



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

7852 - Trabalho Completo - XV Reunião Regional da ANPED Centro-Oeste (ANPED-CO) (2020)

ISSN: 2595-7945

GT 05 - Estado e Política Educacional

**TRINTA ANOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB):
ORIGEM E TRANSFORMAÇÕES**

Wesley Brito Magalhães - UFG - Universidade Federal de Goiás

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

**TRINTA ANOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB):
ORIGEM E TRANSFORMAÇÕES**

Este estudo em andamento, desenvolvido no âmbito do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, objetiva apreender, em perspectiva temporal, as transformações ocorridas nas estruturas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), bem como identificar as relações entre este sistema de avaliação em larga escala e outras políticas educacionais, de modo a identificar a sua influência no processo de democratização da educação, conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/1996. Como metodologia elege-se a pesquisa documental, que inclui o arcabouço legal/normativo, e a bibliográfica. Apresenta-se nesta comunicação, resultados parciais da investigação.

A implementação de avaliações de sistemas educacionais é relativamente recente no Brasil, chega apenas a três décadas. Embora recentes, as avaliações externas em larga escala constituem atualmente uma prática consolidada que orienta e induz a formulação de políticas públicas e práticas educacionais. Entendidas como principal indicador da qualidade da educação ganharam centralidade nas políticas educacionais. Conforme Barretto (2012), diversos estudos têm apontado que

[...] são as avaliações externas, e, em particular, as avaliações padronizadas de rendimento dos alunos, o instrumento preferencial pelo qual as lógicas de funcionamento das redes públicas são incorporadas e passam a ser objetivadas no modelo gerencialista de regulação das políticas públicas de educação, hoje hegemônico. Sua incorporação no país é gradativa e ocorre não sem embates entre concepções divergentes sobre os propósitos da educação e sobre as

formas de gestão dos sistemas de ensino pelas diferentes forças sociais, inclusive as que dão sustentação às propostas de governo. (p. 744).

O Saeb, a maior avaliação externa em larga escala do Brasil, atualmente, corresponde a um conjunto de avaliações realizadas periodicamente por meio da aplicação de testes cognitivos e questionários para etapas específicas da educação básica. Em 2020 o Saeb completa três décadas de existência.

Inspirados no Saeb, diversos estados consolidaram seus próprios sistemas de avaliação. O estudo de Bauer *et al.* (2017) destaca que, atualmente, 20 das 27 Unidades Federativas (UF) do Brasil possuem sistemas próprios de avaliação. O estudo revela que a ampliação de avaliações em larga escala pode ser observada também em relação aos municípios.

Ao longo desses 30 anos de existência, o Saeb vem passando por diversas mudanças que alteraram os seus princípios de avaliação amostral e diagnóstica à avaliação censitária para prestação de contas e responsabilização (AFONSO, 2009; DIAS SOBRINHO, 2003; dentre outros), que o conduziram a atender outros objetivos, muito além do diagnóstico das redes e sistemas de ensino, como o de fornecer indicadores para que se defina a “qualidade” da educação mensurada por meio dos resultados de desempenho dos estudantes em exames padronizados. Este estudo, portanto, se propõe a mostrar em que contextos políticos e sob que influências e pressupostos estas mudanças foram operadas.

No Brasil, no final da década de 1980, como uma demanda do Banco Mundial aliada ao interesse do Ministério da Educação (MEC) de implementar um sistema mais amplo de avaliação da educação, surgiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep), aplicado pela primeira vez em 1988 “nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o intuito de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 110). A experiência piloto foi base para a primeira aplicação do Saeb em 1990.

O relatório do primeiro ciclo do Saeb mostra que a avaliação era composta por três eixos: Universalização com Qualidade, Valorização do Professor e Gestão Educacional (BRASIL, 1992). Cada eixo dividido em diversas dimensões, cada uma composta por um conjunto de indicadores, sendo o rendimento do aluno apenas um indicador da qualidade da educação.

O segundo ciclo do Saeb aconteceu em 1993. A partir de então o Saeb vem acontecendo a cada dois anos. Em 1993, no governo de Itamar Franco, foi divulgado, como um dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência de Jomtien, de 1990, o Plano Decenal de Educação para Todos, prevendo a intensificação do Saeb. No ano seguinte, nos últimos dias do governo Itamar, através de portaria foi institucionalizado o Saeb.

Os quatro ciclos seguintes aconteceram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período uma série de mudanças foram implementadas com o objetivo de aprimorar o Saeb: incorporação da rede privada de ensino, passagem da Teoria Clássica de avaliação para a Teoria de Resposta ao Item, elaboração de matrizes curriculares de referência, mudanças de público-alvo, entre outras. Nesse período foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), e decidido pela participação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e o

Desenvolvimento Econômico.

No contexto das reformas no Governo FHC, que introduzia de forma sistemática e oficial um movimento pelas referências nacionais curriculares, que resultaram nos Parâmetros Curriculares Nacionais e no fortalecimento do Saeb, Maria Helena Guimarães de Castro, a presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 1997, destacou que

[...] com a atual reforma, sai de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador. Essa mudança de paradigma exige uma verdadeira reengenharia do setor público. Trata-se da difícil tarefa de substituir controles burocráticos por uma nova cultura gerencial, que incorpora a política de avaliação como elemento estratégico da gestão pública (CASTRO, 1998, p. 9).

O interesse pela avaliação traduzido pela expressão “Estado avaliador” significa em sentido amplo, conforme Afonso (2009, p. 49), que “o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, *neodawinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos do sistema educativo.”

Em 2005, no governo Lula da Silva, por meio de portaria, o Saeb foi reformulado e passou a ser composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e pela Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar – Prova Brasil (Anresc), modificando também os objetivos, abrangência e público-alvo. A grande novidade foi a introdução da Prova Brasil para avaliar as escolas pública, abrangendo estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental, de forma censitária, e do 3º ano do ensino médio, com foco nas disciplinas de língua portuguesa e matemática.

As médias da Prova Brasil subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, que leva em conta também os dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar. O Ideb foi apresentado como um indicador objetivo para aferir a qualidade da educação. Essas novas mudanças permitiram a divulgação dos resultados por escola, e conseqüentemente a incorporação da noção de *accountability*.

Em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), passa a compor o Saeb. Mais tarde, em 2017 a Prova Brasil torna-se censitária para a 3ª série do ensino médio, e é aberta a possibilidade de adesão das escolas privadas, com oferta da última série do ensino médio, a realizar o Saeb e conseqüentemente ter resultados no Ideb.

Conforme Saviani (2016, p. 75), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada e homologada em 2017, vem para “ajustar o funcionamento da educação brasileira aos parâmetros das avaliações gerais padronizadas” (SAVIANI, 2016, p. 75).

Em 2018 e 2019, em meio a mudanças de governos, o Saeb passa por uma nova estruturação para adequar à BNCC. Entre as mudanças, destacam-se as seguintes: todas as avaliações passam a ser identificadas apenas pelo nome Saeb; em caráter de estudo-piloto começa a avaliação da educação infantil com a aplicação de questionários; a avaliação da alfabetização passa a ser realizada no 2º ano; a BNCC torna-se a referência na formulação dos itens do 2º ano do ensino fundamental, e do 9º ano do ensino fundamental, no caso dos testes de ciências da natureza e ciências humanas, aplicados de forma amostral (BRASIL, 2019).

Para assegurar a comparabilidade entre as edições do Saeb ficam mantidas as Matrizes de Referência para os exames nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática aplicados nos 5º e 9º anos do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio

Em 2020, ano em que o Saeb completa 30 anos de existência, foi publicada a Portaria MEC nº 458 (BRASIL, 2020) que institui normas complementares ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, prevendo a realização anual do Saeb, em caráter censitário, tendo como público alvo todos os alunos de escolas públicas e privadas.

Os estudos indicam que a organização das avaliações em larga escala, e particularmente do Saeb, se deu de forma gradativa, diversificada e expansiva. Observou-se a centralização e federalização das ações avaliativas voltadas para a educação básica, sem que as mudanças no Saeb a partir de 1995 alterassem o caráter centralizado no governo federal.

Até o presente, nós temos como resultados preliminares desta pesquisa a constatação de que o Saeb vem sendo um importante instrumento de regulação da educação básica, cujos resultados tem sido utilizados para justificar ajustes nos diversos sistemas de ensino, no sentido de aumentar a responsabilização dos sujeitos escolares (gestores, professores e estudantes) diante dos desempenhos considerados insatisfatórios no Ideb. Constata-se ainda a adoção de políticas de concessão de prêmios para escolas que atingem os maiores índices, implementando-se um caráter meritocrático e concorrencial às relações no interior das redes e instituições (ASSIS; AMARAL, 2013), em detrimento de políticas que promovam a melhoria salarial e valorização/estímulo à formação continuada dos docentes. Impactos nos currículos e nas formas de gestão escolar também se encontram em análise.

Palavras-Chave: Políticas de avaliação. Saeb. Ideb. Qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- ASSIS, L. M.; AMARAL, N. C. Avaliação da educação: por um sistema nacional. **Retratos da Escola**. Brasília, DF, v. 7, n. 12, p. 27-48, 2013.
- BARRETTO, E. S. S. Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 738-753, maio/ago. 2012.
- BAUER, A. *et al.* Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 26, n. 62, p.326-352, 2015.
- BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.
- BRASIL. INEP. **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: ciclo 1990**. Brasília, 1992.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 458, de 05 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 maio 2020. Seção 1, p. 57.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 maio 2019. Seção 1, p. 47.

CASTRO, M. H. G. Palestra inaugural. In: Seminário internacional de avaliação educacional. Rio de Janeiro, 1997. **Anais** [...]. Brasília: MEC, 1998.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

SAVIANI, D. Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento - Revista de Educação**. Niterói, Ano 3, n. 4, 2016.