



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

7753 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

BREVE MAREAR PELO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - Saeb
 Luciana Roseno de França - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 Rosana Corrêa Paim - UNEB - Universidade do Estado da Bahia

BREVE MAREAR PELO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - Saeb

Introdução

O presente artigo aborda uma breve reflexão acerca do processo de avaliação em larga escala. O período da década de 1990 foi marcado pelo discurso da melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem. O Brasil, influenciado pelos organismos internacionais passa a incentivar uma nova política educacional perpassando pela descentralização ao financiamento da Educação Básica.

O incentivo às avaliações em larga escala teve um foco mais acentuado no início dos anos 90 e desde então tem orientado a produção de políticas públicas voltadas à educação. A Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, aprovada em 1996, já assegurava em seu escopo a atuação da União frente à avaliação do rendimento no processo do ensino-aprendizagem da Educação Básica e superior. As avaliações servem como instrumentos para coletar dados sobre a realidade educacional brasileira ao mesmo tempo em que influencia o cotidiano escolar na medida em que norteia o currículo ofertado e a organização do trabalho desenvolvido na escola.

Entretanto, indicadores padronizados e mensuráveis não levam em consideração fatores intraescolares e extraescolares específicos do processo educativo. Nesse sentido, as avaliações de larga escala sinalizam um aspecto negativo, a saber, a tendência em sobrepor o resultado ao processo educacional, e com isso, responsabilizar exclusivamente os atores do contexto escolar pelo insucesso.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb

Desde a década de 30, ainda com Anísio Teixeira, o Estado brasileiro demonstra interesse pela avaliação sistêmica no campo educacional. Porém, foi somente no final dos

anos 80 que, de fato, surgiu uma proposta de um Sistema Nacional de Avaliação. Vários fatores contribuíram, entre eles, as abordagens economicista e tecnicista no tratamento da questão da avaliação educacional, a indagação acadêmica e social da qualidade de ensino, a exigência de descentralização e, principalmente, a influência do contexto internacional.

A construção de indicadores internacionais de qualidade da educação pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) influenciou a política interna e, de 1987 a 1990, o Ministério da Educação investiu no desenvolvimento do Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (SAEP), que tinha por ênfase a verificação do rendimento dos alunos como expressão de desempenho de escolas e sistemas.

Entretanto, nos anos 90, os estudos sobre a eficiência da escola ou da “escola eficaz” firmaram-se como um campo de pesquisa que almejava apreender, em cada contexto social, os procedimentos internos das escolas que definiam a sua eficácia. Nesse cenário, sobressaíram-se organismos internacionais como a UNESCO e o Banco Mundial fomentando externamente as reformas no campo educacional.

Diferentes agências internacionais criaram e financiaram um grande projeto decenal de educação que destacava a ideia da “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, lançado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990. Também, destaca-se, em 1990, a aplicação da primeira edição de provas e levantamento de dados do Saeb, financiada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O aporte financiamento internacional destinou-se, sobretudo, ao apoio no desenvolvimento metodológico da pesquisa, com treinamentos de pessoal e provimento de equipamentos necessários à entrada e processamento dos dados.

Ao longo de suas edições, o Saeb passou por várias estruturações. Sobre este aspecto, Coelho (2008) afirma que “a segunda aplicação do Saeb em 1993 foi estruturada em três eixos de estudos: a) rendimento do aluno, b) perfil e práticas docentes e c) perfil dos diretores e formas de gestão escolar”. Ainda segundo a autora, a partir de 1995, o Saeb acrescentou o ensino médio e a rede particular de ensino; implantou técnicas mais modernas para medir o desempenho dos alunos (TRI); formulou instrumentos de levantamento de dados acerca das características socioeconômicas e culturais dos alunos; restringiu as séries avaliadas (4ª e 8ª do Ensino Fundamental e 3ª do Ensino Médio).

Importa destacar que, segundo Pimentel (2013), debruçando-se sobre a etapa secundária do sistema educacional brasileiro, porém aplicável a todo o contexto educativo, para atender às demandas e desafios que surgem “busca-se alterar a legislação vigente, delineando um cenário de possibilidades que indicam caminhos para a concretização de uma política pública mais efetiva voltada à educação básica”. Assim sendo, em 1996, ocorreu, no Brasil, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases – LDBEN, lei nº 9.393/96, que consolidou o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica). Vale ressaltar que ainda em 1996 foi criado o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), instrumento institucional utilizado para redistribuir recursos financeiros e concentrá-los no Ensino Fundamental.

Não se pode olvidar que a avaliação sistêmica da educação básica tem por objetivo complementar o monitoramento da qualidade da educação no país. Nesse sentido, a LDB, em seu artigo 9º, estabelece como responsabilidade da União a obtenção, análise e disseminação de informações sobre educação e o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, *em colaboração* com os sistemas de ensino, objetivando a fixação de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino. Ou seja, a União, Distrito Federal, Estados e Municípios, deverão integrar seus sistemas a fim de expandir o exame regular e sistemático do rendimento escolar visando garantir o cumprimento do que foi

estabelecido como metas e projetos.

Para aprimorar esse monitoramento e incorporar a avaliação externa no cotidiano escolar de forma eficaz como apoio para melhorar a qualidade do ensino ofertado, o Saeb, em 1997, introduziu as Matrizes de Referência na construção dos descritores que servem de base para a elaboração dos itens de provas. Para a elaboração dessas matrizes foi realizada uma ampla consulta nacional sobre os conteúdos abordados nas escolas e, posterior associação às competências cognitivas exigidas no processo de construção do conhecimento.

Rumo à consolidação da avaliação em larga escala como elemento estratégico da gestão pública visando às reformas educacionais, em 2001, ancorado no paradigma positivista, o Estado seguiu exigindo a constante qualificação dos que atuam na escola, especialmente, dos professores. A abordagem das competências no Saeb teve ainda a preocupação de delinear o perfil cognitivo da população. Para tanto, o Saeb passou a aplicar testes apenas de Língua Portuguesa e Matemática.

O início dos anos 2000 foi marcado por fortes discussões acerca dos resultados do Saeb. Desde a sua criação, em 1995, mostraram-se insuficientes nos índices de desempenho dos alunos quanto à aquisição das habilidades e competências esperadas para cada nível de ensino. Denota-se então a falta de melhoria apregoada pelas políticas públicas educacionais dos últimos anos, embora tenha havido a expansão de acesso. Impende ressaltar que os mecanismos de avaliação configuram-se importantes meios de controle estatal da educação, contudo não mais como regulação burocrática, mas sim com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições.

Diante dessas constatações, surgiu, ainda, o seguinte questionamento: significa então que a incorporação de novos segmentos populacionais a escola faz cair o índice de desempenho dos alunos do conjunto do sistema educacional? A experiência internacional demonstra que a ampliação de acesso reflete, num primeiro momento, negativamente no desempenho geral. Mas isso não significa que o sistema tenha piorado em termos de qualidade com o ingresso de alunos provenientes de famílias mais humildes e menos instruídas. Pois os novos integrantes do sistema estão muito melhor já que estão aprendendo.

Contudo, não se pode olvidar, seu desempenho inicial é inferior se comparado aos demais alunos que já estavam na escola e provêm de famílias mais educadas. Por isso, a média do conjunto de estudantes tende a cair. Eclode, então, o novo desafio: esse efeito precisa ser corrigido com melhorias nos demais fatores que influenciam o desempenho dos alunos, como a qualificação dos professores, a qualidade do material didático e os métodos de ensino.

Nesse novo contexto, o Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL), em 2003, desempenhou um papel relevante, ditando novos rumos para as políticas educacionais na América Latina e Caribe. O discurso do PREAL destacava que a chave para a melhoria escolar na América Latina era o desenvolvimento profissional dos que atuam na escola, bem como a adoção de métodos e materiais já validados pela sua prática cotidiana. Além disso, estabeleceu que, para uma reforma educacional eficaz, é imprescindível o cumprimento de alguns requisitos atrelados a fatores intrínsecos da sala de aula.

Consentâneo a esse novo discurso, o Brasil, considerando as evidências do Saeb em relação aos fatores associados ao aprendizado, sinaliza que a adoção de boas práticas, visando o sucesso escolar, está distribuída em dois eixos: **a)** o das condições de vida dos alunos, sua família, seu contexto social, cultural e econômico e; **b)** o da própria escola, descrito por meio dos professores, diretores, projetos pedagógicos, insumos, instalações, estruturas, clima da

escola e relações intersubjetivas. Essa distinção entre os eixos serviu de base para a diferenciação entre políticas sociais e as especificamente educacionais.

Ainda na perspectiva de desenvolver a “boa escola” o Saeb, em 2005, sofreu uma nova reestruturação. De acordo com a Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, o sistema passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), de caráter amostral, com foco na gestão da educação básica, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida popularmente como Prova Brasil, de caráter universal do desempenho em Matemática e em Língua Portuguesa.

Em 2007 o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) criou o Ideb, que de acordo com o Ministério da Educação (MEC), “é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino”. O novo índice integra dados de desempenho obtidos pelos estudantes ao final das etapas de ensino em testes padronizados, com informações sobre rendimento escolar. O Ideb preza por dois objetivos: a) detectar escolas e redes de ensino cujos alunos apresentem baixo desempenho em termos de rendimento e proficiência; b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e redes de ensino.

Impende salientar que, com o incremento dos resultados obtidos a partir da Prova Brasil e as evidências do Saeb, a UNICEF realizou um estudo intitulado “Aprova Brasil, o direito de aprender”, que identificou fatores comuns a 33 escolas do país que, embora diante de condições desfavoráveis, conseguiram causar um forte impacto positivo sobre a vida e a aprendizagem dos alunos. Nessa oportunidade, ocorreu um deslocamento de foco das escolas em direção às práticas de sala de aula e ao desempenho dos professores. Vários fatores foram avaliados em diferentes dimensões consideradas fundamentais e por fim elegeu os aspectos capazes de influenciar no êxito da aprendizagem: - Boas práticas pedagógicas; - Professores comprometidos e qualificados; - Participação ativa dos alunos; - Gestão democrática; - Parcerias externas.

Esse estudo, tanto quanto muitos outros, estão de acordo com o novo modelo gerenciador do Estado favorece a responsabilização dos profissionais da escola no que concerne à melhoria da qualidade da educação. Sobre esse aspecto e, referindo-se à influência dos diferentes organismos internacionais nas políticas públicas educacionais da América Latina e Caribe, as autoras Saraiva e Souza assinalam:

Os docentes latino-americanos para o século XXI precisam formar-se e desenvolver-se profissionalmente para uma dupla tarefa: preparar os alunos para a sociedade globalizada e informatizada do futuro, na perspectiva da teoria do capital humano e, ao mesmo tempo, minimizar os efeitos das desigualdades sociais, afetivas e econômicas, exercendo o seu trabalho na perspectiva da justiça social. (SARAIVA & SOUZA, 2020, p. 142)

Neste sentido, em 2013, uma importante inovação no Saeb aconteceu, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic). O diferencial dessa avaliação é a sua articulação com uma proposta de formação de professores. Com isso, inclui-se a única etapa da educação básica que ainda estava fora da avaliação sistêmica. E, em 2015, o Saeb, disponibilizou a Plataforma Devolutiva Pedagógicas, que na perspectiva de aproximar as avaliações de larga escala com o contexto escolar, apresenta diversas funcionalidades que podem ajudar professores e gestores no planejamento de ações para o aprimoramento do aprendizado.

Em 2019, com o escopo de se adequar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o Saeb foi novamente reestruturado. A BNCC tornou-se a referência na formulação dos itens do 2º ano para Língua Portuguesa e Matemática e do 9º ano para os testes de Ciências da natureza e Ciências humanas, aplicados por amostragem. Houve também a inclusão da Educação Infantil, em caráter de estudo-piloto avaliando-se o processo apenas com professores e diretores respondendo aos questionários eletrônicos. O Inep, nessa oportunidade, testou os questionários eletrônicos que fazem parte de uma nova tecnologia alinhada ao PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudante).

Insta salientar que, no início de 2020, o Ministério da Educação divulgou uma nova versão do Saeb. Segundo o presidente do Inep, Alexandre Lopes, o ENEM tradicional vai continuar existindo, mas vai haver também o ENEM seriado. As provas dos três anos vão formar uma nota e a partir disso os estudantes poderão utilizá-la para ingressar no ensino superior. Além disso, o Saeb será anual e aplicado em todos os anos/séries a partir do 2º ano do Ensino Fundamental. Outro ponto relevante são as provas digitais. O objetivo é que no futuro as provas sejam adaptativas de modo que a cada resposta do aluno o sistema sorteie a próxima questão. Dessa forma, cada avaliação será única para cada aluno.

Por fim, outra inovação é o Programa de Residência em Avaliação Educacional. Atendendo aos preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a avaliação terá a colaboração dos estados e municípios. Serão firmados acordos com estados e municípios para que docentes de diferentes lugares do Brasil trabalhem no Inep temporariamente com a finalidade de construir em conjunto o Saeb. A respeito dessa importante mudança, o presidente do Inep, Alexandre Lopes, por meio da Assessoria de Comunicação Social, afirmou:

Os professores que atuarão junto às nossas equipes técnicas dentro do Inep serão multiplicadores desses conhecimentos nas suas redes. Por isso, é extremamente importante envolvê-los, pois esses professores estão na ponta com o processo de avaliação nacional. (INEP, 2020)

Mais uma vez, observa-se a ideia que circula internacionalmente de que os docentes são, em primeira instância, os responsáveis pelo atingimento das metas (ou não) no setor educacional, seguindo a lógica de mercado e ignorando aspectos escolares importantes como gestão, infraestrutura e currículo, bem como fatores domésticos que em muito influenciam o desempenho dos estudantes. Sem dúvida, a valorização e formação docentes assim como as avaliações em larga escala são componentes fundamentais no campo das políticas educacionais, entretanto condicionar o sucesso nessas à exclusiva atuação daqueles impõe ao sistema um iminente naufrágio.

Considerações finais

Enfim, o Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil surgiu como elemento da gestão pública da educação fortemente influenciada por pesquisas e indicadores internacionais de qualidade. Organismos internacionais vêm, de longa data, criando e financiando pesquisas e políticas educacionais em diferentes países ao redor do mundo disseminando uma cultura de mundialização dos problemas e soluções viáveis.

No cenário doméstico, o Saeb, com seus resultados, oferece subsídios para a formulação e monitoramento de políticas públicas e programas educacionais que visam a atender as necessidades do sistema educativo nacional, bem como disponibilizar informações concernentes ao contexto socioeconômico, cultural e escolar que impactam no desempenho dos alunos.

Nessa perspectiva, o Saeb, desde a sua criação, vem se reestruturando a fim de

aprimorar o monitoramento e a incorporação da avaliação externa no cotidiano escolar com o intuito de melhorar a qualidade da aprendizagem. Para tanto, teorias e técnicas modernas foram integradas à elaboração e execução das avaliações nos diferentes segmentos da educação básica.

Congruente ao discurso internacional da ‘escola eficaz’, o Saeb deslocou o foco das escolas em direção às práticas de sala de aula e ao desempenho dos professores, impondo a estes a responsabilidade pela melhoria da qualidade da educação. Com isso, as mudanças mais recentes tendem a envolver os professores na elaboração dos instrumentos avaliativos do sistema, bem como promover a formação docente visando o incremento dos resultados.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A.O. Avaliação de larga escala em leitura: Considerações sobre construto e método de avaliar no SAEB e no PISA. Horizontes de linguística aplicada. Ano 19, n. 1, p. 103-123. 2020.

BRASIL. Portaria Ministerial 931, de 21 de março de 2005. Disponível em: <
http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria931_NovoS
> Acesso em 03 de agosto de 2020.

BRASIL. Saeb Histórico. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>> Acesso em 03 de agosto de 2020.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. 2020. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> Acesso em 03 de agosto de 2020.

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº. 15, de 1º de junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb015_98.pdf> Acesso em 24 de agosto de 2020.

COELHO, M.I.M. Vinte anos de Avaliação da Educação Básica no Brasil: Aprendizagens e Desafios. Rio de Janeiro. Ensaio: aval. Públ. Educ., v.16, n. 59, p. 229-258, abril/junho 2008.

COTTA, T.C. Avaliação Educacional e Políticas Públicas: A experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Revista do Serviço Público. Ano 52. n. 4, p. 89-11, outubro/dezembro 2001.

FRANCO, C. O Saeb: Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 17, p. 127-133, maio/jun./jul./ago. 2001.

MEC lança novo Saeb com avaliação para todos os anos a partir do 2º do ensino fundamental. Ministério da Educação. 2020. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/33471-inep/89391-mec-lanca-novo-saeb-com-avaliacao-para-todos-os-anos-a-partir-do-2-do-ensino-fundamental>> Acesso em 23 de agosto de 2020.

PIMENTEL, G. S. R. O ensino médio no Brasil: busca recorrente de identidade e rupturas conceituais. 2013. 248f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/755/1/Gabriela%20Sousa%20Rego%20Pin>> Acesso em 23 de agosto de 2020.

SARAIVA, A. M. A. & SOUZA, J. F. A Formação Docente e as Organizações Internacionais: uma agenda focada na performatividade dos professores e na eficácia escolar. Currículo sem Fronteiras: vol. 20, n. 1, p. 129-147, jan./abr. 2020.