

# O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau<sup>(1)</sup>

Julio Jacobo Waiselfisz<sup>(\*)</sup>

## Introdução

Iniciando minha participação, queria agradecer a esta Comissão de Educação pela deferência deste convite, que me permite expor o trabalho que se vem realizando, junto ao Ministério da Educação, na montagem de um Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau. Quero esclarecer, de início, que não estou representando nem o Ministério da Educação, nem o IICA/OEA,<sup>(2)</sup> pelo que as questões aqui vertidas são de minha inteira responsabilidade.

Como reconhece o Preâmbulo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovado na Tailândia, em março de 1990, se muitas crianças no mundo não têm acesso ao ensino básico, muitas mais fracassam ao assistirem programas escolares sem adquirirem conhecimentos e habilidades essenciais. Se isto parece ser uma verdade reconhecida a nível mundial, mostra-se com maior dramaticidade ainda no Brasil moderno. Que significa isto? As diversas evidências existentes apontam que nos últimos 30 ou 40 anos da vida nacional aconteceram grandes aumentos quantitativos no campo da educação fundamental e que, atualmente, a expansão e melhoria das oportunidades educacionais passa, fundamentalmente, pela construção de uma qualidade pedagógica que atenda as circunstâncias, interesses e necessidades dos grandes contingentes de população que ingressam na escola, mas pouco ou nada aprendem nela.

Segundo um estudo preparado pela UNESCO, em cooperação com a CEPAL para a Sexta Conferência Regional de Ministros de Educação da América Latina e Caribe, o Brasil apresenta a maior taxa de repetência escolar no ensino de primeiro

(1) Trabalho apresentado no Simpósio "Educação: o desafio do Ano 2000", no Senado Federal, Brasília, DF, no dia 29 de maio de 1991.

(\*) Do Instituto Inter-Americano de Cooperação Agrícola (IICA)

(2) IICA/OEA - Instituto Inter-Americano de Cooperação Agrícola/Organização dos Estados Americanos.

grau da área (só igualada pelo Suriname), e a menor taxa de sobrevivência de suas coortes escolares. Nesta ordem, a qualidade da educação e sua melhoria deveriam passar a ser uma das prioridades centrais das políticas educacionais, como reconheceu o Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, da Unesco, em sua primeira reunião, acontecida no México, em 1984. Entre as estratégias de melhoria propostas nessa oportunidade, destaca-se a de obter informações sobre o desempenho do sistema educacional para que estas informações fundamentem o processo de tomada de decisão sobre políticas e estratégias educacionais em condições de reverter a situação atual da educação. É neste contexto que adquire significado a proposta do Sistema de Avaliação que se está implementando.

## CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Com a implementação do Sistema Nacional de Avaliação pretende-se fornecer informações e indicadores permanentemente atualizados sobre a situação e resultados do sistema público de ensino de 1º Grau com relação a três eixos:

- universalização, eficiência e qualidade de ensino;
- valorização do magistério;
- gestão do campo educacional.

No primeiro eixo, que denominamos universalização com qualidade, os indicadores mais importantes que o sistema elaborará e fornecerá referem-se à:

- escolarização: evolução da matrícula e das taxas de escolarização real;
- produtividade: taxas de evasão, aprovação e repetência; matrículas-ano despendidas por formando e anos de permanência no sistema; índices de sobrevivência por série;
- qualidade: rendimento do aluno, competência do professor, custo-aluno direto e grau de equalização da oferta e das condições de ensino.

No segundo eixo, que se refere à valorização do magistério, teríamos indicadores referentes à competência do professor (projeto pedagógico, compromisso, participação, situação) e às condições de trabalho (níveis salariais, taxa de professores concursados, vigência do Estatuto do Magistério).

No terceiro eixo, referente à gestão educacional, teríamos indicadores, tanto para a escola quanto para o sistema, referentes à centralização, burocratização, eficiência, democratização e integração.

Para efeitos operacionais, estas dimensões e indicadores foram agrupados em três conjuntos, em função das fontes e dos procedimentos diferenciados de coleta e tratamento:

- as dimensões estudadas a partir das estatísticas educacionais do CIP/MEC (Coordenadoria de Informações para o Planejamento do Ministério de Educação) e/ou Censos Nacionais/PNAD;
- as que tomam como eixo as condições imperantes no âmbito da escola, para as quais foi estruturada uma sistemática de levantamento unificada; e
- as que tomam como foco o sistema.

a) *Indicadores Educacionais*: os indicadores obtidos de dados do CIP/MEC conformam um bloco, cujas informações são coletadas anualmente em todas as escolas do país, seja através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -, seja diretamente pelas Secretarias Estaduais de Educação. Os estudos propostos nesta área permitem obter um panorama da situação e evolução histórica:

- da matrícula, discriminada por região, UF, rede, localização e série;
- das taxas de escolarização real, por região, UF e localização, resultado da relação entre as projeções demográficas especialmente construídas para este trabalho e matrícula;
- das taxas educacionais básicas (evasão, repetência, aprovação), discriminadas por região, UF, localização, rede e série, que podem ser desagregadas para cada unidade escolar;
- da produtividade dos sistemas estaduais (por localização e rede), através de estudos de fluxo escolar e de coorte.

Estas análises, além de subsidiar o planejamento dos Estados (detectando áreas ou situações críticas e pontos de estrangulamento sobre os quais deverá ser necessário atuar), permitirão ao MEC contar com um panorama sobre a situação atual e tendências da educação por UF, região e no País. Possibilitarão também subsídios e aprofundamento para os restantes estudos, ao fornecer indicadores concretos sobre as "taxas" de cada escola, como indicadores de eficiência, cruzados com os dados dos diversos estudos avaliativos.

b) *Estudos no Âmbito da Escola*: para este âmbito foi proposta a realização de quatro estudos interligados: custo-aluno direto, gestão escolar, situação e competência do professor e rendimento do aluno.

- *Custo-Aluno Direto*:

Desde 1983 o MEC vem desenvolvendo uma metodologia de estudo de custos de funcionamento do ensino de 1º grau. Esta metodologia divide os custos em duas grandes dimensões: o custo-aluno direto (o que acontece no âmbito da escola) e o indireto (que acontece fora da escola, na administração do sistema). Considerando as variáveis de coorte e os resultados dos levantamentos, o estudo de custo-aluno direto, repetido no tempo, permitirá auferir, entre outros, os seguintes resultados:

- situação e evolução da estrutura de gastos diretos das escolas; se está havendo ou não melhoria na sua composição;
- se está havendo equalização interestadual de custos, quando comparadas as redes, áreas ou localização das escolas de uma UF determinada;
- quando comparados os custos diretos e indiretos, se existe racionalização no aparelho técnico-administrativo;

- quando comparados os Estados, se existe equalização interestadual;
- se existem melhorias e equiparação salarial entre as redes, analisando os custos docentes;
- custos de material de consumo e permanente, refletindo melhoria nas condições de ensino e atendimento do aluno;
- se existem conseqüências pedagógicas (rendimento do aluno, taxas de aprovação, evasão, repetência, etc.) relacionadas com diferentes níveis de custos.

*- Gestão Escolar:*

Realizado de forma interligada com os estudos sobre custo, professor e rendimento do aluno, este estudo objetiva verificar a situação e melhoria:

- dos serviços educacionais oferecidos pela escola;
- das formas de gestão e participação;
- dos níveis de autonomia da escola;
- da situação da infra-estrutura física (prédios, equipamentos, etc.);
- do aproveitamento do "tempo pedagógico";
- das estratégias de planejamento, execução e avaliação dos planos da escola;
- das formas de articulação da escola com seu meio;
- dos processos de ensino-aprendizagem preconizados;
- das conseqüências pedagógicas (rendimento do aluno, taxas de aprovação, evasão, repetência, etc.) relacionadas a diferentes estilos de gestão.

*- Professor*

Esta pesquisa, realizada sobre uma amostra de professores da 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries das escolas selecionadas para os estudos anteriores, tem condições de informar sobre a situação (e a evolução, em aplicações posteriores), do "papel" e competências do professor. Os grandes "temas" abordados neste estudo podem ser sintetizados como segue:

- níveis de formação e capacitação docente;
- condições de trabalho e experiência profissional;
- percepção do "papel" do professor;
- formas de utilização do "tempo pedagógico";
- materiais e estratégias de ensino utilizados;
- principais problemas no ensino;
- níveis de participação na gestão escolar;

### - *Rendimento do Aluno*

Cabe indicar que com o estudo do rendimento não se pretende "avaliar" o aluno, mas detectar, primariamente, os problemas de ensino-aprendizagem existentes, e, em segundo lugar, a qualidade do ensino ministrado.

Para desenvolver os aspectos específicos relativos ao Rendimento do Aluno, foi utilizado o instrumental elaborado pela Fundação Carlos Chagas, em sua Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública (pesquisa realizada para o Ministério da Educação, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP). Trata-se de uma bateria de testes semi-objetivos de Português e Matemática para alunos da 1ª e da 3ª séries, e de testes objetivos de Português, Matemática e Ciências para 5ª e a 7ª séries, além de uma prova de Redação para estas duas últimas séries.

Para a elaboração dos testes, foram definidos programas mínimos efetivamente impartidos, e validados em 2 estudos, primeiro em 10 capitais e mais tarde em 20 cidades do país pela mesma Fundação Carlos Chagas.

c) *Estudos no Âmbito do Sistema*: neste âmbito, pretende-se conhecer a situação e evolução da gestão dos sistemas estaduais de educação, nos aspectos que, a partir dos diversos diagnósticos existentes, revelaram ser críticos pela sua incidência na atuação dos sistemas: a burocratização, centralização, desarticulação, fragmentação e superposição de estruturas, o clientelismo, a falta de equidade na distribuição de recursos entre as redes, áreas e/ou regiões, etc. Para esse fim, foram propostas duas séries de estudos:

### - *Custo-Aluno Indireto*:

De forma paralela ao estudo de custo aluno-direto, foi desenvolvida uma metodologia para o estudo dos custos administrativos (que acontecem fora da escola), já testada e aplicada em diversas UFs. Os resultados desta pesquisa permitem construir indicadores objetivos sobre racionalização administrativa:

- a situação e evolução do "peso" da máquina administrativa central no conjunto dos custos (relação entre os custos diretos e indiretos);
- a situação e evolução da máquina burocrática (relação entre os custos com o pessoal docente e o pessoal não docente, dentro e fora da escola).

### - *Diagnóstico de Gestão*:

Neste campo, propõe-se o desenvolvimento de um processo avaliativo da gestão educacional a nível estadual, mediante a constituição de equipes em cada uma das UFs, que terão a seu cargo a realização de um diagnóstico da situação da administração educacional no estado, mediante o levantamento, análise e interpretação de dados, e a construção de índices objetivos, referentes à:

- racionalidade e eficiência da estrutura administrativa da educação na UF, no que tange, fundamentalmente, à:
  - Administração de Pessoal;
  - Administração de Compras, Distribuição e Patrimônio;
  - Administração Financeira e Orçamentária;
  - Administração da Rede Física;
  - Sistema de Informações Gerenciais e Informatização;
- descentralização de funções;
- integração do planejamento da rede pública no estado;
- burocratização e clientelismo.

#### - *Metodologia de Amostragem*

Para o conjunto de levantamentos que deveriam ser realizados no âmbito da escola, foi elaborada uma metodologia de amostras relacionadas, operacionalizável em quatro etapas. Na primeira etapa, de acordo com determinada metodologia, selecionam-se municípios de cada unidade administrativa das Secretarias Estaduais de Educação, seguidamente são selecionadas unidades escolares, mais tarde sorteiam-se turmas para entrevistar seus professores, e por último, sorteiam-se alunos das turmas selecionadas. Com a finalidade de minimizar o esforço de coleta e também os custos implicados, decidiu-se trabalhar com uma amostra que possibilitasse um erro não maior de 5% ( $e=.05$ ) para um intervalo de confiança de 95% ( $\alpha=.05$ ). Também procurou-se estratificar a amostra segundo as variáveis julgadas potencialmente relevantes como fontes de variância dos resultados:

- localização da escola (urbana e rural);
- dependência administrativa (estadual e municipal);
- área (capital e interior);
- tamanho da escola, indicada pelo número de salas de aula.

## HISTÓRICO E SITUAÇÃO ATUAL

O projeto original foi elaborado em meados de 1988 e nesse mesmo ano foi realizada uma aplicação piloto em duas UFs, (Paraná e Rio Grande do Norte), com a finalidade de testar o instrumental e a metodologia propostas. Realizados os ajustes necessários, tanto nos instrumentos quanto nos procedimentos, aprontou-se a aplicação nacional para 1989, mas, por problemas financeiros, teve que ser suspensa até 1990.

Em setembro de 1990 foi realizado um treinamento nacional, que contou com a participação de 2 técnicos de cada uma das Secretarias Estaduais de Educação de todas as UF do país, que assumiriam depois a coordenação das equipes estaduais de avaliação. Nos meses de outubro ou novembro os coordenadores estaduais

organizaram, em suas respectivas UFs, um treinamento dirigido a uma média de 50 aplicadores e 6 supervisores por UF, também técnicos das Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação.

Entre novembro de 1990 e março de 1991, foi realizado o trabalho de campo, isto é, a aplicação dos diversos instrumentos e a supervisão do trabalho realizado, num universo de aproximadamente:

- 850 Secretarias Municipais de Educação;
- 25 Secretarias Estaduais de Educação;
- 5.000 Unidades Escolares;
- 30.000 Professores e
- 120.000 Alunos.

Em duas UFs (Piauí e Mato Grosso do Sul), por motivo de greve, não foi possível realizar o levantamento, esperando poder realizá-lo ainda em 1991.

Entre abril e maio deste ano, equipes estaduais de professores e especialistas realizaram a validação dos testes e a correção das provas, dando-se início à digitação das informações.

Para o processamento das informações e o posterior aprofundamento dos estudos, está sendo montada uma rede nacional de avaliação e planejamento. Para a montagem desta rede, as 25 equipes estaduais já receberam um equipamento de computação e um modem de ligação e se instalou, na SENEb/MEC, um servidor relativamente potente para o atendimento da rede. Paralelamente está se implementando uma segunda rede, com idênticas características, para dinamizar os serviços referentes às estatísticas educacionais.

Para finalizar esta fase do primeiro ciclo do sistema, espera-se ter pronto, no mês de julho, os relatórios estaduais elaborados pelas equipes das Secretarias, e o Regional e Nacional, elaborado pela equipe da SENEb/MEC.

## **DISSEMINAÇÃO E ATIVIDADES FUTURAS**

Um dos problemas cruciais e históricos da avaliação é a disseminação de seus resultados e a tradução desses resultados em medidas políticas em condições de superar os problemas detectados.

Desde o início da formulação deste modelo tomou-se em conta este problema, procurando alternativas que possibilitassem melhorar a metabolização dos resultados. Neste sentido, algumas premissas que orientaram a estruturação do sistema têm que ser tomadas em conta:

1) uma avaliação "externa" ao próprio sistema corre o sério risco de ser mal "entendida", metabolizada ou digerida, além de ser esporádica e pouco sistemática. Por isso, apesar de representar um maior esforço, pretende-se desenvolver e/ou aprofundar as capacidades avaliativas das unidades gestoras do sistema educacional (MEC, Secretarias e Órgãos Estaduais e Municipais, Unidades Escolares etc),

**regionalizando e descentralizando progressivamente o processo avaliativo de forma a possibilitar a incorporação de instâncias regionais, estaduais e locais;**

2) o sistema de avaliação não emite julgamentos ou valorações, pretende ministrar informações pertinentes para os diversos atores e os diferentes níveis de decisão do sistema educacional público.

Neste sentido, e como proposta que se pensa implementar a partir de agosto do presente ano, dependendo ainda de recursos financeiros, teríamos o seguinte esquema de difusão, análise e metabolização da informação:

1. *MEC. Distribuição dos Relatórios Estaduais e Nacional entre os organismos técnicos de nível central do MEC. Organização de um Seminário Interno de discussão dos resultados e sua incidência nas políticas educacionais. Subsídio para a elaboração do documento "Situação Educacional do País".*

2. *Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Encontro com a participação dos Secretários Estaduais de Educação e representação da UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação) para analisar e discutir:*

- a. - os resultados do primeiro ciclo do sistema de avaliação;
- b. - sua tradução em políticas regionais, estaduais e municipais;
- c. - a criação de um fórum permanente de formulação e monitoria de políticas de melhoria educacional.

Por outro lado, as Secretarias Municipais dos municípios participantes da amostra receberam um relatório, desagregando, por Município, as informações fundamentais do sistema de avaliação.

3. *Organismos Regionais das Secretarias Estaduais de Educação. As equipes Estaduais elaborarão e distribuirão um relatório desagregando por região administrativa e município os dados fundamentais do sistema de Avaliação. A partir deste relatório, propõe-se a realização de encontros estaduais para discussão dos resultados e a formulação de estratégias.*

4. *Unidades Escolares. Elaborar-se-á um formato específico para distribuição nas Unidades Escolares particulares da amostra, detalhando os resultados globais da escola em um conjunto de indicadores selecionados, e os resultados nos testes de rendimento do aluno, e também sua posição relativa ao conjunto de escolas comparáveis (idênticas características de estratificação). Este formato poderá subsidiar o aprofundamento da discussão dos problemas pedagógicos da escola, a nível da direção, professores, alunos e representação do entorno da escola (pais e representantes de organismos educacionais e comunitários).*

Por último, cabe mencionar que a noção de sistema de avaliação leva implícita a idéia de continuidade, e a idéia de repetir a aplicação cada 2 anos (salvo custo aluno, que seria aplicado cada 4 anos), para ter parâmetros indicativos da evolução da situação educacional.

# A Pedagogia da Repetência<sup>1</sup>

Sérgio Costa Ribeiro<sup>2</sup>

## OS ANTECEDENTES

Durante os últimos cinquenta anos as estatísticas educacionais oficiais nos países da América Latina mostram um quadro onde a evasão escolar parece ser o principal entrave ao aumento da escolaridade e da competência cognitiva de sua população jovem.

Desde a década de 60 começam a aparecer trabalhos internacionais indicando que esses dados oficiais contêm erros sistemáticos importantes que têm conduzido os pesquisadores e autoridades educacionais desses países a análises e políticas que simplesmente não levam em conta o principal problema de fluxo de alunos nos sistemas, que é a excessiva taxa de repetência escolar, principalmente nas primeiras séries<sup>3</sup>.

Foi a partir de 1985 que aqui no Brasil começou-se a propor uma metodologia alternativa para determinar indicadores educacionais utilizando dados censitários ou de grandes "surveys" como as PNADs da FIBGE (Pesquisa Nacional

---

1 Trabalho parcialmente financiado pelo Projeto: Análise de Sistemas de Ensino. Uma abordagem demográfica. Convênio: Fundação Ford/USP-NUPES/LNCC nº 905-0334. O autor agradece a Rubens Klein pela participação em alguns cálculos realizados e pelas críticas e sugestões feitas, mas assume total responsabilidade pelos erros porventura cometidos.

2 Do Laboratório Nacional de Computação Científica - CNPq.

3 Ver, por exemplo: Davis, Russel G. *Planning Human Resource Development. Educational Models and Schemata*. Chicago: Rand Mc Milland, 1966. Davis, Russel G. *Planning Human Resource Development. Volume II. Models and Methods for Systematic Planning of Education*. Cambridge, MA: USAID/HARVARD, 1980. Schiefelbein, Ernesto. "Repeating: An Overlooked Problem in Latin American Education". *Comparative Education Review*, 19(3), 1975, pp. 468-487. Schiefelbein, Ernesto and Grossi, M. C. "Statistical Report on Repetition in Latin America." *Statistical Methods for Improving the Estimation of Repetition and Drop-Out: Two Methodological Studies*. Paris: UNESCO, 1981, pp. 1-94. Thonstad, Tore. *Analyzing and Projecting School Enrollment in Developing Countries: A Manual of Methodology*. Paris: UNESCO, 1980. Cuandria, Ernesto - *Indicators of Flow Rates in Honduras: An Assessment of an Alternative Methodology*. Basic Research and Implementation in Developing Education Systems (BRIDGES). Research Report Series nº 6. December, 1989.