem alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do terceiro ano do ensino fundamental, o que implicou em esforços dos secretários estaduais e municipais de educação em articular e ofertar ações de formação continuada a professores alfabetizadores com orientadores de estudo.

De acordo com o Ministério da Educação, foram formados mais de 58 mil formadores de estudo e mais de um milhão de professores alfabetizadores em todo o país.

Em congruência com Saviani (2018), ao final do primeiro governo de Dilma Rousseff, o novo Plano Nacional de Educação foi aprovado por meio da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Ademais, “a reeleição da presidenta obtida nas eleições de outubro permitia manter a expectativa de continuidade da política educacional então em curso” (Saviani, 2018, p.302).

Em virtude de um processo histórico e político brasileiro que deve ser compreendido considerando as eleições de 2010 e 2014, principalmente acerca do contexto da acirrada disputa na campanha de 2014 entre Dilma Rousseff (PT) e Aécio

Neves (PSDB), no ano de 2016, foi conduzido pelo Congresso Nacional, o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

De acordo com Aguiar (2020, p. 619) e Moritz e Rita (2020, p.206), esse processo foi levado a cabo por meio da atuação dos grupos de atores políticos com vistas à mudança na esfera eleitoral e política diante de um cenário dual, mesmo sem a comprovação de crime de responsabilidade fiscal, e cujo estopim foi a conjuntura econômica do momento em que “os índices não eram tão favoráveis ao governo” (Moritz; Rita, 2020, p. 206). O movimento gerou uma série de polêmicas no contexto histórico e político do Brasil e paralisou um ciclo de construção e implementação de políticas públicas educacionais com as demandas sociais em seguimento.

Sobretudo, é valioso compreender que, em conformidade com Saviani:

Com a aprovação do novo PNE, que finalmente incorporou a meta de 10% do PIB para a educação, reivindicada desde a década de 1980 por ocasião da Constituinte, e com a destinação de parcela considerável dos recursos do pré-sal para a educação, sobreveio o golpe e estamos diante de um retrocesso não de anos, mas de décadas, incidindo sobre vários aspectos a começar pelo próprio Plano Nacional de Educação que, com a instalação do governo ilegítimo, antipopular e antinacional, resultou totalmente inviabilizado (Saviani, 2018, p. 302).

Diante desse contexto, além de muitas metas do PNE ainda não terem sido alcançadas, outras medidas se tornaram símbolo dessas conversões em vistas à uma inviabilização dos avanços no campo da Educação como a PEC dos Gastos por meio de uma Emenda Constitucional que limita os gastos públicos, por 20 anos, apenas referente ao índice de inflação do ano anterior.

Segundo Aguiar (2020, p.619), essa foi a “principal medida econômica do governo Michel Temer quando assumiu interinamente a Presidência da República, em 12 de maio de 2016, e de forma definitiva, em 31 de agosto deste ano”. Tal medida, refletiria sobretudo na delimitação de políticas públicas educacionais e nas intenções explicitadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024.

No governo Michel Temer (2016-2019), numa concepção de reformas conservadoras, duas grandes medidas foram institucionalizadas no campo da educação: a medida provisória que instaurou a reforma do Ensino Médio e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e a Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio.

No que condiz à medida provisória que dispõe a reforma do Ensino Médio, de acordo com Saviani (2018, p. 302), foi uma medida golpista do ponto de vista que, em conformidade com a LDB em vigor, “os estados e o Distrito Federal deveriam ser consultados sobre a proposta de reforma desse nível de ensino. No entanto, nem mesmo foram informados sendo surpreendidos com a entrada em vigor da referida reforma”.

Consequentemente, segundo Saviani (2018), uma sucessão de críticas foi difundida principalmente pelo Fórum Nacional da Educação, de Conselhos e Secretarias Estaduais de Educação e entidades que representam os profissionais da educação. Contudo, o governo não apenas ignorou as críticas, como lançou uma “agressiva campanha publicitária com muitas inserções diárias nos meios de comunicação” (Saviani, 2018, p. 302).

Saviani (2018, p. 302) ressalta que essas propagandas evidenciavam a importância de uma escola de tempo integral e tinha como referência um estudante que acentuava o quão foi relevante essa política para as oportunidades profissionais, inclusive no exterior. No seu ponto de vista, Saviani (2018, p. 302) frisa que o discurso da propaganda mais se tratava das políticas realizadas no governo do PT do que no governo em questão, o que induzia o interlocutor a acreditar que se tratava de uma política desse último governo.

No que tange às políticas de implantação e implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Básica, previamente, o governo Temer interferiu na composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), que representa o principal órgão normativo da educação brasileira. De acordo com Aguiar (2019, p. 6), o governo Temer revogou o decreto da presidenta Dilma Rousseff, nomeando novos conselheiros para o CNE conforme as consultas de associações e instituições pertinentes, de modo que pudesse favorecer a ótica do projeto político e governamental que se estruturava nesse cenário.

De acordo com Aguiar (2019, p. 6), ter um CNE que estivesse alinhado às propostas e ações do Ministério da Educação favorecia os principais interesses da gestão do referido ministério, dentre eles, a aprovação da BNCC. Para Aguiar (2019, p. 9), “tal postura não surpreende os estudiosos do campo, tendo em vista que a educação básica tem sido alvo de interesses de grupos nacionais e internacionais desde que ela entrou em órbita dos negócios lucrativos”.

Dentre esses grupos, o Movimento pela Base Nacional Comum¹¹ se destacou nessa dinâmica enquanto grupo não governamental de profissionais ligados ao campo educacional que tem atuado em ações voltadas para construção de uma base comum curricular de qualidade. Segundo Aguiar (2013, p. 7) e Rosa e Ferreira (2018, p. 116), essa organização teve apoio e influência de uma rede mobilizada politicamente em torno dos problemas sociais e busca de soluções.

Para Aguiar (2013, p.7), a BNCC foi defendida fervorosamente pelo Movimento pela Base, pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação¹² e pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)¹³. Além do mais, uma parcela conservadora da BNCC teve uma representatividade, principalmente no que concerne aos vínculos com as concepções dos PCNs defendidos e implementados no governo Fernando Henrique Cardoso.

Aguiar (2013, p. 7) enfatiza que, de acordo com os documentos averbados pela Secretaria de Educação Básica do MEC, o processo de construção da primeira e segunda versão ficaram a cargo dos grupos de especialistas ligados às universidades. Contudo, para a terceira versão da BNCC, Aguiar evidencia que o então ministro Mendonça Filho modificou os procedimentos atribuindo as ações aos especialistas que fizeram parte do Comitê Gestor da Base Nacional Comum Curricular e da Reforma do Ensino Médio por meio da Portaria MEC nº 790 de 27 de julho de 2016, de modo que pudessem discutir e avaliar a segunda versão e encaminhar a versão final ao Conselho Nacional de Educação (CNE), além de apresentar proposições para o novo ensino médio. Ressalta-se que o comitê foi coordenado pela secretária executiva Maria Helena Guimarães de Castro, que integrou o governo Fernando Henrique Cardoso ocupando o mesmo cargo.

¹¹Movimento pela Base se define enquanto rede não governamental e apartidária de pessoas e instituições que, desde 2013, se dedica a apoiar e monitorar a construção da implementação da BNCC (Base Nacional Comum Curricular) e do Novo Ensino Médio. Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/>. Acesso em: 24 maio 2023.

¹²Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) é uma associação fundada em 1986 que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal com a finalidade de integrar as redes estaduais de educação e a participação e a colaboração dos estados e demais unidades federativas na construção de políticas educacionais. Sua agenda é definida por temas a serem discutidos e atuados a cada dois anos e cujos conselhos formados tomam as frentes de trabalho. Disponível em: <https://www.consed.org.br/conteudos/sobre-o-consed>. Acesso em: 24 maio 2023.

¹³União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1986 e com sede em Brasília (DF) que tem por missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação na construção e defesa de uma educação pública com qualidade social por meio de princípios democráticos, diverso e plural tendo em vista construção de consensos e pautas que garantam a ética, a transparência, a legalidade e a impessoalidade. Disponível em: <https://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime>. Acesso em: 24 maio 2023.

Há de se ressaltar que há alguns pontos de congruência em relação às versões da BNCC e às propostas que antecedem até mesmo a consolidação do documento.

Conforme evidenciado por Castro (2008, *apud* Aguiar, 2019, p. 7-8):

Toda escola deveria incluir em seu projeto: 1) os valores básicos que seus alunos devem desenvolver, tais como sociabilidade, respeito às diferenças, ética, solidariedade e cooperação no trabalho em equipe; 2) as competências cognitivas que todos devem adquirir e as teorias de como aprender e como ensinar. Não pode haver uma única pedagogia. 3) as rotinas básicas da escola: uso do tempo escolar; monitoramento do aprendizado e uso dos resultados das avaliações para melhorar o desempenho de todos os alunos. [...] O que nós queremos é ter uma proposta de orientação curricular que estabeleça os conteúdos que o aluno deve aprender em cada série ou ciclo, independente do livro didático, independente da abordagem pedagógica. O aluno será avaliado de acordo com as competências e habilidades estabelecidas para cada ciclo de aprendizagem. Nosso objetivo é estabelecer uma base nacional comum, um núcleo básico de aprendizagem, de conteúdos e competências e habilidades, que toda criança tem que aprender até o final do Ensino Fundamental (Castro, 2008, *apud* Aguiar, 2019, p. 7-8).

Desse modo, com a homologação da BNCC em 20 de dezembro de 2017 pelo Ministro da Educação José Mendonça Filho e aprovada pelo CNE, define-se a BNCC enquanto documento normativo que deve nortear a construção e a sistematização dos currículos e redes de ensino das unidades federativas, bem como as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio em todo o Brasil (MEC, 2018).

Ainda, conforme Andrade:

A BNCC explicita que as decisões pedagógicas devem estar orientadas para o desenvolvimento de competências, com a indicação clara do que os alunos devem “saber” e, sobretudo, do que devem “saber fazer”. Com isso, se estabelecem referências para o fortalecimento de ações que assegurem as aprendizagens essenciais definidas na Base. Para atingir os objetivos a que se propõe, o documento está organizado em 10 competências gerais que deverão ser desenvolvidas por todos os alunos. Há ainda as competências específicas por áreas de conhecimento e pelos componentes curriculares do Ensino Fundamental (Andrade, 2018, *apud* Aguiar, 2019, p. 7-8).

Em contrapartida, setores da sociedade, especialmente grupos de estudiosos, apontaram críticas e posicionamentos contrários à versão da BNCC aprovada pelo CNE. De acordo com críticos evidenciados por Aguiar (2019, p. 8-9), a base homologada apresenta retrocessos de ampla magnitude do ponto de vista da ausência de transparência dos processos e das formas de imposição aos sistemas de

ensino e escolas, além do caráter tecnocrático e conservador presente no documento. Dentre outros apontamentos, incluem a instrumentalização do currículo influenciada pelo mercado educacional, financeiro e político e pelo contexto das avaliações em larga escala, além da censura de temas primordiais para o debate e conhecimento dos estudantes tais como o racismo, a educação sexual, a homofobia, gênero e ensino religioso em todos os anos do ensino fundamental.

No que toca ao Ensino Médio, além da Lei da Reforma dessa etapa do ensino, a forma apressurada como foram conduzidos os processos de elaboração da BNCC do Ensino Médio desvelam uma tendência autoritária dos atores que se envolveram nessa dinâmica.

Apesar do objetivo do governo federal de tornar essa etapa do ensino mais atrativo e dinâmico aos jovens de 15 a 17 anos e com o intuito de reduzir a evasão escolar desse público, Aguiar (2019, p. 11) desvela que o fio condutor dessa problemática se diz respeito à “segmentação da organicidade da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) que sonega conhecimento aos estudantes das camadas populares que estudam nas escolas públicas”, além da falta de condições de infraestrutura, de um quadro docente fortalecido e de recursos necessários para sustentar a proposta de cinco itinerários formativos aos estudantes.

As críticas e discussões ainda se fazem presentes em vários âmbitos da sociedade, sobretudo, no meio acadêmico que vem reforçando a relevância dos posicionamentos das associações científicas que se aprofundam na área educacional e no que tange à própria BNCC.

No que tange ao governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), Aguiar (2020, p.620) salienta que a gestão prosseguiu com o avanço da concepção privatista das áreas públicas e sob a lógica dos princípios neotecnicistas e empresariais nas formas de gestão dos sistemas de ensino e escolas do Brasil.

Com a pandemia da COVID-19 que impactou países do mundo, sobretudo o Brasil, o governo Bolsonaro não enfrentou os problemas à altura da calamidade pública instalada no início do ano de 2020 no país. Em conformidade com Aguiar (2020, p. 620), com a ausência de uma coordenação nacional entre os entes federativos no combate à crise sanitária de ampla magnitude, muitos foram os impactos nas instituições educacionais, principalmente, na vida dos estudantes, nos profissionais da educação, nas famílias e na comunidade educacional. Com pautas de ataques à ciência, às universidades, à pesquisa científica e a constante troca e

polêmicas de ministros da pasta da Educação, impossibilitou o seguimento de ações prioritárias para esse campo, sobretudo, aquelas que visam garantir os direitos à educação para todos conforme explicitam a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Enfim, nesse contexto de reformas conservadoras que têm tomado o campo educacional nos últimos anos, os princípios neoliberais têm ganhado espaço, além de posicionamentos antagônicos entre grupos, governos e classes sociais que, com interesses distintos, ainda se faz necessário prosseguir o debate e a construção de novas possibilidades e caminhos que levem o país à superação das desigualdades sociais e educacionais e a trilhar os passos de uma cidadania plena e com cidadãos, de fato, emancipados, sobretudo, após um período de desconstrução e impermanências nos processos de melhorias para a educação brasileira.

3 AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: CONCEPÇÕES E ALCANCES

Nesta seção, o estudo busca verificar o histórico da avaliação e as suas relações com a sociedade e os sistemas econômicos e sociais vigentes. Da concepção de avaliação com foco na aprendizagem a partir das percepções de Ralph Tyler (1934), perpassando pelos fenômenos da *accountability* nas políticas públicas educacionais por meio da avaliação até a implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no sistema de ensino brasileiro, serão discutidas concepções, reflexões e análises no que tange à organização, aos propósitos, às definições e alcances das políticas de avaliação, sobretudo, do SAEB no âmbito das secretarias municipais de educação.

3.1 DA AVALIAÇÃO À AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E DE SISTEMAS

A avaliação tem tomado espaços das searas social, política e econômica, especialmente na formulação de políticas públicas e na organização dos sistemas educacionais. Principalmente, as concepções de avaliação, considerando todo esse contexto, têm influenciado a estruturação e as intenções dos sistemas de avaliação, bem como o seu papel político nesses âmbitos. Deste modo, os sistemas de avaliação configuram e imprimem um viés que intervém na ação pública e esquematiza as relações de poder e os processos de governo.

O esforço de compreensão da avaliação de todo o sistema que a abarca requer um olhar minucioso, dado a diversidade de concepções e contradições que implicam no entendimento e na própria organização política e nas suas ações.

Sobretudo, a avaliação, além de representar um momento da história da humanidade, desvela o sistema econômico e social vigente no sentido de exaltar e manifestar os resultados de um processo ou ainda selecionar e classificar os processos, racionalizando-os e, por vezes, atravancando o próprio entendimento da sociedade.

De acordo com os estudos de Luckesi (2011, p. 28) e Sobrinho (2003, p. 15), há mais de 2 mil anos, a China fazia uso de exames de seleção para os serviços públicos, enquanto a velha Grécia praticava a docimasia para averiguar aptidões morais daqueles que pretendiam alguma função pública.

A avaliação, além de ser um termo presente no cotidiano dos sujeitos sociais, representa, no âmbito educacional, um mecanismo empreendido em meados do século XVIII e cristalizado como forma de ensino das massas como parte fundamental do processo de escolaridade desde o século XIX.

Embora de forma relativamente reprodutiva, a avaliação no âmbito da Educação mobiliza interesses em louvar a excelência das experiências dos envolvidos no processo, ao passo que, também deprecia a insipiência de outros. As discussões nestes aspectos são demasiadamente amplas, considerando as premissas de que as escolhas e opções se fundem em uma dimensão social arraigada e com um peso de interesses, principalmente no âmbito público.

Levando em conta o fortalecimento das práticas de avaliação baseadas no modelo positivista e a medição de saberes no final do século XIX e XX, Sobrinho (2003, p.15) evidencia que os paradigmas de seleção têm como âmago as distinções individuais baseadas no campo da psicologia. Além disso, Sobrinho destaca que a complexidade dessas ações apenas vem sendo desvelada cientificamente nos últimos cinquenta anos, uma vez que a criação de hierarquias como objeto de seleção e classificação visavam normas de excelência que ainda se misturam na absolutividade da figura do professor e na cultura dominante de evidenciar os êxitos.

Segundo Sobrinho (2003), ainda, ao longo do século XIX, os testes tiveram o seu valor para a evolução do entendimento da avaliação, uma vez que seus primórdios abarcavam peculiaridades da psicometria (testes de aptidão, cognitivo, comportamentais).

Nesse percurso, a aprendizagem e o desenvolvimento humano se tornou objeto de estudos da psicologia, uma vez que os meios de mensuração eram vistos como possibilidades viáveis de quantificação e metodologia cientificamente credibilizada para aferir uma notação ou classificação, diferentemente da medição de emoções ou valores, por exemplo.

De acordo com Sobrinho (2003, p.18), o termo avaliação educacional foi cunhado por Ralph Tyler em 1934 com o intuito de fortalecer o olhar dos educadores para a aprendizagem dos estudantes. Tyler, que foi um discípulo de Bobbit e Charters, avançou nos estudos acerca da avaliação, trazendo a relevância de se estabelecer objetivos educacionais como aspectos essenciais para definir, de uma forma mais consistente, caminhos de como os estudantes pudessem demonstrar, ao final de um processo de ensino, o que foram capazes de compreender e conquistar considerando

uma expectativa declarada.

Além disso, Luckesi (2011 p. 28) reitera que Tyler enfatizou a importância da responsabilidade no processo de aprendizagem dos estudantes, haja vista que, embora sem um monitoramento técnico, nesse período em que se dedicou a esses estudos, percebeu-se que a cada “cem crianças que ingressavam na escolas, somente trinta eram aprovadas” ao final de um ano, o que, em suma, revela um princípio insipiente de aprendizagem e que dignificava o julgamento de valor.

Nesse período, a avaliação aufere atributos de diagnóstico quantitativo quanto à eficiência e rentabilidade da escola no que tange aos seus mecanismos pedagógicos e administrativos. Em outras palavras, são nos espaços escolares onde se iniciam os processos de reprodução do sistema econômico vigente, baseados em um modelo de produção com vistas a um produto e o qual recebe um valor.

Deste modo, Sacristán evidencia o papel da escola nesse processo:

Com esse fim, dedicou-se a elaborar instrumentos adequados a esses diagnósticos, selecionar instrumentos de êxito, como por exemplo, *tempo* para execução de uma tarefa, *porcentagem* de sucesso na escolarização, *número* de alunos aprovados nos diversos níveis, e a formular índices para “diagnosticar o êxito da empresa escolar (Sacristán, 1994, p.15-16, *apud* Sobrinho, 2003, p. 20).

Ainda, é valoroso destacar que, a avaliação, quando composta por um conjunto de instrumentos e técnicas para a verificação de objetivos atingidos ou não, estabelece formas de controle do sistema que mobiliza a ânsia pela eficiência, à medida que, nesse entremeio, seja o sucesso ou o fracasso, não é problematizado ao ponto de avultar as expectativas da sociedade (Fernandes, 1998, *apud* Sobrinho, 2003)

Em contrapartida, no tocante à sociedade civil, amalgamada ao poder público, aos organismos internacionais e nacionais e às organizações não-governamentais, destaca-se a relevância em identificar se o que se apresenta e o que se propõe quanto às políticas de avaliação, de fato, representa o que a sociedade como um todo almeja em relação à educação.

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, de acordo com Sobrinho (2003, p.21), nos Estados Unidos, houve um período de uma certa descrença em relação à educação de modo geral, ao mesmo tempo, ampliaram-se os estudos no campo da avaliação.

O aperfeiçoamento conduziu as relações dos processos quantitativos na medição de êxitos ou fracassos da escolarização em medidas de organização de objetivos educacionais e para a estruturação de padrões. Ainda, com o intuito de operacionalizar os processos entorno dos objetivos educacionais elaborados e estruturados previamente, os processos de ensino e aprendizagem tornam o cerne da organização de conteúdos, metodologias, instrumentos de avaliação, com a finalidade de responsabilizar pela eficiência e produtividade, cuja ideologia a denominamos de *accountability*.

Sobrinho (2003) deslinda que a concepção de *accountability*, empregada nos processos de avaliação da educação, se estabelece nos Estados Unidos num momento denominado de *realismo*. Esse período é considerado significativo do ponto de vista da ebulição do campo da avaliação em razão das políticas sociais promovidas durante o governo do presidente Kennedy.

Nessa perspectiva, House evidencia que:

O senador Robert Kennedy conseguiu que a avaliação fosse parte obrigatória da educação e, mais tarde, dos programas sociais federais. A ideia que justificava essa prática de largo alcance e grandes consequências é que as escolas seriam culpáveis pelos baixos rendimentos e que os financiamentos públicos estavam sendo mal utilizados. Então, os pais, em especial os mais pobres, deveriam saber como trabalhavam as escolas. Os educadores deveriam, pois, prestar contas ante os usuários (*accountability*) (House, 1994, p.185, *apud* Sobrinho, 2003, p. 22).

Deste modo, tal modelo mobilizou a elaboração de programas no âmbito da educação em que avaliar os estudantes não era o suficiente para compreender esse campo, mas também avaliar os docentes, as instituições escolares, os métodos e conteúdos abordados no processo de escolarização, desde então, tem tido um espaço expressivo além do viés positivista, cujo processo correlacionou-se às concepções fenomenológicas e qualitativas.

No que tange à finalidade da avaliação, Sobrinho (2003, p. 23-24) salienta que Scriven (1967) colaborou eminentemente no campo da avaliação, principalmente no que condiz às concepções de cursos e meios para a organização administrativa e pedagógica e como regulá-la. Ao distinguir a avaliação entre objetivos e funções que encaminham as medidas para a tomada de decisões, as clássicas definições de “avaliação formativa” e “avaliação somativa” definem-se neste momento. De um lado, a avaliação formativa apresenta um caráter processual, cujos ajustes são realizados

sistematicamente a partir dessa ação. Do outro lado, a avaliação somativa representa o resultado de todo o processo com vistas à verificação de toda a ação.

Contudo, embora a aprendizagem represente o âmago do processo, isso também vale para a avaliação formativa. Ressalta-se que nem toda avaliação tem esse objetivo e não há problema nisso, dependendo do motivo pelo qual se avalia, uma vez que não se trata apenas de um aspecto somativo, mas ao passo que se monitora a qualidade à medida em que se desenvolve as ações, a avaliação deve ir além dos próprios objetivos educacionais e da própria reprodução, ainda em voga, do modelo positivista.

A partir dos anos de 1970 em diante, denominado como “período de profissionalização da avaliação”, o aprofundamento teórico, a construção de novos modelos de avaliação, de formação em avaliação foram sendo constituídos, resultando em um objeto de estudo.

Conforme Sobrinho, ressaltam-se as principais contribuições nesse período:

Incremento e melhora da comunicação; qualificação, preparação e titulação dos avaliadores; cooperação entre organizações profissionais relacionadas com a avaliação educacional; melhor comunicação entre partidários dos métodos positivistas quantitativos e fenomenológicos qualitativos. (Trinidad Requena, 1995, p.17, *apud* Sobrinho, 2003, p. 24).

No que toca às lacunas referentes às informações, às formas de comunicação, às imprecisões dos objetivos quanto aos aspectos políticos e sociais, a comunidade pesquisadora dessa temática percebeu a necessidade de um aperfeiçoamento que superasse a mera descrição dos elementos evidenciados.

Atribuir um novo olhar para a avaliação de modo que a relevância do valor seja essencial para o objeto potencializa um aspecto ativo no sentido de não só colocar foco em um ponto, ou seja, é ir além dos dados quantitativos, ampliando o panorama para as circunstâncias contextuais, as condições, os processos e os fins.

Para Ristoff (2000, p. 46), “avaliar para formar valores” deve perpassar por todos os objetivos. Tal ponto de vista revela que se deve assumir com honestidade os valores que se desejam instalar, mesmo que estes não se perpetuem eternamente.

Nesse sentido, Sobrinho (2003, p. 24) corrobora que a avaliação traz consigo uma tendência ligada a objetivos de uma forma muito robusta, mas que após a década de 1960, “o esforço mais importante consistiu em superar o sentido de meramente descritivo e diagnóstico da avaliação. A contribuição essencial desse momento foi

caracterizar a avaliação como *julgamento de valor*".

Para o autor, o "valor" denota uma finalidade ativa que transcende as descrições dos resultados, todavia, as condições, os contextos, os processos, dentre outras conjunturas devem ser considerados nas situações de análise, reflexão, considerações e julgamentos.

No que diz respeito às perspectivas, princípios e finalidades da avaliação, há uma literatura expressiva neste campo, cujos marcos interpretativos apresentados por Sobrinho (2003) subsidiam a compreensão das esferas tecnológicas, políticas e culturais nas práticas educacionais e avaliativas e cujas concepções apresentadas por Ristoff (2000) estão alinhadas às convicções do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB) que podem nortear e corporificar o entendimento desta proposição e dos demais âmbitos.

Os marcos interpretativos apresentados por House (1994, *apud* Sobrinho, 2003) aclaram as elucidações no que concerne às categorias referentes aos processos que se pretende compreender acerca do próprio processo educativo e das perspectiva da avaliação.

Dentre as perspectivas apresentadas por House, podemos citar três delas: a *tecnológica*, que teve uma considerável hegemonia nos Estados Unidos na década de 1960 e em alguns países industrializados, haja vista a própria ebulição tecnológica no campo industrial e na agricultura que influenciaram o ensino como algo tecnicista e cujos conhecimentos eram medidos por testes psicométricos, por meio de provas de rendimento e atitudes a partir de objetivos pré estabelecidos; a política, que envolve os diferentes interesses dos mais diversos grupos e os processos de negociação para meios de cooperação e cujos questionários semiestruturados e entrevistas integram como ferramentas para essa finalidade e, por fim, a perspectiva *cultural*, que apesar de mobilizar diferentes pontos de vista e de consensos, considera a heterogeneidade e os valores que fazem parte dos mais diversos grupos, além de valorizar a "observação participativa, a etnometodologia, os estudos de casos e outras metodologias derivadas da antropologia, que buscam conhecer e interpretar os diferentes significados e as interpretações que os indivíduos e grupos têm a respeito dos fatos e fenômenos (House, 1994, *apud* Sobrinho, 2003, p.40).

Ainda, levando em conta o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras subsidiou a descrição de princípios acerca da avaliação que podem colaborar nas discussões posteriores e no próprio entendimento desse campo, cujas

interpretações foram sistematizadas pelo pesquisador em um quadro a seguir (Quadro 1).

Quadro 1 - Princípios da Avaliação, na perspectiva de Dilvo Ristoff, segundo o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)

PRINCÍPIO	CARACTERÍSTICAS
Princípio 1 Globalidade	Este princípio indica que todos os elementos que compõem uma instituição devem integrar à avaliação. Ou seja, a avaliação não deve contemplar apenas uma das atividades ou aspectos da instituição como componente representativo do todo, muito menos considerar indicadores parciais, mesmo que haja uma metodologia consistente, uma vez que isso pode flexibilizar outros panoramas.
Princípio 2 Comparabilidade	Este princípio valida a importância de um discurso/vocabulário comum entre as instituições no sentido de uniformizar os métodos e indicadores para que os resultados, de fato, colaborem nos processos de gestão. Além disso, o princípio valoriza o respeito à identidade institucional com o intuito de considerar as suas peculiaridades.
Princípio 3 Não-punição ou premiação	Este princípio defende a concepção de que a avaliação deve atender às demandas de “identificação e formulação de políticas, ações e medidas institucionais” para atendimentos específicos e aperfeiçoamentos dos processos com base nas insuficiências encontradas. Também, os valores advindos da cultura ressaltam mais os “castigos” ainda que sem algum equívoco vexatório do que as premiações e, ainda as premiações acontecem menos do que o comum.
Princípio 4 Adesão Voluntária	Este princípio representa uma valorização da cultura da avaliação por meio da compreensão dos valores acadêmicos e pedagógicos, bem como dos valores e condutas que possam integrar o processo de avaliar como parte do ofício e que possam ser construídos coletivamente por meio do envolvimento dos membros na construção de procedimentos e implementação, bem como no uso dos resultados dentro da instituição.
Princípio 5 Legitimidade	O princípio da legitimidade traz dois âmbitos muito relevante a: o político e o técnico. O primeiro pode ser garantido por meio da adesão voluntária. O segundo demanda uma metodologia embasada no fortalecimento de indicadores apropriados que favoreçam o acesso à informações analítico-interpretativas que possam conduzir à compreensão das informações e na estruturação de insumos confiáveis que permitam a assimilação por toda a comunidade escolar e ou acadêmica.
Princípio 6 Continuidade	Este princípio ressalta a importância do prosseguimento dos processos e dos princípios aqui deslindados de modo se possa medir o grau de eficácia dos parâmetros considerados e das evidências por meio dos resultados. A longitudinal idade favorece o próprio processo, tanto do ponto de vista dos instrumentos, quanto dos resultados, permitindo o fortalecimento da cultura da

	avaliação.
--	------------

Fonte: Dilvo Ristoff (2000, p. 40-51).

Nesse contexto, as premissas apresentadas no quadro supracitado permitem uma formação crítica e criativa no que tange ao processo avaliativo e sobre como os recursos se interrelacionam de modo que, a partir dessa apropriação, o papel do ato de avaliar seja estruturado e estabelecido publicamente a fim de fortalecer os compromissos com a sociedade, construir e potencializar ferramentas que conduzam em proposição e implementação de políticas públicas que contribuam na melhoria dos próprios processos e dos indivíduos que delas dependem, especialmente nos âmbitos escolares, acadêmicos e públicos educacionais.

Ademais, os princípios de legitimidade e continuidade permitem enxergar de um modo mais apurado e processual para as possibilidades de validação daquilo que tem sido pertinente nesse percurso, além de corroborar em uma possível reconfiguração dos propósitos, procedimentos, apresentação e projeção de evolução dos resultados.

Na década de 1980, com o advento dos movimentos docentes, da comunidade científica brasileira e de agências governamentais, foram fomentadas discussões acerca da relevância de uma avaliação institucional no âmbito da educação superior com a finalidade de sistematizar um princípio de transparência alinhado a um papel de prestação de contas à sociedade e fortalecimento das instituições públicas.

Sob a perspectiva de Balzan e Sobrinho (2000), estes dois papéis foram os principais pretextos para o robustecimento das relações entre o Estado e a Sociedade, principalmente para a afirmação da universidades públicas enquanto instituições fundamentalmente essenciais para o desenvolvimento social.

Embora a avaliação institucional tenha adquirido maior consistência e autonomia no âmbito da Universidade, percebe-se que, ao mesmo passo, esse movimento favoreceu outros encaminhamentos para além dos espaços da educação superior, amalgamando outras searas da educação pública brasileira.

Nesse sentido, advinda da tradição dos percursos da avaliação, Balzan e Sobrinho definem que:

A avaliação institucional apresenta no seu qualificativo a novidade e a definição de sua abrangência. Muito além de práticas avaliativas pontuais e fragmentadas, a avaliação institucional consiste num empreendimento sistemático que busca a compreensão global da Universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões (Balzan; Sobrinho, 2000, p.9).

Desta forma, considerando que a educação nos âmbitos da escola e da universidade abrange um conjunto de processos e relações que decorrem permanentemente nesses campos, não se pode compreender uma realidade como algo pré-determinado ou cristalizado. Daí o próprio sentido dinâmico e processual da avaliação das instituições em que se deve compreender esses espaços com finalidade pedagógica.

Sobrinho (2003, p.53) valida que as instituições trazem em seu âmago marcas históricas e características universais que desvelam “complexidade, universalidade de formação humana e produção científica com qualidade”. Portanto, levando em conta que o conhecimento é a força motriz da cidadania e do desenvolvimento social, é indispensável atentar aos aspectos plurais como indicadores das diferenças e das diversidades.

A despeito das distintas compreensões e convergências, Balzan e Sobrinho (2000, p.17) ressaltam que as práticas devem fundamentar o pensamento científico, ou seja, atitudes hipotéticas frente aos fatos e normas. Deste modo, a comunicação incide como ferramenta crucial para promover a socialização das informações e apoiar a formação crítica intelectual.

Além disso, a comunicação é considerada pelos teóricos como o princípio de todo o esforço para a produção e divulgação do conhecimento.

Habermas, ao ser mencionado por Balzan e Sobrinho, fortalece esses pressupostos ao afirmar que:

São as formas comunicativas da argumentação científica que afinal permitem dar coesão aos processos de aprendizagem universitária nas suas diversas funções [...] os processos de aprendizagem inserem-se inevitavelmente numa comunidade comunicativa e pública dos investigadores (Habermas, 1987, *apud* Balzan e Sobrinho, 2000, p. 18).

Portanto, a comunicação fortalece a construção das relações e dos processos

de produção, divulgação e socialização dos conhecimentos aprimorando os esquemas de sentidos.

No que condiz ao aspecto pedagógico, este tem um significado expressivo do ponto de vista público e social, especialmente, para a comunidade científica e comunicativa. Para Sobrinho (2000), a função pedagógica tem um sentido social, mas que movimenta nas contradições, divergências e disputas, principalmente pela diversidade de concepções políticas e formas de inserção social.

Por outro lado, ao assumir um caráter científico e pedagógico, o trabalho que abarca a avaliação deve articular, integrar e sintetizar os conhecimentos permanentemente de modo que o processo de construção de significações seja uma tarefa a ser enfrentada e renovada numa rede de relações internas e externas.

Numa perspectiva de “pedagogia da integração”, Sobrinho (2000, p.27) acentuam que o âmbito pedagógico é o “exercício da relação, não da polarização”. Deste modo, num universo em que o rigor técnico e científico tem somado ao desafio da compreensão da diversidade e das discordâncias, é indispensável a construção de uma rede de produção de conhecimentos científicos, com significações e austeridade ética e política.

No âmbito da implementação de uma avaliação institucional como meio de efetivação de um processo democrático e de promoção de melhorias da qualidade na Educação, é essencial, primeiramente, compreender que avaliação e proposição de melhorias de qualidade são elementos indissociáveis. Segundo, extrapolar o ambiente da própria instituição, possibilita compreender os contextos e influências, além de permitir a concepção de projetos institucionais mais vastos e de qualificação dos processos de pesquisa.

Para Balzan (2000, p.119), “a situação em que encontra o ensino em uma dada instituição é condição fundamental para que mudanças necessárias possam de fato ser implementadas”. Logo, compreender os objetivos inerentes à avaliação, bem como os papéis e os indivíduos que integram a instituição corroboram na investigação e busca de respostas para as inquietações que integram constantemente os desafios da educação e os processos de melhorias.

Ainda, perscrutar o panorama dos estudantes e dos processos de ensino no qual estão inseridos, mobiliza a clarificação de elementos e contextos, até então, comum para todos, principalmente daqueles que não tão favoráveis.

Numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento de pesquisas ou de

levantamento de informações junto aos sujeitos que integram uma instituição, inevitavelmente, problemas virão à tona, bem como críticas.

Para Sobrinho (2003, p.135), a pluralidade de modos de constituição do objeto está diretamente vinculada à complexidade da avaliação, tanto do ponto de vista das concepções quanto das práticas. Sendo assim, não se trata de uma tarefa fácil estabelecer os elementos do objeto e objetivos da avaliação, haja vista que não se refere a uma mera área do conhecimento, tampouco a elementos e limites pré-definidos, mas que perpassa uma dinâmica histórica, social e de poder.

Deste modo, a avaliação institucional se configura como um instrumento interno e integrado que leva em conta diversos fatores concernentes à instituição, seja a universidade ou a escola. É elemento essencial para a gestão democrática nas instituições de educação, haja a vista a relevância da comunidade escolar ou universitária no processo de avaliação do ponto de vista do ensino, da aprendizagem, da qualidade da gestão e da instituição seja como avaliadores ou avaliados.

Considerando que a avaliação, quando inserida em um núcleo de poder, é permeada por um campo de contradições, as problemáticas não devem ser vistas isoladamente, haja vista as suas relações com os eventos presentes no cotidiano social.

De acordo com Sobrinho (2003, p.136), a multidimensionalidade da avaliação permite compreender a sua estrutura e finalidades, dado um contexto histórico no qual ela se insere.

Com o fortalecimento dos programas de avaliação dos serviços públicos propagados pela ideologia do bem-estar social estadunidense e pelas próprias tendências liberais conservadoras e neoliberais que se espalharam nos demais países ocidentais, o aparato legal adquiriu valores, principalmente, enquanto instrumento de regulação das relações entre governo, população e recursos públicos.

Deste modo, a avaliação, sendo um instrumento processual que orienta e instrumentaliza inovações para a educação, possibilita também compreender o contexto e as ações praticadas pelas instituições, bem como estruturá-las a fim de atender interesses políticos e sociais, mesmo diante de uma hegemonia de forças e contradições em sociedades plurais e democráticas.

Sobrinho (2003, p. 100) evidencia que as avaliações empiricistas e objetivistas “carregam os significados de medida e controle”. Nessa essência, os

testes psicométricos¹⁴, com instrumentos e medidas parametrizadas, reforçavam a fidelidade às informações por meio de dados quantificáveis, o que não favorece uma análise no que tange às peculiaridades individuais, de grupos e instituições.

Em contrapartida, as avaliações de caráter epistemológico técnico e ético utilitarista¹⁵ se definem em duas categorias: *accountability* e *assessment*.

Primeiramente, é importante ressaltar que sistematizar um conceito acerca dessas formas de política e de avaliação é desafiador num âmbito que ainda exige reflexões no campo teórico e conceitual, haja vista algumas fragilidades na construção dessa cultura. Desta maneira, para que possamos nos orientar, destacam-se as perspectivas de Sobrinho (2003) e Afonso (2010), por meio dos trabalhos referenciados de Schedler (1999, *apud* Afonso, 2010).

Sobrinho, por meio da definição de Llavada, explicita que a *accountability*:

Diz respeito a ideias como responsabilidade pública, eficiência, prestação de contas e bom uso dos recursos. Em outras palavras, é a comprovação dos resultados obtidos em comparação com as metas ou objetivos estabelecidos antecipadamente no tocante a rendimentos educacionais e a prestação de contas da utilização do dinheiro público com a que a instituição contou (Sobrinho, 2003, p. 101).

Em vista disso, o avanço da centralização no âmbito político e social, o processo de organização das formas de desempenho, bem como a estrutura de objetivos da instituição com vistas a atender ao que dela é exigido, têm feito parte das mais diversas conjunturas.

Afonso (2010) ressalta que esta concepção no campo da avaliação tem feito parte da realidade de alguns países cujo movimento democrático tem demandado participação crítica e ativa dos cidadãos.

Contudo, há fragilidades na construção e consolidação de uma cultura social e política democrática de *accountability*.

Na perspectiva de Afonso:

¹⁴Os testes psicométricos se configuram como instrumento de avaliação-medição como componente central da psicometria, um ramo da Psicologia, que consiste em testes de verificação, mensuração e quantificação da aprendizagem dos estudantes (Sobrinho, 2003, p. 17).

¹⁵No âmbito técnico, a avaliação faz uso da psicometria com o intuito de determinar o rendimento de indivíduos, de grupos ou categorias. No âmbito ético-utilitarista, a avaliação assume o caráter da responsabilidade pública, a prestação de contas e bom uso dos recursos públicos (Sobrinho, 2003, p. 101-103).

Há também demandas que são influenciadas por razões mais instrumentais e de controle, ou que visam atender a lógicas que alimentam ou exacerbam desigualdades competitivas, ainda que, como acontece frequentemente em educação, pretendam justificar-se como sendo uma consequência compensatória inevitável de perda de poder, nomeadamente do Estado, em decorrência de processos de autonomia e/ou descentralização. Estas perspectivas e lógicas contraditórias, com ênfases e consequências diversificadas, atravessam igualmente e de forma crescente as políticas públicas educacionais (Afonso, 2010, p. 148).

Assim, por meio da introdução de mecanismos de *accountability* e dos discursos que os permeiam, é possível indicar que tais ações não são necessariamente democráticas.

Para Sobrinho (2000, p.102), um dos motivos refere-se ao financiamento da educação e à inserção das instituições ao modelo econômico vigente, uma vez que as “universidades e demais instituições educativas de nível superior devem estar mais intimamente latreladas às empresas e ao mundo do trabalho, devendo lhes dar respostas com agilidade e eficiência.”

Além disso, sob a perspectiva de Afonso (2010), as concepções de *accountability* têm em seu âmago a intenção de atender às demandas das desigualdades e dos modelos competitivos, principalmente no campo da educação, e justificar a perda de poder do Estado em detrimento de uma construção de um processo de autonomia e descentralização.

Para isso, consideremos as dimensões estruturantes de Schedler (1999, apud Afonso, 2010): a informação, a justificação e a imposição ou sanção. Embora não seja um modelo completo de definição para a *accountability*, estes três elementos podem orientar o entendimento dessa modalidade política e de avaliação.

O modelo de prestação de contas abrange as duas primeiras dimensões, cujas prerrogativas de acesso e de divulgação de informações, quando regulamentadas de forma legal, têm o papel de dar justificativas e também de responder a possíveis indagações, orientando de maneira formativa e argumentativa o debate para um olhar mais crítico e consistente. A terceira dimensão, a qual denominamos de “imposição ou sanção” (*enforcement*) integra o papel de impor sanções, ainda com consequências negativas, e atribuição ou indução de responsabilidades de forma coativa e persuasiva, bem como a compensação dos resultados por meio de recompensas.

Afonso (2010) realça que o modelo de *accountability* no âmbito da educação, principalmente no que se refere ao papel dos professores, é algo extremamente crítico

e que exige uma prática responsável para construção de consensos nas relações dialógicas, principalmente quando se trata do papel do professor:

Neste sentido, por exemplo, se esperarmos que os professores prestem conta aos pais sobre o progresso escolar dos filhos, esses mesmos professores também terão expectativas legítimas para esperar que os pais reforcem os cuidados com os processos de aprendizagem. Ou seja, expectativas e responsabilidades são recíprocas, não deixando, apesar disso, de poder estar em confronto com perspectivas diferentes (e eventualmente conflituais) sobre o que conta como aprendizagem, e que formas são mais eficazes para que essa mesma aprendizagem aconteça de forma significativa (Afonso, 2010, p. 155).

Logo, levando em conta essas perspectivas deslindadas por Sobrinho e Afonso, é possível observar que *accountability*, embora integre como uma categoria das políticas de avaliação, ela não é a avaliação em si. Sendo assim, dentre os mecanismos de *accountability*, *assessment* e *enforcement*, que de certa forma se configuram como elementos privilegiados nos setores econômicos e governamentais, a avaliação deve ser um elemento a parte e de caráter educativo e formativo nos aspectos cognitivos, sociais e culturais.

Para tanto, Afonso corrobora a ideia de que a *accountability*:

Pressupõe a existência de professores bem preparados sob o ponto de vista científico, metodológico e pedagógico, predispostos a tomar decisões face à complexidade dos processos de ensino e aprendizagem, e capazes de justificar de forma consistente as suas práticas e decisões educativas (Afonso, 2010, p. 160).

Considerando este entendimento, Afonso (2010) defende que o modelo interpretativo das informações e de processos formativos valorizam o desenvolvimento pedagógico com vistas à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, ao contrário da tendência que valoriza os testes standardizados cujas informações são predominantemente quantitativas e que não garante a consistência da fundamentação da *accountability*.

Afonso (2010) consolida a concepção de que a avaliação é “condição para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização”. Para mais, num pano de fundo mais complexo, as formas de tratamento acerca da avaliação estão muito atreladas aos objetivos postos que desvelam uma concepção de avaliação e de educação.

Sobrinho (2003, p. 148) reitera a relevância da compreensão da complexidade

que envolve o cenário educacional e da avaliação, uma vez que “se estas não levadas em conta, é muito provável que a avaliação se reduzirá à medida e controle e, portanto, uma intervenção externa com nenhum pouco valor educativo e com forte ênfase reguladora”.

Para tanto, a despeito das premissas burocráticas e das formas de execução e reprodução de modelos, a avaliação deve nortear a construção de sentidos das práticas educativas em um protótipo de reflexão contínua como prisma estruturante de formação.

Sobrinho (2003, p. 149) acentua um pressuposto pertinente quanto ao “grande interesse dos Estados liberais e neoliberais pôr em causa os graus de satisfação dos usuários e da opinião pública em geral”. Por este ângulo, os aspectos relativos aos investimentos, equidade, produtividade, eficiência e eficácia, inclusive apresentados pelo referido autor, são elementos que compõem as concepções de avaliação e que merecem enfoques para fomentar as perspectivas e aprofundamento das discussões para uma possível distinção de cada unidade que integram o entendimento acerca da avaliação.

Ademais, Sobrinho (2003, p. 149) sobreleva dois polos que podem contribuir com a apreensão a respeito da complexidade que envolve a avaliação: primeiro é o entendimento da avaliação como forma de controle com o intuito de verificar a conformidade e o segundo é relacionar a avaliação a uma crítica e ou a uma manifestação dos propósitos de educação em uma determinada instituição. Ainda, Vial (2001 p. 41, *apud* Sobrinho, 2003, p. 149) sistematiza essa dicotomia como um “conflito entre dois *logos*, dois registros de palavras, duas falas o da *Ratio* (‘avaliar é ser justo, objetivo’) e o do *Pathos* (‘avaliar é acompanhar, cumprir, amar’)”.

Deste modo, no que condiz à avaliação de sistemas educacionais, sob a ótica de Pinto (2013), está se formaliza na seguinte condição de larga escala:

De forma externa à escola e tem como finalidade principal averiguar a equidade e a eficiência dos sistemas nos processos de ensino e de aprendizagem e, a partir dos seus resultados, subsidiar os órgãos formuladores das políticas nas tomadas de decisões voltadas à gestão” (Pinto, 2003, p. 3).

Para compreendermos as peculiaridades da avaliação de sistemas educacionais, Sobrinho (2003, p. 149) reitera que, predominantemente, apresenta-se duas características relevantes em seus processos e finalidades: o caráter quantitativo

e comparativo ou caráter classificatório. Nessa conjuntura, em que de um lado, os recursos podem medir, classificar, selecionar ou regular, e que de outro lado, os insumos podem aprimorar as percepções, a formação, a interpretação, a construção de sentidos e de novos encaminhamentos e de emancipação são princípios que, ao passo que se divergem, também se perfazem, principalmente numa seara de tantas contradições e diversidades.

Diante dessa dicotomia, Sobrinho (2003) aponta duas perspectivas que perpassam as avaliações de sistemas: **a perspectiva empírico-racionalista**, enquanto objetos de avaliações tecnoburocráticas e **a perspectiva naturalista**, enquanto objeto de formação, emancipação e de democracia.

Nesse sentido, Sobrinho (2003, p. 150) define a **perspectiva empírico-racionalista**, em sua essência, como uma concepção vinculada à epistemologia positivista e à filosofia essencialista, cuja realidade é para ser assimilada.

Pode ser fragmentada, desmontada e compreendida por uma única referência, sem que haja necessidade de relacionar as distintas partes e de levar em conta a pluralidade e as diferenças (Sobrinho, 2003, p. 150).

Logo, sob essa perspectiva, Sobrinho (2003) conceitua que os avaliadores têm um caráter e um comportamento objetivo em relação ao objeto, sobre o qual não há quaisquer interferências para a modificação da realidade avaliada, sobretudo, apenas fragmentam os elementos na iminência de conhecer e evidenciar o contexto avaliado.

Além disso, Sobrinho (2003, p. 151) indica que o principal papel do avaliador “é fornecer as informações o quanto possível objetivas e inquestionáveis” em conformidade com métodos quantitativos para fins de medidas exatas e possíveis comparações e classificações.

Nesse âmbito das características da perspectiva empírico-racionalista, Sobrinho (2003, p. 151) reafirma que além de qualquer técnica ou metodologia que se utilize nessa perspectiva, “trata-se de uma ontologia e de uma epistemologia, ou seja, de uma concepção de mundo, que produz, dentre outros enfoques particulares, uma visão da educação e sociedade”. Portanto, embora a metodologia quantitativa tenha uma notoriedade na fundamentação e nos processos dessa perspectiva, ela não é exclusiva desse prisma, haja vista a possibilidade de adaptação ao objeto e aos objetivos pretendidos.

Ainda nesse campo, dois mecanismos fulguram essa perspectiva: os de comparação e os de controle. De acordo com Sobrinho (2003, p. 151 e 152), no que concerne aos mecanismos de comparação, a referência é definida “como um estado, uma linha de base, uma padrão, regras coletivas que orientam as ações”. Já no que toca aos mecanismos de controle, estes se configuram por meio da verificação da aprendizagem, cuja modalidade se faz presente na educação e que tem como base o currículo e seu conjunto de conteúdos programáticos.

Ardoino expressa sobre a finalidade das formas de controle:

O controle dos conhecimentos, da qualidade de um produto, das exigências de certa atividade, da execução de programa, da implementação de uma política, do cumprimento de uma tarefa, constitui uma função crítica simples, necessária, que pretende verificar a *conformidade* em relação com uma norma, um modelo, ou programa, ou pelo menos a medida em que se distancia deste (Ardoino, 2000, p. 23, *apud* Sobrinho, 2003, p. 154).

Portanto, dentre os instrumentos utilizados para a medição dos conhecimentos, controle das instituições e modelação dos sistemas, Sobrinho (2003, p. 152-155) cita os exames gerais e as avaliações objetivas como itens e práticas recorrentes de fins de controle utilizadas por governos e instituições. Segundo Sobrinho (2003, p. 152), “com a emergência do neoliberalismo e os ajustes econômicos e consequentes crises de financiamento da educação, desde, os anos 1980, os exames gerais ganharam ainda maior ênfase”. Quanto às “avaliações objetivas”, estas se caracterizam pelas linhas de base de nível individual, ou seja, de cada estudante avaliado e de nível organizacional, que contempla as instituições e sistemas.

Para Sobrinho (2003, p. 155), para essas linhas de base supracitadas, a homogeneidade dos exames gerais ou dos instrumentos de avaliação com objetivos de testagem é considerada “uma modalidade avaliativa eficaz e bastante adequada aos objetivos de controle de informações relativas a determinado sistema, sobretudo quanto ao domínio de conteúdos curriculares”. Também, é uma forma de levantar informações acerca do desempenho para, posteriormente, comparar, classificar e ou hierarquizar cada sujeito envolvido ou grupos participantes.

Deste modo, Sobrinho (2003, p. 155) acentua as formas de classificação como meios de informar e justificar ao governo, haja vista as “necessidades que este tem em termos de controle e regulação, mas também consiste em orientação para o

mercado, consumidores e candidatos a clientes da educação”. Do ponto de vista pedagógico, embora a avaliação com objetivos tenha um caráter disciplinar e de modelação, também apresenta um intuito formativo se pensarmos em uma concepção de investigar e compreender os processos além do desempenho dos estudantes.

Ainda, para Ferraço (2010, p. 117), o quanto foi desenvolvido o currículo, reduzido as desigualdades e o quanto o trabalho docente foi racionalizado e disciplinado são aspectos que fazem parte dos procedimentos de reflexão acerca dos exames.

Portanto, dando importância ao que foi referido por Sobrinho (2003) e Ferraço (2010), é essencial compreender que nem toda resposta evidenciada pelo estudante revela uma aprendizagem. Sobrinho (2003, p. 157) ainda reitera que o significado de uma resposta em avaliação só atribui sentido quando esta passada ser incorporada a um “universo de conhecimentos, sentimentos e habilidades, a ponto de lhe possibilitar novas atitudes em sua vida pessoal e social”.

Sendo assim, a avaliação formativa só adquire um aspecto instrutivo e educacional quando é possível de se refazer os caminhos percorridos para reconduzir o trabalho pedagógico e a trajetória do estudante, superando o que Abrecht (1994, p. 18-19, *apud* Sobrinho, 2003, p.157) define de “estado de conhecimento”. Em suma, a proposição de aclarar os processos e o percurso trilhado pelos estudantes, identificar e conhecer os mecanismos que favorecem os processos de aprendizagem, resultam, consecutivamente, em meios de sobrelevar as adversidades.

3.2 O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – SAEB

As iniciativas de implantação e desenvolvimento de avaliações têm expressado as premissas de uma agenda mundial associadas a uma concepção de promoção e aprimoramento da educação e de ponderações acerca da qualidade do ensino ofertado pelos sistemas educacionais.

Nesse percurso, o advento das pesquisas internacionais e brasileiras sobre a educação abarca em seus processos uma série de influências e uma diversidade de agentes que estruturam e institucionalizam não apenas os sistemas de avaliação, mas também a sua relevância nas políticas educacionais.

Ainda, num campo que avultua uma complexidade de compreensões e

controvérsias, as discussões em torno das políticas de avaliação se reduzem diante das repercussões.

Nesse sentido, Franco (2004, p. 45) ressalta que as avaliações podem colaborar significativamente com as políticas educacionais, sendo um ponto de partida para a caracterização de vantagens e contraposições para um contexto de avaliação.

Para tanto, os estudos sobre a educação em âmbito internacional influenciaram as formas de pesquisa em relação à educação brasileira e, principalmente, nos processos de institucionalização de um sistema de avaliação da educação básica no Brasil.

Sendo assim, é considerável destacar a relevância do Relatório Coleman (1966) no desenvolvimento das pesquisas educacionais. Advindo de um contexto estadunidense como exigência da Lei dos Direitos Civis em que se destacou as informações acerca da cor, raça, religião, nacionalidade e níveis socioeconômicos, a pesquisa também contemplou os aspectos educacionais concernentes à escola, ao corpo docente, à comunidade escolar e aos estudantes com o intuito de aferir competências verbais e não verbais e aplicar as políticas de melhorias na educação a partir das informações levantadas e suas variáveis.

De acordo com Bonamino e Franco (1999, p.102), os dados alcançados pela pesquisa revelaram que, numa ótica da variabilidade socioeconômica, o desempenho de crianças de uma comunidade relativamente homogênea e de níveis socioeconômicos mais baixos apresentaram resultados piores em relação às crianças de uma comunidade mais heterogênea e em um mesmo nível socioeconômico.

A partir dessas informações, Bonamino e Franco (1999, p. 102) destacam que ações das políticas norte-americanas de educação conduziram a um modelo compensatório e com indicações de remanejamento e de equilíbrio racial e cultural nas escolas, corroborando em críticas à Teoria do Capital Humano e à atribuição remidora da educação.

Seguidamente à pesquisa de Coleman e Forquin (1995, *apud* Bonamino e Franco, 1999, p. 103), destacam-se outras pesquisas que alcançaram resultados semelhantes, tais como o Relatório Plowden, publicado na Inglaterra em 1967, e outras que foram desenvolvida na França.

Em conformidade com Bonamino e Franco (1999, p. 103), as primeiras críticas a esse arcabouço científico e sociológico da educação foram apontadas especialmente em relação aos elementos técnicos e políticos. Dentre as críticas mais

evidentes centraram-se ao próprio modelo de exame que não explicita as medidas de investimentos resultando em possibilidades de regressão, bem como tendência os investimentos educacionais em escolas com estudantes de maior nível socioeconômico. Outra crítica expressiva centrou-se nas políticas de compensação na educação, cujo fundamento evidenciava que o fracasso das crianças de minorias étnicas e populares estava relacionado à desvalorização de culturas específicas, inclusive mobilizada pelos currículos e ferramentas de pesquisa, o que poderia supervalorizar algumas culturas e menosprezar outras.

Diante disso, as dissuasões referentes à mobilidade social e à educação, primordialmente, sobre o papel das variáveis socioeconômicas no desempenho escolar não foram minimizadas.

No que tange ao Brasil, Bonamino e Franco (1999, p.103) destacam que, na década de 1970, a recém criada pós-graduação deu início aos estudos e críticas à situação grave da educação no país. Inicialmente, sob influências da sociologia radical americana de Bowles, Levin e Gintis e da sociologia francesa de Bourdieu, as produções de informações se deram internamente nas universidades, sobretudo, sob muitas as limitações organizacionais e financeiras em investimentos e desenvolvimentos de pesquisas em larga escala e de uma cultura acadêmica que pudesse aprofundar nas possibilidades de investigação, ainda que quantitativamente sobre as questões sociológicas.

Bonamino e Franco (1999, p. 104) salientam que, segundo Campos (1960), Gouveia (1967) e Bessa (1971), as primeiras pesquisas concentraram-se na investigação acerca do acesso a determinados níveis de ensino ou fracasso em uma determinada etapa escolar concomitante aos aspectos sociodemográficos, em levantamento de informações sobre o acesso ao ensino superior e sobre fatores determinantes de escolarização. Ainda, uma segunda perspectiva de compreensão sobre as formas de acesso ao ensino superior também colaborou para os processos de informações e compreensões acerca da Educação. De um lado, Barroso e Mello (1975) desvelam a associação de base de dados sobre o acesso da mulher no ensino superior e, de outro lado, Siano (1977) coadjuva com contributos acerca dos condicionantes sociais aos triunfos do vestibular. E, por fim, uma terceira dimensão contemplou as condições de escolarização na América Latina por meio do Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Econômica-ECIEL, em que Castro, Sanguinety (1978), Lacerda (1979) e Silva (1979) sobrelevam quais fatores são

determinantes para o acesso e garantia da Educação na América Latina.

Goldberg *et al.* (1981, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 105), Brandão, Baeta, Rocha (1983) ressaltam que os anos de 1980 foram determinantes para o desenvolvimento de pesquisas que abarcam os aspectos intraescolares e as possibilidades de equação dos fatores sociais, escolares e desigualdades educacionais no Brasil.

Nesse conjunto de estudos acerca dos coeficientes intra e extraescolares da educação básica, destacam-se como pioneiros na área de pesquisa de avaliação do rendimento escolar: a Fundação Carlos Chagas, a Fundação Cearense de Pesquisa, a Universidade Federal do Ceará – UFCE - e o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro – EDURURAL, que contou com contribuições de pesquisadores estrangeiros no desenvolvimento do programa.

Segundo Harbison e Hanusedk (1992, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 105), o Programa EDURURAL permitiu estruturar, mesmo em um caráter experimental, um esquema longitudinal de avaliações a fim de coletar “informações sobre variáveis intraescolares e socioeconômicas e de adotar a abordagem de valor agregado que objetivava mensurar os progressos cognitivos de cada aluno a cada biênio”.

Ademais, em consonância com Gatti (1994, *apud* Bonamino e Franco, 1999, p. 105), os trabalhos desenvolvidos pela Fundação Carlos Chagas ganham valor no sentido de um estudo etnográfico em regiões rurais do Programa EDURURAL que explicava algumas razões, dentre elas:

O baixo rendimento curricular das crianças e o grande número de repetência decorrente de um conjunto de fatores, como baixos salários, influência políticas na designação de professores e infraestrutura curricular insuficiente, além de precariedades associadas às condições de vida dos alunos e suas famílias, em especial no que se refere às condições de saúde (Gatti, 1994, *apud* Bonamino e Franco, 1999, p. 105).

Desta forma, um dos maiores problemas que marcaram o contexto educacional brasileiro foi a manutenção de altas taxas de reprovação, cujo motivo mobilizou o aprofundamento de pesquisas e formulação de pesquisas que pudessem colaborar na resolução desta problemática. Fernandes (1997, *apud* Bonamino; Franco (1999, p. 106) e Mainardes (1994) apontam que as políticas de “não reprovação” não só já tiveram suas expressões na história da educação brasileira, como também tiveram contribuições da UNESCO nos processos de experimentações e

implementações de promoções de reprodução automática nos estados de São Paulo entre 1962 e 1972, Santa Catarina entre 1970 e 1984 e Rio de Janeiro entre os anos de 1979 e 1984.

Dentre os primeiros impactos, Bonamino e Franco (1999, p. 106) destacam “os problemas da repetência que careciam de articulação, tanto com visões pedagógicas capazes de interpretar as causas do altos índices de repetência na série inicial, como com propostas desenhadas para a superação do problema”, como também a queda da qualidade do ensino de forma implacável, especialmente nos estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina.

As mudanças no contexto político brasileiro, sobretudo, em relação ao retorno das eleições diretas e com renovações nos governos estaduais e na coordenação das redes de ensino, em conformidade com Bonamino e Franco (1999, p. 106), resultaram consecutivamente em modificações no âmbito pedagógico e organizacional. Dentre as primeiras ações propostas foi a resolução da reprovação de crianças na 1ª série pertencentes às camadas mais populares, implantando como medida de apoio às mudanças o ciclo básico de dois anos para a alfabetização.

De acordo com Silva e Davis (1993, p. 27, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 107), essa medida não só gerou resistência por parte do grupo de educadores, como também mobilizou fóruns de debates como proposta ampla de política educacional e pedagógica e que ressoa em outras políticas públicas educacionais voltadas para a fundamentação, material didático e avaliação.

Concomitante a essa ampla proposta para uma educação mais inclusiva e de combate à repetência, não apenas foram sistematizadas medidas severas à possibilidade de retenção do aluno na última série do ciclo de ensino fundamental, sendo inclusive como um dos problemas dessa política, como também se apresentaram resultados relativamente satisfatórios em relação ao ciclo básico apontados pelos secretários desse período. Silva e Davis (1993, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 107) ressaltam que essas experiências inspiraram outras ações e, principalmente, medidas mais ousadas de avaliação continuada, ao passo que, também, muitas controvérsias foram levantadas no que condiz à validade das informações oficiais divulgadas pelos órgãos responsáveis pela educação e aos aspectos referentes à promoção e evasão de alunos no Sistema Nacional de Educação.

Em decorrência desses fatores, o Ministério da Educação consolidou um

modelo de diagnóstico de fluxo de alunos e de mudanças metodológicas de sistematização de dados e de estatísticas. Embora o poder público tenha adotado essas medidas, Bonamino e Franco (1999, p. 108) evidenciam que os pesquisadores da época enfatizaram que as taxas de evasão eram muito baixas e que o atraso no início da escolarização não era uma questão expressiva, mas sim a repetência ocasionada pela baixa qualidade do ensino ofertado.

Assim, na década de 1980, deram-se os primeiros passos para a implementação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, com o propósito de averiguar o alcance em relação à oferta da educação pública básica à sociedade, bem como o desempenho dos estudantes inseridos no sistema.

Num período marcado por implementações significativas de reformas em âmbito educacional não só no Brasil, mas, sobretudo, na América Latina, um movimento profundo e hermético implicou em intervenções demasiadas em frentes importantes tais como: o currículo, a avaliação educacional, a estruturação das políticas de financiamento da educacional, dentre outras. Em consonância com Castro, Carnoy (1997, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 108-109), e Bomeny (1997), o Banco Mundial teve uma expressiva relevância nos processos e nas interferências das políticas educacionais, inclusive envolvendo setores empresariais ligados à pesquisa em educação por meio da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) que, num conjunto de proposições de universalização da educação e de sua qualidade, também imprimiram interesses corporativos dessa seara na construção e no encadeamento das políticas educacionais.

E sob uma agenda mundial de implementação de políticas educacionais, inclusive no Brasil, Bonamino e Sousa (2012, p. 375) ressaltam que especialmente na década de 1990, as avaliações ganham destaque “com elementos comuns a propostas realizadas em outros países”, além de associarem-se “à promoção da qualidade do ensino, estabelecendo, no limite, novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais”.

Nesta circunstância, Lauglo (1997, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 110) revela a prioridade do Banco Mundial em seu currículo voltada para o desenvolvimento de “habilidades cognitivas básicas”, tendo como referência, segundo Torres (1996, p. 141, *apud* Bonamino e Franco (1999, p. 110), as concepções de César Coll, cujo professor de origem espanhola, prestou assessorias aos governos,

especialmente, ao Brasil.

Por conseguinte, Bonamino e Franco (1999, p. 110) deslindam que o Sistema de Avaliação da Básica, o SAEB, surge concomitante às propostas do Banco Mundial, especialmente a partir do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e da “necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste no âmbito da Educação”.

Para dar o primeiro passo na implementação deste propósito, juntamente com as intenções do MEC, foram desenvolvidas algumas práticas, tais como:

Iniciativas que redundaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau - SAEP. Já em 1988, houve uma aplicação piloto do SAEP nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o intuito de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos. No entanto, dificuldades financeiras impediram o prosseguimento do projeto, que só pôde deslanchar em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou recursos necessários à viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (Bonamino; Franco, 1999, p. 110).

Deste modo, de acordo com a versão 1.0 dos Documentos de Referência do Sistema de Avaliação de Educação Básica¹⁶, bem como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep)¹⁷, que integram o Ministério da Educação, definem e estabelecem o SAEB como um “conjunto de avaliações externas em larga escala que permite o Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante”.

No que tange aos objetivos gerais do SAEB, inicialmente, de acordo com as pesquisas de Bonamino e Franco (1999), a partir dos documentos oficiais, apresentam os seguintes expressos:

¹⁶O Documento de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica representa um conjunto de orientações para o desenvolvimento das edições do SAEB. Atualizado, publicado e divulgado no ano de 2018, este instrumento apresenta a Matriz-Mestre do SAEB, o delineamento para a Matriz de Referência para os Questionários, as Matrizes de Referência para os Testes Cognitivos do Ensino Fundamental, contemplando todos os componentes imprescindíveis para elaborar os instrumentos de medida utilizados pelo Sistema e para a produção de informações no tocante à qualidade da Educação Básica brasileira. (Brasil, 2018, p.6).

¹⁷O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), foi criado em 1937 tendo como denominação “Instituto Nacional de Pedagogia”, sendo transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) em 1997 e como órgão responsável pelas evidências educacionais atuando em três esferas importantes: avaliação e exames educacionais, pesquisas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 04 dez. 2023.

Desenvolver e aprofundar a capacidade avaliativa das unidades gestoras do sistema educacional (MEC, secretarias estaduais e órgãos municipais); regionalizar a operacionalização do processo avaliativo, criando nexos e estímulos para o desenvolvimento de infraestrutura de pesquisa e avaliação educacional; propor uma estratégia de articulação dos resultados das pesquisas e avaliações já realizadas ou em vias de implementação. (Brasil/MEC/INEP, s.d, p.3, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 111).

Ainda, num segundo ciclo do SAEB, realizado no ano de 1993, o mesmo trazia o seguinte objetivo para esta etapa:

Fornecer elementos para apoiar a formulação, reformulação e monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação; promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento institucional, organizacional e operacional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB; incrementar, descentralizar e desconcentrar a capacidade técnico-metodológica na área de avaliação educacional no Brasil (Brasil/MEC/INEP, 1995; Brasil, PNUD, 1992, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 111).

Alinhando às proposições de Bonamino e Franco (1999), é notável o papel descentralizador na construção de uma “cultura de avaliação” dentro do sistema de educação e de uma centralização no que condiz às definições, organização e monitoramento das condições educacionais do país a fim de apoiar a formulação de políticas públicas por parte do Inep/MEC.

Como exemplo dessa descentralização e de uma construção inicialmente coletiva, numa primeira etapa de implementação do SAEB no sistema nacional de educação, Bonamino e Franco (1999, p. 112) reiteram que houve “participação efetiva de equipe de professores e especialistas das secretarias estaduais de educação que, se responsabilizaram pela aplicação e posterior correção das provas, segundo instruções elaboradas pela Fundação Carlos Chagas”. Além disso, na edição seguinte, as equipes de professores e de secretarias estaduais de educação se envolveram “na análise dos problemas acontecidos tanto na fase de levantamento de informações e dos resultados relativos ao primeiro ciclo, como na elaboração das provas” (Brasil, 1995, p. 13-14, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 112).

Hodiernamente, em conformidade com o Documento de Referência do SAEB, o referido Sistema de Avaliação tem com objetivo em relação à Educação Básica:

(i) avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais; (ii) produzir indicadores educacionais para o Brasil suas regiões e Unidades da Federação e, quando possível, para os municípios e as instituições escolares, tendo em vista a

manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento das séries históricas; (iii) subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento das políticas públicas baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e (vi) desenvolver competência técnica e científica na área da avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa.” (Brasil, 2018, p. 6).

Desta maneira, o SAEB se institui como principal sistema de avaliação da qualidade da educação básica brasileira e integra, segundo Bonamino e Sousa (2012), à primeira geração de políticas públicas de avaliação em larga escala.

Conforme Brasil (2018, p. 6-7), as edições do SAEB acontecem a cada dois anos e avaliam uma amostra dos alunos matriculados, atualmente, no 2º ano, 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio de escolas públicas e privadas em área urbana e rural”. Ademais, o SAEB é estruturado sob um arcabouço normativo que orientam a constituição de suas matrizes e a operacionalização consecutiva.

No que condiz à atual Matriz de Referência de Avaliação, em consonância com o Documento de Referência do SAEB (Brasil, 2018, p. 6 -7), esta é delineada com base num “modelo de avaliação e conceito de qualidade” norteados pelas discussões entre a equipe técnica do Inep e especialistas de várias áreas correlatas à educação. Ajustado segundo as premissas do Plano Nacional de Educação, em conformidade com a Lei nº 13.005 de 2014, e conforme as decisões a partir dos debates entre os membros da Comissão de Especialistas nomeados por meio da Portaria Inep nº 203/2018, a Matriz-Mestre de Referência de Avaliação representa a macroestrutura que ampara a construção de instrumentos e das duas principais “micro-matrizes”: a “Matriz de Referência de Questionários” e a “Matriz de Referência dos Testes Cognitivos para o Ensino Fundamental”.

No que toca à Matriz-Mestre de Referência do SAEB, o referido instrumento sistematiza um conjunto de contributos de apoio à formulação, acompanhamento e aprimoramento das políticas com vistas à inclusão e à equidade propostas pela Educação para Todos - Unesco.

Conforme Brasil (2018), este objeto desvela:

Uma proposta sintonizada com os grandes processos de pactuação em favor do direito à educação, cujo mais recente marco, a Declaração de Incheon (UNESCO, 2015), indica a educação como o principal impulsionador para o desenvolvimento e o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento (ODS), definidos por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Sustentável (ODS), definidos por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20). Com efeito, esta proposta busca ampliar a discussão da avaliação, agregando novas dimensões e enfatizando a importância do desenvolvimento de instrumentos capazes de iluminar o debate sobre como enfrentar e superar os desafios (Brasil, 2018, p. 6).

Sobretudo, o Documento de Referência do SAEB (Brasil, 2018, p. 16) destaca a Matriz-Mestre de Referência do SAEB enquanto produto de estudos e debates acerca da avaliação educacional atendendo às demandas no domínio da Conferência Nacional da Educação (CONAE) de 2014 e aos seguintes documentos: Matriz de avaliação da educação infantil 2018, Timms 2015, Pisa 2015, Proposta de Matriz para Questionário para o Pisa 2021, Questionário da Avaliação Nacional da Alfabetização, Matriz de Questionário do SAEB de 2001 e outros recursos.

Portanto, o SAEB alicerça os seus objetivos em sete eixos que visam medir a qualidade da educação: Equidade, Direitos Humanos e Cidadania, Ensino-Aprendizagem, Investimento, Atendimento Escolar, Gestão e Profissionais Docentes conformemente à seguinte composição:

Figura 2 - Os Eixos da Qualidade da Educação Básica



Fonte: Brasil (2018, p.17)

Sendo assim, o Documento de Referência do SAEB (Brasil, 2018, p. 17-24) evidencia que os eixos não apenas estabelecem como apoiam a elaboração de conceitos, as possibilidades de aferição por meio do Sistema de avaliação e

consolidação de informações, bem como a formulação de propostas para a investigação, caracterização e acompanhamento de ações e políticas educacionais em âmbitos além do Inep e MEC, como também como instrumento de aprimorar “as demandas sociais por direitos”

Em suma, os eixos que compõem a Qualidade da Educação Básica declarados no Documento de Referência do SAEB (Brasil, 2018, p. 17-34) apresentam contributos que têm como referência aspectos norteadores denominados como “Tópicos a serem medidos” que possibilitam compreender o processo educativo, realizar recortes e aprofundar aspectos específicos além da aferição contextual ou de desempenho da aprendizagem como “produto” da prática social.

Ainda, nesse sentido, segundo o Documento de Referência do SAEB (Brasil, 2018, p. 11-40), mesmo com os avanços em seu desenvolvimento, no que condiz à Matriz de Questionários, esta ainda necessita de reformulação, embora a sua construção sempre esteve em processo, mas de forma desigual em relação ao progresso dos Testes Cognitivos e consecutivamente de sua Matriz. Essencialmente, a Matriz de Referência de Questionários foi apresentada em sua primeira versão em 2001 e, desde então, “alterações pontuais foram realizadas sem que fosse feito o registro técnico-metodológico que as respaldasse e que acabaram descaracterizando o modelo inicial”.

Além disso, de acordo com Brasil (2018, p. 40), muitos itens apresentaram equívocos na sua formulação resultando em desvios circunstanciais de informação prejudicando o acompanhamento desses dados e fortalecendo os argumentos de uma necessidade de reformulação da Matriz de Referência de Questionários.

Sob a ótica de Bonamino e Franco (1999, p. 113-115), é relevante destacar que, inicialmente, nos primeiros ciclos do SAEB, os instrumentos contextuais valorizaram “as características socioeconômicas e culturais sobre os hábitos dos estudos dos alunos” e “as condições intra-escolares intervenientes do desempenho do aluno”, resultando em um distanciamento das pesquisas internacionais que apontavam a relação das desigualdades sociais, as diferenças sociais e familiares, as e outros fatores extraescolares sobre o fracasso e a evasão dos estudantes, além das diferenças pedagógicas e, sobretudo, que ainda permanecem até os dias atuais como dificultadores na efetivação de informações e nas possibilidades de articulação das políticas educacionais e políticas sociais mais abrangentes.

No que toca aos Testes Cognitivos, os documentos do SAEB salientam:

Os testes cognitivos do Saeb são elaborados com base em matrizes de referência, desenhadas a partir de uma *síntese* do que é comum a diferentes propostas curriculares estaduais, municipais e nacionais, além da consulta a professores e especialistas nas áreas de língua portuguesa e matemática e do exame dos livros didáticos mais utilizados nas redes e séries avaliadas. (BRASIL, 2018, p. 6).

Num panorama histórico, a aplicação dos Testes Cognitivos do SAEB é marcada por dois significativos formatos e períodos: formato amostral de 1990 a 2003 e formato censitário a partir de 2005.

Tendo como referência o Histórico do SAEB apresentado no Portal do Inep, a primeira edição de 1990 aconteceu de forma amostral em escolas públicas do Brasil tendo com o público-alvo estudantes das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental abordando os componentes de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação.

De acordo com Bonamino e Franco (1999, p. 116-119), inicialmente os testes sofreram críticas por parte das secretarias estaduais de educação e que foram observadas pelas equipes técnicas estaduais e, posteriormente, foram dados os pareceres com indicações fundamentais para a qualificação no âmbito dos testes cognitivos. Posteriormente, com os esforços do MEC, foram procedidos levantamento de propostas curriculares e a validação das “grades curriculares mínimas comuns”, considerando o que seria essencial direcionando para a construção de uma matriz.

Ainda, Bonamino e Franco (1999, p. 118) complementam que no terceiro ciclo do SAEB, realizado em 1995, o Sistema teve influência da terceirização junto à iniciativa privada por meio das Fundações Carlos Chagas e CESGRANRIO em convênio com o MEC. Tal ação envolveu todo o processo de “seleção de amostras, elaboração os itens e confecção dos cadernos de teste, padronização e elaboração de manuais e vídeo de treinamento de procedimento de aplicação dos instrumentos – provas, questionários e formulários – distribuição dos materiais às sedes das secretarias estaduais de educação.” (Fontanive, 1997, *apud* Bonamino; Franco, 1999, p. 118).

A partir disso, conforme Bonamino e Franco (1999, p. 119), tais ações se materializaram em poder de formulação, elaboração e controle pelo Inep. A gestão do SAEB pelo Inep marca uma responsabilidade em planejar os instrumentos cognitivos,

fundamentar matrizes de referências voltadas para as questões curriculares, além de alinhar às perspectivas do Banco Mundial, haja vista que este órgão tem sido influente no financiamento das políticas de avaliação.

Deste modo, Bonamino e Sousa (2012, p. 376-377) elucidam que os Testes Cognitivos, estruturados em um formato de Teoria de Resposta ao Item (TRI)¹⁸, que “permite estimar as habilidades dos alunos independentemente do conjunto de itens respondidos”, consideram o que “todos os alunos deveriam saber e ser capazes de fazer ao final de determinados ciclos de escolarização”. Ademais, ressalta-se que os resultados favorecem o diagnóstico e a medição da qualidade da educação básica, haja vista que os resultados são divulgados em uma configuração mais agregada, mas não possibilita o acompanhamento e a mensuração individual do desempenho dos estudantes.

Conforme Klein (2009, *apud* Silva; Carvalho, 2022, p. 30-31), a metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI), também adotada pelo SAEB em 1995, surgiu como “tentativa de melhorar a apresentação dos resultados visando superar a divulgação dos mesmos simplesmente por meio de percentual de acertos e compará-los em diversos contextos.” Para mais, a TRI considera a “consistência da resposta segundo o grau de dificuldade de cada questão” (Brasil, 2020, *apud* Silva e Carvalho, 2022, p. 31).

Ainda em 1995, de acordo com Brasil (2020), foram avaliados de forma amostral os estudantes das 4^a, 8^a séries do Ensino Fundamental e 3^a série do Ensino Médio nos componentes de Língua Portuguesa e Matemática. Em 1997, manteve-se o mesmo público-alvo, porém com a inclusão do componente de Ciências Naturais no âmbito da Física, Química e Biologia e com aplicação de itens adequados a uma escala de proficiência a partir de uma Matriz de Referência com habilidades e competência para cada etapa escolar.

Em 1999, de acordo Brasil (2020), os testes cognitivos mantiveram o mesmo público-alvo de forma amostral e incluindo, num formato piloto, os componentes das Ciências Humanas (História e Geografia).

No ano de 2001, em conformidade com Brasil (2002, p. 7, *apud* Bonamino;

¹⁸A Teoria de Resposta ao Item (TRI) é um conjunto de modelos matemáticos onde a probabilidade de resposta a um item é modelada como função da proficiência (habilidade) do aluno (variável latente, não observável) e de parâmetros que expressam certas propriedades dos itens. Quanto maior a proficiência do aluno, maior a probabilidade de ele acertar o item. (Klein, 2009, p. 27)

Sousa, 2012, p. 118), o SAEB adquire robustez a partir do documento SAEB 2001: novas perspectivas. Com a premissa de “definição, revisão e construção dos instrumentos que integraram o sexto ciclo de avaliação”, o Inep trouxe referências teóricas, conceituais e metodológicas para orientar os processos de reelaboração dos seus instrumentos.

A partir de 2005, por meio da Portaria MEC nº 931 de 21 de março deste ano, o SAEB passa por uma reestruturação. Dentre as mudanças, inclui a composição de duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), que ficou posteriormente conhecida como Prova Brasil. Nesta configuração, a ANEB contemplou estudantes de escolas públicas e privadas, sob o critério de ao menos dez estudantes por turma, com enfoque na gestão da educação básica. Do outro lado, a Prova Brasil (ANRESC) (atual Prova SAEB), traz um formato de avaliação censitária, atendendo ao critério de contemplar todas as escolas públicas do Brasil que atendessem no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série/5º ano) e dos anos finais (8ª série/9º ano) do Ensino Fundamental a fim de oportunizar resultados por escola. (Brasil, 2020).

Ao adotar essa medida de avaliação censitária, alguns pesquisadores trazem à tona o debate acerca da *accountability* enquanto mecanismos de responsabilização e formas de controle.

Para Silva e Carvalho, este modelo de avaliação expressa:

Políticas neoliberais no campo educacional, fazendo com que o sistema de avaliações atue como fiscalizador das escolas, ocasionando inversão de papéis, ou seja, as escolas (gestores, professores e alunos) são penalizadas pela qualidade educacional e não as políticas educacionais e/ou ausência deles (Silva e Carvalho, 2022, p. 32).

Freitas (2014) acrescenta:

Em geral adotam avaliação censitária países comprometidos com a teoria da responsabilização, ou seja, que querem identificar o aluno, o professor e a escola para poder estabelecer algum tipo de responsabilização (leia-se algum tipo de contingência) que leve, em sua visão, estes atores a melhorarem. Sua filosofia educacional baseia-se no entendimento de que a escola vai mal porque os professores e gestores não realizam o seu trabalho adequadamente. (Freitas, 2014, s.p.)

Nesta etapa do SAEB, tendo em vista o caráter censitário da avaliação, Bonamino e Sousa (2012, p. 378-380) definem esse formato de “segunda geração de avaliação”. Esse modelo foi idealizado para produzir informações a respeito do ensino ofertado pelos municípios e escolas e “auxiliar os governantes nas decisões sobre o direcionamento técnico e financeiro e no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas visando a melhoria da qualidade do ensino”. Essa geração de avaliação definida por Bonamino e Sousa indica a superação aos limites dos desenhos amostrais do SAEB ao retratar as especificidades dos municípios e escolas na formulação de políticas, contudo o discurso da melhoria dos indicadores educacionais e a mobilização da sociedade em favor da qualidade da educação direciona o contexto de responsabilização por melhorias por meio do acompanhamento dos dados, resultados e também do currículo no sentido do que as escolas fazem e como fazem.

Em 2007, seguindo o modelo anterior por meio da aplicação da ANEB e da Prova Brasil (ANRESC), também foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁹ estabelecendo integrações com o SAEB por meio das médias desempenho apuradas em suas avaliações e com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas por meio do Censo Escolar (Brasil, 2020).

Nas edições de 2009 e 2011, de acordo com o Inep (Brasil, 2020), o SAEB prosseguiu com os parâmetros das edições anteriores.

Em 2013, o SAEB incorpora uma nova reestruturação tendo em vista as demandas do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), e cujas ações incluíam a implantação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) conforme prevista na Portaria nº 482 de 7 de junho de 2013 do MEC. Portanto, nessa edição, os estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental foram incluídos de modo censitário com o intuito levantar insumos acerca dos processos de alfabetização em leitura e

¹⁹O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, com o intuito de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB tem como finalidade representar um indicador nacional que possibilite o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade possa se mobilizar em busca de melhorias. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a média de desempenho apresentados nos exames do Inep (Prova Brasil (atual Prova SAEB) aferida a cada dois anos e a taxa de rendimento escolar (aprovação) obtida por meio do Censo Escolar realizado anualmente. O Inep, por meio do IDEB, estabelece metas diferenciadas para cada escola e rede de ensino. A meta nacional para até 2022 é de que todas as escolas públicas brasileiras atinjam 6 pontos até o ano 2022, correspondendo à média dos sistemas educacionais de países desenvolvidos. (Brasil, MEC, 2018). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: 15 dez. 2023.

escrita e matemática. Além disso, para os estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental, foram inseridos, em caráter experimental e amostral, testes de Ciências Humanas e da Natureza, cujos resultados não foram apresentados publicamente. (Brasil, Inep, 2020).

Na etapa do ano de 2015, conforme o Inep (Brasil, 2020), o SAEB atendeu os estudantes de 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental de forma censitária e amostral no âmbito das escolas privadas avaliando-os nos conhecimentos de Língua Portuguesa e Matemática. No que tange aos estudantes do 3ª e 4ª série do Ensino Médio, estes foram avaliados de forma amostral tanto na rede pública, quanto na rede privada de ensino. Os Testes Cognitivos contemplaram também apenas os componentes de Língua Portuguesa e Matemática. A inovação implementada nesta edição inclui a Plataforma Devolutivas Pedagógicas que, para o Inep, se configura dentre as ferramentas que mais se aproximam do significado de avaliação em larga escala e o contexto escolar, haja vista que, a partir dos dados levantados de cada realidade, a plataforma possibilitava o acesso a várias funções e conteúdos de apoio aos professores e gestores para o planejamento e aprimoramento de ações junto aos alunos.

Além desta ferramenta, o Painel Educacional foi uma plataforma digital implantada no ano de 2015 pelo Inep. De acordo com apresentação feita pelo próprio Instituto (Brasil, 2020), esta plataforma tem como propósito agregar informações sobre o cenário educacional das Unidades da Federação e dos municípios brasileiros em um ambiente que evidencie um contexto histórico da comunidade escolar, acadêmico e da sociedade como um todo a partir das avaliações em larga escala, especialmente do SAEB como instrumento além dos aspectos referentes aos testes cognitivos. Diferentemente da Plataforma Devolutivas Pedagógicas, o Painel Educacional tem como público-alvo os gestores municipais e estaduais da educação, haja vista que o papel principal deste instrumento é oferecer insumos para as políticas públicas contemplando questões ligadas à **trajetória** (matrículas, médias de estudantes incluídos, taxas de aprovação, reprovação, de abandono, distorção idade-série); **contexto** (indicador socioeconômico, de complexidade de gestão escolar, formação docente e IDEB) e **aprendizagem** (participação dos estudantes na respectiva rede).

Neste sentido, embora com finalidades distintas de apoio aos atores da educação, em que de um lado, a Plataforma Devolutivas Pedagógicas apresenta um

caráter mais cognitivo e específico da docência e dos estudantes, e do outro lado, o Painel Educacional traz um panorama mais amplo, contextualizado e coerente, sob a ótica de Macedo e Basso (2021, p. 4-13), as plataformas ainda carecem de abordagens ligadas às questões não cognitivas, principalmente, aquelas relacionadas às desigualdades e ao funcionamento da gestão.

Em 2017, de acordo com o Inep (Brasil, 2020), o SAEB contemplou testes cognitivos de Língua Portuguesa e Matemática em uma estrutura de avaliação censitária inclusive para a 3ª série do Ensino Médio. Ademais, no que se refere aos resultados, além do ensino fundamental, também foi incluído o Ensino Médio no SAEB e, consecutivamente, nos indicadores do IDEB.

No tocante às características vigentes dos Testes Cognitivos do SAEB, segundo o Documento de Referência do SAEB Brasil (2018, p. 46), as Matrizes de Referência ainda precisam ser ajustadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada em 20 de dezembro de 2017, e cuja regulamentação por meio da Resolução CNE nº2/2017 prevê os prazos para a adequação tendo em vista as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) até o ano de 2021. O Documento ainda deveda, por meio de um calendário de implementação, que a partir da edição do ano de 2019 haveria alguns ajustes nos testes cognitivos em consonância com a BNCC para os estudantes do 2º ano e 9º ano do Ensino Fundamental.

Contudo, levando em consideração o calendário previsto no Documento de Referência do SAEB Brasil (2018, p. 46), é possível apontar que, por meio da Portaria nº 271 de 22 de março de 2019, cumpriu-se apenas a meta para a prova do 9º ano do Ensino Fundamental de Ciências da Natureza e Ciências Humanas de forma amostral alinhada à BNCC conforme a Resolução nº 02/2017. Em contrapartida a meta prevista no calendário de implementação para 2019 é alcançada no ano de 2023 conforme o detalhamento da Portaria nº 267 de 21 de junho de 2023.

Para mais, na edição de 2019, as avaliações ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização, Prova Brasil (ANRESC) e ANEB (Avaliação da Educação Básica) passam a ser denominadas apenas como SAEB “acompanhando as etapas, áreas do conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos” (Brasil, 2020).

Ainda, dentre os encaminhamentos para a reestruturação do SAEB, o Inep incluiu a aplicação da avaliação para as turmas de Educação Infantil em caráter amostral (Brasil, 2020). Denominado pelo Inep como um “estudo-piloto”, a avaliação

segue a Matriz de Referência de 2018 em formato de questionários eletrônicos direcionados para diretores escolares, professores e secretários municipais e estaduais de educação.

Por fim, na edição de 2021 do SAEB, em meio à pandemia da COVID-19, a aplicação das avaliações aconteceram de forma presencial mediante as condições e protocolos sanitários. O SAEB contemplou de forma amostral os estudantes dos 2º anos do Ensino Fundamental das instituições públicas e privadas; de forma censitária aos estudantes de escolas públicas e amostral aos estudantes de escolas privadas dos 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e estudantes da 3ª e 4ª série do Ensino Médio (Brasil, 2020).

Principalmente, na edição de 2023, tendo como referência a Portaria MEC nº267 de 21 de junho de 2023, as diretrizes para a realização do SAEB evidenciam o alcance das ações previstas no Calendário de Implementação da Matriz de Referência para os Testes Cognitivos no Documento de Referência do SAEB (Brasil, 2018, p. 46).

Deste modo, nessa conjuntura das reformas e das implementações de políticas educacionais no Brasil, é meritório ressaltar que há razões para levar em consideração os prós e contras no que tange ao campo da avaliação educacional no Brasil.

Do ponto de vista dos dispositivos favoráveis em relação à avaliação, sobretudo em relação ao SAEB, Franco (2004, p. 45) acentua que este projeto representa “um instrumento condutor do currículo nacional” e, além disso, em congruência com as concepções de Gimeno Sacristán, um catedrático da Didática, Organização Escolar e das Reformas Educacionais da Espanha, Franco (2004, p. 45) complementa que “a avaliação de sistemas não pode ser descartada com tanta facilidade, pois não se pode condenar os gestores a atuar sem informações básicas sobre as redes de ensino”.

Ademais, conforme as percepções de Bonamino e Sousa (2012), o entendimento sobre a avaliação não apenas favorece as apreensões acerca do currículo de forma mais consistente, como incita o desafio em congruar os objetivos e os planos em prol de uma política pública educacional que minimize ou equalize os impactos das transferências das responsabilidades aos atores escolares pela qualidade da educação tendo em vista um aprofundamento além dos dados quantitativos.

Portanto, o debate deve centrar-se em duas questões cruciais sobre as formas de condução da avaliação enquanto sistema da educação básica pública: as tomadas de decisões que determinam o direcionamento da avaliação com possibilidades e contribuições para o fortalecimento das políticas educacionais e quais decisões inviabilizam o avanço da formulação e implementação de políticas públicas para a Educação.

3.3 O SAEB E SUAS RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

Com a efetivação das políticas de avaliação no sistema de educação brasileiro, em especial, o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que se apoia nas demandas vigentes dos contextos políticos, dos organismos que operam junto ao poder público e da própria legislação, dentre elas a Lei da Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação, uma pluralidade de iniciativas tem sido adotada pelos municípios em decorrência da necessidade de formulação e implementação de políticas e práticas educacionais.

Sobretudo, com a ampliação do acesso à educação básica pública, dentre as problemáticas ainda vigorantes nesse contexto se destacam a garantia e as possibilidades de progresso da qualidade do ensino ofertado aos estudantes das escolas públicas.

Para atender aos propósitos de garantir um ensino público de qualidade, muitas iniciativas têm sido adotadas pelos municípios brasileiros, principalmente, o uso das avaliações em larga escala e suas ferramentas como instrumento de apoio às políticas de gestão da educação básica.

Bauer *et al.* (2017, p. 3) deslindam que muitos estudos divulgados apontam contribuições levando em conta as peculiaridades de cada cenário, contudo, “não apoiam interpretações de tendências dominantes para o conjunto das municipalidades”.

Todavia, para reconhecer as dimensões dos processos das redes de ensino municipais, particularmente, no que condiz às avaliações educacionais e seus impactos nas políticas adotadas, Freitas e Ovando (2015, p. 964) evidenciam que, com a incorporação da Prova Brasil (atual Prova SAEB) e com a implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, os municípios têm se envolvido com

os usos desses instrumentos em suas redes, entretanto, “as características desse processo são pouco conhecidas, por se tratar de algo recente e múltiplo”.

Nesse sentido, é dispendioso compreender o papel e a relevância do SAEB e do IDEB para o entendimento das estratégias adotadas pelos municípios e as atribuições das políticas públicas para a educação, haja vista que o governo federal, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2008, p.4), define como objetos de melhorias: os testes cognitivos do SAEB como instrumento de evidências acerca do “desempenho dos alunos da educação básica, permitindo uma análise com vistas a possíveis mudanças de políticas públicas de educação e de paradigmas utilizados nas escolas brasileiras de ensino fundamental e médio” e também como ferramenta para avaliar “competências construídas e habilidades desenvolvidas” e detectar dificuldades de aprendizagem; e o IDEB como um dos eixos descritos pelo PDE como um objeto para “realizar uma transparente prestação de contas para a sociedade de como está a educação em nossas escolas”, além de incorporar ao MEC enquanto mecanismo para a oferta de apoio técnico e financeiro à educação com vistas à ascensão da qualidade.

Deste modo, no que tange ao IDEB, Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 2) ressaltam que o “IDEB trouxe para o debate educacional a importância de as escolas brasileiras também serem avaliadas através do desempenho dos seus alunos e da trajetória escolar dos mesmos”. Além disso, com a reestruturação do SAEB a partir de 2005, inclusive por meio de uma avaliação censitária, tem favorecido o levantamento de informações e resultados por unidades escolares e municípios brasileiros.

Concomitante à incorporação do SAEB e do IDEB, Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 3) exprimem que as concepções de *accountability* ou responsabilização também integram a dimensão pública, principalmente no que toca à divulgação dos resultados, ao papel da escola e da comunidade escolar frente a essas informações, culminando em debates e críticas no campo educacional.

Levando em consideração as premissas de Freitas e Ovando (2015, p. 965-966) de que as práticas de avaliação educacional configuram “uma problemática com amplo leque de questões postas à pesquisa em educação”, muitos atores e fatores respondem aos mecanismos de avaliação por meio dos órgãos públicos e de monitoramento, principalmente, pelo fato de que todas essas demandas incitam pesquisadores do campo de análise de políticas públicas educacionais, quanto ao

entendimento de que a política e a gestão da educação básica vai além da ordem pública federativa brasileira.

Portanto, no intuito de compreender os usos da avaliação e da avaliação de sistemas, em conformidade com Freitas e Ovando (2015, p. 965), é fundamental atentarmos em alguns fatores: eficácia escolar, regulação e indução da educação, concepção mercadológica de educação, a instrumentalização dos processos gerenciais em detrimento da gestão democrática e os processos de centralização e regulação homogênea da educação pública por meio da normatização e dos encaminhamentos pedagógicos, dentre outros.

Sendo assim, no que condiz aos fatores da eficácia e da regulação e indução da educação, conforme Freitas (2007, *apud* Santos, Nunes, Ferreira, 2022, p. 3), o IDEB mobiliza uma concepção de modelo ideal para o sistema educacional, de modo que crianças e adolescentes tenham acesso a uma escola na qual de fato possam aprender sem perda de tempo nas questões de aprendizagem e de repetência.

Além disso, sob a ótica de Freitas e Ovando (2015, p. 970), o IDEB no seu ideal de eficiência e eficácia da educação básica (Ensino Fundamental e Ensino Médio) apresenta-se uma ênfase por parte do governo federal nos aspectos de “mediações técnicas e gerenciais no equacionamento da complexa coordenação federativa da prestação dessas etapas de escolarização”.

Ademais, na perspectiva de Freitas (2007, *apud* Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 3), o IDEB se trata de “uma política de responsabilização unilateral e alerta para o risco de os problemas de má qualidade serem ocultados pela proporção de aprovados, se referindo ao indicador de rendimento da fórmula do IDEB”, além de prejudicar um real diagnóstico haja vista que o indicador de desempenho representa uma média dos estudantes que pode ser permeada por alguns fatores, dentre eles, a compensação de estudantes com baixo desempenho e com alto desempenho, dando enfoque maior a esses últimos violando a factual efetividade do acesso e o direito à educação.

Tendo como alusão às proposições de Almeida, Dalbhen, Freitas (2013, p. 1169) citadas por Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 3) de que a escola é a “única responsável pelo desempenho de seus alunos sem qualquer vinculação deste com seu entorno social, a rede de ensino à qual pertence e com as políticas públicas às quais está, direta ou indiretamente, submetida”, é evidente que as contradições

perpassam pelos atores governamentais, pelos atores da educação (educadores, gestores e professores) e pela própria sociedade.

No que se refere aos atores governamentais e da sociedade, levando em conta de que os instrumentos ofertados pelo SAEB podem oportunizar uma avaliação e uma aferição da educação com insumos mais consistentes tendo como referência os sete eixos da qualidade da educação, a partir da ótica de Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 3), é concebível entender que a atribuição da qualidade recai internamente aos muros das escolas, sobretudo, sobre o eixo do Ensino Aprendizagem, haja vista o posicionamento dos governos e da mídia na divulgação dos resultados e informações por meio de “rankings entre as escolas, como se esse fosse o principal objetivo”, estimulando uma competição entre as unidades das redes de ensino e a perene busca por resultados satisfatórios em detrimento de uma análise mais profunda sobre o verdadeiro contexto escolar.

Bauer *et al.* (2017, p.7), por meio de uma pesquisa acerca da avaliação realizada junto aos dirigentes municipais de educação ou profissionais da educação por eles indicados, desvelam que a indução de melhorias de qualidade do ensino ofertado e dos índices ligados ao fluxo, evasão e repetência foram estritamente referenciados ao Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e, principalmente, em razão das preocupações relacionadas ao Ministério da Educação (MEC), ao Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)²⁰ e ao Plano de Ações Articuladas (PAR)²¹.

²⁰O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) foi um programa concebido no âmbito do Fundescola, enquanto objeto do acordo de empréstimo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, que teve como objetivo ser uma ferramenta de gestão da escola e para a escola com o intuito de auxiliar a comunidade escolar na identificação e no enfrentamento de desafios a partir de uma realidade legítima, do debate no coletivo e participativo, com atendimento primordial às escolas com baixo rendimento no IDEB. Com base nos documentos publicados, o programa aconteceu ao longo das décadas de 2000 e 2010. As escolas priorizadas pelo programa contavam com o apoio do MEC por meio de incentivos financeiros e de operacionalização de todo ou parte do planejamento. Disponível em: <https://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola>. Acesso em: 05 jan. 2024.

²¹O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de políticas educacionais. O PAR foi idealizado enquanto ferramenta de gestão a ser utilizada por municípios, estados e pelo Distrito Federal por um período de quatro anos. A partir de uma concepção sistêmica e estratégica, o PAR tem como objetivo favorecer a continuidade das ações educacionais, inclusive em situações de mudanças de gestores, instituindo como elemento significativo para a promoção de políticas de Estado na Educação. O FNDE é órgão que se responsabiliza por gerir taticamente e operacionalmente os módulos do PAR por meio do SIMEC (Sistema Integrado ao Monitoramento, Execução e Controle do MEC), verificando a viabilidade, a necessidade de demandas, a coerência do que foi solicitado pelos entes federativos junto ao Censo Escolar. Com a validação, estabelece-se o PAR para os entes da federação. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/voce-sabe-o-que-e-o>

Freitas e Ovando (2015, p. 970) complementam que esse conjunto de ferramentas do governo federal se configurou articuladamente à avaliação e aos instrumentos de indução e regulação da educação, principalmente, o âmago das percepções referentes ao desempenho cognitivo dos estudantes estimula uma visão reducionista da educação brasileira e que o IDEB isoladamente não favorece as possibilidades de ampliação e aprofundamento do real sentido avaliativo.

Para mais, Bauer *et al.* (2017, p. 8) salientam que os gestores colocam como prioridade a melhoria dos resultados do IDEB dos municípios, a aprendizagem dos estudantes e a obtenção de informações para a definição de prioridades da gestão da educação municipal.

Do prisma dos atores da educação, do ponto de vista de Ortigão (2010, *apud* Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 4), desde a década de 1960, a investigação acerca dos baixos rendimentos dos estudantes “tem sido feita, nos discursos e imaginários educacionais e suas respostas buscam responsabilizar, na maioria das vezes, o professor”, principalmente, num contexto em que a corresponsabilização de todos que envolvem a aprendizagem dos estudantes deveria ser atendida por todos: alunos, professores, gestores, famílias e comunidade escolar como um todo.

No que tange aos encaminhamentos pedagógicos pelas Secretarias Municipais de Educação, mecanismos de apresentação de resultados, usos dos instrumentos do SAEB, implementação de avaliação institucional em rede e uso dos resultados têm feito parte do movimento de gestão desses órgãos.

Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 4) sobrelevam que “desenvolver estratégias de apresentação dos resultados das avaliações em larga escala, capazes de promover a apropriação e compreensão desses resultados pelos gestores e professores não tem sido uma tarefa simples.” Uma das ações estratégicas utilizadas pelas redes municipais de ensino se destaca a iniciativa da avaliação institucional.

Bauer *et al.* (2017, p.10), em uma pesquisa desenvolvida com 1573 municípios, observaram que 977 (62,1%) afirmaram adotar essas ferramentas de avaliações institucionais, haja vista as possibilidades de coletar evidências acerca dos processos educacionais, tais como: “a instituição escolar, o aluno, os profissionais de ensino, os resultados de desempenho da rede de ensino e a própria gestão da rede”.

Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 4-5) também apontam que essas ferramentas ganham enfoque aos processos reguladores do ensino e da aprendizagem, bem como de intervenções e redirecionamento de práticas a partir da promoção de estudos e discussões desses aspectos tendo como eixo norteador as abordagens do IDEB para as interpretações pedagógicas.

Neste sentido, tendo como referência as pesquisas de Bauer *et al.* (2017, p.11), dentre os depoimentos apresentados pelos gestores das secretarias municipais de educação, se destacam a avaliação institucional como instrumento possível para “conhecer a realidade de cada escola, o desenvolvimento do trabalho pedagógico da instituição, bem como monitorar e acompanhar a consecução do projeto pedagógico, das propostas pedagógicas/curriculares e dos investimentos”.

Além disso, estes instrumentos reproduzem as ideias da *accountability* por meio da prestação de contas e responsabilização em dois âmbitos: a escola e a comunidade escolar por meio das famílias.

Bauer *et al.* (2017, p.11) desvelam que, em relação ao cenário da escola, os gestores das secretarias municipais de educação entendem que a avaliação institucional permite “qualificar a gestão”, “melhorar a gestão administrativa e pedagógica” por meio da avaliação dos trabalhos desenvolvidos pela gestão e das possibilidades de oferecer recursos de apoio à gestão escolar. Do outro lado, no que condiz ao cenário da comunidade escolar e família, esse modelo de avaliação favorece a integração da escola com esses atores como forma de “escuta aos responsáveis”, “levar os pais para a escola”, “identificar a percepção que os pais e alunos têm da escola”, além de promover práticas de gestão democrática e participativa.

Complementando as elucidações supracitadas, Freitas e Ovando (2015, p. 974), em uma pesquisa com 10 municípios sul-mato-grossenses, explanam que o uso das avaliações nacionais e da própria rede se resumem em:

Estudo dos resultados pelos gestores e docentes, discussão dos resultados entre pais e mestres, realização de atividades de formação continuada programada a partir das evidências trazidas pelas avaliações nacionais; acompanhamento pedagógico com base nas evidências trazidas pelas avaliações, todavia, essas iniciativas eram eventuais e predominantemente assistemáticas (Freitas; Ovando, 2015, p. 974).

Dentre as iniciativas próprias de domínio pedagógico, em contextos informais, Freitas e Ovando (2015, p. 974) explicitam que os atores envolvidos nas Secretarias Municipais de Educação promovem ações de observações, conversas, encontros, reuniões assistemáticas sem quaisquer preocupações técnicas ou objetivos pertinentes e registros que possam promover alguma repercussão ou continuidade de ações, programas ou projetos públicos voltados para a educação.

Do panorama do currículo, Bauer *et al.* (2017, p.10) aclaram, por meio de consulta junto aos municípios, que a maioria das redes utilizam documentos curriculares de nível nacional, bem como as matrizes de referência da Prova Brasil (atual Prova SAEB). Em contrapartida, percebe-se um antagonismo no que toca às percepções da importância das avaliações e da Prova SAEB e ao uso de modo compreensível no cotidiano educacional.

Conforme Bauer *et al.* (2017, p.10-11), tendo em vista o levantamento realizado junto a um grupo de municípios, de uma consulta feita aos professores, 79% entendem que as avaliações corroboram nas possibilidades de adequações curriculares das redes municipais. Por outro lado, as mesmas redes municipais, por meio de uma consulta junto aos responsáveis pelas secretarias de educação, apresentaram em menor destaque, que as avaliações institucionais, enquanto ferramentas de monitoramento para a qualidade da educação, impactam de alguma forma no estabelecimento de “parâmetros ou padrões de avaliação e de currículo para todas as escolas da rede”.

Em relação às demais iniciativas pedagógicas de cunho formal realizadas pelas Secretarias Municipais de Educação, Freitas e Ovando (2015, p. 976) apontam por meio de pesquisas desenvolvidas:

(a) Reuniões avaliativas; (b) reuniões com diretores escolares; (c) reuniões com coordenadores pedagógicos; (d) reuniões realizadas com a comunidade escolar; (e) encontros da equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação com diretor escolar; coordenador pedagógico e professor para estudar os casos de rendimento e aproveitamento escolares insatisfatórios; (f) visitas escolares com fins de observação da gestão e do ambiente escolar.

Freitas e Ovando (2015, p. 975) aludem, por meio de uma pesquisa junto à 10 redes municipais sul-mato-grossenses, na perspectiva majoritária dos professores, as relações das Secretarias Municipais de Educação no tocante às escolas de suas redes demonstram um caráter unilateral, haja vista que as SMEs tomavam as próprias

decisões em virtude dos resultados das avaliações e do IDEB, especialmente no âmbito pedagógico e de formação continuada.

Ao que concerne aos profissionais da educação, Bauer *et al.* (2017, p.12-13) elucidam que, em pesquisas realizadas junto a 1573 municípios, as Secretarias Municipais de Educação declaram que realizam avaliações dos docentes. Dentre os principais motivos levantados concentram-se o apoio à implantação de políticas educacionais e estratégias de gestão, estímulo ao desenvolvimento profissional, aperfeiçoamento da atuação pedagógica e desempenho profissional, melhorias dos processos e resultados e regulamentação da carreira docente frente aos dispositivos de estatutos e/ou planos de carreira que normatizam a atuação e a avaliação docente.

Na perspectiva dos dados e da pesquisa supra referidos, Bauer *et al.* (2017, p.13) salientam que a avaliação dos docentes acerca das questões de assiduidade, pontualidade, comprometimento, rotatividade, entre outros, podem apoiar as decisões administrativas referentes à gestão de pessoas. Além disso, de um lado, há grupo de SMEs que veem esses modelos de avaliação da produtividade dos profissionais do ensino como forma “contribuir para o crescimento individual no contexto da profissão docente, colimando em avanços na trajetória profissional”, enquanto do outro lado, há um grupo de SMEs que consideram a avaliação profissional docente como pressuposto para o “aperfeiçoamento da atuação pedagógica e/ou desempenho do professor”.

Por fim, no que tocante aos usos e demais finalidades da avaliação pelas Secretarias Municipais de Educação, é notável a aplicação dessa ferramenta com o intuito de regular e induzir suas redes, tendo em vista os parâmetros estabelecidos pelo âmbito federativo da União, contudo, levando em consideração a literatura aqui apresentada e os resultados das pesquisas coletadas junto aos municípios em relação aos sistemas de avaliação e de avaliação institucional, não há uma uniformidade referente ao uso desses instrumento com intuito investigativo e de análise. Freitas e Ovando (2015, p. 978) expõem que “as avaliações encontradas nas redes são usadas para fins de regulação e indução, em poucos casos encontramos seu uso formativo e para fins de diagnóstico”, enquanto Bauer *et al.* (2017, p.14) apontam que, dentre as redes pesquisadas, 84,5% fazem uso da avaliação para “identificar carências da rede” e 62,9% “diagnosticar desigualdades entre as escolas da rede”.

Mais comumente e de forma global, o uso dos instrumentos da avaliação e das avaliações de sistemas tem servido para iluminar melhorias do ponto de vista da

gestão educacional.

Por esse ângulo, Freitas e Ovando ressaltam:

Nas redes observadas, a avaliação tem sido usada para induzir, principalmente, a política de melhoria da qualidade do ensino fundamental no formato que lhe dá a esfera municipal, o qual aponta para a reprodução local da lógica por gestão de resultados (Freitas; Ovando, 2015, p. 978).

Ainda, Bauer *et al.* (2017, p.17) complementam que “os usos dos resultados das avaliações incidem em expectativas de que esses venham a ser apropriados pelas escolas com vistas à busca de aprimoramento do trabalho escolar”.

Em conclusão, no que tange estritamente ao SAEB e IDEB, Bauer *et al.* (2017, p.17) notabilizam que é comumente o desenvolvimento de práticas nas redes municipais de ensino em “estabelecer metas de desempenho além daquelas fixadas pelo IDEB, apesar de não haver informações sobre quais seriam elas nem a forma como estariam sendo discutidas ou fixadas”. Para tanto, em conformidade com Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 14), é meritório compreender que os instrumentos e insumos do SAEB e IDEB fornecem subsídios para produzir um diagnóstico, identificar problemas e realizar intervenções significativas no que condiz a “um planejamento para a otimização dos processos de ensino e aprendizagem, desde que devidamente interpretados e analisados”.

Nesse propósito, tendo em vista as apreensões de Santos, Nunes, Ferreira (2022, p. 15), é primacial que as redes de ensino, em especial, aquelas responsáveis pela educação municipal, façam uso e análises aprofundadas dos instrumentos de avaliação, principalmente, do SAEB e IDEB enquanto objetos de confrontos e consensos. Tais instrumentos podem favorecer as discussões e debates no tocante às suas propostas pedagógicas, às adequações administrativas e pedagógicas de modo a entender que em muitas ocasiões o indicador (IDEB) pode nem sempre representar um bom rendimento na Prova SAEB, a permitir com que os estudantes desenvolvam as habilidades necessárias para o mundo contemporâneo conforme os documentos vigentes e a contemplar o atendimento às fragilidades com vistas à garantia de uma educação de qualidade prevista nos preceitos da legalidade brasileira.

4 PERSPECTIVAS ACERCA DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FRANCA-SP

4.1 CONTEXTO DE PESQUISA

O presente trabalho tem como campo de análise uma Secretaria Municipal de Educação do interior do Estado de São Paulo cujo estudo em pauta situa-se na área da avaliação, dando enfoque ao Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB.

O marco temporal de estudos e análises se concentra em um período entre os anos 2016 e 2021, com o propósito de verificar prováveis medidas que foram tomadas por este órgão governamental responsável pela educação de um município paulista recorrendo aos documentos divulgados publicamente, tais como Leis Municipais, Portarias e Resoluções da Secretaria Municipal de Educação, e evidenciar possíveis proficuidades dos instrumentos do SAEB na concepção dos objetivos para a rede de ensino frente a esse sistema avaliativo, na otimização dos processos, elaboração de propostas ou reorientação dos percursos.

Ainda, entrever o desempenho dos estudantes por meio dos resultados apresentados corrobora a compreensão da avaliação do ponto de vista da Secretaria Municipal de Educação a ser analisada, quais proposições de melhorias são conjecturadas e, especialmente, se políticas públicas educacionais são planejadas e implementadas nesse sentido.

Sobretudo, evidenciar possíveis avanços ou permanências na qualidade da educação ofertada na série histórica dos indicadores entre 2016 e 2021 permitem compreender quais mecanismos foram utilizados ou não pela Secretaria Municipal de Educação frente às ferramentas que o SAEB disponibiliza e, principalmente, abarcar o progresso dos estudantes e quais foram os impactos na série de 2021 durante o período de afastamento dos alunos e alunas dos espaços escolares diante do contexto de pandemia.

A pesquisa conta com procedimentos quantitativos e qualitativos. No âmbito quantitativo, a abordagem se funda na aparição dos elementos específicos de mensagens explicitadas nos documentos a serem analisados. No âmbito qualitativo, a análise se concentra na construção de deduções e levantamento de inferências a partir de uma ou mais variáveis precisas.

4.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Para melhor satisfazer os propósitos e o desenvolvimento do presente projeto de pesquisa, utilizou-se a técnica de pesquisa de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977).

A análise de conteúdo, atualmente, pode ser definida como um conjunto de instrumentos metodológicos, em constante aperfeiçoamento, que se presta a analisar diferentes fontes de conteúdo (verbais ou não-verbais). Quanto a interpretação, a análise de conteúdo tramitam entre dois polos: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade. É uma técnica refinada, que exige do pesquisador, disciplina, dedicação, paciência e tempo. Faz-se necessário também, certo grau de intuição, imaginação e criatividade, sobretudo na definição das categorias de análise. Jamais esquecendo, do rigor e da ética, que são fatores essenciais (Freitas; Cunha; Moscarola, 1997 *apud* Silva; Fossa, 2015).

Num contexto de pré-análise a qual denominamos de “organização”, foi realizado um levantamento documental em fontes primárias recorrendo, inicialmente, às resoluções e portarias disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia ligada ao Ministério da Educação, e bibliográfico com o propósito de significar o SAEB elucidando seus objetivos e possíveis mudanças ao longo do processo de implementação e execução. Ainda, foram levantados documentos disponibilizados oficialmente pela Secretaria Municipal de Educação investigada de modo que pudesse suscitar as questões históricas do SAEB nessa rede pública de educação básica, identificar o seu papel nesse contexto e quais seriam as possíveis compreensões e preocupações em relação às melhorias da qualidade de ensino ofertado.

Após a definição do *corpus* de análise, foi realizada a leitura inicial dessas informações a fim de elaborar hipóteses e direcionamentos para a arguição. E, consecutivamente, é valoroso ressaltar a relevância dos encaminhamentos que favoreceram a escolha das informações a serem analisadas conforme a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977): a exaustividade, levando em conta que todos os elementos constitutivos do *corpus* são fundamentais para a pesquisa; a representatividade, no caso de uma necessidade de uma amostra de dados diante de uma dimensão relevante de dados; a homogeneidade, ou seja, critérios de escolha de documentos de forma singular e a pertinência, verificando se as fontes levantadas atendem ao objetivo de análise.

Numa segunda etapa, a qual denominamos como “exploratória”, foram feitas as codificações para apoiar a formulação de categorias de análise em unidades de contexto e quantificações. Em seguida, foram estabelecidas categorias de diferenciação a partir de um tema, considerando as unidades de contexto a partir dos princípios de exclusão, a homogeneidade, a pertinência, a objetividade e a fertilidade para a etapa de inferências. A posteriori, foram agrupadas as unidades de contexto em categorias similares e organizar as categorias que favoreçam a coerência do trabalho.

Por fim, foi primordial discorrer uma análise que evidencie as inferências e possíveis conclusões a partir dessas premissas suscitadas e as proposições postas nos documentos observados. Essa análise foi alinhada aos objetivos explicitados no projeto, bem como a forma de organização do conteúdo com base nos possíveis interlocutores deste trabalho. A partir da investigação, espera-se apresentar possíveis condições de melhorias para a educação municipal e na constituição de políticas públicas educacionais de forma mais efetiva.

4.3 A ORGANIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS E DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

4.3.1 A organização dos documentos

Com o propósito de atingir os objetivos apresentados neste trabalho, num primeiro momento, foram levantados os seguintes documentos fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa e que estão disponibilizados e ordenados da seguinte forma no Quadro 2.

Quadro 2 - Organização dos documentos para análise

Instituição	Documentos
União – Inep/MEC (Portarias)	Portaria nº 410 de 22 de julho de 2016 – Avaliação Nacional da Alfabetização.
	Portaria nº 447 de 24 de maio de 2017 – Dispõe sobre as diretrizes para a operacionalização do SAEB.
	Portaria nº 564 de 19 de abril de 2017 – Dispõe sobre o SAEB.
	Decreto nº 9432 de 29 de junho de 2018 – Regulamenta a Política de Avaliação e Exames da Educação Básica.
	Portaria nº 1100 de 26 de dezembro de 2018 – Dispõe sobre o SAEB para 2019.
	Portaria nº 328 de 05 de maio de 2020 – Regula a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica (SAEB).
	Portaria nº 458 de 05 de maio de 2020 – Institui normas complementares necessárias do cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.
	Portaria nº 10 de 08 de janeiro de 2021 – Estabelece os parâmetros e diretrizes gerais para a implementação do SAEB.
	Portaria nº 250 de 05 de julho de 2021 – Estabelece as diretrizes de realização do SAEB em 2021.
	Portaria nº 828 de 19 de novembro de 2021 – Prorroga o prazo de vigência da Portaria MEC nº 828.
	Portaria nº 918 de 20 de outubro de 2021 – Institui os grupos de trabalho no âmbito do MEC para disponibilização dos resultados do SAEB e IDEB em 2021.
Legislativo (Leis do Município de Franca - SP)	Lei nº 8.763, de 17 de janeiro de 2019 – Bonificação aos servidores do quadro do Magistério.
	Lei Complementar nº 376 de 16 de fevereiro de 2022 – Gratificação de Valorização do Ensino Municipal a ser paga aos Profissionais da Educação Escolar Básica.
Secretaria Municipal de Educação (Resoluções, Informativos ou Comunicados)	Resolução SME nº 035 de 12 de julho de 2019 – Dispõe sobre avaliação dos alunos na Educação Básica.
	Resolução SME nº 008 de 28 de fevereiro de 2021. Informativo SME de 08 de outubro de 2021 – Reflexões acerca da Avaliação.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

4.3.2 As categorias de análise

Com o intuito de atingir os objetivos específicos propostos, é imprescindível apoiar o trabalho em uma metodologia que assegure a organização das informações

coletadas de modo que, ao longo do processo de estudo e pesquisa, favoreça a exploração dos dados e a coerência na apresentação das análises, inferências e conclusões.

Para tanto, a partir dos documentos levantados e organizados, a metodologia de análise de conteúdo de Bardin (1977) permite organizar a análise e a caracterização do SAEB nas seguintes categorias: **disposição e diretrizes**.

No que diz respeito à categoria **disposição**, os documentos inicialmente analisados evidenciam o histórico da organização do SAEB referente aos instrumentos avaliativos que compõem o sistema, ou em outras palavras, os ciclos avaliativos. Nesse sentido, levando em conta essa categoria, o trabalho apresenta uma análise considerando as seguintes indagações norteadoras: O público-alvo do SAEB foi permanente entre os anos de 2016 e 2021? Qual é finalidade do SAEB do ponto de vista da avaliação e das políticas públicas nesse período? Houve variações na concepção de suas finalidades no período em questão?

No que toca à categoria **diretrizes**, os documentos, além de reiterarem a finalidade do SAEB, tanto do ponto de vista do sistema, quanto do ciclo avaliativo, também detalham os procedimentos e encaminhamentos a serem realizados desde a inserção de escolas públicas e privadas no processo avaliativo até a divulgação dos resultados. Deste modo, o trabalho busca apresentar uma análise considerando: Quais procedimentos e encaminhamentos foram promovidos nesse intervalo de tempo? Quais alternativas evidenciam melhorias dos processos?

Para fundamentar a construção de uma perspectiva de análise para uma rede municipal de ensino básico paulista em relação ao SAEB, inicialmente, é valoroso organizar as informações advindas dos documentos levantados em três categorias: **indicadores, disposições e políticas de bonificação**.

No que concerne à categoria **indicadores**, a análise é orientada por meio das seguintes proposições: Quais foram os avanços ou permanências da rede em relação ao SAEB? Quais ações foram realizadas? O que os documentos mencionam em relação a isso? As ações obtiveram efeitos favoráveis para a educação?

Quanto à categoria **disposições**, o trabalho elucidará uma abordagem considerando a seguinte asserção: Como a rede se organiza quanto aos mecanismos de avaliação dos estudantes?

Por fim, levando em conta as leis municipais, as **políticas de bonificação** se configuram como uma categoria relevante de análise a ser compreendida,

principalmente sobre como as políticas públicas educacionais são estruturadas e o que estas permitem em termos de melhoramento ou continuidade dos processos. Deste modo, a análise é explorada considerando as seguintes inquições: Quais são os objetivos e intenções dessas políticas de bonificação? Quais políticas públicas educacionais foram estruturadas a partir dessa política? Houve melhorias ou permanências a partir dessas políticas?

4.4 ESTRUTURA GERAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FRANCA-SP

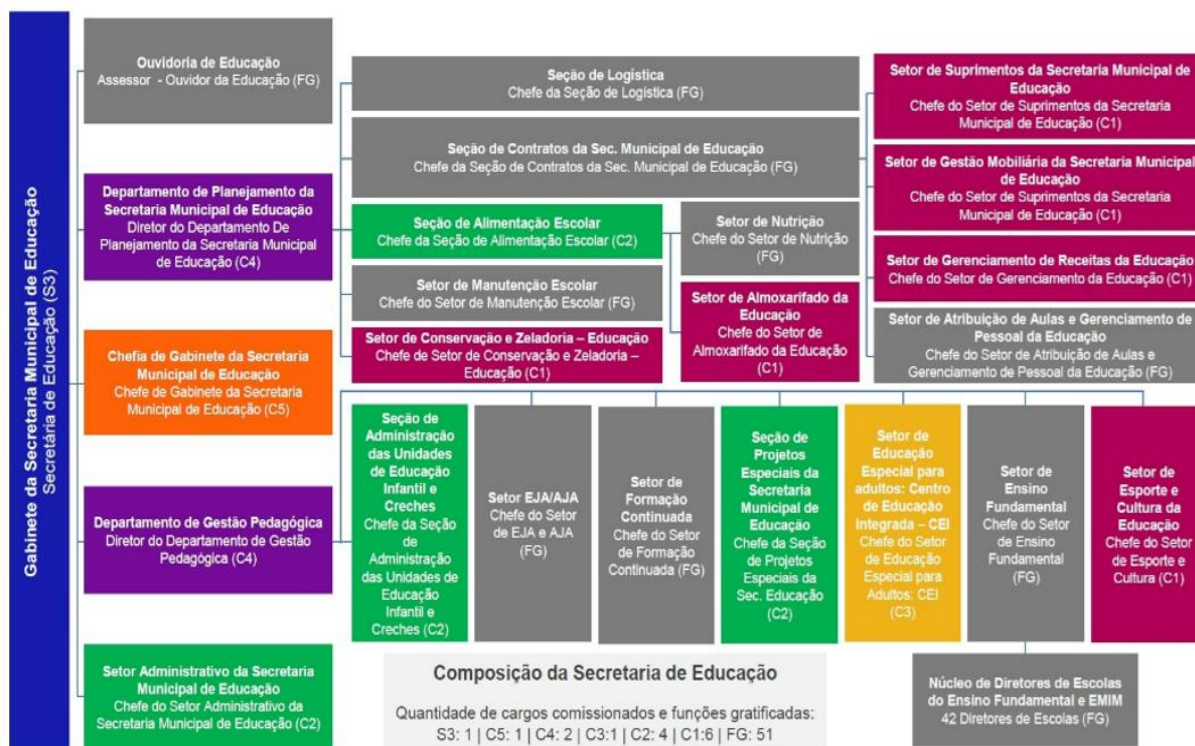
A Secretaria Municipal de Educação é uma instância da Prefeitura do município de Franca. Franca é um município brasileiro localizado no interior do estado de São Paulo, que pertence à Região Geográfica Imediata de Franca e ao Aglomerado Urbano de Franca. Franca é um município que fica a 401 km da capital estadual e a 676 km de Brasília. De acordo com as estimativas da população residente nos municípios brasileiros feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, foi estimado 352.537 habitantes. Franca é considerada como um importante centro urbano, econômico, industrial, que movimenta e atrai pessoas, principalmente, aquelas próximas do estado de São Paulo e de Minas Gerais. De acordo com o Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Franca é apontada como a 41ª cidade mais desenvolvida do Brasil e se destaca enquanto Capital Nacional do Calçado e Capital Nacional do Basquete.

De acordo com o Portal Oficial da Prefeitura de Franca, a Secretaria Municipal de Educação tem uma sede localizada na Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Francal, cidade de Franca e anuncia enquanto missão “servir a comunidade e a família garantindo educação de qualidade, assegurando acesso, permanência e sucesso de todos os alunos, promovendo uma cultura para a paz e a justiça, num processo de melhoria contínua”. (Franca, 2023)

Em conformidade com o Portal Oficial da Prefeitura de Franca e a Lei Complementar nº 352 de 2021 do município de Franca, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional, Competências, Funções, Cargos e Atribuições da Secretaria Municipal de Educação, a referida instância planeja, organiza e executa serviços voltados para a ordem pública de gestão pedagógica e administrativa da educação deste município por meio de dois grandes departamentos: Departamento de

Planejamento e Departamento de Gestão Pedagógica, além de setores ligados às questões administrativa do Gabinete da Secretaria, tais como a Ouvidoria, Setor Administrativo e Núcleo de Supervisão e Gestão Escolar.

Figura 3 - Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Franca-SP



Fonte: Franca, (2023).

O Departamento de Planejamento, localizado na sede da Secretaria Municipal de Educação, segundo a Lei Complementar nº 352 de 2021 do município de Franca e o organograma publicado no Portal Oficial da Prefeitura de Franca (2023) e no anexo VIII da referida lei, é responsável pela elaboração e coordenação dos programas de trabalho e distribuição de serviços às equipes, pela gestão administrativa da Secretaria de Educação; pelo gerenciamento das finanças da SME; pelo acompanhamento de recursos e prestação de contas com vistas ao bom funcionamento desta instância pública; pela coordenação de atividades correlatas à elaboração; acompanhamento e avaliação de peças orçamentárias; pela elaboração dos planos relativos à adequação de equipamentos escolares compatibilizando-os com as prioridades da SME e os recursos disponibilizados, pelo fornecimento e suporte de infraestrutura referentes aos aspectos dos sistemas de informação e banco de dados utilizados; pelo acompanhamento e fiscalização e execução de convênios e

parcerias firmados; pelo planejamento de construção de novos prédios escolares e coordenação de instalação de novas unidades escolares em conformidade com as diretrizes do Gabinete da Secretaria e executar tarefas afins determinadas pelo superior hierárquico.

Interligado ao Departamento de Planejamento, concentram-se os seguintes setores e seções conforme a Lei Complementar Municipal de Franca nº 352 de 2021: Seção de Logística; Seção de Contratos da Secretaria Municipal de Educação; Seção de Alimentação Escolar; Seção de Nutrição; Setor de Manutenção Escolar; Setor de Conservação e Zeladoria; Setor de Almoxarifado; Setor de Suprimentos; Setor de Gestão Mobiliária; Setor de Gerenciamento de Receitas da Educação; Setor de Atribuição de Aulas e Gerenciamento de Pessoal da Educação. Para um melhor entendimento desta organização, o detalhamento e as finalidades de cada seção e setor se encontram no Anexo 1 deste trabalho.

Seguidamente, o Departamento de Gestão Pedagógica, localizado na sede da Secretaria Municipal de Educação, na Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Francal, em consonância com a Lei Complementar nº 352 de 2021 do município de Franca e o organograma publicado no anexo VIII da referida lei e no Portal Oficial da Prefeitura de Franca (2023), é responsável pelo assessoramento na construção de planejamento das equipes para acompanhamento das ações pedagógicas; pela elaboração e coordenação da programação de trabalho e distribuição dos serviços às suas equipes; pelo alinhamento e articulação de conteúdo, conceitos e definições relacionados aos segmentos: Ensino Infantil e Creches; Ensino Fundamental; Formação Continuada; Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA), Diretores de Escola e EMIM (Escola Municipal de Iniciação Musical), segundo as políticas públicas do ensino municipal; pelo alinhamento e validação de ações junto às equipes da SME no tocante às metas estabelecidas em atendimento às políticas públicas municipais, bem como na definição de objetivos, estratégias e metas com foco no currículo; pelo monitoramento das ações e da coordenação das equipes quanto às suas atribuições por meio de instrumentos de registros; pelo gerenciamento das políticas de formação continuada priorizando o uso das tecnologias da informação e comunicação, tendo como foco a aprendizagem dos estudantes; pela formação continuada dos diretores de escola a fim de subsidiá-los na gestão pedagógica e na gestão de resultados; pela priorização de projetos didáticos com foco na aprendizagem, em detrimento de outros projetos

que não contribuam para o avanço dos estudantes; pela promoção de ações de formação continuada junto aos professores da parte diversificada do Currículo e também daquelas referentes às competências socioemocionais; pela organização e realização de grupos de estudo e de apoio pedagógico aos Coordenadores de equipe e pelo planejamento de acompanhamento pedagógico a fim de verificar se as práticas formativas estão alcançando mudanças nas práticas docentes.

Juntamente ao Departamento de Gestão Pedagógica, incorporam-se setores e seções, tendo como localidade principal a sede da Secretaria Municipal de Educação: Seção de Administração das Unidades de Educação Infantil e Creches; Setor de Ensino Fundamental; Seção de Projetos Especiais; Setor de Educação Especial para adultos (CEI); Setor de Formação Continuada e Setor EJA/AJA. Para uma melhor compreensão da organização e as funções de cada setor e seção deste Departamento, o Anexo 2 deste trabalho apresenta uma tabela com essa organização.

4.5 OS PROCESSOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FRANCA FRENTE AO SAEB – PRÉ 2016

Com base nos documentos oficiais publicados pelo Ministério da Educação (MEC), tendo em vista a Portaria MEC nº 931 de 21 de março de 2005, que apresenta um detalhamento acerca da reestruturação do SAEB, especialmente, com a implantação da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) que, posteriormente, ficou conhecida como Prova Brasil e integrou ao SAEB, define uma configuração censitária de modo a atender todas as escolas públicas com quantidade mínima de 30 alunos na última etapa dos ciclos iniciais (4ª série/5º ano) e última etapa dos ciclos finais (8ª série/9º ano).

Em conformidade com os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio da ferramenta “Divulgação Anos Iniciais – Municípios”, as unidades escolares e estudantes pertencentes à Secretaria Municipal de Educação de Franca (SP) não participaram desta etapa, como também não constam Indicadores Educacionais referentes a este período e nem projeções para a etapa seguinte.

Na etapa posterior do SAEB, em 2007, como mencionado no capítulo anterior, foi institucionalizado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de

modo a agregar ao SAEB, indicadores acerca das taxas de aprovação e de desempenho nos Testes Cognitivos por meio da Prova Brasil (atual Prova SAEB).

Em termos de informação pública acerca dos indicadores educacionais do SAEB, o Inep disponibiliza por meio de seu portal eletrônico oficial²², resumo técnico e resultados de todas as etapas em âmbito nacional, por regiões e estados, por municípios e, por fim, por escolas, contemplando as etapas escolares da Educação Básica.

Consoante às informações contidas e divulgadas acerca dos indicadores educacionais para a etapa dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e da Portaria nº 47 de 03 de maio de 2007 do Inep, é possível evidenciar modificações no aspecto do atendimento. De acordo com a Seção II, dos Objetivos Específicos da ANRESC 2007 (Prova Brasil), Art 2º, o qual constituem os objetivos da ANRESC 2007, explicita-se:

(i) aplicar instrumentos (provas e questionários) em escolas da rede pública de ensino localizadas na zona urbana, que possuam pelo menos 20 alunos matriculados em cada uma das turmas de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental regular de 08 anos e nas turmas de 5º e 9º ano em escolas que estejam organizadas no regime de 09 anos para o ensino fundamental regular (Brasil, 2007).

Deste modo, para a participação censitária do SAEB por meio da ANRESC, necessitava ao mínimo de 20 estudantes matriculados em uma das etapas finais dos anos iniciais ou finais do Ensino Fundamental e não mais 30 estudantes como constava em 2005 na sua reestruturação.

Sendo assim, a Rede Municipal de Ensino de Franca teve a sua primeira participação nesta nova etapa do SAEB. A partir desta edição, para compor os primeiros dados do SAEB e do IDEB, foram disponibilizadas informações acerca dos estudantes pertencentes à Secretaria Municipal de Educação, especialmente, no que tange às **taxas de aprovação (P); desempenho no SAEB em Matemática; desempenho no SAEB em Língua Portuguesa; nota média padronizada de desempenho (N) e o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) (NxP).**

²²Portal Eletrônico Oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação, disponibiliza informações acerca das pesquisas e indicadores educacionais referentes ao Censo Escolar, ao Censo da Educação Superior, ao IDEB e demais indicadores educacionais. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores>. Acesso em: 17 jan. 2024.

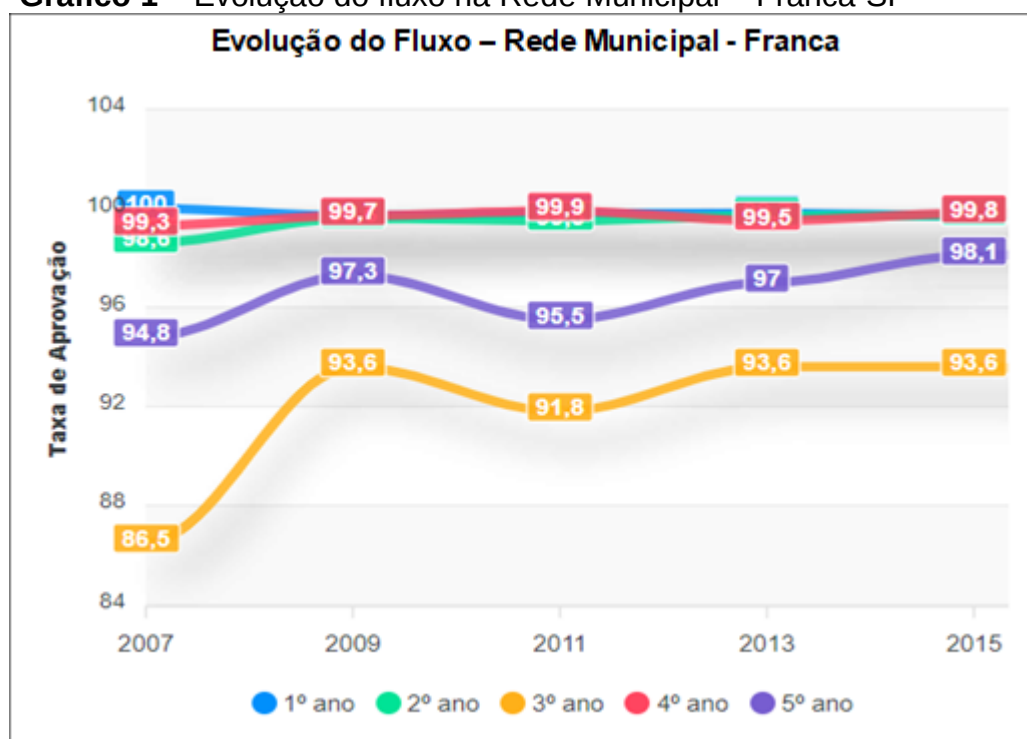
Entre 2007 e 2016, foram cinco edições do SAEB promovidas pelo Inep/MEC e dentre as quais a Secretaria de Educação do município de Franca esteve vinculada a estes processos.

Para uma melhor organização e compreensão dessas informações acerca do SAEB neste período, a análise será organizada em três segmentos: **Evolução do Fluxo – Taxas de Aprovação (P); Evolução do Desempenho na nota SAEB em Língua Portuguesa e Matemática e Evolução do IDEB.**

4.5.1 Evolução do fluxo – Taxas de aprovação (P)

Com o propósito de apoiar a análise, observaremos o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Evolução do fluxo na Rede Municipal – Franca-SP



Fonte: IDEB, (2021).

Com base nos dados evidenciados no Gráfico 1 de Evolução do Fluxo da Rede Municipal de Ensino, é possível apontar que, em média, a taxa de aprovação na primeira etapa do SAEB em 2007 foi de 0,96 (96%), ou seja, a cada 100 estudantes, 4 não eram aprovados. Em 2009, essa média demonstrou um exíguo acréscimo de 2% na taxa de aprovação, para 0,98 (98%) representando um parâmetro de que em cada 100 alunos, 2 não eram aprovados. Em 2011, esse ciclo sofre uma exímia queda

de 1% na taxa de aprovação consolidando em 0,97 (97%), o qual indica que a cada 100 estudantes, 3 não eram aprovados. A partir do ciclo de 2013, esse indicador revela um avanço e uma perenidade nas etapas posteriores que serão evidenciados nos tópicos seguintes. Em 2013 e 2015, a taxa de aprovação consolidou em 0,98 (98%), significando que em cada 100 alunos, 2 não eram aprovados.

A cada encerramento de ano letivo, as escolas públicas do país consolidam a quantidade de alunos matriculados, bem como a relação de estudantes promovidos, repetentes ou que abandonam os estudos e o espaço escolar. O total de todos os estudantes que se situam em cada uma dessas categorias compõem a “Taxa de Rendimento” ou “Fluxo”.

Esse indicador é visto como essencial para compreender a qualidade da permanência na escola e, de certa forma, a medida acerca do quanto os estudantes estão evoluindo ou não em suas aprendizagens por meio da promoção em seu processo acadêmico escolar e a qualidade da oferta do ensino a esses alunos observando a taxa de aprovação e o desempenho.

Para uma melhor compreensão, a tabela a seguir desvela as taxas de rendimento/fluxo conforme os dados disponibilizados pelo Inep a partir de 2010:

Tabela 1 - Taxas de Rendimento Escolar – SME Franca 2010-2016

ANO	REPROVAÇÃO	ABANDONO	APROVAÇÃO
2010	2,30%	0,12%	97,60%
	261 reprovações	13 abandonos	10.560 aprovados
2011	2,50%	0,14%	97,30%
	264 reprovações	14 abandonos	10.229 aprovados
2012	2,30%	0,04%	97,60%
	179 reprovações	5 abandonos	10.023 aprovados
2013	2,00%	0,10%	97,9%
	172 reprovações	8 abandonos	9.808 aprovados
2014	1,84%	0,00%	98,16%
	161 reprovações	0 abandonos	10.128 aprovados
2015	1,70%	0,12%	98,18%
	172 reprovações	15 abandonos	11.041 aprovados
2016	1,52%	0,04%	98,44%
	169 reprovações	4 abandonos	11.681 aprovados

Fonte: IDEB, (2021).

A Tabela 1 de Taxas de Rendimento Escolar referente ao domínio das escolas municipais de Franca (SP) evidencia avanços gradativos e proporcionais ao crescimento da rede. A Rede Municipal de Ensino nos anos de 2015 e 2016 recebeu quase dois mil novos estudantes enquanto, neste último ano, os dados revelam a

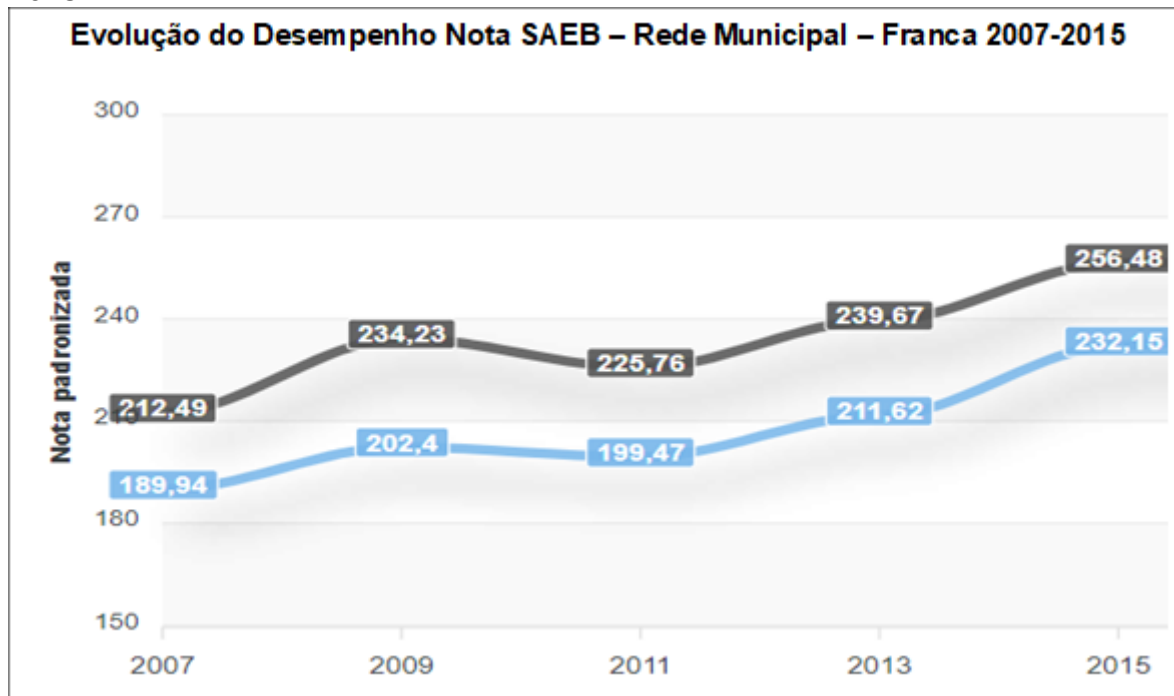
menor taxa de reprovação e abandono e a maior taxa de aprovação desde o início da sua participação no SAEB após a estruturação censitária das redes públicas de ensino.

4.5.2 Evolução do desempenho – Nota SAEB

No que tange ao desempenho cognitivo dos estudantes, este aspecto é aferido por meio dos Testes Cognitivos da Prova SAEB (anteriormente Prova Brasil e Anresc), especialmente nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. O Inep organiza o aprendizado dos estudantes em níveis, por meio da Escala de Proficiência do SAEB²³.

Para caracterizar uma breve abordagem deste aspecto, exploremos o gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Evolução do desempenho Nota SAEB – Rede Municipal – Franca 2007-2015



Fonte: IDEB, Inep (2021).

²³As Escalas de Proficiência do SAEB são organizadas como uma régua dividida em níveis que permitem aferir um conjunto de habilidades dominadas pelos estudantes de nível baixo ao mais alto. Além disso, os níveis são agrupados em quatro escalas do aprendizado: Insuficiente, Básico, Proficiente e Avançado em conformidade com as áreas do conhecimento. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/21718/entenda-as-escalas-de-proficiencia-do-saeb>. Acesso em: 13 jan. 2024.

Do ano de 2007, em sua primeira edição, até 2015, edição que antecedeu a maior nota do SAEB e do IDEB da rede em sua série histórica, a evolução do desempenho dos estudantes é evidenciada nos ciclos de 2009, 2013 e 2015 conforme o (Gráfico 2) de Evolução do Desempenho Nota – SAEB – Franca.

Inicialmente, na sua primeira edição, em 2007, numa régua de 0 a 10, a Rede Municipal de Ensino de Franca atingiu a Nota Média Padronizada (N) “5,4”, representando um conceito mediano nesta perspectiva. Contudo, no que tange ao desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa, os estudantes alcançaram a média de proficiência 189,94 que, dentro da Escala de Proficiência SAEB, incluem-se na categoria de Nível Básico – 3. Ou seja, neste agrupamento de habilidades, os estudantes tinham domínio de conhecimentos relativamente superficiais da Língua Portuguesa, tais como localizar informações explícitas em textos curtos, identificar assunto principal em fábulas, inferir características simples de personagens, dentre outras. Na área de conhecimento de Matemática, os alunos alcançaram a média 212,49 que, dentro da Escala SAEB, se caracterizam como “Proficientes” de Nível 4, representando um domínio mediano dos conceitos matemáticos nas suas quatro unidades temáticas disponibilizadas na Escala de Proficiência deste componente: espaço e forma, grandezas e medidas, números e operações e tratamento de informações.

Na etapa de 2009, a Rede Municipal de Ensino de Franca demonstra um avanço importante em relação ao desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa, alcançando o Nível Proficiente – 5 que, no contexto da Escala SAEB, os estudantes demonstraram um conhecimento mediano no rol de habilidades deste componente curricular. Em Matemática, os alunos mantiveram o Nível Proficiente, porém, elevaram um nível, alcançando a categoria 5, cujo conjunto de habilidades referem-se a um grau intermediário-avançado de domínio do componente. Neste ciclo, a rede atingiu o marco da Nota Média Padronizada de “6,1”.

Na edição de 2011, o desempenho nos Testes Cognitivos e na Nota Média Padronizada (N) sofreu um decréscimo, particularmente, nos conhecimentos relacionados à área de Língua Portuguesa, atingindo a nota “199,47” e retornando ao Nível Básico – 3 de domínios substanciais deste componente curricular. Na área de Matemática, os estudantes demonstraram A Nota Padronizada (N) dos estudantes da rede alcançou a média “5,9”. É meritório ressaltar que nesta etapa participaram os estudantes da última geração do Ensino Fundamental de 8 anos nos Anos Iniciais.

No ciclo de 2013, os indicadores de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática e, por conseguinte, na Nota Padronizada (N) revelaram avanços. Em Língua Portuguesa, os estudantes progrediram do Nível Básico – 3 para o Nível Proficiente – 4 elevando aproximadamente 12 pontos em sua nota alcançando a média 211,62. Em Matemática, também houve avanços. A nota média deste componente teve um acréscimo de 13,9 pontos em relação a edição anterior alcançando a média 239,67, porém manteve-se no Nível Proficiente – 5. Em média, a Nota Padronizada (N) foi estabelecida em “6,3”.

Por fim, na edição do ano de 2015, a Secretaria Municipal de Educação de Franca demonstra um avanço considerável no desempenho. Em Língua Portuguesa, a nota evoluiu 20,5 pontos elevando a rede ao Nível Proficiente – 5, consolidando a nota média 232,15. Em Matemática, a rede também evidenciou um avanço considerável de aproximadamente 17 pontos em sua nota média comparada à edição anterior, elevando os indicadores ao Nível Proficiente – 6 e consolidando a nota 256,48. No tange à Nota Média Padronizada (N), a rede nesta etapa obteve a média “7,0”.

Em suma, no que diz respeito ao desempenho dos estudantes, a Secretaria Municipal de Educação de Franca teve uma evolução expressiva considerando a série histórica 2007-2015, demonstrando possíveis esforços investidos no Eixo Ensino Aprendizagem, avançando em níveis macros de “Básico” para Proficiente, especialmente, na área de Língua Portuguesa ascendendo 3 microníveis dentro da Escala SAEB. Por outro lado, é importante destacar que na área de Matemática, a rede ascendeu apenas um micronível, mantendo-se no nível Proficiente ao longo dessas edições, desvelando uma relativa permanência no desempenho deste componente curricular e, eventualmente, na qualidade das práticas pedagógicas propostas na rede ao longo deste período.

4.5.3 Evolução do IDEB

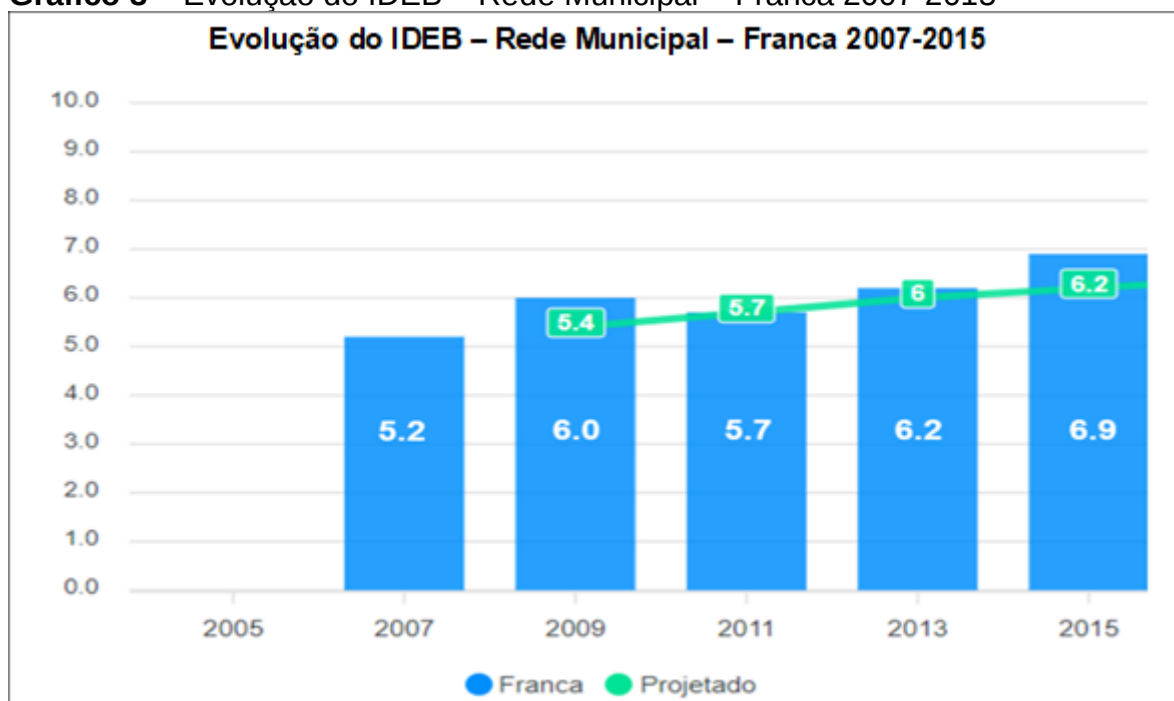
No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, enquanto elemento considerável e resultante de dois conceitos importantes para o acompanhamento dos processos de qualidade da educação no Brasil relacionados ao fluxo escolar obtidos pelo Censo Escolar e às médias de

desempenho nos Testes Cognitivos do Sistema de Avaliação da Educação Básica, não apenas sistematiza, como também agrega resultados mais sucintos que podem auxiliar de alguma forma no planejamento e organização dos sistemas e redes de ensino.

Criado em 2007, concomitantemente ao primeiro ciclo de participação da Rede Municipal de Ensino de Franca no Sistema de Avaliação da Educação Básica, é considerado pelo Inep como uma ferramenta indutora de políticas públicas que se baseia no propósito de equilibrar duas dimensões: a retenção dos alunos para que o fluxo não seja alterado significativamente e a “aceleração” de aprovação dos alunos sem qualidade.

Deste modo, no que se refere à evolução deste indicador ao longo das edições do SAEB entre 2007 e 2015 pertencentes aos anos iniciais do Ensino Fundamental da Secretaria Municipal de Educação de Franca (SP), reportamos ao gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Evolução do IDEB – Rede Municipal – Franca 2007-2015



Fonte: IDEB, Inep (2021).

Em conformidade com Gráfico 3, é possível apontar que na primeira etapa, a Rede Municipal de Ensino Básico de Franca (SP) atingiu a nota 5,2. Essa nota é resultado de uma média do desempenho referente à proficiência multiplicado pela taxa de fluxo deste ciclo. Essa média inicial, segundo o Inep, se encontrou abaixo das

expectativas no que tange ao padrão dos países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE.

De acordo com o portal eletrônico do Inep (2024) e do QEdu (2023), com a implantação do IDEB, dentre as metas para o Brasil, destaca-se a expectativa de alcançar até 2021 a nota 6,0 de modo que o país atinja um patamar educacional de países desenvolvidos. O Brasil é um dos países que integra a OCDE que, por meio do SAEB e, respectivamente, do IDEB, estabelece metas bienais que devem ser atingidas não apenas em nível nacional, mas também por escolas, municípios e estados da federação a fim de contribuir, gradativamente, para que se alcance a meta final.

O gráfico representativo da evolução do IDEB referente à Rede Municipal de Ensino de Franca é organizado no eixo horizontal as etapas bienais do SAEB, no eixo vertical encontram-se as linhas de 0 a 10 referentes às notas do IDEB, sendo a nota 6,0 como padrão para posicionar o sistema brasileiro de ensino entre os destaques mundiais. O indicativo em linhas e notas na cor verde representa a projeção do IDEB para o município, cujas metas traduzem objetivos intermediários atribuídos aos municípios para que, em conjunto, o país possa atingir os padrões estabelecidos pela OCDE.

As projeções, segundo Machado (2023, *apud* Qedu, 2023), especialmente no que se referem às escolas, municípios, estados e país, são calculadas e estabelecidas a partir de três premissas:

P1: As trajetórias do IDEB, para o Brasil e para todas as redes, têm o comportamento de uma função Logística. Para um dado “esforço” obtêm-se uma melhora cada vez menor do indicador. P2: As trajetórias do IDEB por rede de ensino devem contribuir para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional. Isso significa que no esforço empregado por cada rede (municipal ou estadual) estarão implícitos os objetivos de atingir as metas intermediárias de curto prazo e alcançar a convergência dos IDEBs atingidos pelas redes no médio ou longo prazo. P3: Para que o Brasil alcance a meta estipulada no tempo adequado, o esforço de cada rede de ensino, estadual ou municipal, deve contribuir, a partir de metas individuais diferenciadas. (Machado, 2023, *apud* QEdu, 2023).

Sendo assim, a partir da edição de 2009, a Rede Municipal de Ensino de Franca ultrapassa a meta estabelecida em 1,4 pontos alcançando a nota 6,0, já atingindo parâmetros estabelecidos pela OCDE para países desenvolvidos. Em 2011, essa nota teve um decréscimo de 0,3, consolidando a nota do IDEB em 5,7, embora

fora das referências atribuídas pela OCDE para o desenvolvimento da educação, mas manteve a projeção estabelecida para esse ciclo.

A partir da edição do SAEB de 2013, os resultados demonstrados por meio do IDEB indicam não somente uma crescente em suas notas alcançadas, como também superações quanto às projeções estabelecidas para a Secretaria Municipal de Educação de Franca (SP).

É importante observar que, do ponto de vista da rede municipal de ensino, a superação referente à nota 6,0 é vista como favorável a partir do espectro do desenvolvimento da educação. Por outro lado, do ponto de vista do estudante, é considerada uma nota mediana, especialmente, quando se espera que a unidade escolar atinja notas acima de 7,0 e para que as notas continuem sobrepondo as projeções estabelecidas para o IDEB por meio do Inep.

Por fim, esses alcances nos permitem, por conseguinte, desvelar os processos de desenvolvimento educacional da Rede Municipal de Ensino de Franca, bem como interpretar possibilidades para os seus respectivos contextos.

4.6 DESENVOLVIMENTO 2017 A 2019

4.6.1 Desenvolvimento – SAEB 2017 a 2019

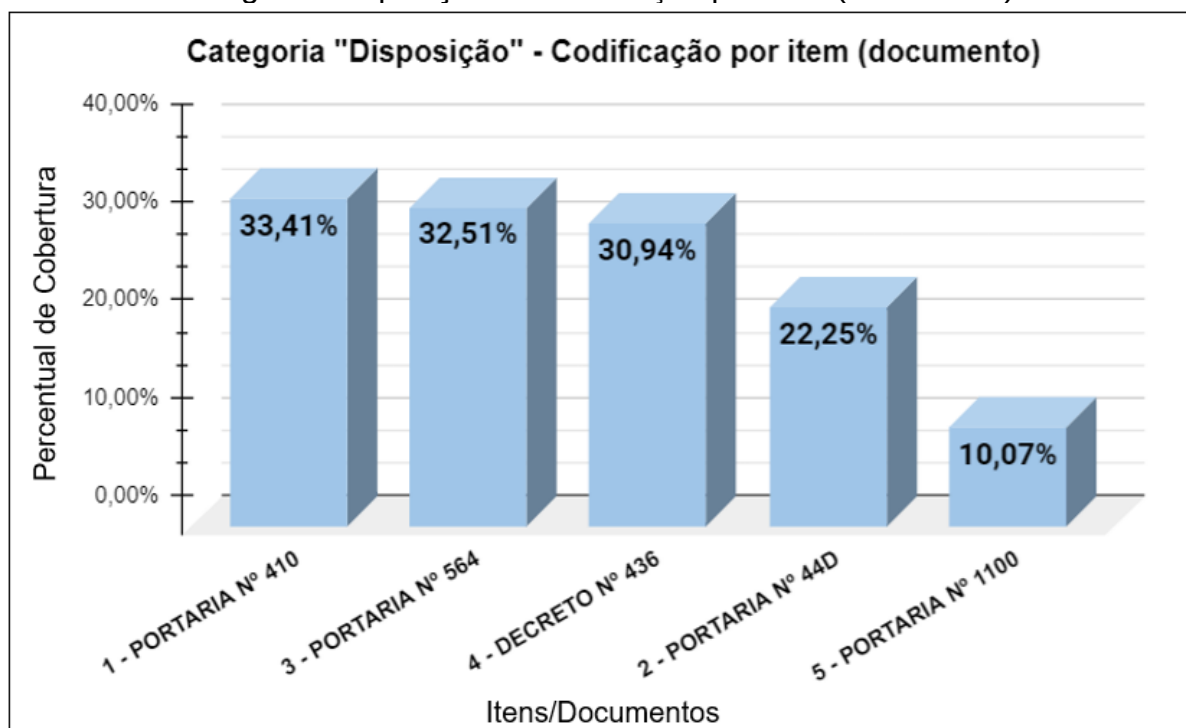
Tendo como referência os estudos apresentados neste trabalho acerca do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para efeitos de análise a respeito das propriedades do referido sistema de avaliação e do seu desenvolvimento por meio do MEC/Inep e de eventuais ações ou políticas públicas educacionais instituídas pelo município de Franca (SP) por meio da Secretaria Municipal de Educação desta cidade, são tomados como objetos de exploração as Portarias MEC/Inep nº 410 de 22 de julho de 2016; nº 564 de 19 de abril de 2017; nº 447 de 24 de maio de 2017 e a de número 1100 de 26 de dezembro de 2018. No que condiz aos documentos da Secretaria Municipal de Educação analisada, é considerada a Resolução SME nº 035 de 12 de julho de 2019. Além destes, também são estimados os indicadores do SAEB disponibilizados pelo Inep que evidenciam os alcances feitos pela referida instância governamental.

Os documentos supracitados dispõem predominantemente sobre a organização do SAEB e as diretrizes que orientam a sua operacionalização nos sistemas de ensino do Brasil.

Deste modo, considerando estas informações, os documentos selecionados foram analisados, inclusive com o apoio do software NVivo²⁴, em conformidade com as categorias principais **disposição** e **diretrizes** e as subcategorias para apoio do pesquisador propósito, público e público-alvo a fim de apresentar uma exploração deste período e verificar avanços ou permanências, tendo como referência de alcance de até 1000 palavras por categoria.

Sendo assim, no que condiz à categoria **disposição**, obteve-se os seguintes percentuais de cobertura de códigos referentes a essa classificação e a ordem de documentos do maior para o menor em alcance de códigos:

Gráfico 4 – Categoria “Disposição” – Codificação por item (documento)



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

²⁴NVivo é um software de suporte às pesquisas de método qualitativo e misto que auxilia a organização de informações não-estruturadas para apoiar as percepções, deduzir possíveis respostas às indagações e dúvidas e tomar decisões com rigor e com base resultados e informações apresentadas. Disponível em: <https://download.qsrinternational.com/Resource/NVivo10/NVivo-10-Overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

Reportando ao Gráfico 4, na primeira coluna, a Portaria MEC nº 410 de 22 de julho de 2016 se configura como um dos documentos de relevância em sua cobertura por informações acerca das disposições do SAEB e, principalmente, da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que antecedeu a edição de 2017 do SAEB e integra ao sistema como um instrumento com vistas ao apoio às políticas educacionais voltadas para a alfabetização.

No que tange às principais informações acerca da organização da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), considerando 33,41% de cobertura deste item na categoria disposição, dentre os conteúdos desvelados, esta avaliação mostra que teve como propósito, de acordo com o Art 1º, estabelecer “regime de colaboração com as Secretarias Estaduais, Municipais e Distrital de Educação” para o desenvolvimento de suas diretrizes.

Além disso, a ANA teve como objetivos específicos apontados:

(i) estimular a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira; (ii) subsidiar a elaboração de políticas educacionais para o ciclo da alfabetização; (iii) aferir o nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização em Matemática dos estudantes ao final do 3º ano do ensino fundamental, por meio de testes de leitura, escrita e matemática (Brasil, 2016).

Quanto ao público-alvo, a ANA envolveu todas as escolas públicas urbanas e rurais que possuíssem pelo menos 10 estudantes matriculados em turmas regulares do 3º ano do Ensino Fundamental sob regime de nove anos. Essa população avaliada foi definida a partir dos dados coletados preliminarmente pelo Censo da Educação Básica de 2016 consolidado em 31 de agosto de 2016. Ademais, foram excluídas as turmas multisseriadas e considerados os estudantes com deficiência, transtornos globais ou específicos do desenvolvimento, síndromes e demais necessidades especiais desde que estivessem registradas no Censo Escolar 2016, com direitos adicionais de tempo e de recursos humanos, físicos e técnicos para apoiá-los em suas demandas.

Na edição do ano de 2017, conforme a frequência de 32,5% de códigos referentes às disposições do SAEB representados na segunda coluna, de acordo com a Portaria MEC nº 482 de 07 de junho de 2013 e mencionada na Portaria MEC nº 564 de 19 de abril de 2017, o sistema passou a vigorar neste ciclo a seguinte alteração em relação ao seu público-alvo:

(i) todas as escolas públicas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam dez ou mais estudantes matriculadas em turmas regulares de 3º ano do Ensino Fundamental, 5º e 9º anos de Ensino Fundamental; (ii) todas as escolas públicas e privadas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam pelo menos dez estudantes matriculados em turmas regulares na 3ª série do Ensino Médio ou na 4ª série do Ensino Médio, quando esta for a conclusão da etapa; e (iii) uma amostra de escolas privadas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam estudantes matriculados em turmas regulares de 5º e 9º anos (4ª e 8 séries) do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, distribuídas nas vinte e sete unidades da Federação (Brasil, 2017).

Em seguida, na terceira coluna do gráfico, numa cobertura de 30,9% de codificações, o Decreto nº 9.436 de 29 de junho de 2018 evidencia as disposições da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. Dentre as finalidades declaradas desta política pública destacam-se: “(i) diagnosticar as condições de oferta da educação básica; (ii) verificar a qualidade da educação básica; (iii) oferecer subsídios para o monitoramento e o aprimoramento das políticas educacionais”.

Sobretudo, dentre as disposições da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, integram-se os princípios básicos de “(i) igualdade de condições para o acesso e a permanência do estudante na escola; (ii) garantia do padrão de qualidade e de vida; (iii) garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da Educação Básica”.

A Política Nacional de Avaliação ainda consolida a sua organização tendo em seu conjunto os seguintes exames: o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional para a Certificação de Competência de Jovens e Adultos – Encceja e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

Por fim, numa menor frequência de codificações acerca das disposições do SAEB (10%), em 2018, foi publicada a Portaria INEP nº 1.100 de 26 de dezembro de 2018 com vistas às diretrizes para o SAEB no ciclo do ano de 2019. Contudo, o conteúdo sistematizado abarca objetivos e finalidades imprescindíveis e que ampliam as intenções do SAEB enquanto política nacional de avaliação e desenvolvimento científico e social:

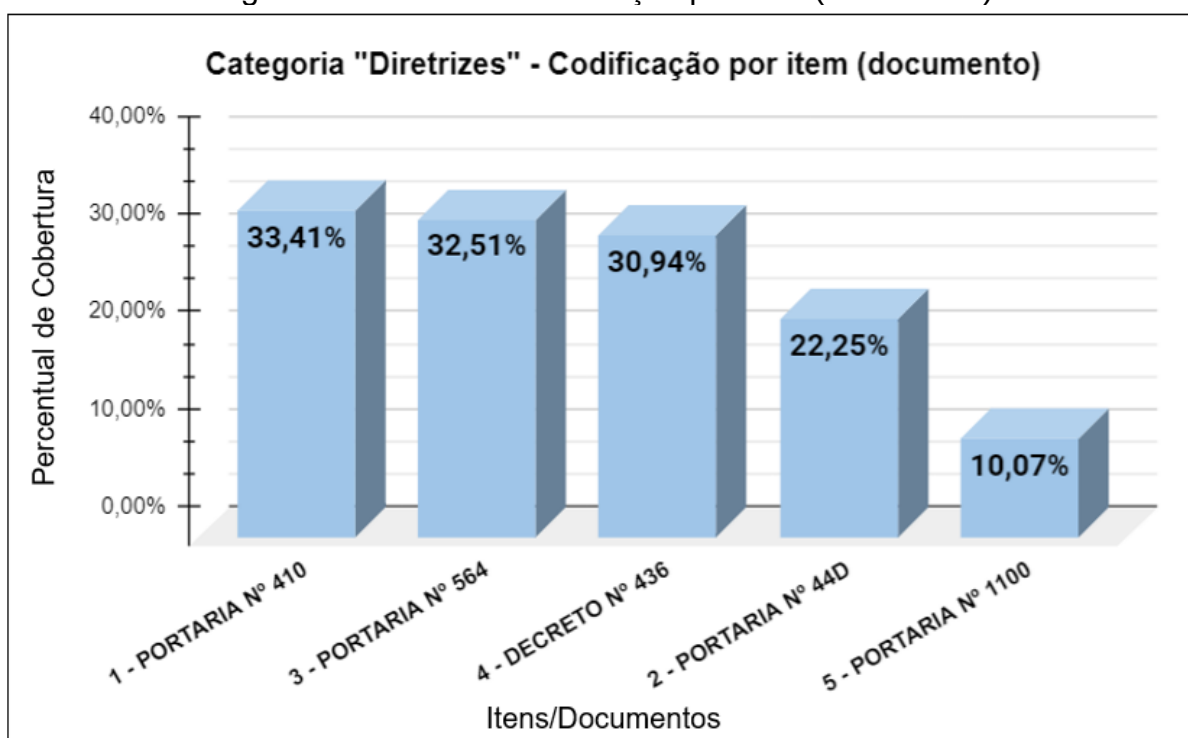
(i) produzir indicadores educacionais para o Brasil, para as suas Regiões e para as Unidades da Federação e, quando possível, para os municípios e para as instituições escolares; (ii) avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no País, em seus diversos níveis governamentais; (iii) subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento das políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil e (iv) desenvolver competência técnica e científica na área da avaliação

educacional, ativando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa (Brasil, Inep, 2016).

Do mesmo modo, a abrangência do SAEB na edição de 2019 também é ampliada. Nesta etapa, conforme a Portaria Inep nº 1.100 de 26 de dezembro de 2018, foi estabelecido o atendimento censitário de todas as escolas públicas do país e amostra de escolas privadas de zona urbana e rural. Além disso, foram acrescentados as etapas da Educação Infantil de creches e pré-escolas na avaliação, ainda que por meio de questionários a serem respondidos pelos responsáveis pelas unidades escolares e o 2º ano do Ensino Fundamental por meio de amostras de escolas públicas e privadas distribuídas nos 27 estados da Federação.

No que tange à categoria **diretrizes**, foram alcançados os mesmos percentuais de cobertura de códigos interligados a essa classificação em relação à categoria “disposições”, bem como a ordem de documentos do maior para o menor em alcance de códigos:

Gráfico 5 – Categoria “Diretrizes” – Codificação por item (documento)



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Desta forma, referenciando ao Gráfico 5, na primeira coluna, com 33,4% de cobertura de códigos alcançados, a Portaria nº 410 de 22 de julho de 2016, dentre as diretrizes que orientam os procedimentos da Avaliação Nacional de Alfabetização,

concentram-se aqueles referentes à aplicação dos Testes Cognitivos. Tendo o Art 3º deste documento como principal evidência, é declarado que a avaliação ocorreu em dois dias no período entre 14 e 25 de novembro de 2016, sendo o primeiro voltados para os conhecimentos de Leitura com duração de uma hora e de Escrita com duração de 30 minutos de duração. No segundo dia, o teste cognitivo teve como foco os conhecimentos em Matemática com uma hora de duração. Para os estudantes com necessidades educacionais especiais cadastrados no Censo Escolar daquele ano, tiveram 20 minutos acrescidos em cada um dos testes e com todos os recursos físicos e humanos necessários para o pleno desenvolvimento desta ação.

Na segunda coluna, com 32,5% de cobertura de palavras, a Portaria MEC nº 564 de 19 de abril de 2017 indica concentração de disposições do SAEB para este ciclo orientando o alcance desta avaliação e não sobre o detalhamento de público-alvo e instrumentos. Além disso, complementa com uma segunda portaria direcionada às diretrizes deste ciclo. Evidenciada na 4ª coluna do gráfico em um alcance menor de códigos, as diretrizes desta edição se aglutinam na Portaria MEC nº 447 de 24 de maio de 2017.

O documento, por meio do Art 2º, define população alvo e população de referência. O primeiro refere-se ao “conjunto de alunos, turmas e escolas que se pretende avaliar”, o segundo, abrange “conjunto de alunos, turmas e escolas que efetivamente serão avaliados na pesquisa, seja de forma censitária ou amostral”.

Nesta perspectiva, percebe-se algumas exclusões de população. A primeira delas é mencionada no Art 4º, o qual explica que qualquer escola que oferecesse a 4ª série do Ensino Médio seria avaliada apenas nesta etapa, mesmo que a unidade ainda oferecesse a opção de certificação na 3ª série do Ensino Médio.

Ainda, em relação às escolas privadas, aquelas que não foram sorteadas para a participação, poderiam “manifestar interesse por meio da assinatura de Termo de Adesão on-line e recolhimento do valor fixado no Anexo II desta Portaria”.

Além disso, de acordo com o Art 5º, não integraram a edição do SAEB as turmas multisseriadas, de correção de fluxo, de Educação Especial Exclusiva, a Educação de Jovens e Adultos e de Ensino Médio Normal/Magistério, sobretudo, as escolas indígenas que não ministravam o componente curricular de Língua Portuguesa. Ademais, o Art 8º explicita que as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação deveriam mencionar ao Inep quais escolas indígenas com particularidades de projetos pedagógicos não deveriam participar deste ciclo.

De modo geral, no SAEB desta edição, foram aplicados “testes cognitivos de Língua Portuguesa e Matemática, bem como questionários de estudante, professor, diretor e escola” (Brasil, 2017). Ainda, sobre os alunos com deficiência, transtornos globais ou específicos do desenvolvimento, síndromes e demais necessidades especiais puderam participar do SAEB de 2017 mediante o registro no Censo da Educação Básica de 2017 conforme a população alvo de 2017.

Por último, em menor quantidade de codificação, a Portaria Inep nº 1100 de 26 de dezembro de 2018 estabeleceu “as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB” para o ano de 2019. Neste documento, por meio do Art 3º, explicita-se um atributo e uma intenção multidimensional considerando os Sete Eixos da Qualidade da Educação Básica conforme mencionado neste trabalho na seção anterior.

Sobre as orientações acerca do público atendido às escolas públicas e privadas, o Art 6º desta Portaria reiterou a população de referência desconsiderada pelo SAEB neste ciclo, mantendo o padrão da edição anterior, com exceção sobre a exclusão de turmas de 3ª série do Ensino Médio nos casos em que tivessem turmas de 4ª série nas respectivas unidades escolares.

No que se refere aos testes, estes foram aplicados entre 14 e 25 de outubro de 2019 por meio de Questionários eletrônicos encaminhados às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, aos Diretores de Escola e Professores e, em formato de papel, para os estudantes das turmas que fizeram parte da população de referência, com exceção dos alunos da Educação Infantil. Quanto aos Testes Cognitivos, foram encaminhados de acordo com os incisos do Art 12º desta Portaria:

V – Provas de Língua Portuguesa e Matemática para os estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, tomando por referência a Base Nacional Comum Curricular de 2017; VI – Provas de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas para estudantes de 9º ano do Ensino Fundamental, tomando por referência a Base Nacional Comum Curricular de 2017; e VII – Provas de Língua Portuguesa e Matemática para estudantes de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e de 3ª série e 4ª séries do Ensino Médio (tradicional e integrado) (Brasil, 2018).

Quanto à Educação Infantil, de acordo com o Parágrafo Único desta Portaria, não foram aplicados quaisquer testes cognitivos aos estudantes da Educação Infantil.

4.6.2 Desenvolvimento – SME Franca em relação ao SAEB 2017 – 2019

No que tocante à Secretaria Municipal de Educação de Franca, especialmente acerca das relações com o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e, consecutivamente, com os indicadores alcançados e resultados demonstrados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, na série histórica 2017-2019, a Rede de Ensino deste município atingiu os maiores níveis de desempenho comparados aos períodos anteriores.

Com relação aos documentos, tomamos como referência as ferramentas de resultados disponibilizados pelo Inep para uma análise deste contexto adequado à categoria **indicadores**, haja vista a ausência de comprovativos públicos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação de Franca e pela respectiva Prefeitura acerca das políticas públicas educacionais referenciadas sob o SAEB quanto ao período em questão.

Portanto, observemos as seguintes evoluções ou permanências quanto ao **fluxo, taxas de rendimento, evolução do desempenho e do IDEB**.

Deste modo, verifica-se a tabela a seguir:

Tabela 2 - Taxas de Rendimento Escolar – SME Franca 2010-2019

ANO	REPROVAÇÃO	ABANDONO	APROVAÇÃO
2010	2,30%	0,12%	97,60%
	261 reprovações	13 abandonos	10.560 aprovados
2011	2,50%	0,14%	97,30%
	264 reprovações	14 abandonos	10.229 aprovados
2012	2,30%	0,04%	97,60%
	180 reprovações	5 abandonos	10.022 aprovados
2013	2,00%	0,08%	97,9%
	172 reprovações	8 abandonos	9.808 aprovados
2014	1,84%	0,00%	98,16%
	161 reprovações	0 abandonos	10.128 aprovados
2015	1,70%	0,12%	98,18%
	172 reprovações	15 abandonos	11.041 aprovados
2016	1,52%	0,04%	98,44%
	169 reprovações	4 abandonos	11.681 aprovados
2017	1,76%	0,04%	98,20%
	205 reprovações	5 abandonos	12.042 aprovados
2018	1,90%	0,02%	98,08%
	217 reprovações	3 abandonos	11.875 aprovados
2019	1,52%	0,02%	98,46%
	173 reprovações	3 abandonos	11.899 aprovados

Fonte: Taxas de Rendimento, (2021).

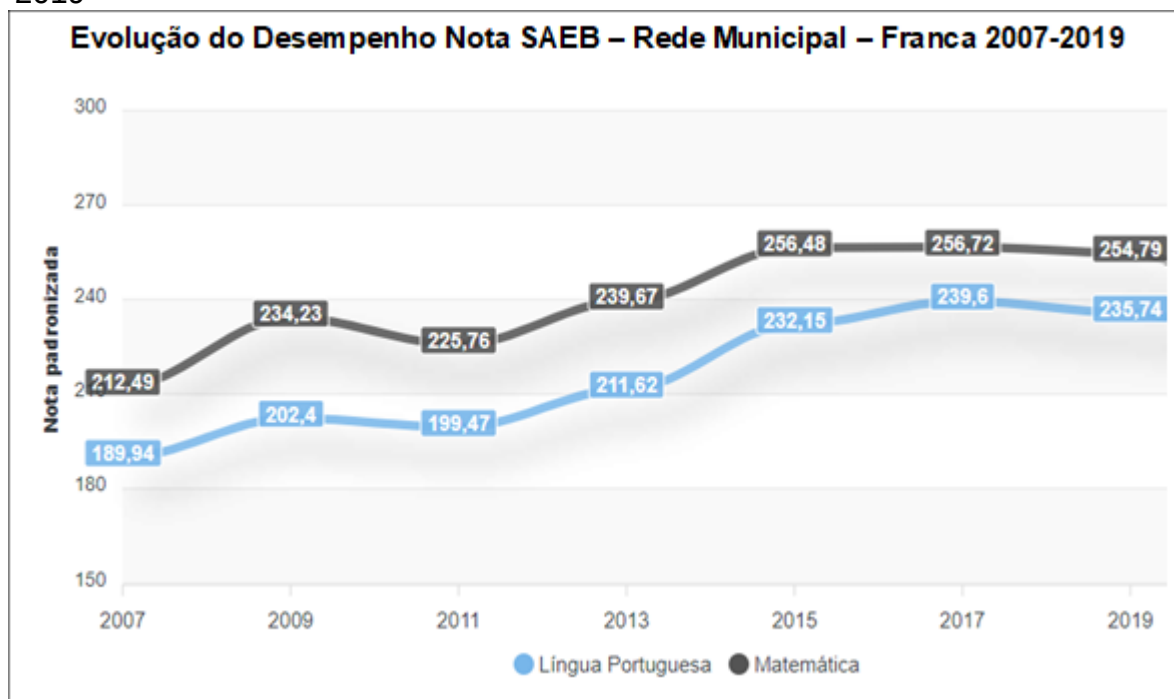
A partir desta Tabela 2, é possível compreender que no ano de 2017, período de SAEB nas escolas públicas do país, a Rede Municipal de Ensino de Franca demonstrou, em termos de porcentagem, uma relativa permanência quanto à Taxas de Rendimento- Fluxo (P) comparadas ao período da edição anterior do SAEB, favorecendo a manutenção do indicador “0,98”.

Em 2018, percebe-se um breve aumento de reprovações na faixa de 0,3% comparados ao ano anterior e um baixo decréscimo de aprovações na faixa de 0,2%, demonstrando uma moderada conservação desses padrões.

Em 2019, ano de edição do SAEB, é perceptível os esforços frente a uma redução de reprovações e de abandono e um aumento percentual de aprovados nesta temporada, ainda que amiudadamente.

No que concerne à evolução da Nota Padronizada de Desempenho do SAEB, observemos o gráfico a seguir.

Gráfico 6 – Evolução do desempenho nota SAEB – Rede Municipal – Franca 2007–2019



Fonte: IDEB, (2021).

Desta maneira, atentando-se ao gráfico e, essencialmente, nos períodos de 2017 e 2019, é possível indicar que a rede teve um avanço significativo no desempenho referente ao domínio de conhecimentos em Língua Portuguesa. Nesta etapa, a nota teve uma ascendência de 7,5 pontos, enquanto nos conhecimentos da

área de Matemática houve apenas um acréscimo de 0,2 em sua nota. Embora a rede tenha se mantido nos estágios da edição de 2015 (Proficiente – Nível 5 em Língua Portuguesa e Proficiente – Nível 6 em Matemática), o avanço nas competências da área de Língua Portuguesa elevou a rede à sua maior Nota Média Padronizada (N) da história do SAEB, alcançando a média 7,2.

No ciclo de 2019, esse desempenho sofreu uma queda superficial nas duas áreas do conhecimento de 239,6 em Língua Portuguesa para 235,74 e de 256,72 em Matemática para 254,79, resultando em uma Nota Média Padronizada (N) de 7,1.

De certo modo, a Rede Municipal de Ensino de Franca alcançou o clímax em seu percurso de desenvolvimento no que tange às aprendizagens dos estudantes neste período, construindo uma trajetória de possibilidades de aplicações consideráveis no Eixo Ensino Aprendizagem no campo dos Eixos de Qualidade da Educação Básica.

Por fim, esses indicadores consecutivamente resultaram em um prestígio reconhecido pelos alcances do IDEB, haja vista a superação significativa às metas projetadas pelo Inep e pela linearidade do desenvolvimento desse eixo, mantendo os padrões de indicador final entre 7,0 e 7,1.

No tocante à categoria **disposições** referentes aos mecanismos de avaliação dos estudantes da Rede Municipal de Ensino de Franca, por meio da Resolução SME nº 035 de 12 de julho de 2019, na Seção III, a organização destes processos se estrutura com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e nas Deliberações do Conselho Estadual de Educação de São Paulo nº 155/2017 e 149/2016.

De acordo com o Art. 2º desta resolução, as escolas da Rede Municipal de Ensino de Franca, além de ter o dever de garantir o direito à educação, atendendo às características dos alunos e diversidade de contextos sociais e culturais, deve “assegurar a cada estudante o acesso ao conhecimento traduzido nos currículos e aos elementos da cultura imprescindíveis para o seu desenvolvimento pessoal e para a vida em sociedade, assim como os benefícios de uma formação comum”.

A Resolução SME nº 035 de 12 de julho de 2019 prevê o currículo como um elemento estruturante para um projeto coerente e integrado às demais demandas, em especial, à garantia da aprendizagem articulada às propostas e estratégias de implementação curricular e avaliação.

Deste modo, em conformidade com o Art. 17º da referida Resolução, a avaliação é reiterada como um instrumento que atende à implementação do currículo, além de prever um caráter redimensionador das ações pedagógicas por meio de ações processuais, formativas e participativas de modo contínuo, cumulativo e diagnóstico com objetivos de identificação de potencialidades e dificuldades de aprendizagem dos estudantes, bem como na detecção de problemas de ensino. Além do mais, a avaliação deve “criar condições de intervir de modo imediato e a mais longo prazo para sanar dificuldades e redirecionar o trabalho docente”.

Sendo assim, a avaliação consolida uma concepção de acompanhamento e validação dos processos alcançados tanto pelos alunos, quanto pelos docentes numa perspectiva de que, segundo o inciso II do Art. 17 desta Resolução, os diversos instrumentos de observação, registros, portfólios, provas, dentre outros, constituem os aspectos qualitativos da aprendizagem que, a propósito, sobrepõem-se em relação aos aspectos quantitativos.

Também, em conformidade com o Art. 18 da Resolução SME nº 035 de 12 de julho de 2019, a avaliação se torna um objeto de comunicação entre escola e família para compartilhar informações acerca do desempenho dos estudantes e de legitimar as discussões referentes aos resultados alcançados, incluindo em instâncias superiores à unidade escolar.

Sobretudo, a avaliação é considerada pela Secretaria Municipal de Educação, além de todos os elementos supracitados, como um objeto de proposições de mecanismos de recuperação das aprendizagens, de decisões e reconsiderações ao processo avaliativo dos estudantes junto à direção da unidade escolar, ao Conselho Classe ou órgão colegiado, podendo ir além da própria escola, cabendo à Diretoria de Ensino responsável em adotar outras medidas.

Enfim, a Resolução SME nº 035 estrutura e orienta a rede quanto à avaliação enquanto membro “condutor” do currículo e da segurança das aprendizagens e do rendimento dos estudantes previstas em leis que fundamentam a Educação Municipal de Franca.

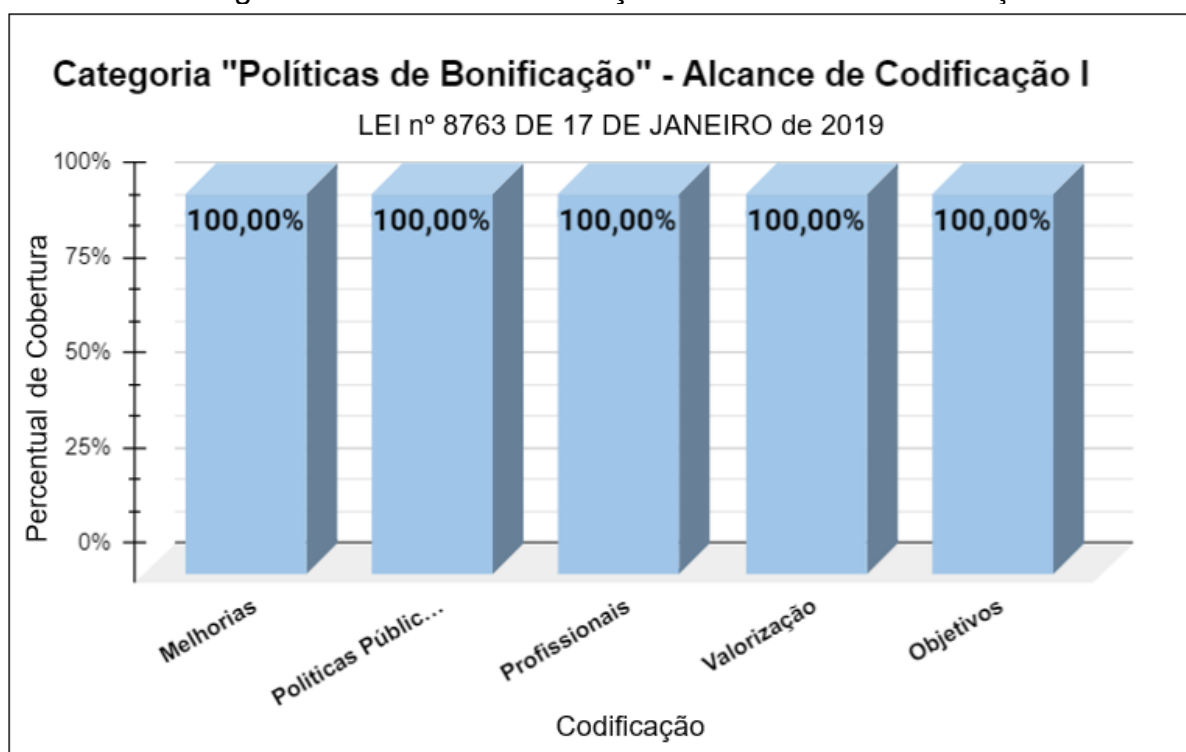
4.7 CRIAÇÃO DE POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO AOS EDUCADORES PÓS 2019 – SME FRANCA

Com o advento de progressões nos indicadores de aprovação e de desempenho nos Testes Cognitivos do SAEB referentes ao contexto da Secretaria Municipal de Educação de Franca (SP), a partir de 2019 iniciou-se um processo de bonificações/gratificações aos profissionais da educação por meio de legislações municipais aprovadas em contextos políticos.

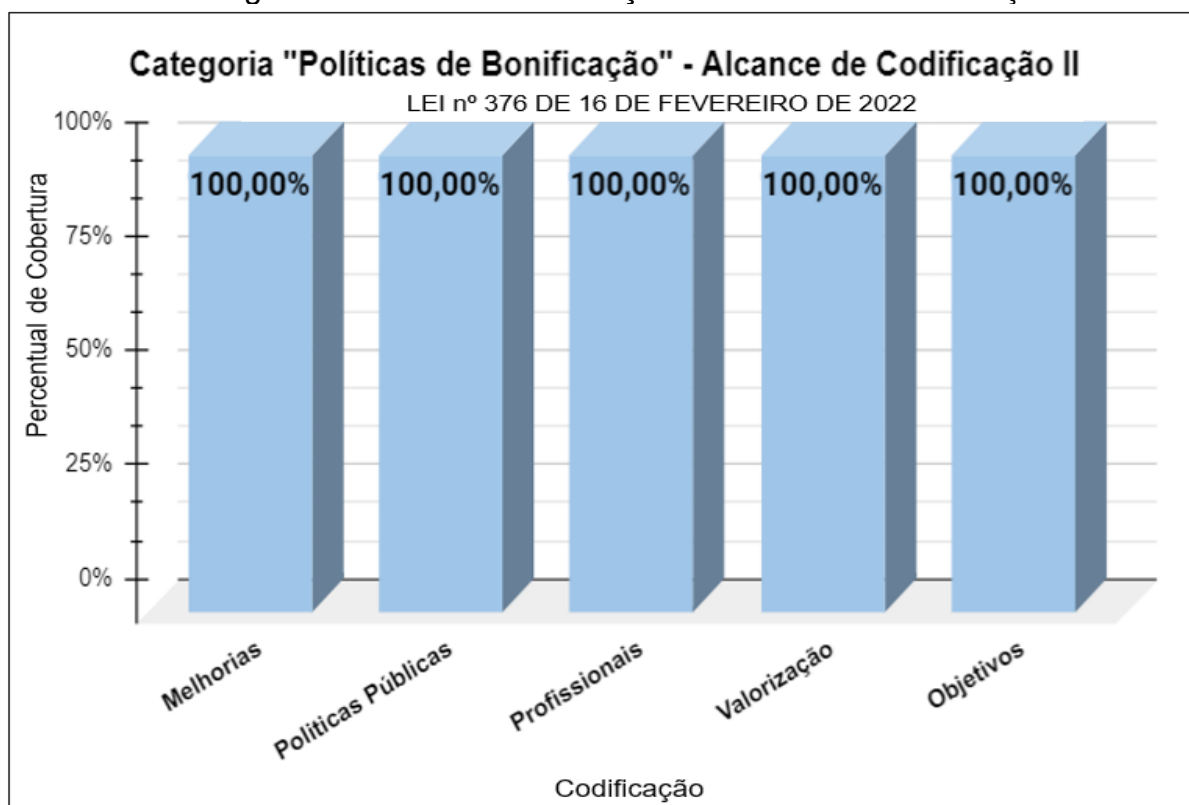
Até o presente trabalho, foram duas leis regulamentadas que tratam dessas práticas na Educação Municipal de Franca. Se trata das Leis nº 8.763 de 17 de janeiro de 2019 e da Lei Complementar nº 376 de 16 de fevereiro de 2022.

Para apoiar a análise desses dois instrumentos que deliberam normativas acerca de procedimentos de bonificação/gratificações aos profissionais da educação, foram organizados três procedimentos de análise: a coleta dos documentos referenciados, a categorização **políticas de bonificação** e a subcategorização distinguidos em **objetivos**; **valorização**; **profissionais**, **políticas públicas** e **melhorias**; a inserção dos documentos no software NVivo e alinhados a essas categorias e subcategorias; e por fim; a categorização manual pelo pesquisador nesses mesmos padrões para um alcance mais robusto de dados sobre os documentos e, por conseguinte, para um melhor entendimento desses contextos.

Sendo assim, os Gráficos 7 e 8, a seguir, obtidos pelo software NVivo, revelam 100% cobertura dos documentos quanto às categorias para análise:

Gráfico 7 - Categoria “Políticas de Bonificação” – Alcance de Codificação I

Fonte: Elaborado pelo autor, (2024).

Gráfico 8 – Categoria “Políticas de Bonificação” – Alcance de Codificação II

Fonte: Elaborado pelo autor, (2024).

Contudo, com as ferramentas do software NVivo que possibilitam focalizar em cada coluna e acessar o conteúdo, foi possível verificar que as referências reveladas alcançavam o documento propriamente em sua totalidade, desfavorecendo uma análise mais precisa.

Portanto, foi construída uma tabela manualmente pelo pesquisador para um apoio mais acurado:

Tabela 3 - Categoria: “Políticas de Bonificação” – Lei nº 8763 de 17 de janeiro de 2019.

Subcategorias	Nº aproximado de palavras	Exemplos de palavras
Objetivos	46	conceder; bonificação; valor; recursos; paga; parcela; única; abono; vencimento
Valorização	20	bonificação; paga; parcela; única; benefício; remuneração; abono; vencimento; títulos
Profissionais	48	servidores; Educação; lotados; exercício; escola; setores; órgão; unidade; Prefeitura
Políticas públicas	40	Poder; Executivo; disposições; Orçamento; Fiscal; Lei; Complementar; Federal; FUNDEB; Plano; Plurianual
Melhorias	0	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei Municipal de Franca nº 8763 de 17 de janeiro de 2019, (2024).

Deste modo, aludindo à Tabela 3 e ao gráfico anterior, é possível inferir que a Lei nº 8.763 representa uma decisão política cuja finalidade foi promover uma concessão de recursos para recompensar os profissionais da Educação pelos alcances conquistados frente aos resultados do IDEB.

Essa forma de valorização dos profissionais da educação atendeu, de acordo com o Art 1º desta Lei, aos servidores públicos em efetivo exercício nas escolas, setores e órgão/unidade administrativa da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Franca, fazendo uso de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB²⁵ no exercício de 2019.

A forma de valorização centrou-se no pagamento de bonificação no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em parcela única, e cujo abono não incorporaria aos vencimentos básicos dos servidores, nem serviria como base para a obtenção de quaisquer verbas ou vantagens sob títulos ou quaisquer outras finalidades.

Para fins de bonificação aos servidores, foram consideradas as seguintes especificações:

Art 1º; § 2º; I. Em atividade e que tenha trabalhado no mínimo 10 meses do exercício de 2018; II. Em gozo de férias; III. Em gozo de licença gestante; IV. Regularmente afastado para tratamento de saúde e que tenha trabalhado no mínimo 10 (dez) meses no exercício de 2018; V. Que não tenha ultrapassado 05 (cinco) faltas injustificadas, no exercício de 2018; VI. Que não tenha rescindido o contrato de trabalho até a promulgação da presente lei (Franca, 2019).

Ademais, foram desconsiderados deste benefício aos servidores da Educação, o Secretário Municipal de Educação, servidores que tivessem remuneração acima do teto constitucional, estagiários ou menores aprendizes e servidores que estivessem em licença para interesses particulares no exercício de 2018, além daqueles que atuaram segmentos fora do Ensino Básico.

No que tange às políticas públicas, é notável que não se trata de uma política fundamentada nos conhecimentos científicos da área, mas de uma ação decisiva do Poder Executivo baseada no Orçamento Fiscal e nas disposições de Leis Federais

²⁵O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica - FUNDEB, em conformidade com o Ministério da Educação, é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, somando vinte e sete Fundos, compostos por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal. O FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, foi estabelecido como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública e regulamentado pela Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. O Fundo integra fontes de receita de impostos e de transferências constitucionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de recursos provenientes da União, a título de complementação aos entes federados que porventura não atingiram o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução de desigualdades. Os recursos provindos do FUNDEB são destinados/distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica, considerando os aspectos e âmbitos prioritários, conforme previsto no art. 211, § 2º e 3º da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 27 jan. 2024.

que permitissem essas aplicações. Sobretudo, é possível inferir ausência de políticas públicas educacionais a partir ou entorno dessa legislação.

Posteriormente, no ano de 2022, foi regulamentada a Lei Municipal Complementar do Município de Franca nº 376 de 16 de fevereiro de 2022 que estabeleceu a criação da Gratificação de Valorização do Ensino Municipal aos profissionais da Educação Escolar Básica com uma série de providências e detalhamentos para a execução da lei.

Para um melhor análise e compreensão, o conteúdo desta lei também foi ajustado em uma tabela tendo como apoio a categoria Políticas de Bonificação e subcategorias objetivos, valorização, profissionais, políticas públicas e melhorias com palavras e proximidades de significações alinhadas a cada subcategoria conforme a Tabela 4, demonstrado a seguir.

Tabela 4 - Categoria: “Políticas de Bonificação” - Lei Complementar nº 376 de 16 de fevereiro de 2022

Subcategorias	Nº aproximado de palavras	Exemplos de palavras
Objetivos	160	a, ser, paga, será, variável, empenhada, Gratificação, Valorização, período, apuração, critérios, SME, abono, observará, salarial
Valorização	400	Gratificação; variável; empenhada; liquidada; critérios; período; remuneração; política; resultado; rateio; abono; salarial; assiduidade; titulação; pontuação; metas; IDEB; IDESP; Jornada; Trabalho; exercício
Profissionais	150	Educação; Escolar; Básica; vínculo; efetivo; Município; política; valorização; servidores; cargos
Políticas públicas	20	Administração; Municipal; Prefeito; Câmara; Poder; Executivo; Leis; Federais; Orçamento; Fiscal; programas; FUNDEB; Diretrizes; Plano; Plurianual; política
Melhorias	25	melhoria; gestão; evolução; indicadores; redução; desigualdades; aprendizagem; resultado; alcançado

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei Municipal de Franca nº 376 de 16 de fevereiro de 2019, (2024).

Isso posto, distintivamente da Lei nº 8.763, a Lei Complementar nº 376 de 16 de fevereiro de 2022 dilucida as providências de gratificação aos profissionais da Educação Escolar Básica do município de Franca (SP), cuja finalidade não foi apenas

conceder uma bonificação aos servidores desta área, mas promover mecanismos de valorização mediante critérios pré-determinados pela própria legislação e pela apuração do alcance profissional dos servidores em efetivo exercício frente a essas exigências. Além disso, trata-se de uma política de observação de possibilidades de efetuação de pagamento de gratificação por parte da Administração Municipal desde que a soma da remuneração dos profissionais da educação básica, no exercício de referência não ultrapasse os 70% (setenta por cento) dos recursos do FUNDEB, nos termos do art. 26 da Lei Federal de 14.113, de 25 de dezembro de 2020. (Franca, 2022).

Ainda, a concepção de valorização do Ensino Municipal é construída a partir de uma variabilidade centrada em categorias de desempenho profissional e de formação por parte dos servidores da Educação e por meio de um rateio não proporcional a todos os profissionais.

Em conformidade com o artigo 26 desta legislação, a valorização é baseada em cotas/parte de cada Profissional da Educação frente ao montante das verbas remanescentes do FUNDEB para os honorários dos servidores e definidas por obtenção de pontuação individual considerando os seguintes elementos: “titulação e exercício profissional na Rede Municipal de Ensino; assiduidade; superação de metas estabelecidas nas avaliações das Unidades Escolares do ensino público municipal e da meta estabelecida pela Rede Municipal de Ensino e Jornada de Trabalho” (Franca, 2022).

Sobretudo, no que tange ao alcance de metas por meio das avaliações, o cerne do processo está sobre os indicadores IDEB e IDESP, desvelando as percepções de qualidade perante os índices e resultados alcançados, dissemelhantemente dos processos acerca dos sistemas de avaliação e dos eixos de qualidade pressupostos principalmente pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

No que tange aos profissionais, a Lei Complementar Municipal de Franca nº 376 contempla os servidores de efetivo exercício e “qualificados como Profissionais da Educação Básica”, inclusive aqueles “cedidos pelo município de Franca às redes públicas de ensino estadual e federal de educação básica”. (Franca, 2023).

Aos que estivessem lotados em outras Secretarias, seriam selecionados “mediante processo seletivo interno de provas e títulos”, além de processo seletivo

interno para remanejamentos para a Secretaria Municipal de Educação considerando maior tempo de efetivo exercício junto à Prefeitura de Franca.

Quanto às políticas públicas advindas desta legislação, verifica-se uma ausência de encaminhamentos e possibilidades de elaboração e implantação de programas ou projetos vinculados às formas e concepções de valorização profissional dos servidores da educação, além das previstas em Leis Federais, em especial o FUNDEB. Para mais, o artigo 5º da Lei Municipal de Franca nº 376 reitera a responsabilidade do Poder Executivo em alterar o Orçamento Fiscal específico do ano de 2022 para a execução da lei para esta especificidade respeitando os programas 123612017 Educação Básica – Fundamental e 123652018 Educação Básica – Infantil do FUNDEB transferido para a Secretaria Municipal de Educação, bem como o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, ressalta-se que Lei foi criada e promulgada pela gestão municipal sob responsabilidade do Poder Executivo e foi aprovada pelo Poder Legislativo Municipal no período vigente desta regulamentação.

No que condiz às proposições de melhorias, a Lei nº 376 não apresenta alternativas de aprimoramento e de avanços quanto à qualidade da educação básica ofertada, mas o conteúdo relacionado a essa subcategoria remete ao cumprimento das condicionalidades de excelência da gestão administrativa e pedagógica, de evolução de indicadores, de atendimento e da aprendizagem dos estudantes com vistas à redução das desigualdades seguindo as premissas do SAEB.

Sumariamente, ao considerar as duas legislações que tratam de dispositivos de valorização dos profissionais da educação, é factível deslindar que as premissas da *accountability* nesses contextos, mesmo com vieses distintos entre as duas legislações, são manipuladas nessas políticas.

De um lado, no que toca à Lei nº 8.763 de 17/01/2019, retomando as concepções de Ristoff (2000) centradas na avaliação enquanto objeto de formação de valores, mesmo que estes não permaneçam a longo prazo, é compreensível que a valorização profissional por meio de concessão de bonificações decorre de um significado de bom desempenho, ainda que coletivo. Além disso, resgatando as representações de Sobrinho (2003), a consequência dessa ação caracteriza os resultados como sinônimos de bom rendimento e de eficiência da Educação, além de tornar o objeto da política pública como forma de prestação de contas enquanto efeito compensatório.

Do outro lado, no que respeita à Lei nº 376 de 16/02/2022, aludindo aos prismas de Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) e Sander (2009), os princípios do referido regulamento reforçam representações do protagonismo neoliberal em prol de um propósito (*input*) de desenvolvimento da educação, por meio de características centradas na compatibilização de atributos profissionais e de resultados à critérios pré-estabelecidos, fortalecendo os dispositivos de valorização baseados na “seleção dos melhores”, em parâmetros de capacidades ligados ao ensino e aprendizagem demonstrados nos indicadores da Educação Básica, sobretudo, em relação àqueles desvelados pelos sistemas nacionais e estaduais de avaliação, e por fim, da eficiência profissional em aspectos correlacionados à assiduidade, superação de metas definidas para as unidades escolares nos quais os profissionais da educação estão lotados e jornada de trabalho, cujos atributos se alinham aos paradigmas do liberalismo econômico aplicados em mecanismos de construção e aplicação de políticas públicas educacionais.

4.8 DESENVOLVIMENTO – 2020 A 2021

4.8.1 Desenvolvimento – SAEB 2020 a 2021

As etapas do SAEB pós 2019 são ciclos importantes e consideráveis a serem apresentados neste trabalho, especialmente, considerando dois espectros primordiais: os impactos da pandemia COVID-19 nas políticas públicas do mundo, sobretudo, na educação, e os processos e possíveis continuidades dos planos e cronogramas de implementação de políticas e ou ações previstas para o SAEB.

Para tanto, são tomados como objetos de exploração e análise sobre Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, para este período, as Portarias Inep nº 328 e nº 458 de 05 de maio de 2020, a Portaria Inep nº 497 de 18 de agosto de 2020. No que se refere ao ano de 2021, são consideradas as Portarias Inep nº 10 de 08 de janeiro de 2021, a Portaria nº 250 de 05 de julho de 2021 e a Portaria nº 828 de 20 de outubro de 2021.

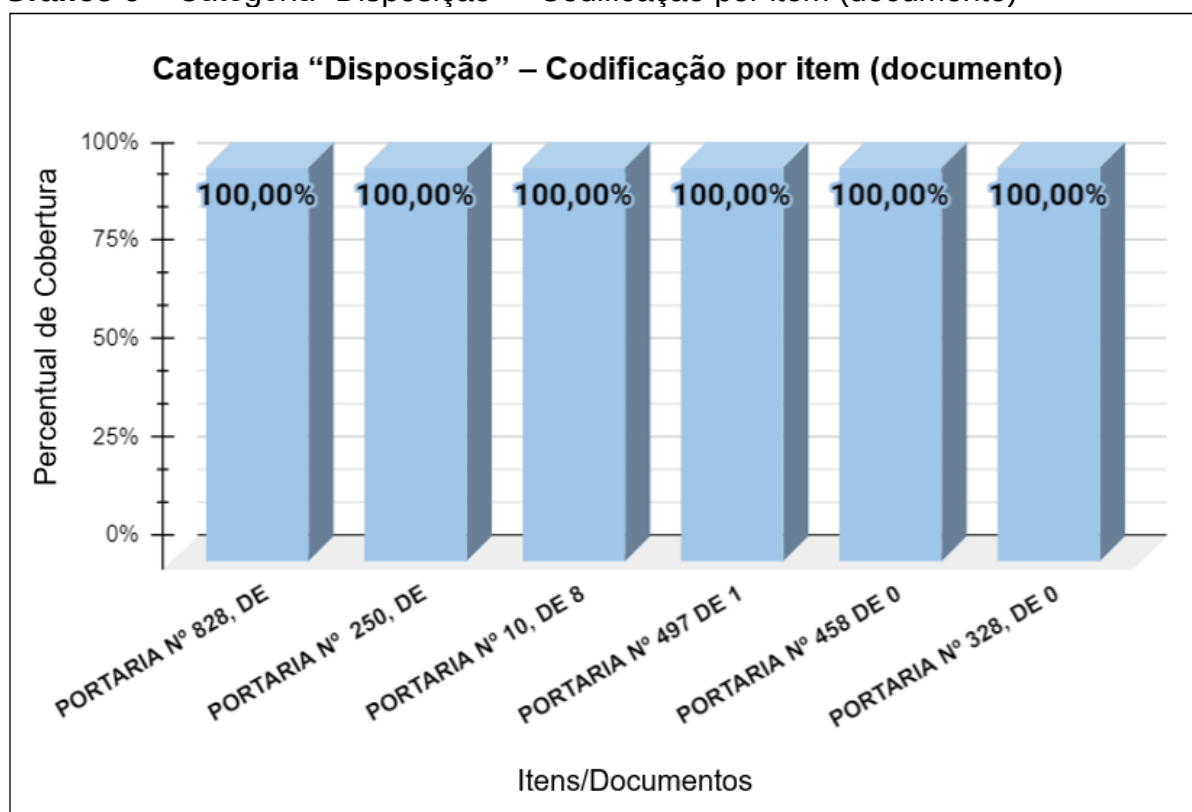
Os documentos suprarreferidos, de modo geral, fixam parâmetros e diretrizes para a organização, implementação e realização do SAEB para o ciclo de 2021. Sendo assim, a partir desses instrumentos, os seus conteúdos foram codificados e alinhados à categoria **disposição** para apresentar evidências acerca da organização e das

finalidades do SAEB para esse ciclo e à categoria **diretrizes** a fim de evidenciar os possíveis encaminhamentos, mecanismos de implementação e execução desta etapa do SAEB, bem como prováveis modificações, avanços ou permanências de suas práticas neste período, além de subcategorias tais como propósito, público e público-alvo para respaldo ao pesquisador quanto aos pormenores das legislações que fundamentam esta política pública.

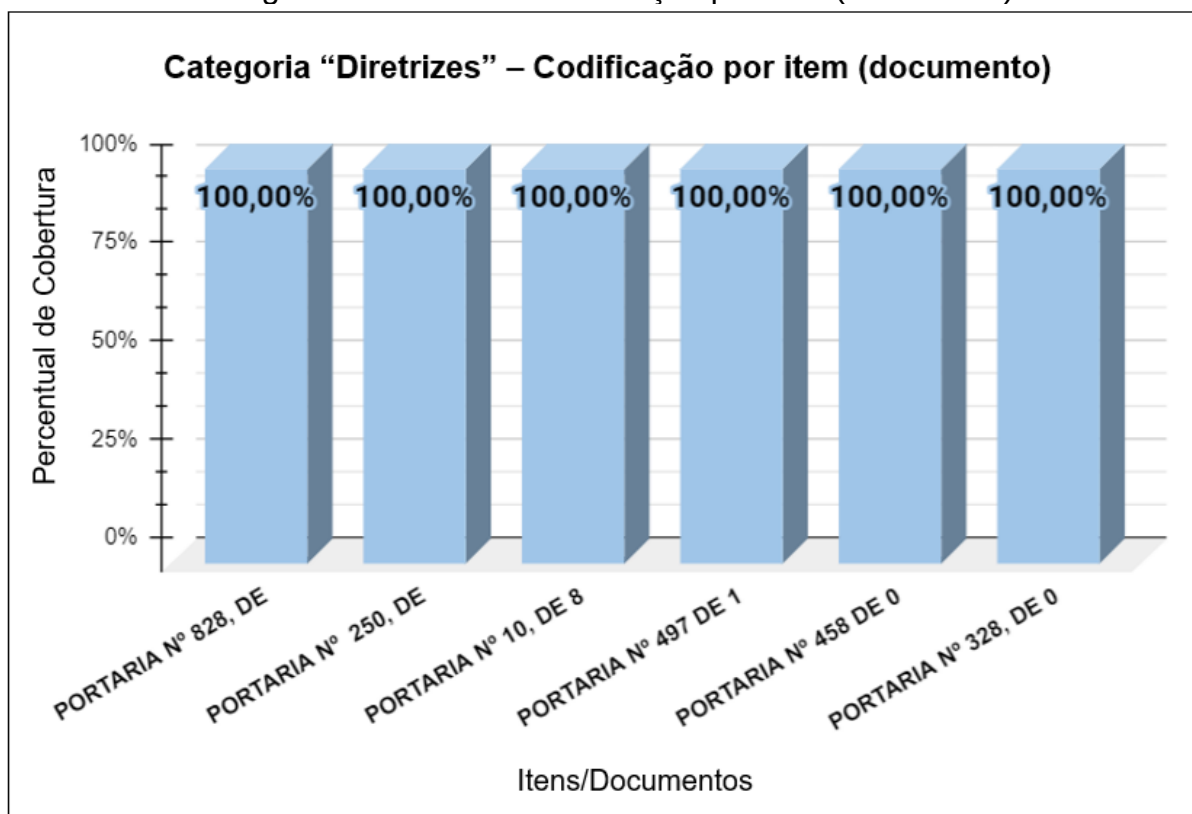
Com esse propósito, os documentos mencionados foram explorados por meio da leitura minuciosa pelo pesquisador e pela categorização destes instrumentos até mesmo com o apoio da ferramenta digital NVivo, mantendo a referência de alcance de até 1000 palavras por categoria e por documento.

Sendo assim, numa primeira etapa de organização, categorização e codificação dos documentos referentes à série-histórica 2020-2021, atendendo tanto à categoria **disposições**, quanto à categoria **diretrizes**, com o apoio da ferramenta NVivo, foi possível identificar 100% de alcance de codificação por item conforme os Gráficos 9 e 10, a seguir:

Gráfico 9 – Categoria “Disposição” – Codificação por item (documento)

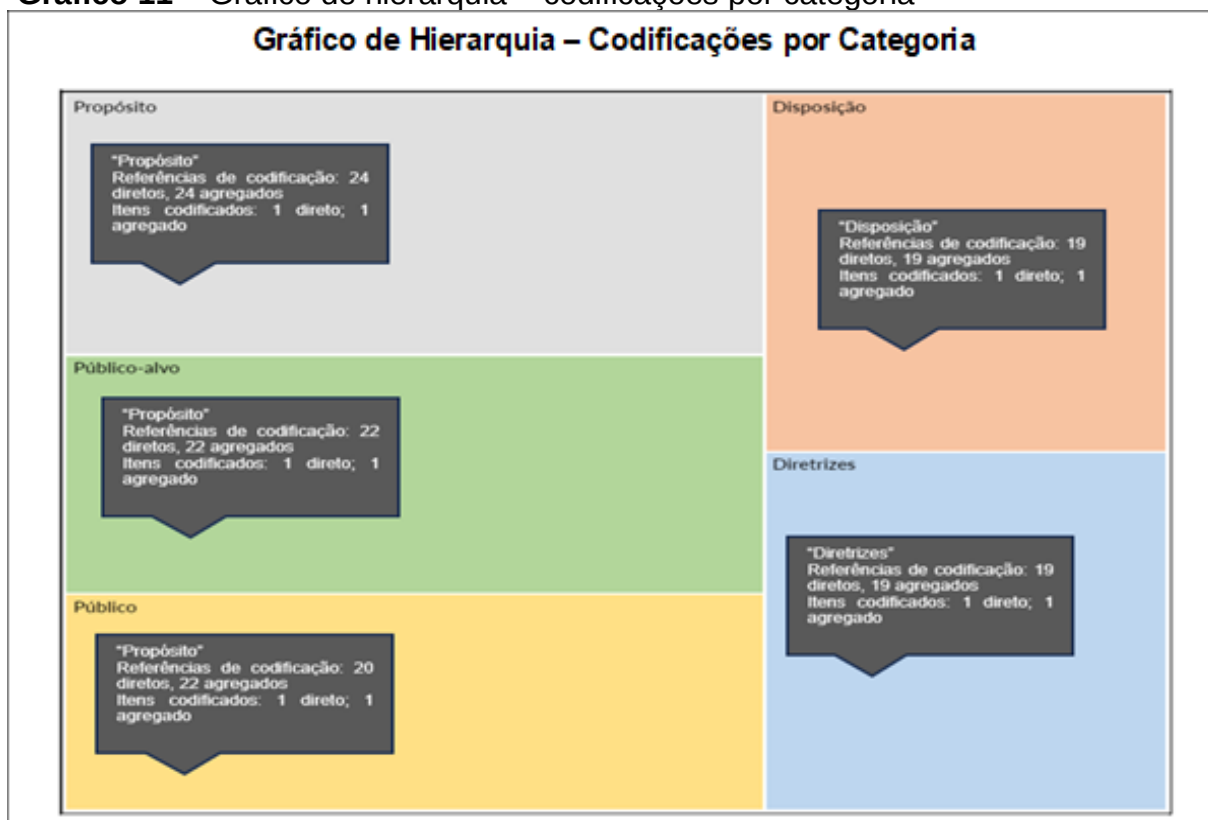


Fonte: Elaborado pelo autor, (2024).

Gráfico 10 – Categoria “Diretrizes” – Codificação por item (documento)

Fonte: Elaborado pelo autor, (2024).

Contudo, numa segunda etapa, ao focalizar os conteúdos dos documentos em cada categoria e cada item (documento), a ferramenta aponta, numa primeira referência, 50% de cobertura para ambas e, numa segunda referência, por meio de códigos cruzados, os conteúdos referentes às categorias disposição e diretrizes aparecem em menores quantidades em detrimento de outras subcategorias como propósito, público-alvo e público, conforme Gráfico 11 de hierarquia:

Gráfico 11 – Gráfico de hierarquia – codificações por categoria

Fonte: Elaborado pelo autor, (2024).

Nesse sentido, os conteúdos dos documentos trazem, concomitantemente às categorias disposições e diretrizes, os objetivos, definições e encaminhamentos necessários para o desenvolvimento da etapa 2021 do SAEB.

Portanto, é exequível aludir que a Portaria Inep nº 325 de 05 de maio de 2020 outorga a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica por meio do SAEB, a qual evidencia, dentre as disposições, a relevância do regime de colaboração e parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios com o apoio de interlocutores.

De acordo com o Art. 2º da referida Portaria, a parceria tinha como propósito estabelecer meios para indicação de interlocutores de cada ente federativo junto ao Inep.

Dentre as atribuições dos interlocutores, destacam-se as seguintes ações:

I – Acompanhar, junto ao Inep, os processos de planejamento, execução, supervisão e disseminação das avaliações; II – Participar de reuniões técnicas convocadas pelo Inep; III – Prestar informações sobre as redes, contexto escolar e dentre outras, quando solicitado pelo Inep; IV – Divulgar no âmbito da Secretaria de Educação que o indicou, as informações disponibilizadas pelo Inep, mantendo as redes atualizadas (Brasil, 2020)

Além dessas atribuições, a Portaria estabelece o envolvimento desses representantes em reuniões técnicas periódicas sob autoridade do Inep e presididas por um Diretor de Avaliação de Educação Básica designado pelo Instituto, além das observações referentes despesas orçamentárias conforme os limites previstos em legislações. Sobretudo, a designação desses representantes era de livre manifestação e remuneração, contemplando apenas despesas necessárias para atuação dos interlocutores e o título de serviço relevante prestado à sociedade brasileira.

No que condiz à representatividade da Secretaria Municipal de Educação de Franca, rede municipal de ensino analisada neste presente estudo, não houve evidências de portarias ou resoluções publicadas direcionadas à nomeação de algum servidor para esta finalidade.

No que diz respeito à Portaria MEC nº 458 de 05 de maio de 2020, a legislação estabelece disposições complementares ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Dentre as principais disposições destacam-se a realização e aplicação anual dessa política por meio da integração dos principais exames sob responsabilidade do Inep, tais como: o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB; o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

Com relação ao SAEB, a Portaria MEC nº 458 o define como um importante sistema que “permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações, exames e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica”, desde a educação infantil, passando pelo ensino fundamental e, por fim, no ensino médio.

Além dos objetivos e propósitos de produzir indicadores educacionais para o Brasil e seus entes federativos; de avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência e de subsidiar o desenvolvimento técnico e científico no campo da avaliação, o artigo 6º da Portaria MEC nº 458 declara, nesta etapa, o papel de:

Construir uma cultura avaliativa, ao oferecer à sociedade, de forma transparente, informações sobre o processo de ensino-aprendizagem em cada escola, comparáveis em nível nacional, anualmente e com resultados em tempo hábil, para permitir intervenções pedagógicas de professores e demais integrantes da comunidade escolar (Brasil, 2020).

Portanto, salvo os objetivos de produção técnica e científica acerca da avaliação e os propósitos de produção de indicadores para o fomento dos processos de elaboração, acompanhamento e aprimoramento do SAEB e, consecutivamente, das políticas públicas educacionais, a legislação reitera os princípios da *accountability* tendo o SAEB como instrumento público de prestação de contas à sociedade acerca da escola e dos processos pedagógicos como medida imediata de interferência na prática docente e de todos aqueles que envolvem o espaço escolar.

Por outro lado, a Portaria MEC nº 458 explicita a importância dos sete eixos de qualidade que compõem a avaliação da educação básica enquanto objetos focais, principalmente, por parte dos entes públicos responsáveis pela educação para o planejamento e análise de políticas públicas deste campo, bem como a relevância da difusão das informações para o estímulo às pesquisas voltadas para área da educação e para o desenvolvimento e supervisão dessas políticas.

Por fim, no que condiz às disposições do SAEB para série histórica 2020-2021, além da responsabilização do Inep pelo planejamento e operacionalização do sistema avaliativo, a consonância com o MEC e com o Conselho Nacional de Educação – CNE está prevista como meio de definição de instrumentos, mecanismos e procedimentos para a sua execução e implementação de pesquisas de campo.

No que tange às diretrizes do SAEB para este período, a Portaria Inep nº 10 não apenas define parâmetros e procedimentos, como reitera os propósitos e detalhamentos acerca da organização do ciclo avaliativo para o ano de 2021.

Os artigos 5º, 6º e 7º da suprarreferida Portaria elucidam os encaminhamentos técnico-pedagógicos e, especialmente, as mudanças com vistas à implementação e avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e a Política Nacional de Alfabetização e Novo Ensino Médio.

Dentre os detalhamentos referentes aos ajustes e avanços para esta etapa, foram previstos: progressão de aplicação dos testes cognitivos e questionários por meio de ferramentas eletrônicas; a realização do SAEB de modo censitário e anual com aplicabilidade para as quatro áreas do conhecimento (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza); o aumento gradativo do envolvimento da população de referência do SAEB e das formas de acesso aos testes e questionários; a consolidação de uma estrutura avaliativa para o Ensino Médio, inclusive com possibilidade de um exame alternativo para o acesso ao ensino superior

e a caracterização das Matrizes de Referência dos Testes Cognitivos em conformidade com a BNCC e as DCNs em colaboração com os currículos estaduais da educação básica.

Sobretudo, a etapa escolar da Educação Infantil foi inserida no público-alvo do SAEB, de modo que possa ser avaliada por meio de questionários eletrônicos sem quaisquer aspectos voltados para as questões cognitivas num ciclo bienal.

Por fim, a Portaria nº 10 de 08 de janeiro de 2021 explicita por meio do artigo 9º que todas as propostas de ajustes compõem um “Programa de Inovação” do SAEB cuja responsabilidade é de todos que integram as Diretorias do Inep envolvidas neste sistema avaliativo.

No que concerne à subcategoria público-alvo, a Portaria MEC Inep nº 250 de 05 de julho de 2021 não apenas reiterou os propósitos do SAEB para a etapa de 2021, como também enfatiza os sete eixos da qualidade da Educação Básica enquanto referências para compreender os multicenários da educação e as inter-relações de aprendizagens e outros processos que corroboram na formação dos estudantes brasileiros.

Ademais, a Portaria MEC Inep nº 250 traz à luz primordialmente as descrições acerca da população-alvo do SAEB e dos procedimentos para aplicação dos instrumentos.

Neste âmbito, a Portaria MEC Inep nº 250 prossegue o padrão de participação de todas as escolas públicas localizadas em zonas urbanas e rurais que contam com 10 (dez) ou mais estudantes que estejam matriculados nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e nas 3ª e 4ª séries do Ensino Médio. Para as escolas privadas de localização em zonas urbanas e rurais do país, foram mantidos o caráter amostral.

Para a implementação das áreas do conhecimento de Ciências Humanas e Ciências da Natureza como parte do SAEB, estas foram incluídas nos exames de modo amostral no público de estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental e com a matriz de referência alinhada à BNCC.

Também, conforme previsto na Política Nacional de Avaliação da Educação Básica e na Política Nacional de Alfabetização, o ciclo da alfabetização é considerado pelo SAEB por meio de uma avaliação amostral de Língua Portuguesa e Matemática junto aos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental alinhada às proposições da BNCC para esta etapa escolar.

E como já mencionado, a Educação Infantil integra o SAEB enquanto população-alvo através de uma amostra de escolas públicas, privadas e aquelas que mantêm convênio com o poder público, de localidades da zona urbana e rural do país por meio de questionários direcionados aos Secretários Municipais de Educação, Diretores de Escolas das unidades escolares participantes e aos Professores Titulares das turmas das escolas contempladas.

A Portaria MEC Inep nº 250 menciona acerca da participação dos estudantes-público da Educação Especial que integram a população-alvo desta etapa avaliativa. Os alunos “com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”, conforme o documento, puderam participar desta edição do SAEB contanto que estivessem adequadamente registrados no Censo da Educação Básica 2021.

Dentre as exceções da população de referência do SAEB 2021, segundo a Portaria MEC Inep nº 250, foram mantidas: as turmas multisseriadas; as turmas de correção de fluxo; as turmas de Educação de Jovens e Adultos; as turmas de Ensino Médio Normal/Magistério; as classes, escolas ou serviços especializados de Educação Especial que não fazem parte do ensino regular.

Para concluir, de acordo com o artigo 10º da Portaria MEC Inep nº 250 de 05 de julho de 2021, a aplicação da etapa 2021 do SAEB ocorreu entre os dias 08 de novembro e 10 de dezembro de 2021 em todas as unidades federativas do Brasil, com a execução dos Questionários e Testes Cognitivos dentre a população de referência prevista nos documentos mencionados. O quadro apresentado no Anexo 3 deste trabalho, além de retomar as menções quanto ao público atendido, também sintetiza a organização da aplicabilidade deste ciclo avaliativo.

Em especial, levando em conta as condições sanitárias da pandemia da COVID-19 e a segurança de todos os envolvidos, a Portaria MEC Inep nº 250 de 05 de julho de 2021, em conformidade com o artigo 10º, § 2º, foram previstas medidas de organização a fim de garantir o distanciamento social entre os indivíduos, bem como outras iniciativas que pudessem garantir a segurança de todos.

4.8.2 Desenvolvimento – SME Franca em relação ao SAEB 2021

A Secretaria Municipal de Educação de Franca, entre os períodos de 2020 e 2021, perpassou por dois grandes contextos históricos que marcaram a história da

rede municipal de ensino e que, conseqüentemente, impactaram as formas de trabalho dos educadores, a aprendizagem dos estudantes e as políticas públicas educacionais.

Em março de 2020, o mundo foi acometido pela pandemia provocada pelo vírus SARS Cov-2, que causa a doença denominada como COVID-19. De acordo com Dias (2021, p. 566), a pandemia “parou o mundo, criando uma nova realidade”. Esse contexto impactou brutalmente nas relações sociais e nas mudanças de hábitos de higiene, resultando em um novo mundo marcado por mecanismos de teletrabalho, ensino remoto, distanciamento social e uso permanente de máscaras com vistas à prevenção de possibilidades de infecção e de fatalidades que pudessem envolver milhares de pessoas.

De acordo Dias (2021, p. 566), “a crise causada pela COVID-19, em 2020, levou ao encerramento das aulas em escolas e em universidades, o que afetou mais de 90% dos estudantes do mundo”.

Além disso, em conformidade com Dias (2021, p. 566), após um ano do início da pandemia, a UNESCO divulgou que quase metade dos estudantes ainda se sentiam afetados pelo fechamento parcial ou total das escolas e que mais de 100 milhões de crianças chegariam a níveis mínimos quanto à proficiência em leitura como resultado dessa crise sanitária.

Nesse ínterim, a Prefeitura de Franca e a Secretaria Municipal de Educação passaram por processos de transição de gestão, envolvendo mudanças nas lideranças e reconfiguração de procedimentos com vistas à garantia da integridade física e cognitiva dos profissionais e educandos.

Dentre as inúmeras demandas e propósitos para mitigar as consequências previstas por esse contexto, a Secretaria Municipal de Educação de Franca, por meio de Resoluções publicadas em Diário Oficial, Comunicados e Informativos divulgados pelos canais oficiais de comunicação, discorreu acerca das disposições, conceitos e reflexões acerca da avaliação e a construção de uma cultura avaliativa na rede com base nas fundamentações legais superiores à Rede Municipal de Ensino.

Deste modo, no que condiz às **disposições** enquanto categoria de análise, a Resolução SME nº 008 de 26 de fevereiro de 2021 e o Informativo SME Franca de 07 de outubro de 2021, tendo como premissas legais da Lei Federal nº 9396/96 e da Deliberação CEE-SP nº 155/2017, elucidaram a todos os educadores informações,

orientações, reflexões e ações imprescindíveis para o ato de avaliar, especialmente para as singularidades decorrentes da pandemia da COVID-19.

Com base no artigo 17 da Deliberação CEE-SP nº 155/2017, a avaliação dos alunos a ser realizada pelos professores e pelas escolas municipais de Franca foi posta como “parte integrante da proposta curricular e da implementação do currículo”, além de ser um instrumento redimensionador das ações pedagógicas.

Ademais, as premissas da avaliação segundo a Deliberação CEE-SP nº 155/2017, por meio do Informativo SME Franca de 07 de outubro de 2021, foram estabelecidas segundo uma característica processual, formativa e participativa, numa perspectiva contínua, cumulativa e diagnóstica para a identificação de potencialidades, dificuldades de aprendizagem e identificação de problemas de ensino.

Sendo assim, para uma melhor aplicabilidade desses instrumentos e para a continuidade da oferta da educação aos estudantes, mesmo sob condições de distanciamento do espaço físico da escola e para os contextos de retorno presencial às aulas, a Secretaria Municipal de Educação fixou na Resolução SME nº 008 de 26 de fevereiro de 2021 a reordenação e a flexibilização curricular:

Art 8º. Excepcionalmente, devido à pandemia da COVID-19, a Rede Municipal de Ensino de Franca fará a adoção de um *continuum curricular* de 02 (dois) anos escolares contínuos, 2020-2021, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo Conselho Nacional de Educação, a Base Nacional Comum Curricular e as normas do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. § 1º Ao abrigo do caput do artigo 23 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o reordenamento e a flexibilização da organização curricular fundamentam-se nos resultados da avaliação diagnóstica inicial, de modo a cumprir de forma contínua, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos para os anos letivos de 2020-2021, priorizando as habilidades essenciais, e o aprofundamento contínuo dos conceitos, adotando grupos flexíveis e diferentes organizações de turmas, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar (grifo nosso) (Franca, 2021).

Do ponto de vista da aprendizagem e do desempenho cognitivo dos estudantes, a Resolução SME nº 008 de 26 de fevereiro de 2021, em seu artigo 41, as avaliações foram consideradas primordiais enquanto objetos de acompanhamento do desenvolvimento das competências essenciais previstas no Currículo e de replanejamento curricular segundo as normativas da Secretaria Municipal de Educação.

Para mais, o contexto de avaliação tinha como parte das atividades não presenciais, presenciais e mistas, considerando os objetivos de aprendizagens alinhados às habilidades essenciais para o *continuum* curricular e com vistas à identificação de lacunas relacionadas ao aprendizado e de planejamento de programas voltados para a recuperação e o aprofundamento das aprendizagens.

Ainda, enquanto instrumento de comunicação, os documentos da Secretaria Municipal de Educação se respaldam na Deliberação CEE-SP nº 155/2017 e elucidam a avaliação como meio de manter as famílias e responsáveis dos estudantes sobre os seus desempenhos e de mobilizar a participação nas aulas, tendo em vista que a frequência superior a 75% do total de horas letivas e o envolvimento qualitativo dos educandos nas atividades escolares do ano letivo prevalecem em relação às possibilidades de prosseguimento nos estudos.

Quanto ao acompanhamento do fluxo para fins de promoção e retenção dos estudantes, mantiveram-se os seguintes critérios conforme Quadro 3:

Quadro 3 - Critérios para Promoção e Retenção – Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental

Etapa Escolar	Critérios para Promoção e Retenção
Educação Infantil	Em conformidade com a Lei Federal nº 9.396/96, a avaliação na educação infantil deve ter um caráter de acompanhamento e de registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção para o acesso ao ensino fundamental.
Ensino Fundamental 1º e 2º anos	Conforme a Lei Federal nº 9.396/96 e o § 1º do inciso III do Artigo 30 da Resolução CNE/CEB nº 07 de 2010, estas etapas do ensino fundamental são organizadas a partir do controle de frequência a cargo da escola, exigindo a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação e, mesmo em contextos que o sistema de ensino ou a escola, no uso da sua autonomia, organizarem e optarem pelo regime seriado, é necessária a consideração de três anos iniciais do Ensino Fundamental enquanto bloco pedagógico ou ciclo sequencial não passível de interrupção a fim de ampliar aos estudantes oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento nos estudos. Portanto, a retenção nestas etapas consideram apenas a frequência insuficiente.
Ensino Fundamental 3º e 5º anos	Para o 3º ano, enquanto etapa final do primeiro ciclo dos anos iniciais do ensino fundamental, e para o 5º ano, enquanto etapa do segundo ciclo dos anos iniciais do ensino fundamental, a retenção deve considerar a frequência insuficiente e por rendimento insatisfatório.
Ensino Fundamental 4º ano	De acordo com o § 2º do artigo 32 da Lei Federal 9.369/96, a Deliberação CEE-SP nº 09/97 e a Indicação CEE-SP nº 08/97, aplica a retenção aos estudantes do 4º ano apenas por frequência insuficiente e, para os demais, aplica-se o regime de progressão continuada.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Informativo SME Franca de 07 de outubro de 2021, (2024).

No que tange ao SAEB, num processo contínuo de avaliação da Rede Municipal de Ensino de Franca, é previsto na Lei Complementar Municipal de Franca nº 352/2021, no artigo nº 25, inciso XVII, a responsabilidade de cunho pedagógico quanto ao planejamento e realização de estudos aprofundados junto aos coordenadores e professores voltados para o conhecimento das habilidades avaliadas no SAEB e no SARESP e suas relações com o Novo Currículo Paulista.

Dessa maneira, quanto à participação da Secretaria Municipal de Educação de Franca no SAEB 2021 e considerando a cobertura censitária das escolas públicas municipais da rede, a avaliação envolveu diretamente cerca de 2.123 estudantes do

5º ano do Ensino Fundamental, segundo os dados apresentados pelo Inep e pelo portal QEdu²⁶.

Os resultados desta etapa foram divulgados publicamente pelo Inep no ano de 2022 e, a partir destes, é possível fazer alguns apontamentos quanto ao fluxo e ao desempenho cognitivo dos estudantes nos Testes demonstrados em indicadores.

Deste modo, no que tange a categoria **indicadores** referente ao SAEB pela Rede Municipal de Ensino de Franca, consideremos os seguintes aspectos: **fluxo taxas de rendimento (reprovação, aprovação e abandono) e de desempenho cognitivo nos Testes de Língua Portuguesa e Matemática e IDEB**.

Sendo assim, para tratamento do rendimento, considera-se a Tabela 5, a seguir:

Tabela 5 - Taxas de Rendimento Escolar – SME Franca 2020 e 2021

ANO	REPROVAÇÃO	ABANDONO	APROVAÇÃO
2020	0,60%	0,50%	98,9%
	78 reprovações	59 abandonos	11.969 aprovados
2021	2,20%	0,10%	97,70%
	274 reprovações	12 abandonos	12.190 aprovados

Fonte: Taxas de Rendimento, (2021).

A partir dessas informações, é possível apontar os impactos da pandemia COVID-19 na educação, sobretudo, no rendimento e nas aprendizagens dos estudantes.

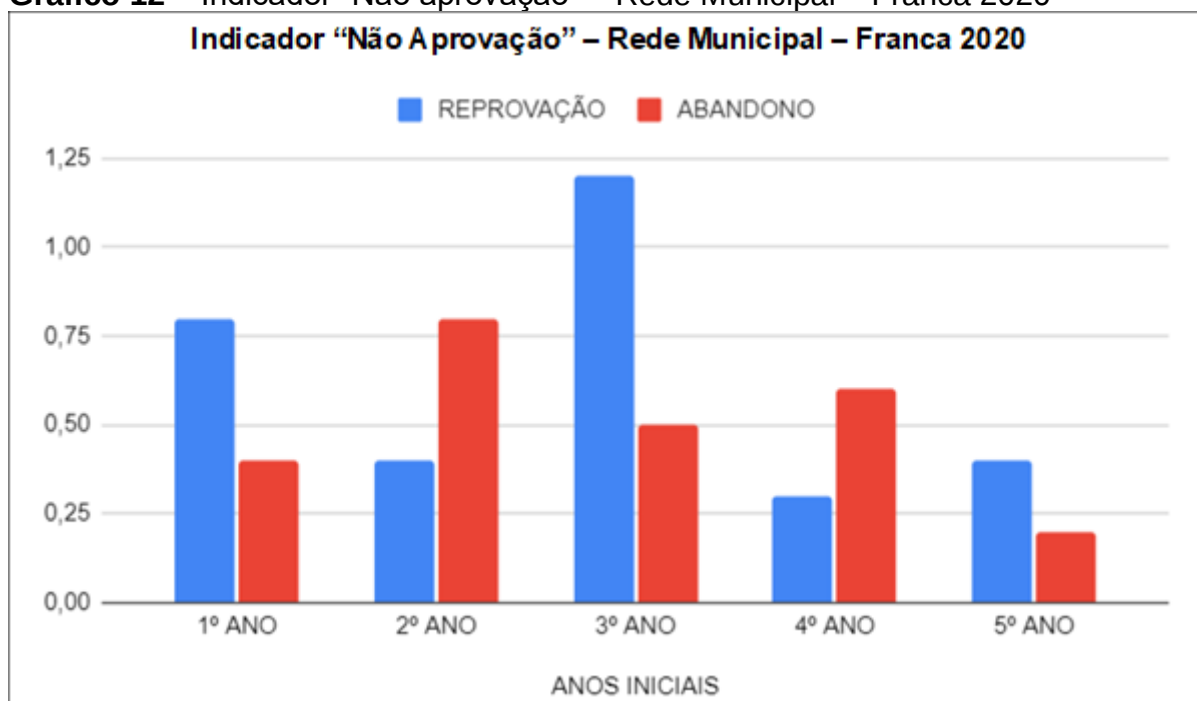
Com o distanciamento social e dos espaços escolares por todo o ano de 2020, devido a este contexto de vulnerabilidade sanitária, todo o trabalho junto aos estudantes foi organizado de forma remota através do uso de ferramentas tecnológicas de comunicação e informação. Nesse sentido, as questões sociais e externas à escola influenciaram o rendimento dos alunos. Em conformidade com os dados, é evidente o expressivo aumento de abandono em relação à toda a série histórica do SAEB na Rede Municipal de Ensino de Franca, uma vez que a frequência era garantida por meio da participação dos estudantes nas atividades remotas e pela entrega dessas propostas didáticas oferecidas pelos professores por meio desses

²⁶QEdu é um portal eletrônico, criado em 2012, no qual são disponibilizados dados educacionais sobre a Educação Básica brasileira a nível de país, estados, municípios e unidades escolares. Nesta plataforma, também, são apresentadas informações acerca do desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática no SAEB, das taxas de reprovação, abandono escolar e IDEB por localidade. Disponível em: <https://qedu.org.br/>. Acesso em: 10 fev.2024.

recursos tecnológicos. Quanto ao acesso às ferramentas de tecnologia de comunicação, é um fator indubitável e concernente às condições socioeconômicas, cujos contextos, lastimavelmente, a escola e o poder público não foram capazes de alcançar. Mesmo com as medidas de segurança e as propostas de orientação e material didático físico aos estudantes, é possível inferir que o engajamento das famílias nas atividades escolares dos alunos não atingiu as expectativas.

Além disso, as maiores médias das taxas de abandono e de reprovação na Rede Municipal de Ensino de Franca no 2020 se concentraram em uma etapa imprescindível para os estudantes: o ciclo da alfabetização. Ademais, aqueles que estavam a concluir o primeiro ciclo da escolarização no Ensino Fundamental, em conformidade com a proposta de progressão continuada, no 3º ano, a taxa de reprovação alcançou 1,2%, o que representa uma elevada contingência apenas em uma etapa escolar, conforme expressam as informações no Gráfico 12, a seguir:

Gráfico 12 – Indicador “Não aprovação” – Rede Municipal – Franca 2020



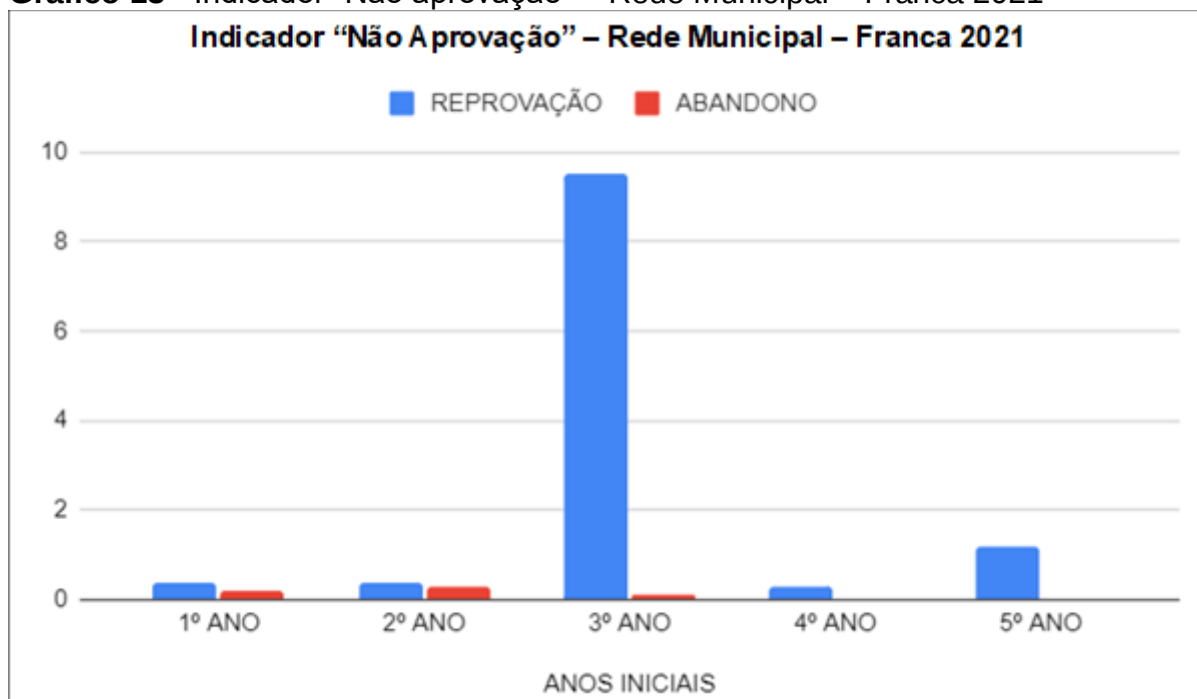
Fonte: Taxas de Rendimento, (2020).

No ano de 2021, com o retorno presencial dos estudantes aos espaços e às atividades escolares em meados do 2º semestre, as taxas de abandono reduziram consideravelmente, e para o acompanhamento do rendimento dos alunos foram feitos diagnósticos acerca das aprendizagens, além das proposições de recuperação

contínua e paralela conforme previstas na Resolução SME nº 008 de 26 de fevereiro de 2021.

Contudo, as ações ainda não foram suficientes para amenizar ou reverter o quadro de alunos não aprovados. De um lado, decresceu 0,4% a taxa de abandono, enquanto do outro lado, elevou em 1,6% a taxa de reprovações que, em termos quantitativos, representou o maior número de estudantes reprovados desde o início do SAEB na Rede Municipal de Ensino de Franca, sobretudo, aqueles que não conseguiram construir habilidades essenciais relacionadas aos processos da aquisição da leitura e da escrita e da alfabetização matemática durante o ciclo da alfabetização, conforme demonstra o Gráfico 13, a seguir.

Gráfico 13 - Indicador “Não aprovação” – Rede Municipal – Franca 2021



Fonte: Taxas de Rendimento, (2021).

Portanto, com base nessas informações, o indicador de fluxo (P) na etapa 2021 do SAEB alcançou 0,97, ou seja, 97% dos estudantes foram aprovados, o que significa que a cada 100 alunos, 3 não foram aprovados nesse período.

Em referência à Nota Padronizada de Desempenho no SAEB 2021, de acordo com os dados do Inep publicados em 2022, a Rede Municipal de Ensino de Franca demonstrou uma impermanência referente ao domínio do conhecimento pelos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática. Neste ciclo, conforme previstas as condições implicadas pelo contexto do afastamento do espaço escolar e dos hiatos

no ensino e na aprendizagem por meios remotos, a nota em Língua Portuguesa apresentou um decréscimo de 13,63 pontos em relação à edição anterior alcançando o conceito final 222,11 e alinhando à escala Proficiente – Nível 4 de habilidades construídas. Em Matemática, a impermanência foi de 20,72 pontos equiparado com o último ciclo, alcançando o conceito final 234,07. Deste modo, é possível apontar que comparados às edições anteriores, mesmo alcançando uma nota maior nesta área do conhecimento, os estudantes apresentaram um aproveitamento inferior em relação à Língua Portuguesa ao longo do contexto de pandemia, diferentemente dos cenários anteriores.

Por fim, esses dados resultaram ao IDEB da Rede Municipal de Ensino de Franca a média final 6,3, confirmando a variabilidade dos alcances quanto ao aproveitamento e à aprendizagem dos estudantes desta rede, em detrimento das interrupções e hiatos decorrentes do contexto de distanciamento físico, social e cognitivo dos espaços escolares ocasionados pela pandemia da COVID-19.

5 A MATRIZ-MESTRE DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO SAEB: UMA PROPOSIÇÃO DE PLANO DE AÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO

Tendo em consideração os estudos desenvolvidos e apresentados nesta pesquisa, partindo das legislações e políticas que estruturam a educação básica no Brasil, transcorrendo pelas concepções de avaliação de instituições e a resultância em avaliações de sistemas que, consecutivamente, legitimou a política nacional de um Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB, e em outras políticas públicas educacionais em instâncias estaduais e municipais a partir dessa organização, este estudo traz como um elemento complementar a proposição de uma Plano de Ação voltado para a gestão da educação pública a partir das propostas de Matriz-Mestre de avaliação da educação básica contidas no Documento de Referência – Versão 1.0 do SAEB.

De acordo com os importantes processos e acordos em prol do direito à educação firmados pelos organismos internacionais, a materialização do Plano Nacional de Educação de 2014 e o Documento de Referência – Versão 1.0 do SAEB, as dimensões acerca da avaliação desvelam-se enquanto componentes condutores de todo o processo educacional e não apenas a medição do rendimento escolar enquanto elemento único e resultante da prática social.

Deste modo, a partir dos estudos apresentados neste trabalho e levando em conta o contexto apresentado de uma rede municipal de ensino básico paulista, que têm evidenciado políticas e ações educacionais tendo o eixo norteador o “Ensino Aprendizagem” para a formulação e execução de outras políticas, os Sete Eixos de Qualidade da Educação Básica e a Matriz-Mestre do SAEB integram itens e recursos fundamentais para o planejamento e avaliação da educação básica pública.

Para tanto, é notório que a medição de cada Eixo de Qualidade da Educação Básica reverbera em direcionamento de investimentos para a educação pública. Em contrapartida, haja vista que o país ainda enfrenta situações de combate às desigualdades, sobretudo, nos âmbitos que envolvem a educação, é fundamental a construção de um dispositivo que possa fundamentar a gestão pública educacional.

Sendo assim, é considerável, enquanto condição macro, que os gestores responsáveis pelas Secretarias Municipais de Educação estruturem e regulamentem comissões responsáveis pela elaboração do Plano de Ação e Acompanhamento da

Gestão Pública da Educação a partir da Matriz-Mestre SAEB contendo integrantes especializados do quadro de seus servidores para o direcionamento de suas competências relacionadas a um dos eixos: Atendimento Escolar; Ensino Aprendizagem; Investimento; Gestão dos Profissionais de Educação; Gestão Escolar e de Rede; Equidade; e Cidadania, Direitos Humanos e Valores.

Numa condição micro, enquanto segunda alternativa, também as unidades escolares da rede de ensino podem direcionar integrantes especializados de suas equipes para cada eixo e para a condução da elaboração do Plano de Ação e Acompanhamento da Gestão da Educação com foco na escola e, posteriormente, aglutinados no Plano da Rede.

Definidas as comissões de integrantes especialistas para cada eixo, tendo em vista o desenvolvimento do *Plano de Ação e de Acompanhamento da Gestão da Educação* a partir da Matriz-Mestre do Sistema de Avaliação da Educação Básica, é imprescindível que, a cada biênio, ou seja, entre as edições do SAEB, seja organizado um calendário que atenda e demande responsabilidades aos seus componentes para o cumprimento das seguintes etapas: **levantamento de informações sobre a rede, planejamento, acompanhamento e monitoramento por meio de evidências com prazos e resultados alcançados.**

Na etapa **levantamento de informações**, os integrantes, em suas respectivas comissões, devem realizar o diagnóstico da rede ou unidade escolar tendo como referência o eixo, temas envolvidos e tópicos a serem medidos. Na etapa **planejamento**, as comissões de cada eixo devem propor ações, programas ou projetos que atendam às demandas necessárias para as possíveis ausências de dispositivos para os tópicos medidos. Na etapa **acompanhamento e monitoramento**, as comissões devem estruturar evidências que apoiem a verificação da aplicabilidade das ações, programas ou projetos sugeridos com instrumentos que evidenciam o alcance e prazos determinados para a supervisão. Por fim, na etapa **resultados alcançados**, dimana as possibilidades de avaliação das obtenções e das possibilidades de recomposição do Plano.

Por fim, no campo de anexos desta pesquisa, tendo como referência o Anexo 4, sugere-se um objeto de apoio à elaboração do Plano de Ação e de Acompanhamento da Gestão da Educação tendo como referência a Matriz-Mestre do SAEB.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os percursos da organização da educação no Brasil manifestam marcas da história alinhadas a contextos de forças sociais e medidas influenciadas pelo domínio de partes da sociedade correlacionadas à política e ao sistema econômico vigente ajustadas às condições da cultura e aos propósitos de uma estruturação global com vistas ao desenvolvimento.

Com os processos de redemocratização do país materializados na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e, consecutivamente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, a educação básica pública é colocada em um patamar audacioso de responsabilidades e de alcances quando se tem como o principal direito garantir o acesso a um ensino público de qualidade para todos.

Para tanto, o país tem contado com a influência e o apoio de um arcabouço de organismos internos e externos que colocam a educação como objeto de investimentos e parcerias em compensação às demandas políticas e econômicas sistematicamente organizadas.

Deste modo, o estudo planeou, como ponto de partida, a relevância do Estado na efetivação dos direitos à educação como forma de promover a cidadania de modo universal, mas também os marcos históricos e as contradições orientadas pelas intervenções do neoliberalismo nas estruturas da educação brasileira e as suas implicações de âmbito social e humano.

Assim, considerando o primeiro objetivo deste trabalho que foi construir um corpus teórico sobre a estrutura das políticas públicas de educação e de avaliação educacional, primeiramente, o estudo buscou evidenciar a relevância das transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e educacionais nas formas de gestão administrativa e pedagógica da educação. Nesse sentido, é compreensível a significância das forças do Estado e do mercado na manipulação dos recursos humanos e dos mecanismos de controle do capital por meio dos padrões que fundamentam os processos de organização, gestão, qualificação, comunicação, os instrumentos de informatização e a constante busca por resultados que possam revelar alguma similaridade de qualidade.

Considerando o arranjo sistemático do capitalismo planificado pelo discurso em prol dos princípios democráticos e da promoção do desenvolvimento de todos os povos, os organismos internacionais têm tido uma preponderância na proposição de

prismas para a estruturação da educação com vistas à superação das práticas tradicionais de gestão por um modelo interpretativo e universal que permita compreender os contrastes e os debates hodiernos da sociedade.

Esse apoio, desde então, teve um impacto histórico na educação brasileira tendo como ponto de partida a Conferência de Jomtien em 1990 e do Plano Decenal de Educação para Todos em 1993. Por conseguinte, a homologação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, não apenas constituiu o sistema de organização da educação nacional, mas também a ideia de descentralização por meio de regimes de colaboração entre os entes federativos.

Com isso, as incumbências de elaboração de um Plano Nacional de Educação, a destinação específica de verbas e investimentos para a educação e a criação de um Fundo para o desenvolvimento da educação fortaleceram os processos para a qualificação de um sistema de avaliação com foco na melhoria da educação por meio de investimentos em elaboração de indicadores e com apoio do Banco Mundial.

Nesse contexto, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é apenas uma dentre várias outras políticas que foram planejadas e implementadas a partir dos compromissos firmados pelo país junto aos órgãos de relevância política e econômica mundial. No âmbito do currículo foram feitas reformas que resultaram nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), nos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI), nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e por fim na homologação de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC). No âmbito de verbas, foram regulamentados o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para o suporte ao custeio de pagamento de salário aos profissionais da educação, ao custo-qualidade por aluno; ao investimento em aspectos físicos e de manutenção das escolas. Por fim, no que condiz à implementação de indicadores nacionais da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi institucionalizado enquanto uma ferramenta complementar ao SAEB com o objetivo de estabelecer uma meta universal para o desenvolvimento da educação básica no país e medir os fatores relacionados ao rendimento por meio dos Testes Cognitivos e ao fluxo escolar e aprovação.

No que condiz à avaliação e às concepções de políticas educacionais de avaliação, a hegemonia estadunidense teve um valor primordial amalgamado à

ebulição tecnológica propagada pelo capital industrial que dominou o campo do ensino a partir de medidas de conhecimentos e comportamentos alinhados à objetivos estruturados.

No Brasil, as primeiras influências foram implantadas em programas de avaliação das universidades brasileiras com foco em fatores globais, ao respeito às peculiaridades das unidades, a não punição ou premiação, mas em demandas de aperfeiçoamento dos serviços e políticos com base nas necessidades específicas e, o principal, ao fortalecimento dos aspectos políticos e técnicos. O aspecto político envolveria a participação dos sujeitos e o técnico contemplaria métodos e interpretações com vistas à compreensão e composição de insumos e fortalecimento da cultura avaliativa em âmbito longitudinal e contínuo.

Estes dois últimos aspectos supracitados foram cruciais para a consolidação das relações entre o Estado e a Sociedade como fundamento para o desenvolvimento. Por conseguinte, essas relações fortaleceram os modos de constituição da avaliação de sistemas e suas relações entre as práticas, as instituições, o governo e a população.

Nesse conjunto, a concentração das formas de desempenho e de aplicações robustece os ideais de responsabilidade ao público, de eficiência e de prestação de contas dos investimentos e de possíveis avanços frente a objetivos pré-estabelecidos sob perspectiva científica, metodológica e pedagógica em relação aos sistemas de avaliação, sobretudo, ao SAEB.

Em relação ao segundo objetivo específico, centrado em, foi possível não só validar as considerações apresentadas até aqui, mas também evidenciar que o SAEB tem extrema relação como BIRD, principalmente no tange aos investimentos em troca de desenvolvimento de habilidades cognitivas de estudantes brasileiros voltadas para as necessidades de um sistema. Ademais, a institucionalização do SAEB não apenas permite conhecer e avaliar os contextos e os perfis de estudantes por meio das condições sociais e cognitivas, como mobiliza uma cultura avaliativa para a formulação e a implementação de outras políticas públicas, sobretudo aquelas relacionadas à proposição de melhorias alinhadas às proposições da *accountability*.

Nesse processo de caracterização do SAEB ao longo dessa série histórica, foi possível identificar, por meio da categorização e manipulação de dados de codificação sob apoio da metodologia de análise de conteúdo, a árvore de palavras de até 1000 vocábulos, aponta na sua superfície, os objetivos centrados nos

resultados. Ao ampliar a árvore de palavras para até 3000 vocábulos, a palavra qualidade aparece na sua base, levando à inferência de que toda a organização do SAEB está fundamentada na aplicação de instrumentos com vistas ao foco e à evidenciação de avanços permanentes no desempenho e no fluxo, em detrimento de outros eixos importantes mencionados no Documento de Referência do SAEB e que impactam, inclusive, no direcionamento de investimentos financeiros para a educação básica pública do país.

Em relação aos avanços, é perceptível a ampliação de atendimento ao público de estudantes com vistas ao acompanhamento e ao desenvolvimento dos alunos. Inicialmente com foco de atendimento em etapas conclusivas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio, atualmente, alinhada à Política Nacional de Avaliação, o SAEB prevê a avaliação desde a educação infantil, perpassando pelo ciclo da alfabetização, ciclos finais do ensino fundamental e ensino médio.

Além disso, a Matriz-Mestre apresentada no Documento de Referência do SAEB publicado em 2018, amplia a avaliação além do eixo Ensino Aprendizagem, o que possivelmente incita os olhares da gestão da educação pública para outras demandas que influenciam na permanência dos estudantes na escola, no seu desenvolvimento e na qualidade da educação ofertada.

Por fim, o quarto objetivo que consistiu em analisar o contexto de uma Secretaria Municipal de Educação paulista em relação aos documentos publicamente divulgados pelo Inep, por meio do SAEB e IDEB, e pelas legislações em âmbitos federais e municipais, a Rede Municipal de Ensino de Franca tem demonstrado avanços do ponto de vista do rendimento e do desempenho cognitivo dos estudantes, com exceção do ciclo 2021 em consequência da pandemia COVID-19. Por outro lado, as políticas implementadas pelo legislativo municipal em consonância com a gestão educacional responsável pelo município têm fortalecido os princípios da *accountability* por meio de bonificações e ou gratificações salariais baseadas nos resultados do SAEB-IDEB pareadas ao desempenho profissional dos educadores.

Como produto de impacto social, este trabalho em geral buscou apresentar reflexões sobre a avaliação e, sobretudo, apresentar perspectivas além da focalização em único eixo que podem corroborar um processo avaliativo mais robusto e factual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela; ESTEBAN, Maria Teresa (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre avaliação**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: AFONSO, Almerindo Janela; ESTEBAN, Maria Teresa (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre avaliação**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.147-157.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Reformas conservadoras e a “nova educação”: orientações hegemônicas no MEC e no CNE. **Educação e Sociedade**, v. 40, p. 1-24, 2019.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Políticas de educação em questão: retrocessos, desafios e perspectivas. **Revista Retratos da Escola**, v.14, n. 30, p. 619-621, set/dez, 2020.

BALZAN, Newton César. A voz do estudante - sua contribuição para a deflagração de um processo de Avaliação Institucional. In: SOBRINHO, José Dias; BALZAN, Newton César (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2000. p.115-143.

BALZAN, Newton César; SOBRINHO, José Dias (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BAUER, Adriana; et al. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n.71, p. 1-19, 2017.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOMENY, H. (Org.). **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: realidades e desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zackia. Três gerações de avaliação da Educação Básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e Política Educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.108, p. 101-132, nov. 1999.

BRANDÃO, Zaia; BAETA, Anna Maria Bianchini; ROCHA, Any Dutra Coelho. **Evasão e repetência no Brasil: a escola em questão**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1983.

BRASIL. **Constituição política do império do Brasil de 1924.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional lei nº 1 de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1697.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.432 de 29 de junho de 2018. **Regulamenta a Política de Avaliação e Exames da Educação Básica.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 125, p. 1, 02 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 458 de 05 de maio de 2020. **Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 85, p. 57, 06 maio 2020.

BRASIL. Inep. Portaria nº 410 de 22 de julho de 2016. **Avaliação Nacional da Alfabetização.** Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2016/portaria_n410_22072016_ana.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Inep. **Portaria nº 447 de 24 de maio de 2017.** Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2017/legislacao/portaria_n447_24052017.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Inep. **Portaria nº 1.100 de 26 de dezembro de 2018**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/legislacao/portaria_n1100_26122018_saeb2019.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Inep. **Portaria nº 250 de 05 de julho de 2021**. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-Inep-250-2021-07-05.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 05 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conheça o Ideb**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 564 de 19 de abril de 2017**. Disponível em: https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2017/04/portaria_mec_gm_n564_d_e_19042017_saeb.pdf. Acesso em: 10 maio. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 10 de 08 de janeiro de 2021**. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-MEC-828-2021-10-20.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 918 de 20 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-918-de-19-de-novembro-de-2021-360913152>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 828 de 19 de novembro de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10-de-8-de-janeiro-de-2021-298322305>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema de Avaliação da Educação Básica – Documentos de Referência – Versão 1.0**. Brasília: INEP/ Ministério da Educação, 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/saeb_documentos_de_referencia_versao_1.0.pdf. Acesso em: 15. jan. 2024.

CARDOSO, Fundação Fernando Henrique Cardoso. **Educação no Brasil: as principais políticas públicas das últimas três décadas**. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/linhasdotempo/educacao/#:~:text=O%20governo%20FHC%20empenhou%2Dse,todos%20os%20n%C3%ADveis%20e%20modalidades>. Acesso em: 08 maio 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DIAS, Érika. A Educação, a pandemia e a sociedade do cansaço. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, vol. 29, n.112, p. 565-573, jul/set, 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 113-118. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/RNxzrfZJ5H5HTnBVJFNH3vx/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 ago. 2022.

FERRAÇO, Carlos Eduardo. Saberes e práticas cotidianas: pode a formação de professores dispensar a avaliação? In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela. **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 96-111.

FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado social e democrático de direito: história, direitos fundamentais e separação de poderes**. Disponível em: http://www.cspb.org.br/docs_concursos2009/monografiasiddharta.pdf . Acesso em 08 abr. 2023.

FRANCA (Município) Lei nº 8.763 de 17 de janeiro de 2019. **Autoriza o poder executivo a conceder bonificação aos servidores da educação lotados e em exercício nas escolas, setores e órgão/unidade administrativa da educação básica [...]. franca: prefeitura municipal de franca, 2019**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/f/franca/lei-ordinaria/2019/877/8763/lei-ordinaria-n-8763-2019-autoriza-o-poder-executivo-a-conceder-bonificacao-aos-servidores-da-educacao-lotados-e-em-exercicio-nas-escolas-setores-e-orgao-unidade-administrativa-da-educacao-basica-e-da-outras-providencias?q=8763>. Acesso em 11 maio 2023.

FRANCA. Lei Complementar nº 376 de 16 de fevereiro de 2022. **Cria a gratificação de valorização do ensino municipal, a ser paga aos profissionais da educação Escolar Básica e dá outras providências. Franca: Prefeitura Municipal de Franca, 2022**. Disponível em: <https://www.franca.sp.gov.br/arquivos/diario-oficial/documentos/1978-16022022.pdf>. Acesso em 11 maio 2023.

FRANCA. Resolução SME nº 035 de 12 de julho de 2019. **Dispõe sobre a avaliação dos alunos na Educação Básica. Franca: Prefeitura Municipal de Franca, 2021**.

FRANCA. Resolução SME nº 008 de 28 de fevereiro de 2021. **Estabelece as diretrizes da organização curricular da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e das respectivas modalidades de ensino da rede municipal de ensino. franca: prefeitura municipal de franca, 2021**. Disponível em: <https://www.franca.sp.gov.br/arquivos/diario-oficial/documentos/1969-04022022.pdf>. Acesso em: 12 maio 2023.

FRANCA. Informativo SME nº 08 de outubro de 2021. Reflexões acerca da avaliação Franca: Prefeitura Municipal de Franca, 2021.

FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO, Alícia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. **Avaliação da Educação Básica**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2004, p.45-63.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; OVANDO, Nataly Gomes. A avaliação educacional em contextos municipais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n.133, p.963-984, out./dez., 2015.

FREITAS, Luis Carlos. A avaliação e o uso da avaliação. In: Grupo de Pesquisa em Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico – GEPA. 2014. Disponível em: <https://gepa-avaliacaoeducacional.com.br/2014/11/>. Acesso em: 16. jan. 2024.

KLEIN, Ruben. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). In: **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 125-140, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/38>. Acesso em: 16. jan. 2024.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Sandra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 22 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MACEDO, Ester; BASSO, Flávia. Painel Educacional: enriquecendo a devolutiva educacional para estados e municípios. In: **Linhas Críticas**, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, v. 27, p. 1-20, 2021.

MORITZ, Maria Lúcia; RITA, Mayara Bacelar. Mídia impressa e gênero na construção do *impeachment* de Dilma Rousseff. **Intercom-RBCC**, v.43, n.2, p. 203-223, 2020.

NEVES, Lúcia M. V. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

PINTO, Márcio Alexandre Ravagnani. **Avaliação de Sistemas e a avaliação das escolas: proposições, realidade e perspectivas**. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/123456789/65807>. Acesso em: 08 abr. 2023.

RAPOSO, Gustavo de Resende. **A educação na constituição federal de 1988**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6574/a-educacao-na-constituicao-federal-de-1988/2>. Acesso em: 08 abr. 2023.

RISTOFF, Dilvo. Avaliação institucional: pensando princípios. In: SOBRINHO, José Dias; BALZAN, Newton César (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2000. p.37-51.

ROSA, L. O. da; FERREIRA, V. S. A Rede do Movimento pela Base e sua Influência na Base Nacional Comum Curricular Brasileira. **Rev. Teoria e Prática da Educação**, v. 21, n. 2, p. 115-130, maio/ago. 2018.

SANDER, Benno. Educação na América Latina: identidade e globalização. **Educação**, v. 31. n. 2, p. 157-165, mai./ago. 2008.

SANDER, Benno. Gestão educacional: concepção em disputa. **Rev. Retratos da Escola**, v. 3. n. 4, p. 69-80, jan/jun. 2009. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/102>. Acesso em: 05 abr. 2023.

SANTOS, Alessandra; NUNES, Stella Maris Lemos; FERREIRA, Adriana Assis. O IDEB e o SAEB: uma análise de interpretações dos seus resultados. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v.12, n.2, p.1-19, jul./dez. 2022.

SÃO PAULO. (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Constituições de 1934 a 1937: a Era Vargas**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=264668>. Acesso em: 05 abr. 2023.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 18, n.2, p. 291-304, 2018.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisani. Análise de conteúdo: exemplos de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2015.

SILVA, Mirian Sousa da; CARVALHO, Mark Clark Assen de Carvalho. Percurso do SAEB no Brasil: História e Debate. **Revista Humanidades e Inovação**, v.9, n.3, p. 27-39, 2022.

SOBRINHO, José Dias. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In: SOBRINHO, José Dias; BALZAN, Newton César (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2000. p.15-36.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. A reforma do estado, descentralização, a municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96. **Ensaio: Aval. Pol. Publ. Educ.**; v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TEIXEIRA, Maria Cristina. **O direito à educação nas constituições brasileiras**. Revista da Faculdade de Direito. Universidade Metodista de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/viewFile/464/460>. Acesso em: 28. maio 2023.

WALDOW, C. **As Políticas Educacionais do governo Dilma, a formação para o trabalho e a questão do PRONATEC: reflexões iniciais**. X ANPED SUL, Florianópolis, 2014.

ANEXOS

ANEXO 1 – QUADRO DESCRITIVO DOS SETORES E SEÇÕES DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FRANCA - SP

SETOR/SEÇÃO	LOCALIZAÇÃO	FINALIDADE
Seção de Logística e Frota	Colégio Champagnat, na Avenida Champagnat, nº 1808, Centro, Franca/SP	(i) gerenciar o transporte escolar para a rede municipal e para a rede estadual, conforme convênio vigente; (ii) gerenciar o fluxo das viaturas utilizadas para transporte de alunos, manutenção de próprios e demais necessidades relacionadas ao transporte da Secretaria de Educação; (iv) Coordenar, acompanhar e verificar os processos logísticos necessários ao fornecimento e entrega dos bens e insumos adquiridos; (v) exercer a fiscalização de ponto e coordenação das atividades desempenhadas pela equipe, como também dos processos administrativos que tramitam em sua

		unidade; coordenar equipe de motoristas que fazem o transporte dos estudantes; (vi) fortalecer parceria com a Diretoria Regional de Ensino ou ao MEC cuidando dos documentos relacionados ao convênio de transporte de alunos firmado com a Secretaria Estadual de Educação e/ou FNDE.
Seção de Contratos da SME	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Francal, Franca/SP	(i) responsabilizar-se pela elaboração e coordenação da programação de trabalho e distribuição dos serviços às suas equipes; (ii) planejar e coordenar a execução de atividades relacionadas a aquisições, licitações e contratos,, conforme orientação do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação; (iii) planejar e gerenciar a execução dos contratos de serviços e terceirizados da SME, visando a correta execução e a manutenção dos contratos nos prazos regulares de vigência; (iv) assessorar, desenvolver

		e/ou elaborar termos de referência e especificações técnicas para as contratações sob a responsabilidade da SME; (v) acompanhar a execução de atividades relacionadas a aquisições, licitações e contratos; (vi) acompanhar o andamento dos processos licitatórios de contratação inicial e aditamentos inerentes à sua área de atuação.
Seção de Alimentação Escolar	Avenida Dom Pedro I, nº 970, Jardim Planalto, Franca/SP	(i) administrar o serviço de merenda escolar de acordo com as normas estabelecidas pelo governo federal, estadual e municipal; (ii) coordenar as(os) merendeiras(os) e responsabilizar-se pela elaboração e coordenação da programação de trabalho e distribuição dos serviços às suas equipes; (iii) gerenciar a execução das atividades técnico-administrativas da Alimentação Escolar; (iv) gerenciar e ou processar a aquisição de gêneros

		alimentícios nos critérios estabelecidos pela Administração Municipal; (v) supervisionar o estoque de merenda; (vi) supervisionar a recepção e a estocagem dos bens e mercadorias adquiridos para que sejam da melhor qualidade possível e conforme as normas de armazenamento e estocagem; (vii) supervisionar ou providenciar para que os alimentos destinados à merenda escolar sejam conservados em lugares que obedeçam às normas sanitárias e de higiene exigidas; (viii) inspecionar o controle de estoque tendo em vista a necessidade de requisição de gêneros alimentícios, observando-se o prazo licitatório; (ix) responsabilizar-se pelo cálculo das quantidades de alimentos a serem entregues nas unidades escolares de acordo com a demanda atendida, bem
--	--	---

		como a quantidade de refeição produzida diariamente e por período; (xii) planejar, orientar controlar e supervisionar as atividades de seleção, compra e distribuição dos alimentos, bem como o fornecimento de dados técnicos. (xiii) acompanhar o trabalho nutricional; (xiv) interagir, orientar e participar do CAE (Conselho de Alimentação Escolar) no exercício de suas atividades; (xv) estimular a identificação de crianças portadoras de patologias e deficiências associadas à nutrição para a execução do cardápio do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar); (xvi) acompanhar, analisar e emitir pareceres em processos administrativos quando solicitados.
Setor de Nutrição	Avenida Dom Pedro I, nº 970, Jardim Planalto, Franca/SP	(i) orientar e supervisionar as atividades técnico-administrativas da Alimentação Escolar; (ii) responsabilizar-se pela

		elaboração, coordenação da programação de trabalho, capacitação dos manipuladores de alimentos atendendo às normas sanitárias e distribuição dos serviços às suas equipes; (iii) responsabilizar-se pelo cardápio da Merenda Escolar; (iv) proceder ao acompanhamento e avaliação do Programa de Alimentação Escolar; (v) avaliar a aceitabilidade de novos produtos a serem inseridos no cardápio da alimentação escolar; (vi) interagir, orientar e participar do CAE (Conselho de Alimentação Escolar) no exercício de suas atividades; (vii) identificar crianças portadoras de patologias e deficiências associadas à nutrição para execução do cardápio do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar); (viii) desenvolver e/ou elaborar especificação para os editais de licitação de
--	--	---

		gêneros alimentícios utilizados no PNAE, com avaliações de testes culinários, de aceitabilidade e sensoriais para aprovação dos mesmos, emitindo laudos de análises.
Setor de Manutenção Escolar	Colégio Champagnat, na Avenida Champagnat, nº 1808, Centro, Franca/SP	(i) coordenar e supervisionar o plano de manutenção preventiva e corretiva dos próprios municipais vinculados à Secretaria Municipal de Educação; (ii) orientar e acompanhar o desenvolvimento do cronograma de reformas e manutenções dos próprios municipais; (iii) planejar a previsão de compras de materiais de construção, elétricos, hidráulicos, pintura, ferramentas, serviços especializados, entre outros para a manutenção dos próprios municipais.
Setor de Conservação e Zeladoria	Colégio Champagnat, na Avenida Champagnat, nº 1808, Centro, Franca/SP	(i) supervisionar diariamente a inspeção e a segurança das dependências do prédio;

		(ii) gerenciar as providências caso sejam constatadas irregularidades; (iii) supervisionar e controlar a entrada e saída de pessoas; (iv) gerenciar a manutenção do prédio.
Setor de Almoxarifado da Educação	Colégio Champagnat, na Avenida Champagnat, nº 1808, Centro, Franca/SP	(i) controlar suprimentos e distribuição de materiais, especialmente, os específicos de natureza escolar, bens de consumo e gêneros alimentícios da Secretaria Municipal de Educação.
Setor de Suprimentos	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Franca, Franca/SP	(i) planejar, gerenciar e determinar as compras de materiais, suprimentos e serviços para a Rede Municipal de Ensino, mediante as orientações do Gabinete da Secretaria Municipal de educação; (iii) acompanhar o trâmite das requisições de compra junto a Secretaria de Finanças, até a emissão das ordens de fornecimento (OF),

		direcionando as mesmas ao Setor Requisitante.
Setor de Gestão Mobiliária da SME	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Franca, Franca/SP	(i) gerenciar o patrimônio mobiliário da SME, como também os cedidos pela pasta; (iii) responsabilizar-se pela fiscalização do patrimônio mobiliário e documentação dos bens permanentes da Secretaria de Educação; gerenciar e acompanhar as entradas e saídas de bens permanentes; (iv) gerenciar e acompanhar as entradas e saídas de bens permanentes; (v) prestar orientação aos setores sobre o procedimento de inventário; (vi) assessorar e/ou regularizar, junto com os demais setores, as pendências de bens não localizados.
Setor de Atribuição de Aulas e Gerenciamento de Pessoal da Educação	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Franca, Franca/SP	(i) gerenciar o setor de serviços e controle de pessoas, como também a distribuição de serviços entre os servidores nele lotados; (ii) gerenciar o

		processo de atribuição de aulas, remoção e substituição de professores; (iii) responsabilizar-se pela lotação, pela organização, controle e remanejamento dos servidores da Secretaria de Educação; (iv) monitorar a criação de mecanismos de coleta de dados armazenados em bases e sistemas da SME; (v) assessorar o planejamento da demanda escolar.
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei Complementar Municipal de Franca nº 352 de 2021 (2024).

**ANEXO 2 – QUADRO DESCRITIVO DOS SETORES E SEÇÕES DO
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PEDAGÓGICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE FRANCA - SP**

SETOR/SEÇÃO	LOCALIZAÇÃO	FINALIDADE
Seção de Ensino Infantil e Creches	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Franca, Franca/SP	(i) responsabilizar-se pela elaboração , planejamento e coordenação dos programas de trabalho e divisão das atribuições entre as equipes; (ii) gerenciar e acompanhar as parcerias e convênios junto às organizações da sociedade civil e demais órgãos que envolvem o atendimento do público da educação infantil; (iii) estabelecer, segundo a legislação vigente, procedimentos para a celebração dos pactos de parcerias e convênios; (iv) coordenar atividades administrativas e técnicas conforme as orientações da Prefeitura e da SME e as respectivas demandas, (v) organizar a estrutura básica, tarefas e formas de operacionalização dos processos de forma padronizada; (vi) avaliar

		de forma contínua e em equipe os planos gerais das ações, avaliação dos processos, resultados e os os impactos de programas e projetos e, se necessário, fazer os ajustes necessários reconduzindo os objetivos, metodologias e recursos; (vii) desenvolver ações de acompanhamento e assessoria nas escolas e creches conforme as políticas públicas educacionais do município; (viii) implantar programas e projetos voltados para a etapa escolar da educação infantil; (ix) articular a formação continuada dos educadores e a concepção pedagógica da rede municipal de ensino junto às premissas da BNCC, do Currículo Paulista e do Currículo Municipal; (x) responsabilizar-se pelo gerenciamento e preenchimento de vagas em creches em conformidade com a
--	--	---

		legislação em vigência, bem como a Central de Vagas das matrículas em creches próprias e conveniadas.
Setor EJA – Educação de Jovens e Adultos e AJA – Alfabetização de Jovens e Adultos	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Francal, Franca/SP	(i) responsabilizar-se pela elaboração , planejamento e coordenação dos programas de trabalho e divisão das atribuições entre as equipes; (ii) gerenciar as informações destinadas aos Recursos Humanos para a execução da folha de pagamento dos professores; (iii) planejar em consonância com o setor de formação continuada, as orientações e estudos pedagógicos aos professores; (iv) planejar atividades curriculares e socioculturais; (v) responsabilizar-se pelas ações de acompanhamento pedagógico nas unidades escolares; (vi) verificar e acompanhar a demanda para a organização de classes; (vii) divulgar as

		inscrições para a EJA e AJA.
Setor de Formação Continuada	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Franca, Franca/SP	(i) responsabilizar-se pela elaboração , planejamento e coordenação dos programas de trabalho e divisão das atribuições entre as equipes; (ii) planejar, orientar, executar e monitorar ações e cronogramas formativos para os professores, coordenadores pedagógicos, pedagogos, orientadores educacionais e diretores dos diferentes segmentos e diferentes modalidades de ensino; (ii) orientar a elaboração do Planejamento Estratégico do setor; (iii) garantir os processos de compreensão contínua da proposta pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Franca; (iv) proporcionar formação continuada para os gestores educacionais do setor de formação continuada, por meio de estudos reflexivos e que atendam às demandas

		dos formadores e com vistas à qualificação da prática pedagógica; (v) gerenciar as pautas da formação continuada e articular as formações continuadas realizadas na Secretaria Municipal de Educação, visando a integração de todas as frentes de atuação nas escolas; (vi) acompanhar os processos e o desempenho dos técnicos do setor; (vii) assessorar os gestores escolares em suas funções para a qualificação do trabalho nas escolas; (viii) orientar e assessorar as escolas quanto ao uso dos materiais pedagógicos e documentos que fazem parte da rotina da sala de aula; (ix) avaliar portfólios, cadernos dos estudantes e outros registros produzidos em sala de aula; (x) organizar encontros formativos na SME com educadores de diversas áreas com foco no tratamento didático e
--	--	---

		nas didáticas específicas que permitem desenvolver as habilidades prioritárias em cada componente curricular; (xi) formar grupos colaborativos de professores para formações específicas e com apoio do coordenador pedagógico nas reuniões; (xii) colaborar nos processos de elaboração de materiais didáticos, sobretudo para a recuperação das aprendizagens e parte diversificada do currículo; (xiii) planejar estudos de aprofundamento junto aos coordenadores e professores acerca das habilidades avaliadas no SAEB e SARESP e suas relações com o Novo Currículo Paulista; (xiv) aprimorar os trabalhos dos professores das salas de leitura em parceria com os coordenadores pedagógicos e professores de sala de aula.
--	--	---

Seção de Projetos Especiais	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Franca, Franca/SP	(i) supervisionar e acompanhar as parcerias e convênios juntos às entidades e órgãos para o atendimento ao público da educação especial; (ii) regulamentar, em conformidade com a legislação vigente, procedimentos internos para a celebração de parcerias e convênios; (iii) realizar orientações aos professores de AEE das Salas de Recursos sobre os prontuários dos alunos; (iv) responsabilizar-se e realizar a formação de profissionais de apoio escolar: monitores, estagiários ou terceirizados; (v) editar e regulamentar normas para o serviço profissional do AEE; (vi) coordenar a elaboração do PEI (Plano Educacional Individualizado) de cada aluno, envolvendo a equipe gestora e professores a fim de manter a sua constante atualização; (vii) estimular
---	--	--

		a oferta de cursos básicos de libras aos educadores; (viii) implantar o Núcleo de Educação Especial para atuação em todas as etapas escolares; (ix) indicar indivíduos para a composição da Comissão de Avaliação dos Alunos da Educação Especial junto ao Ministério Público; (x) gerenciar e acompanhar o convênio com a APAE; (xi) gerenciar a parceria com a APAAF (Associação de Pais e Amigos dos Autistas) a fim de promover formação continuada; (xii) acompanhar a composição da RAP – Rede de Atenção Psicossocial; (xiii) definir representante do Núcleo de Educação Especial no CMPCD (Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência); (xiv) acompanhar a utilização das verbas para formação advindas do PAR/FNDE; (xv) gerenciar e atualizar o PAR com visitas ao
--	--	--

		atendimento e ações da Educação Especial; (xvi) participar da revisão de propostas do Plano Municipal de Educação – PME; (xvii) acompanhar junto ao Departamento de Planejamento o Pregão dos Auxiliares Pedagógicos; (xviii) acompanhar os Projetos Político-Pedagógicos das unidades escolares sob a perspectiva da educação inclusiva.
Setor de Ensino Fundamental	Sede da Secretaria Municipal de Educação – Avenida Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, nº 550, Parque Francal, Franca/SP	(i) supervisionar e acompanhar as parcerias e convênios junto aos órgãos e entidades responsáveis pelo atendimento do público-alvo do contra turno escolar; (ii) regulamentar ou estabelecer, em conformidade com a legislação vigente, procedimentos internos à SME para celebração de parcerias; (iii) gerenciar o alcance dos objetivos metas relacionadas às políticas públicas educacionais, adotando

		medidas necessárias para o seu cumprimento; (iv) gerenciar o acompanhamento junto às unidades escolares; (v) responsabilizar pelas documentações relacionadas aos avanços da educação com vistas ao cumprimento dos objetivos, informar os avanços e permanências às partes de interesse (interno e externo), atendendo à exigência de prestação de contas , atentando à efetivação das políticas públicas educacionais e manutenção do foco nas aprendizagens dos estudantes; (vi) acompanhar e monitorar os resultados referentes às aprendizagens dos estudantes e assessorar no planejamento de recuperação contínua nas modalidades de agrupamentos de alunos e grupos de apoio; (vii) acompanhar e envolver os gestores das escolas e
--	--	--

		equipes da SME na gestão de resultados de aprendizagem; (viii) criar equipes de elaboração da Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem em Processo, envolvendo professores, coordenadores pedagógicos e equipe técnica da SME; (ix) coordenar a elaboração e implantação de materiais didáticos, especialmente, no que se refere à recuperação das aprendizagens e parte diversificada do currículo.
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei Complementar Municipal de Franca nº 352 de 2021 (2024).

ANEXO 3 – QUADRO SINTETIZADO DA APLICAÇÃO DO SAEB 2021

ETAPAS AVALIADAS	TESTES	MATRIZES DE REFERÊNCIA	QUESTIONÁRIOS	TIPO DE APLICAÇÃO
Educação Infantil	Não há	2018	Secretários Municipais de Educação; Diretores; Professores	Amostral
2º ano do Ensino Fundamental	Língua Portuguesa e Matemática	2018 (de acordo com a BNCC)	Não há	Amostral
5º ano do Ensino Fundamental	Língua Portuguesa e Matemática	2001	Secretários Municipais de Educação; Diretores; Professores; estudantes	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas
9º ano do Ensino Fundamental	Língua Portuguesa e Matemática	2001	Secretários Municipais de Educação; Diretores; Professores; estudantes	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas
9º ano do Ensino Fundamental	Ciências da Natureza e Ciências Humanas	2018 (de acordo com a BNCC)	Não há	Amostral

3ª e 4ª séries do Ensino Médio	Língua Portuguesa e Matemática	2001	Secretários Municipais de Educação; Diretores; Professores; estudantes	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas
--------------------------------------	---	------	---	---

Fonte: BRASIL, Portaria nº 250, de 05 de julho de 2021. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2021. **Diário Oficial da União:** seção1, Brasília, DF, edição 125, p.39-44, 06 jul. 2021.

ANEXO 4 – PLANO DE AÇÃO E DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Eixos de Qualidade	Temas Envolvidos	Tópicos a serem medidos	Desenvolvimento de Ações, Melhorias e Acompanhamento			
			Diagnóstico com evidências	Ações/Proposições de Melhorias	Prazos para Acompanhamento Implementação de Ações e Melhorias	Resultados com evidências
Atendimento Escolar	Acesso	Taxas de Matrícula				
		Disponibilidade de Vagas				
		Proximidade com a residência				
		Demanda não atendida				
	Trajetória Escolar	Fluxo escolar				
		Distorção idade-série				
		Taxas de aprovação, reprovação e abandono				
	Infraestrutura	Padrão mínima de acessibilidade escolar				
		Condições de funcionamento da escola				
		Espaços internos e externos à escola				
		Insumos e recursos				
Ensino e Aprendizagem	Currículo	Currículo previsto				
		Currículo diversificado				
		Currículo ministrado				
	Práticas Pedagógicas	Características das relações estabelecidas no ambiente escolar				
		Forma de atuação do professor, preparação das aulas; uso do tempo				
		Apoio físico e humano				
		Relações interpessoais no interior da sala de aula				
		Expectativa do professor referente à conclusão das etapas Ensino				

		Fundamental e ou Ensino Médio				
		Avaliação em sala de aula (objetos, tipos, posturas)				
		Reprovação (motivos, programas e ações para evitá-las)				
		Dever de casa				
Investimento	Padrões	Porcentual de gasto sobre o PIB				
		Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi).				
	Mecanismos e programas de financiamento público	Fundeb				
		Controle social dos gastos e das ações desenvolvidas.				
		Programas governamentais diversos (PNLD, PDDE, PNAE, PNTE etc.)				
		Autonomia e verba da unidade escolar.				
	Arrecadação de recursos pela escola	Acompanhamento das iniciativas escolares de arrecadação de recursos.				
		Formação Inicial				

Profissionais da Educação	Formação Profissional	Conhecimentos necessários para que o docente promova a aprendizagem (Shulman, 1987): conhecimento do conteúdo; conhecimento pedagógico geral, incluindo o planejamento, a avaliação e a gestão de sala de aula; conhecimento do currículo, incluindo os materiais didáticos que servem como "instrumentos de trabalho" dos professores, conhecimento pedagógico do conteúdo, que diz respeito a como se ensina e como se aprende os conteúdos específicos das áreas; conhecimento dos alunos e de suas características; conhecimento dos contextos educacionais, o que engloba o contexto da sala de aula, da escola, da comunidade e da rede de ensino.				
		Metodologias e práticas: tipos de metodologias às quais foram expostos (aulas expositivas, debates, mediados, análise de vídeos, modelização, análise de casos de ensino, escrita reflexiva etc.); oportunidades de experimentar práticas profissionais no ambiente da universidade antes de ir para a escola (planejar sequências didáticas etc.).				

		Estágio em escolas de educação pública: tipos de atividades desenvolvidas, qualidade do apoio do responsável pelo curso de formação, qualidade do apoio por parte da escola.				
		Formação Continuada				
		Conteúdos; necessidade formativa dos professores em relação a um conjunto de temáticas; participação em formações relativas a um conjunto de temáticas; percepção do impacto dessa participação no seu trabalho.				
		Metodologias: oportunidades de se engajar em atividades práticas da docência.				
		Duração (prolongada, intensiva, contínua, contato frequente com os formadores				
		Colaboração profissional: acompanhamento e orientação de formadores ao longo do tempo, professores da mesma escola/disciplina/série e participam juntos; há momentos de troca de experiências.				
		Iniciativas baseadas na colaboração profissional				
		Coerência entre as ações de formação continuada e as demais políticas do sistema de ensino e ações alinhadas com o currículo da rede, com os materiais				

		didáticos, com a avaliação externa.				
	Condições de Trabalho	Recursos: infraestrutura, materiais didáticos.				
		Organização do trabalho: tamanho e quantidade de jornada das, tempo reservado na jornada de trabalho individual e coletivo forma da sala de aula, quantidade escolas, quantidade de redes, quantidade de etapas.				
		Volume de trabalho: quantidade total de alunos por professor, número de turmas por professor, quantidade média de alunos por turma.				
		Aspectos sociais: colaboração profissional				
	Condições de Emprego	Contrato: efetivo ou temporário (com prazo de contrato)				
		Remuneração: comparação com profissionais de escolaridade equivalente de demais ocupações.				
		Carreira: oportunidades para crescimento profissional				
Gestão	Planejamento e gestão - da escola e da rede	Organização da rede: estrutura da rede educacional: composição da equipe pedagógica e escolha de Diretor.				

		Monitoramento e avaliação: existência e funcionamento de sistemas de monitoramento; acompanhamento e avaliação da rede; elaboração e monitoramento do Projeto Pedagógico; metas institucionais atribuídas pela Secretaria de Educação ou pela escola; políticas de <i>accountability</i> (responsabilização e prestação de contas).				
		Gestão pedagógica da escola e da rede: supervisão e acompanhamento pedagógico; organização das atividades voltadas para a recuperação de aprendizagens; atividades extracurriculares; critérios de formação de turmas; critérios de atribuição de professores para as turmas; utilização dos resultados do SAEB; atividades de preparação para os testes (municipais, estaduais e nacional); processos de alocação e seleção de alunos.				
		Condições da gestão e apoio para realizá-la; apoio social que a escola presta ao aluno, efeitos de corte ou aumento de recursos; relação professores efetivos/contratados; retenção de professores, absenteísmo docente; relação professor-assistente.				
		Liderança da equipe gestora (diretor e equipe pedagógica)				

	Participação - na escola e na rede	Mecanismos de autoavaliação da escola e da rede.				
		Compartimento de decisões e do poder na escola e na rede.				
		Formas de controle social e participação popular na escola e na rede.				
		Existência e funcionamento de órgãos colegiados na escola (Conselho Escolar, APM etc.) e na rede.				
		Locais de tomada de decisão dentro da rede.				
	Equidade	Contexto socioeconômico, cultural e espacial,	Condições socioeconômicas (profissionais e alunos; culturais (profissionais, alunos e comunidade escolar); espaciais (entorno escolar).			
			Recursos para aprendizagem em casa			
			Local/espço/ambien te/móvel usados para estudo no domicílio			
			Língua falada em casa			
			Expectativas educacionais das famílias			
			Literacia, numeraria e atividades científicas prévias (anteriores à escolarização)			
			Envolvimento da família com a escola			
			Recursos culturais disponíveis em casa			
		Intersetorialid ade	Políticas sociais nas áreas de saúde, trabalho, cultura, assistência, segurança			
			Integração de políticas sociais.			
		Inclusão	Desigualdades: geracionais, étnico- raciais, gênero, sexualidade, pessoas com necessidades			

		educacionais especiais.				
		Reconhecimento sobre a legitimidade da diferença.				
		Prevenção e enfrentamento de preconceitos.				
		Discriminação e violência.				
		Existência de profissionais especializados e apoio prestado (educação especial, fonoaudiologia, psicologia, fisioterapia, equipe médica com experiência no diagnóstico e tratamento com crianças com necessidades educacionais especiais).				
		Etnia e imigração.				
Cidadania, direitos humanos e valores	Direitos humanos e valores éticos: justiça; convivência democrática; solidariedade; igualdade; respeito; tolerância; participação social; confiança; responsabilidade individual e coletiva.	A assunção de princípios/valores pela escola que norteiam as ações e decisões e como foram selecionados. A qualidade das relações interpessoal: a frequência de situações de desrespeito e maus-tratos entre os alunos, entre os alunos e professores e entre profissionais da escola; as ações				

	que estão sendo empregadas para a melhoria da qualidade das relações (entre os professores e os alunos; entre os alunos; entre os profissionais da escola e entre a escola e a família). A convivência democrática, a ocorrência, regularidade e qualidade dos espaços institucionais de diálogo, participação e resolução de conflitos coletivos (conselhos, assembleias, rodas de diálogo...) e a quem se destinam (alunos, professores e comunidade...); o fomento à formação de coletivos organizados pelos alunos (grêmios, grupos de apoio...); o desenvolvimento de propostas de protagonismo juvenil; o desenvolvimento de projetos de ação na comunidade ou de transformação social. As regras no cotidiano da escola: os conteúdos das regras são necessários e referem-se à promoção da justiça e da convivência respeitosa, à organização dos trabalhos e a propiciar condições de aprendizagem; o processo de elaboração das regras (participativo); os procedimentos educativos diante do descumprimento. Os problemas de convivência na				
	Características socioemocionais: empatia, cooperação, colaboração, autoconhecimento, cuidado de si e do outro, autoestima, autoconfiança, equilíbrio emocional, resiliência, autocontrole, abertura para novas experiências, conscienciosidade, autogestão, consciência social, autoconhecimento, criatividade, pensamento crítico				

		escola, procedimentos empregados para identificar os diferentes problemas de convivência (violência, <i>bullying</i>, indisciplina, individualidades); procedimentos empregados para identificar situações em que ocorrem desigualdades, discriminações, preconceitos ou tratamento desigual; os procedimentos educativos que a escola utiliza para lidar com alunos que apresentam comportamentos disruptivos recorrentes. Os conflitos interpessoais: forma como a escola lida com os conflitos e maus-tratos; existência de espaços institucionais de mediação de conflitos privados/particulares (mediação, círculos restaurativos...); intervenções nos conflitos oportunizando a aprendizagem de processos dialógicos e cooperativos em sua resolução. Repúdio à violência, injustiça, preconceito, desrespeito, individualismo e autoritarismo: espaços institucionais ou os mecanismos empregados para lidar com as soluções tomadas de forma autoritária ou submissa ou individualista;				
--	--	---	--	--	--	--

		espaços institucionais em que os alunos ou adultos que se sentem humilhados, discriminados, expostos ou injustiçados, podem recorrer, em que serão efetivamente ouvidos e que ações serão tomadas na tentativa de restaurar a dignidade, a justiça e o respeito, os direitos humanos, os valores éticos e as competências socioemocionais como objetos de conhecimento inseridos no currículo. A ocorrência regularidade e qualidade dos momentos sistematizados para o debate e o trabalho com os alunos. Os alunos, os procedimentos éticos (discussão de dilemas, equacionamento e sensibilidade moral, clarificação de valores...); os direitos humanos; valor do respeito à dignidade de todo ser humano, independentemente de sua origem social, etnia, religião, sexo, opinião e cultura; as habilidades socioemocionais; os problemas de convivência vividos no cotidiano; os problemas e dilemas atuais da sociedade, a segurança e o comportamento ético no ambiente virtual. A realização de momentos de trabalho cooperativo com conhecimentos que promovam a				
--	--	--	--	--	--	--

		coordenação das próprias ações com as dos outros, visando o alcance de benefícios comuns e coletivos. As ações desenvolvidas para trabalhar o respeito ao bem público e ao meio ambiente: não provocando danos e repudiando situações que os ameacem; formação continuada dos profissionais nesta área. A coerência nas atitudes dos adultos com os valores e habilidades que se pretende desenvolver nos estudantes,				
	Clima Escolar	As relações com o ensino e a aprendizagem				
		As relações com o ensino e a aprendizagem				
		As regras, as sanções e a segurança na escola				
		As situações de intimidação entre os alunos				
		A família, a escola e a comunidade				
		A infraestrutura e a rede física escolar				
		As relações com o trabalho				
		A gestão e a participação				

Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor a partir da Matriz-Mestre do Sistema de Avaliação da Educação Básica Documentos de Referência Versão 1.0 (2018).