



Escolas invisibilizadas: desigualdades nas condições de oferta e limites dos instrumentos de políticas públicas

Daniel Santos Braga ^a 
Cecília Coutinho de Miranda ^b 

Resumo

Esse artigo discute como o desenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pode resultar em exclusão das escolas públicas de Ensino Fundamental não participantes de políticas públicas educacionais, e em invisibilidade quanto aos seus resultados de aprendizagem. A análise fundamentou-se nos estudos sobre ação pública que concebem os instrumentos de políticas como um tipo particular de instituição na forma de um dispositivo técnico e político que estabiliza modos de regulação. A metodologia consistiu em exploração do Censo Escolar e do Saeb em diálogo com a literatura da área. Como resultado, foi possível apontar os limites desse instrumento como política pública de avaliação dos sistemas de Educação do país. Verificou-se que as escolas não avaliadas, em sua maioria, eram escolas municipais, rurais, localizadas nas regiões menos desenvolvidas do Brasil e as que apresentaram piores indicadores de infraestrutura e de formação adequada dos professores.

Palavras-chave: Avaliação da Educação. Desigualdades Educacionais. Instrumentos de Políticas Públicas.

1 Introdução

Ao longo da sua trajetória histórica, o Brasil foi, e é, marcado por profundas e por múltiplas desigualdades sociais (ARRETCHE, 2015). Embora, nas últimas décadas, tenham ocorrido transformações relevantes, especialmente quanto ao

^a Universidade do Estado de Minas Gerais, Departamento de Educação, Ibirité, MG, Brasil.

^b Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Recebido em: 21 maio 2021
Aceito em: 24 mar. 2023

acesso a serviços públicos por parte dos estratos mais pobres da população, o país persiste entre um dos mais desiguais do mundo (CAMPELLO *et al.*, 2018). Na Educação, por exemplo, a diminuição das disparidades de acesso e de permanência intrarregionais ocorreu, concomitantemente, ao aumento das desigualdades entre as regiões do país (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2014). Enquanto a escolarização de mulheres, nos últimos 50 anos, cresceu em relação a de homens e a de pardos aproximou-se da de brancos (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015), no mesmo período, pretos, e, especificamente, mulheres pretas, continuaram com as menores taxas de acesso à Educação formal e com o pior impacto educacional na mobilidade social (LIMA; PRATES, 2015).

O monitoramento dos movimentos dessas desigualdades para a formulação e a avaliação de políticas tem sido feito a partir de indicadores sociais (JANNUZZI; 2016) e operacionaliza-se na forma de instrumentos de políticas públicas. Por instrumento de políticas, entende-se um tipo particular de instituição na forma de um dispositivo técnico e político que estabiliza modos de regulação (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a). No caso da Educação brasileira, o acompanhamento das políticas educacionais por instrumentos é realizado, principalmente, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia subordinada ao Ministério da Educação¹. Dentre os diferentes instrumentos do Inep, para a Educação Básica, destacam-se o Censo da Educação Básica (Censo Escolar) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Enquanto o Censo Escolar é coletado, anualmente, em todas as escolas brasileiras, públicas ou privadas, e de qualquer etapa e/ou modalidade, o Saeb é de periodicidade bianual e é composto por um universo amostral que envolve um público-alvo matriculado em séries específicas, que cumpram requisitos normatizados pelo Inep. Na edição de 2019, comporiam o universo de participantes do Saeb (INEP, 2019) os estudantes do 2º, do 5º e do 9º anos do Ensino Fundamental e os estudantes do 3º e 4º anos do Ensino Médio (tradicional e integrado). Os exames de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática seriam aplicados para todas as escolas públicas (de forma censitária para o 5º e o 9º anos, além do Ensino Médio) e para uma amostra de escolas privadas. Já os exames de proficiência em Ciências Humanas e em Ciências da Natureza seriam para grupos amostrais de escolas públicas e privadas do último ano do Ensino Fundamental. Em 2019, pela primeira vez, também foram realizadas avaliações

¹O Inep foi criado em 13 de janeiro de 1937 como Instituto Nacional de Pedagogia e iniciou seus trabalhos no ano seguinte, após a promulgação do Decreto-Lei nº 580, que modificou o nome do órgão para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Passou a se chamar Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais em 1972 e a homenagem a Anísio Teixeira em 2001 oficializou o nome atual (conferir: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia>).

específicas para um grupo amostral de instituições públicas ou conveniadas da Educação infantil.

Tanto no Censo Escolar quanto no Saeb constam informações das escolas, dos docentes, dos estudantes e dos gestores que podem ser utilizadas na avaliação de políticas, como os dados relativos ao número de matrículas por etapa e/ou modalidade, a infraestrutura escolar, a formação de professores, os resultados de aprendizagem etc. O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, por exemplo, utiliza-se dessas informações para o acompanhamento de seus objetivos, como para a avaliação da Meta 2, que trata da universalização de matrículas no Ensino Fundamental; da Meta 7, que trata da melhoria dos fluxos escolares, de aprendizagem e de condições de infraestrutura escolar; da Meta 15, que se refere à formação de professores da Educação Básica, dentre outras (BRASIL, 2014). Dessa maneira, a conjugação do Censo Escolar e do Saeb fornece, para os poderes públicos, os pesquisadores, os acadêmicos, os *think tanks* educacionais e demais grupos de interesse, um conjunto de evidências sobre a realidade educacional no país.

Criado em um contexto de emergência dos pressupostos da Nova Gestão Pública, o Saeb pode ser considerado uma política educacional pendular e ambígua (OLIVEIRA, 2015). Ou seja, ao mesmo tempo que tem caráter de produção de dados para subsidiar políticas educacionais, permitindo intervenções e investimentos, também suscita gerencialismo de resultados e de competição entre as instituições (SOUZA; COSTA, 2009).

Vai ao encontro dessa dubiedade, o fato de que, apesar da existência de informações concretas sobre todas as instituições educacionais brasileiras, a partir do Censo Escolar, um percentual expressivo de escolas e de estudantes não ter sua proficiência avaliada em relação à aprendizagem no Saeb, resultando na invisibilização de sujeitos e de escolas pela própria regulamentação do processo (WELTER, 2019; WELTER; WERLE, 2021).

Essa invisibilização dá-se pelos critérios de inclusão e de exclusão de escolas no sistema de avaliação, presentes desde as suas primeiras edições. Em 2019, não compuseram o público-alvo do Saeb escolas com menos de 10 estudantes matriculados nas séries avaliadas, ou em escolas onde essas séries fossem exclusivas de turmas multisseriadas, de correção de fluxo, da Educação de jovens e de adultos, de Educação especial ou de Educação indígena que não ministrassem a Língua Portuguesa como primeira língua (MEC/INEP, 2019). A explicação dada para esses critérios de exclusão seria a dificuldade

operacional de aplicação nas escolas muito pequenas (INEP, 2021) e de adaptação das provas para as demais modalidades como a adaptação linguística, no caso de escolas indígenas. Apesar do reconhecimento dos eventuais problemas de excluir-se parte do público, as modificações dos instrumentos poderiam repercutir na perda de significância estatística, e mesmo na perda de comparabilidade, o que, em última instância, tornaria os exames em larga escala inviáveis (UNESCO, 2019).

Assim, mesmo sendo essas séries censitárias no Saeb, aproximadamente mais de meio milhão de estudantes dessas séries não se encaixavam no público-alvo do Saeb. Dentre eles, 36,0% e 14,5% das escolas que ofertavam o 5º e o 9º anos, respectivamente, não foram avaliadas quanto à aprendizagem de seus estudantes, em 2019.

Em face desse contexto, esse trabalho tem como objetivo analisar como o desenho do Saeb pode resultar em exclusão das escolas não participantes das políticas públicas educacionais e em invisibilidade quanto aos seus resultados de aprendizagem. Para isso, discute as características das escolas das séries censitárias de Ensino Fundamental, a partir de dois indicadores: um de infraestrutura das escolas e um de adequação da formação docente. A pergunta a ser respondida é: o que a exclusão das “escolas invisíveis” do Saeb (WELTER, 2019) permite inferir sobre os instrumentos de política e suas formas de operacionalização? A hipótese que subjaz a esse problema de pesquisa as piores condições de oferta de Educação escolar estão nessas escolas, e que sua invisibilidade se constituiria um limite significativo para o Saeb como instrumento de política pública de avaliação. Essa hipótese é fundamentada em achados da literatura da área de que as escolas com turmas exclusivamente multisseriadas e com menor número de estudantes seriam, em geral, as que apresentam as piores condições de infraestrutura (ALVES *et al.*, 2019a) e de adequação de formação do corpo docente (OCDE, 2018a; 2018b), sendo as escolas rurais parte considerável delas (DUARTE; GOMES; GOTELIPE, 2019).

Justifica a pesquisa que dá origem a esse texto a necessidade de identificar os limites dos instrumentos de avaliação de políticas educacionais no Brasil, especialmente para as escolas em situação de maior vulnerabilidade quanto aos indicadores sociais e educacionais. A manutenção de sua invisibilidade quanto à aprendizagem poderia ter profundas consequências na busca pela garantia de um padrão de qualidade da Educação e de sua equidade, asseguradas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 206, incisos I e VII) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996, art. 3, inciso IX; e 4, inciso IX).

2 Materiais e métodos

Para o estudo das escolas excluídas da avaliação de séries censitárias do Ensino Fundamental do Saeb (5º e 9º anos), foram feitos dois movimentos de pesquisa. O primeiro foi a identificação das escolas nas bases de dados. O segundo procedimento foi caracterizar os aspectos da infraestrutura e da adequação da formação docente dessas escolas, cotejados com os perfis regionais e nacionais.

Para a identificação das escolas, foi feito um caminho inverso do descrito no detalhamento da população do Saeb na Nota Técnica nº 10/2019/CGIM/DAEB e na Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019 (BRASIL, 2019), que orientaram a realização do exame daquele ano. Isso se fez necessário uma vez que a divulgação dos resultados do Saeb com identificação da escola pelo código único do Inep – o que permitiria a associação das informações dos bancos – somente ocorre quando as escolas registram, no mínimo, 10 alunos presentes no momento da aplicação do exame e as escolas e/ou municípios atinjam um percentual mínimo de taxa de participação² (80% de estudantes por escola e 50% por município). Portanto, parte considerável dos casos tiveram seus resultados mascarados, e a análise se tornou possível apenas no nível do município, e não no da escola.

Sendo assim, a partir dos dados do Censo Escolar 2019, foram discriminadas todas as escolas com ofertas nas séries censitárias do Ensino Fundamental, em ambas as bases, e selecionadas aquelas que não cumpriam os critérios para inclusão no sistema. Chegou-se ao total de 35.297 escolas excluídas que ofertavam o 5º ano e 8.632 escolas excluídas do 9º ano, valores muito próximos aos descritos na Nota Técnica nº10/2019 (35.799 e 8.215, respectivamente)³. Considerando apenas as escolas públicas não avaliadas, em ambas as séries, foram selecionadas 28.471 escolas (15,6% do total do país).

O estudo sobre a infraestrutura das escolas foi realizado a partir de pesquisas desenvolvidas por Alves *et al.* (2019a) e Alves, Xavier e Paula (2019). Nessas pesquisas, foram desenvolvidos um modelo conceitual, bem como instrumentos de avaliação de infraestrutura de escolas de Ensino Fundamental. Tendo como referência os marcos legais e baseando-se na literatura nacional e internacional sobre o tema

²Razão entre o total de alunos presentes no Saeb e o total de alunos cadastrados no Censo Escolar que são público-alvo do Saeb.

³Provavelmente, essa diferença é ocasionada pelo sistema de referência do detalhamento da população do Saeb que leva em conta os dados preliminares do Censo da Educação Básica de 2019 (INEP, 2014, 5.2). Como esses dados são atualizados no fechamento do Censo Escolar – versão disponível no site do Inep e utilizada nessa pesquisa – uma pequena variação entre as versões é esperada.

(ALVES; XAVIER; PAULA, 2019), foram produzidos 11 indicadores para avaliar a infraestrutura das escolas públicas brasileiras de Ensino Fundamental com base nos dados do Censo Escolar e do Saeb (ALVES *et al.*, 2019a). Além disso, foi criado um indicador geral que sintetiza todos os itens utilizados nos indicadores múltiplos e tem a finalidade de descrever tipologias de escolas. A escala desse indicador, que varia de 0 a 10 pontos, foi seccionada em sete níveis, sendo: (I) até 2 pontos, que corresponde à situação menos adequada; (II) mais de 2 a 4 pontos; (III) mais de 4 a 5 pontos; (IV) mais de 5 a 6 pontos; (V) mais de 6 a 7 pontos; (VI) mais de 7 a 8 pontos e (VII) mais de 8 pontos, que corresponde à situação mais adequada. Esses níveis refletem os ganhos de qualidade de acordo com os atributos mensurados pelas variáveis e suas respectivas categorias (ALVES *et al.*, 2019a).

A análise das características dos professores foi feita a partir de um indicador educacional, construído pelo Inep, de adequação da formação docente (em 2014, foi atualizado para os anos seguintes), que utiliza informações levantadas no Censo Escolar para essas escolas. O indicador foi classificado em cinco grupos, conforme apresentado no Quadro 1. Assim, os professores com a formação mais adequada para o nível/etapa de atendimento educacional são classificados no Grupo 1, adequação essa que diminui, progressivamente, até o Grupo 5, nível de menor adequação da formação docente.

Quadro 1 - Descrição dos grupos do indicador da adequação da formação dos docentes

Grupo	Descrição
1	Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
2	Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
3	Docentes com licenciatura em área diferente daquela que leciona, ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que leciona.
4	Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
5	Docentes que não possuem curso superior completo.

Fonte: Elaborado a partir de dados do Inep (2014).

Foram construídas tabelas, gráficos e mapas para a apresentação dos resultados. Para fins de padronização, as escolas não avaliadas pelo Saeb foram sempre representadas em tonalidades vermelhas.

3 Resultados

Segundo dados do Censo Escolar, em 2019, havia, no Brasil, 182.468 escolas em atividade, nas quais 142.373 eram públicas – 77,9% municipais, 21,6% estaduais e 0,5% federais (INEP, 2020a). Desse total, pouco menos da metade (49,6%) foi avaliada no Saeb 2019. Das mais de 76 mil escolas que ofertavam o 5º ano, em 2019, 46 mil foram avaliadas e cerca de 36 mil, dentre as 37 mil escolas que ofertavam o 9º ano, tiveram a proficiência de seus estudantes em Língua Portuguesa e em Matemática mensurada.

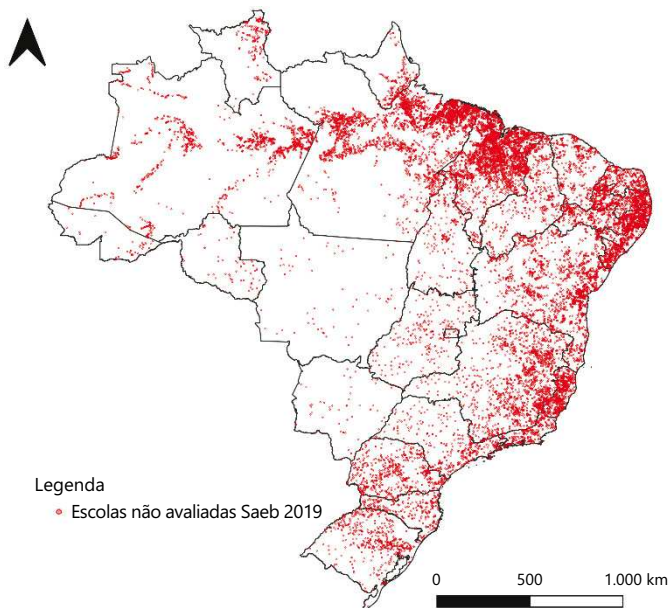
De todas as escolas públicas brasileiras de Ensino Fundamental com matrículas no 5º e/ou no 9º anos, 28.471 não cumpriam os requisitos do Inep para participação em nenhuma dessas duas séries, não sendo, portanto, avaliadas. Essas escolas, em sua maioria, eram municipais (91,8%) e estavam localizadas em áreas rurais (95,6%), sendo 9,1% em áreas de assentamento da reforma agrária; 7,7%, em terras indígenas e 4,1%, em comunidades remanescentes de quilombos.

Quanto à distribuição territorial (Tabela 1 e Figura 1), quase metade das escolas não avaliadas no Saeb 2019 estava na região Nordeste do Brasil. Os estados que concentravam os maiores números dessas escolas eram o Pará (15,8%), o Maranhão (14,5%) e a Bahia (13,3%). Ou seja, essas escolas, em sua maioria, localizavam-se nas regiões menos desenvolvidas do país e, mesmo na região Sudeste, a maior parte das escolas não avaliadas estavam em localidades mais pobres, como nas regiões Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri de Minas Gerais; e nas regiões Noroeste e Central do Espírito Santo.

Tabela 1 - Distribuição das escolas não avaliadas pelo Saeb 2019, por região

Região	Frequência	Porcentagem
Norte	8.946	31,4
Nordeste	13.462	47,3
Sudeste	3.246	11,4
Sul	2.086	7,3
Centro-Oeste	731	2,6
Total	28.471	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Inep (2020a).

Figura 1 - Distribuição territorial das escolas não avaliadas no Saeb 2019

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Inep (2020a).

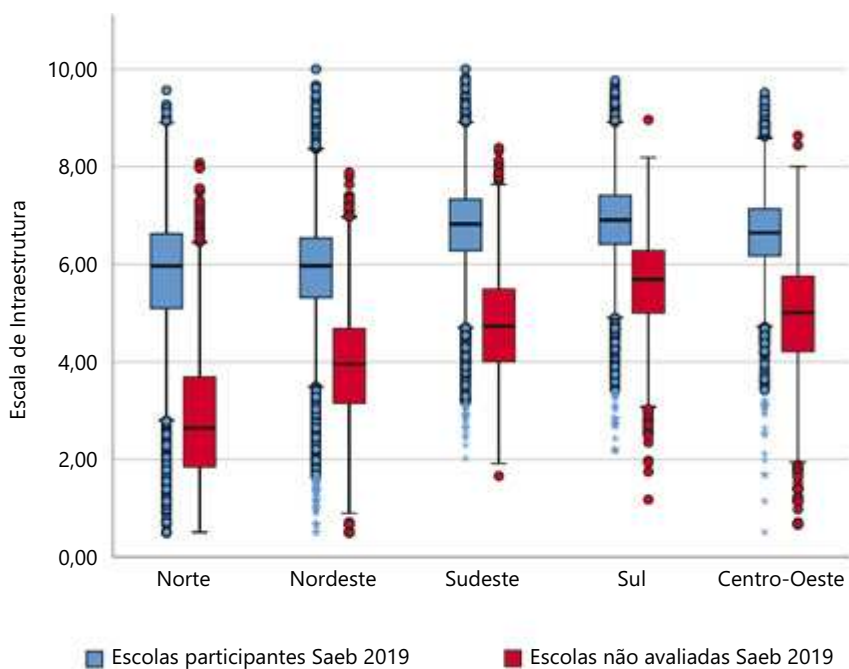
Além de estarem em regiões que, em geral, têm menos acesso aos serviços públicos, essas escolas, na comparação pelo indicador de infraestrutura (ALVES *et al.*, 2019b, encontravam-se em situação menos favorável do que aquelas que foram avaliadas no Saeb 2019. A média da escala de infraestrutura das escolas públicas participantes do Saeb 2019 foi 6,3 (18% de variação) e das escolas não participantes, 3,8 (37% de variação), com diferença estatisticamente significativa entre as médias ($t(39578) = 2$; $p < 0,05$).

Mais da metade das escolas não avaliadas no Saeb 2019 estava nos níveis I e II na escala de infraestrutura de Alves *et al.* (2019a), ou seja, 11,4% delas não tinham banheiro ou, quando o havia, eram fora do prédio; não tinham água ou, quando havia, era de rio, de cacimba ou de fonte; não possuíam energia, nem usavam gerador ou algum tipo alternativo; não tinham esgoto, mas, sim, fossa. Cerca de 42% estavam em situação semelhante, a diferença era que contavam com água de poço artesiano e com banheiro dentro da escola, além de energia elétrica de rede pública. Em comparação com as demais escolas públicas brasileiras, apenas

0,6% das escolas avaliadas no Saeb 2019 estavam no nível I de infraestrutura e 3,8%, no nível II.

Quando comparadas por região do país, as médias da escala de infraestrutura acompanham o perfil brasileiro (Figura 2). A maior diferença entre as médias era na região Norte, seguida da região Sudeste. Dentre as escolas avaliadas no Saeb 2019, não havia diferença estatisticamente significativa das médias dos escores na escala de infraestrutura de Alves *et al.* (2019a) das regiões Norte e Nordeste, e nem entre as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Nas escolas não avaliadas no Saeb 2019, não havia diferença, estatisticamente significativa, entre as médias de escores das regiões Sudeste e Centro-Oeste. Em todas as regiões, havia diferença significativa na média dos escores das escolas avaliadas e não avaliadas.

Figura 2 - Gráfico *boxplot* dos escores na escala de infraestrutura das escolas avaliadas e não avaliadas no Saeb 2019, por região

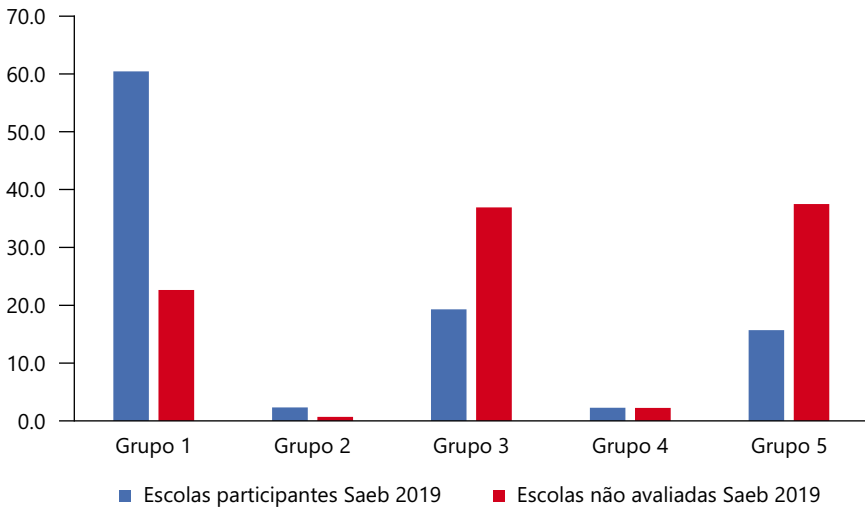


Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Alves *et al.* (2019b).

Além da infraestrutura, também foi analisada a formação dos professores nas escolas não avaliadas no Saeb 2019. Foi utilizado o indicador de adequação da formação docente (Quadro 1), construído pelo Inep, que classifica o docente segundo sua formação acadêmica e a(s) disciplina(s) que leciona na Educação Básica, levando em conta as normatizações legais nacionais (INEP, 2020b).

Foi possível identificar o predomínio, nas escolas avaliadas no Saeb 2019, de professores com formação no Grupo 1 (formação superior na área de atuação): 60,5%. Já para as escolas não avaliadas, predominavam professores sem formação na área em que lecionavam (36,9%) e sem formação superior (37,5%). Nessas escolas, apenas 22,6% dos professores tinham formação adequada para sua área de atuação (Figura 3).

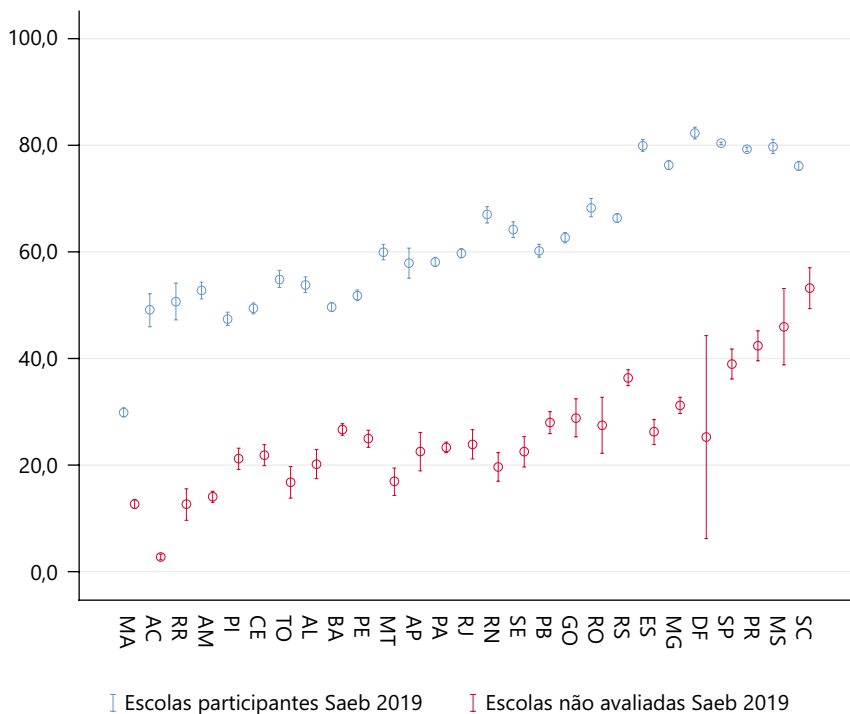
Figura 3 - Gráfico de adequação da formação docente nas escolas avaliadas e não avaliadas no Saeb 2019, por grupo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Inep (2020b).

A Figura 4 considera apenas o Grupo 1, de formação adequada, por estado. É possível verificar que o padrão observado entre os estados de menores percentuais de adequação da formação docente nas escolas participantes do Saeb 2019 se repete para as escolas não avaliadas.

Figura 4 - Gráfico de barras de erro de formação docente adequada nas escolas avaliadas e não avaliadas no Saeb 2019, por estado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Inep (2020b).

4 Discussão

A oferta da Educação no Brasil é de competência compartilhada entre União, estados e municípios (BRASIL, 1988, art. 23, inciso V). Porém, a atuação na Educação Básica cabe aos entes subnacionais, sendo o Ensino Fundamental (ao qual pertencem o 5º e o 9º anos, séries censitárias no Saeb 2019), de oferta prioritária para estados e municípios. Assim, o dever do Estado para com a Educação Básica é altamente descentralizado, o que se torna evidente na diferença de gastos e de formas de gestão dos sistemas de Educação, não só entre estados como, também, entre municípios (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2014). De modo geral, desigualdades educacionais refletem desigualdades regionais mais amplas (CASTRO, 2000; RIGOTTI, 2001) e os estados e os municípios mais pobres são aqueles que mais deveriam elevar o nível educacional de suas populações para alcançar melhores resultados.

Quando se observam os dados educacionais, há um padrão de divisão Norte-Sul. Os resultados desse estudo corroboram a literatura. Quase metade das escolas que não foram avaliadas no Saeb 2019 estava na região Nordeste do Brasil, que engloba os municípios menos desenvolvidos do país. Mesmo na região Sudeste, a maior parte das escolas não avaliadas estava em localidades mais precárias. Segundo Medeiros e Oliveira (2014), a redução dessas desigualdades regionais é a meta de várias iniciativas políticas.

Quando se trata de convergência educacional entre regiões, a maior parte do debate tem foco nos sistemas de Ensino (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2014). Porém, como aponta a literatura, os fatores escolares não são os principais determinantes da desigualdade educacional – há bastante evidência de que a origem social do aluno tem um peso não negligenciável em seu desempenho. Evidências como essas têm origem no conhecido Relatório Coleman (COLEMAN *et al.*, 1966), fundamental para a compreensão da associação entre origem social, étnico-racial, regional e outras variáveis estruturais na explicação das desigualdades em resultados escolares (ALVES, 2020).

A partir dos anos 1970, estudos com conclusões divergentes começaram a surgir, com argumento central de que a variação entre as escolas não poderia ser negligenciada na explicação dos resultados escolares (BROOKOVER *et al.*, 1979; RUTTER *et al.*, 1979). Essas pesquisas instauraram um novo campo de estudo, denominado de pesquisa sobre efeito escola, ou, ainda, pesquisa em eficácia escolar (BROOKE; SOARES, 2008). Os autores argumentavam que era preciso dirigir o foco para o contexto escolar e os processos que ocorriam dentro da escola, sem, obviamente, negar a influência de fatores extraescolares, como a origem social dos estudantes e os investimentos em Educação (ALVES; SOARES, 2007).

Ao analisar os dois indicadores propostos nesse estudo – infraestrutura e adequação da formação docente – evidenciam-se desigualdades territoriais. Em geral, os municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste conseguem garantir níveis mais elevados desses indicadores, corroborando os achados da pesquisa. A média do indicador de infraestrutura das escolas não avaliadas no Saeb 2019, localizadas, em sua maioria, em áreas rurais das regiões Norte e Nordeste, foi inferior à média das escolas avaliadas no Saeb 2019, apresentando uma infraestrutura menos adequada e, possivelmente, privando seus alunos e seus profissionais de condições mínimas de dignidade, ferindo o princípio da equidade.

No que diz respeito à formação docente, há um consenso na literatura educacional de que o professor é uma das peças-chave para o desempenho dos alunos (BRESSOUX, 2003; GAUTHIER *et al.*, 2014). Levine (1996) destaca o fato de que as notas mais altas nas avaliações escolares são obtidas, geralmente, por alunos que tiveram contato com professores de instrução superior (*apud* SOARES; ALVES, 2002). Alves *et al.* (2017), ao verificar a relação entre a formação do professor e o seu desempenho, encontraram que alunos com nível de aprendizado abaixo do básico em Leitura e em Matemática estudam em escolas com menor proporção de professores com formação adequada, sobretudo no 5º ano.

A literatura educacional sobre a formação docente possui evidências que corroboram os achados dessa investigação. Enquanto nas escolas avaliadas pelo Saeb 2019 predominavam professores com formação superior, nas escolas não avaliadas, em contrapartida, foram identificados, em sua maioria, docentes sem a formação adequada. São nessas escolas que, provavelmente, encontram-se estudantes entre os níveis mais baixos de aprendizagem.

Por tudo isso, é possível destacar os limites do Saeb como instrumento de políticas públicas de avaliação. Mais do que apenas ser uma limitação da operacionalização da avaliação em si – por excluir um número expressivo de escolas e, em geral, serem essas as com piores condições de infraestrutura e de recursos humanos na forma de professores com formação adequada ao nível da disciplina que lecionam – as opções adotadas na formulação do Saeb desvelam relações de poder associadas ao próprio instrumento (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a).

As análises de políticas públicas, tomadas como estudo da ação pública, visam a compreender as regras de seu funcionamento e os recursos de poder, assim como os modos de interações entre atores e instituições nos processos políticos. Nessa concepção, os instrumentos podem ser pensados como dispositivos técnicos e sociais, assim como meios de operar, que organizam relações específicas entre o Estado e a sociedade, segundo as representações e os significados que carregam consigo (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a).

Além disso, há uma tendência de os agentes tentarem dissipar suas posições, atribuindo neutralidade aos instrumentos que dão suporte às suas decisões. Para Lascoumes e Le Galès (2012b), o desenvolvimento de instrumentos despolitizados não seria apenas uma consequência da dinâmica de “tecnicização” da ação, mas escolhas políticas deliberadas de distanciamento das variáveis políticas

pelos detentores de mandatos eletivos. Em outras palavras, para se evitarem os custos políticos das escolhas (a exclusão de parte das escolas do Saeb, por exemplo), imputa-se às ações um lugar no campo da racionalização técnica e/ou científica (a dificuldade logística de sua aplicação em escolas com menos de 10 alunos matriculados).

Os instrumentos de políticas públicas (como o Saeb), pelo contrário, não são neutros, mas portadores de valores e, ao mesmo tempo, produtores de valores, pois induzem uma problematização específica dos objetos na medida em que misturam componentes técnicos (métricas, cálculos, regras jurídicas e procedimentais) e sociais (representações e símbolos). “Cada instrumento é uma forma condensada de conhecer o poder social e as formas de exercê-lo” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b, p. 202). Ou seja, o Saeb não expressa apenas uma concepção de avaliação de sistemas de Educação, mas pode significar, também, uma concepção do próprio direito à Educação, e de se exercer o poder de inclusão e de quem está excluído dele.

Mais do que analisar a natureza dos instrumentos em si, torna-se necessário avaliar a importância dos efeitos que eles geram (a instrumentação), tanto pela sua autonomia relativa, quanto pelas relações de poder que organizam, uma vez que essa instrumentação é um meio de orientar as relações entre as sociedades política e civil. Isso se dá uma vez que as escolhas dos instrumentos, em nome de sua racionalidade, de modernidade, ou de eficácia, são também escolhas políticas, e em um nível discursivo, às quais se atribui neutralidade.

O caráter técnico atrelado às avaliações externas, entre elas o Saeb, objetiva “melhorar a eficácia do Ensino, reduzir as desigualdades e as diferenças de desempenho entre grupos de alunos (a equidade), enfim, controlar, ou então reduzir, os custos, ou seja, melhorar a eficiência” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 882). Isso gera uma aceitação tácita do Saeb e, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dele decorrente, como métricas técnicas e neutras para a definição de qualidade à qual se somam outras avaliações, sejam as de nível infranacional (municipais e estaduais), mas também internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Dessa forma, todas as ações públicas, de agentes estatais e não estatais, passam a referendar esse modelo de avaliação, naturalizando-o. As demais políticas decorrem desse instrumento, que delimita o que entra ou não no escopo do necessário e/ou do prioritário. Em outras palavras, qualquer ação que não tenha como ponto de partida as avaliações sistêmicas, ou que não tenha como objetivo último atender ao instrumento – no caso, melhorando os resultados – passando estar ao segundo plano.

Assim, a exclusão de um número expressivo de escolas do Saeb resultaria na invisibilidade dessas escolas, bem como de seus alunos e de seus professores, não apenas quanto aos seus resultados de desempenho, mas, também, para qualquer política pública educacional - pelo menos para aquelas que tivessem como objetivo a redução de desigualdades. Por outro lado, essas mesmas políticas públicas estarão, de maneira geral, disponíveis para as escolas avaliadas pelo sistema, aprofundando ainda mais as desigualdades de oportunidades educacionais. Se isoladas, as escolas invisibilizadas reúnem um número ínfimo de estudantes. Em conjunto, representam um percentual expressivo de crianças e de adolescentes que podem não estar tendo garantia à uma Educação de qualidade e de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.

5 Considerações finais

O objetivo do estudo que dá origem a esse texto foi identificar as condições de oferta educacional das escolas públicas brasileiras de Ensino Fundamental não participantes do Saeb 2019, e em que medida essa exclusão resulta na invisibilidade quanto aos resultados de aprendizagem dessas escolas. Embora o Saeb seja uma avaliação censitária para os alunos do 5º e do 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º e do 4º anos do Ensino Médio, encontrou-se um número significativo de escolas que não foram avaliadas no Saeb 2019, sendo, em sua maioria, instituições municipais localizadas em áreas rurais. Por suas características físicas e de recursos humanos, seriam as escolas invisibilizadas para o sistema de avaliação justamente aquelas que mais necessitariam de investimentos e de atenção por parte dos poderes públicos.

O Saeb, enquanto política pública de avaliação, surge em um contexto de crescimento da instrumentalização de políticas em um cenário de regulação pós-burocrática do Estado. Esses instrumentos, na perspectiva da ação pública como dispositivos, ao mesmo tempo técnicos e sociais, organizam as relações e os meios de operar entre Estado e sociedade, carregando consigo e, em certa medida, construindo, representações e significados. A análise da ação pública por seus instrumentos suscita reflexões que desnaturalizam determinados dispositivos evidenciando os aspectos políticos por trás de sua aparência técnica. Mais do que apenas dizer se os instrumentos, as técnicas e as ferramentas funcionam na implementação de uma dada política, como o caso da avaliação de sistemas de Educação, essa análise reporta a necessidade de se perguntar se as escolhas para a operacionalização de tal política revelam seus mecanismos, suas intencionalidades e seus limites.

A Educação tem sido, cada vez mais, pensada a partir de avaliações dos seus sistemas. Portanto, o Saeb, como instrumento, produz lógicas próprias de articulação entre os diversos atores educacionais, construindo uma noção de qualidade baseada em resultados nos testes padronizados, aferidos, difundidos e, publicamente, controlados por índices estatísticos. Todas as demais políticas, a partir de então, são orientadas e balizadas pelas repercussões que podem (ou poderão) incidir nos resultados do índice.

A instrumentalização das políticas e de seus discursos de neutralidade e de rigor científico, assim como a sua adoção, muitas vezes de forma acrítica, tornam invisibilizadas para as políticas elementos que, por qualquer razão, não chegam, sequer, a ser seu alvo, como é o caso de parte considerável de escolas municipais rurais de todo o país, com maior concentração na região Nordeste. Nesse sentido, a reflexão sobre o Saeb, sobre como são escolhidos e construídos seus parâmetros, permite desvelar, pelo menos em parte, seus mecanismos e suas repercussões nas interações entre os diferentes atores do tecido social.

Invisible schools: inequalities in the conditions of facilities and limits of public policy instruments

Abstract

This article discusses how the design of the Basic Education Assessment System (Saeb by the Brazilian acronym) can result in exclusion of elementary schools not participating in educational public policies and invisibility as to their learning outcomes. The analysis was based on studies on public action that conceive policy instruments as a particular type of institution in the form of a technical and political device that stabilizes modes of regulation. The methodology consisted of exploring the School Census and the Saeb in dialogue with the literature of the area. As a result, it was possible to point out the limits of this instrument as a public policy for evaluating the country's education systems. It was found that the schools not evaluated, mostly, were municipal, rural schools, located in the less developed regions of Brazil and those with the worst indicators of infrastructure and adequate teacher training.

Keywords: *Evaluation of Education. Educational Inequalities. Policy Instruments.*

Escuelas invisibles: desigualdades en las condiciones de oferta y límites de los instrumentos de política pública

Resumen

Este artículo discute cómo el diseño del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb, en el acrónimo portugués) puede resultar en la exclusión de las escuelas primarias que no participan en las políticas públicas educativas y la invisibilidad en cuanto a sus resultados de aprendizaje. El análisis se basó en estudios sobre acción pública que conciben los instrumentos de política como un tipo particular de institución en forma de un dispositivo técnico y político que estabiliza los modos de regulación. La metodología consistió en explorar el Censo Escolar y el Saeb en diálogo con la literatura del área. Como resultado, fue posible señalar los límites de este instrumento como política pública para evaluar los sistemas educativos del país. Se encontró que las escuelas no evaluadas, en su mayoría, eran municipales, rurales, ubicadas en las regiones menos desarrolladas de Brasil y aquellas con los peores indicadores de infraestructura y capacitación adecuada docente.

Palabras clave: *Evaluación de la Educación. Desigualdades Educativas. Instrumentos de Política Pública.*

Referências

- ALVES, M. T. G. Caracterização das desigualdades educacionais com dados públicos: desafios para conceituação e operacionalização empírica. *Lua Nova*, São Paulo, n. 110, p. 189-214, maio/ago. 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-189214/110>
- ALVES, M. T. G. *et al.* *Desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras: evidências da Prova Brasil (2007 a 2013): educação*. Brasília, DF: Unesco, 2017. (Série Debates ED, n. 5).
- ALVES, M. T. G. *et al.* *Qualidade da infraestrutura das escolas públicas de Ensino Fundamental no Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, 2019a. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posInSet=1&queryId=7990941_a-c4d6-47cc-94a7-f163404e5ce8. Acesso em: 10 abr. 2021.
- ALVES, M. T. G. *et al.* *Indicador de infraestrutura das escolas de Ensino Fundamental 2017* [banco de dados]. Belo Horizonte: Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Educacionais (NUPEDE), UFMG, UNESCO, 2019b.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a sociologia da Educação. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 435-473, maio/ago. 2007.
- ALVES, M. T. G.; XAVIER, F. P.; PAULA, T. Modelo conceitual para avaliação da infraestrutura escolar no Ensino Fundamental. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 100, n. 255, p. 297-330, maio/ago. 2019. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.100i255.3866>
- ARRETCHE, M. T. S. (org.) *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 maio 2019. Era INEP

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRESSOUX, P. As pesquisas sobre o efeito-escola e o efeito-professor. *Educação em Revista*, [s. l.], v. 38, p.17-88, dez. 2003.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

BROOKOVER, W. B. *et al. Schools, social systems and student achievement: schools can make a difference*. New York: Praeger, 1979.

CAMPELLO, T., *et al.* Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. n. esp. 3, p. 54-66, nov. 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S305>.

CASTRO, M. H. G. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 425-458.

COLEMAN, J. S. *et al. Equality of educational opportunity*. Washington, DC: US Government Printing Office, 1966.

DUARTE, M. R. T.; GOMES, C. A. T.; GOTELIPE, L. G. O. Condições de infraestrutura das escolas brasileiras: uma escola pobre para os pobres? *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, [s. l.], v. 27, n.70, p. 1-35, jun. 2019. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3536>

GAUTHIER, C. *et al. Ensino explícito e desempenho dos alunos: a gestão dos aprendizados*. Petrópolis: Vozes, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Indicador de adequação de formação docente*. Brasília, DF: INEP, 2014. [Nota técnica].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Censo escolar 2019*. Brasília, DF: INEP, 2020a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Indicador de adequação de formação docente*. Brasília: INEP, 2020b. [Banco de dados]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente>. Acesso em: 12 maio 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Relatório de amostragem do Saeb*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_de_amostragem_do_Saeb_2019.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021. Era Ministério da Educação

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. *Detalhamento da população e resultados do SAEB 2019*. Nota técnica n° 10/2019/GCIM/DAEB. Brasília, DF: INEP, 2014. Disponível em: https://download.inep.gov.br/saeb/outros_documentos/nota_tecnica_detalhamento_populacao_resultados_saeb_2019.pdf. Acesso em: 1 abr. 2023.

JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologia da ação pública*. Maceió: EdUFAL, 2012b.

LEVINE (1996) apud SOARES; ALVES, 2002

LIMA, M. R.; PRATES, I. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente. In: ARRETICHE, M. (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 163-189.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na Educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300012>

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. Desigualdades regionais em Educação: potencial de convergência. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 29, n. 2, p. 561-585, ago. 2014. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200012>

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à Educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n.º. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Effective teacher policies: insights from PISA*. [S. l.]: OECD Publishing, 2018a. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/effective-teacher-policies_9789264301603-en. Acesso em: 10 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Teachers in Ibero-America: insights from PISA and TALIS*. [S. l.]: OECD Publishing, 2018b. Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/Teachers-in-Ibero-America-Insights-from-PISA-and-TALIS.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. A estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, p. 79-108, 2015.

RIGOTTI. A transição da escolaridade no Brasil e as desigualdades regionais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [s. l.], v. 18, n. 1/2, p. 59-73, 2001.

RUTTER, M. *et al. Fifteen thousand hours: secondary schools and their effects on children*. Somerset: Open Books, 1979.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. *Escola Eficaz: um estudo de caso em três escolas da rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2002.

SOUZA, A. M.; COSTA, M. A. Reformas do ensino básico: tendências e limites. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 477-494, jul./set. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362009000300005>

UNESCO. *A promessa das avaliações de aprendizagem em larga escala: reconhecer os limites para desbloquear oportunidades*. Paris, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372615>. Acesso em: 13 maio 2021.

WELTER, C. B. *Os invisíveis da Prova Brasil*. Curitiba: Appris, 2019.

WELTER, C. B.; WERLE, F. O. C. Processos de invisibilização na avaliação em larga escala. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v.29, n. 111, p. 441-460, abr./jun. 2021. <https://doi.org/10.1590/s0104-40362020002802542>



Informações sobre os autores

Daniel Santos Braga: Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: daniel.braga@uemg.br

Cecília Coutinho Miranda: Mestra em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação pela mesma universidade. Contato: ceciliacmiranda@gmail.com

Contribuição dos autores: Daniel Santos Braga e Cecília Coutinho Miranda – Concepção e elaboração do artigo; coleta e análise dos dados; escrita do texto e revisão da escrita final.

Dados: As bases de dados utilizadas para a confecção do artigo estão no repositório do Inep, disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados> Acesso: 08/03/2023

Conflito de interesses: Os autores declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: Essa pesquisa contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). A autora 2 recebeu bolsa de doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico durante o processo de elaboração do artigo.