

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB) E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Wesley Brito Magalhães

O presente trabalho é parte de uma pesquisa de dissertação, em desenvolvimento, que investiga, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, as transformações ocorridas nas estruturações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e 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. Apresenta-se neste texto, resultados parciais da investigação que trata das relações entre o Saeb e a qualidade da educação.

Atendendo às exigências de inserção no mundo globalizado, o Brasil vem implementando, desde os anos 1990, políticas econômicas e educacionais de ajuste, que assimilam os valores da nova gestão pública. De acordo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 66), “faz-se presente, em todas essas políticas, o discurso da modernização educativa, da diversificação, da flexibilidade, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino.”

É nesse contexto que surge o Saeb em 1990, como uma demanda de Organismos Multilaterais aliado ao interesse do Ministério da Educação (MEC) de implementar um sistema mais amplo de avaliação da educação, que já havia sido ensaiado na década anterior.

O Saeb, atualmente, corresponde a um conjunto de avaliações realizadas periodicamente por meio da aplicação de testes cognitivos e questionários para etapas específicas da educação básica. Conforme o site¹ do Inep, a finalidade do Saeb é avaliar a qualidade da educação básica do país e contribuir para sua melhoria, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas. Em 2020 o Saeb completa três décadas de existência.

¹ Informação disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/outros-documentos>>. Acesso em: 27 set. 2020.

A organização e implementação das avaliações em larga escala, e particularmente do Saeb, vem ocorrendo de forma gradativa, diversificada e expansiva. Inspirado no Saeb, diversos estados consolidaram seus próprios sistemas de avaliação. O artigo de Bauer *et al.* (2017), revela que a ampliação de avaliações em larga escala pode ser observada também em relação aos municípios, com a crença de que o uso das avaliações externas em larga escala pode induzir à melhoria da qualidade da educação e dos índices educacionais.

A adoção de sistemas de avaliação em larga escala é tema controverso nos debates sobre a matéria, principalmente no que se refere às finalidades da educação e formas de gestão dos sistemas educacionais. De todo modo, as avaliações externas em larga escala são inegavelmente uma prática consolidada no Brasil que orienta a gestão educacional e induz a formulação de políticas educacionais e práticas pedagógicas.

As avaliações começaram como um esforço para gerar sistemas de informações sobre rendimento dos alunos, e ganharam centralidade nas políticas educacionais. Conforme o relatório do primeiro ciclo do Saeb, a avaliação era composta por três eixos: Universalização com Qualidade, Valorização do Professor e Gestão Educacional (BRASIL, 1992). Cada eixo dividido em diversas dimensões, e cada uma composta por um conjunto de indicadores. O rendimento do aluno fazia parte do primeiro eixo, como um indicador da dimensão “qualidade”, que envolvia também a competência do professor, o custo-aluno direto e as condições de ensino.

Nesses trinta anos de existência, o Saeb passou por diversas mudanças em suas estruturas que o conduziram a atender princípios de *accountability* (AFONSO, 2009). Sua institucionalização formal ocorreu em 1994, nos últimos dias do governo de Itamar Franco, como um dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência de Jomtien, de 1990. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi introduzido, de forma sistemática e oficial, um movimento pelas referências nacionais curriculares, que juntamente com a implantação de processos de avaliação, resultaram nos Parâmetros Curriculares Nacionais e no fortalecimento do Saeb (FREITAS, 2018).

Em 2005, com a criação da Prova Brasil, foi modificados os objetivos, abrangência e público-alvo do Saeb. A Prova Brasil foi criada para avaliar escolas públicas, abrangendo estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental, de forma censitária, com foco nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. As médias

no Saeb, juntamente com os dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar, subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, para aferir, objetivamente, a qualidade da educação. Foram essas mudanças que permitiram a incorporação da noção de *accountability*.

Por sua vez, 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), como se observou nas mudanças do Saeb em 2018 e 2019.

O uso das avaliações em larga escala como principal indicador da qualidade vem gerando diversas críticas por partes de pesquisadores, como destaca Freitas:

No que tange à qualidade, parece-nos que a avaliação tem sido utilizada como a redentora de todos os males da educação, transformando-se em um fim em si mesma. Há uma ilusão social de que avaliar os sistemas garante qualidade. Entende-se que aumentar a proficiência dos estudantes nos exames é o mesmo que elevar a qualidade, sendo esta medida somente por meio de indicadores e dados. Conceito polissêmico tanto do ponto de vista pedagógico, quanto social e político, a qualidade da educação não pode ser compreendida de forma descolada da historicidade do termo, favorecendo uma maneira superficial de entendimento e uso do mesmo (2013, p. 167).

Segundo Marchelli (2010, p. 577), “os indicadores utilizados para avaliar a qualidade do ensino no Brasil carecem de maior poder de síntese, pois deixam de englobar as variáveis sociais das quais dependem o funcionamento das unidades escolares e das redes de educação entendidas como macrossistemas”.

Como resultados preliminares desta pesquisa, constatamos que o Saeb vem sendo usado como um importante regulador da educação básica, que parece impedir a construção de processos avaliativos mais autônomos, formativos e multirreferenciados, que não sejam baseados exclusivamente em índices simplificados de desempenho dos estudantes. Constata-se ainda que os resultados nas avaliações vêm sendo utilizados para responsabilizar os sujeitos escolares pelos desempenhos considerados insatisfatórios, promover a prestação de contas à sociedade de maneira simples e direta, por meio de um índice simplificado, e com salienta Dardot e Laval (2016, p. 30), orientar as condutas com vistas ao bom desempenho, e produzir uma “subjetividade ‘contábil’ pela criação da concorrência sistemática entre os indivíduos”, o que é próprio do neoliberalismo.

Questiona-se o Ideb como referência de qualidade, já que não considera o custo aluno/qualidade, as condições de infraestrutura escolar, a formação e valorização do corpo docente, as desigualdades sociais, entre outros aspectos que impactam a educação escolar (FREITAS, 2007). Os estudos indicam que a qualidade da educação dos últimos anos deve ser representada pelos ganhos sociais da universalização do ensino e não unicamente pelo desempenho nas notas obtidas pelos alunos nos exames em larga escala.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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.

BRASIL. INEP. **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**: ciclo 1990. Brasília, 1992.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FREITAS, L. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares do interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educ. Soc.** Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

FREITAS, L. C. Caminhos da avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 147-176.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MARCHELLI, P. S. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 561-585, mai./ago. 2010.