

Observatório de Educação
Educação no Congresso
Ed.6 - Jun21
Execução do Sistema de Avaliação da Educação Básica 2021

Esta edição do boletim Educação no Congresso tem por objetivo apresentar e analisar a atuação do Congresso Nacional bem como o posicionamento de atores da sociedade civil relacionados à execução do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2021, considerando o contexto de contingências da atual crise sanitária e alterações legislativas recentes. No que tange ao Congresso Nacional, vale lembrar sua competência de fiscalizar os atos do Poder Executivo federal¹, visto que a análise que segue desdobra-se mormente por esse caminho.

1. HISTÓRICO E ALTERAÇÕES DO SAEB

1.1. Edições de 1990 a 2019 e o novo Saeb

O Saeb é um conjunto de avaliações externas em larga escala que, por meio da aplicação de testes e questionários, visa elaborar um diagnóstico da Educação Básica brasileira e identificar fatores que impactam o desempenho do estudante. O intuito é que o Saeb reflita os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados, elucidando esses resultados a partir de uma série de informações contextuais. Tais resultados e informações permitem que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes e, assim, tenham subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências. As médias de desempenho dos estudantes apuradas no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)².

Realizado desde 1990, o Saeb passou por várias estruturações até chegar ao formato atual. Este documento traz em anexo uma tabela que resume as principais alterações do Saeb ao longo dos seus 30 anos de aplicação nas seguintes dimensões: público-alvo, abrangência, formulação dos itens e áreas do conhecimento/disciplinas avaliadas.

A partir da edição de 2019, as siglas ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização), Aneb (Avaliação Nacional da Educação Básica) e Anresc (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar) deixam de existir e todas as avaliações passam a ser identificadas pelo nome Saeb, com as etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos. As diretrizes de realização dessa edição foram estabelecidas pela Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019³, e depois alteradas pelas portarias nº 497, de 18 de agosto de 2020⁴ e nº 645, de 30 de dezembro de 2020⁵.

O chamado novo Saeb ocorre com as alterações da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica instituídas pela Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020⁶, e depois pelo estabelecimento de

¹ Atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/institucional/atribuicoes>>.

² Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>>.

³ Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/legislacao/portaria_n366_29042019.pdf>.

⁴ Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2020/legislacao/portaria_n497_18082020.pdf>.

⁵ Disponível em: <<https://anec.org.br/wp-content/uploads/2021/01/PORTARIA-No-645-DE-30-DE-DEZEMBRO-DE-2020.pdf>>.

⁶ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342>>.

parâmetros e diretrizes para a implementação do Saeb através da Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021⁷.

Em 29 de junho, o MEC publicou no Diário Oficial da União a Portaria nº 445 (25/06/2021)⁸, que estabelece a criação de Grupo de Trabalho (GT) que debaterá um novo modelo para o Saeb e o Ideb. Enquanto durarem os trabalhos do Grupo de Trabalho ficam suspensos os efeitos do art. 8º da Portaria MEC nº 458.

Estabelece também que A Portaria MEC nº 458, de 5 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º Os exames e as avaliações que integram a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica serão realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, e são eles:

"Art. 8º O Saeb, com caráter censitário, será realizado tendo como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao longo da educação básica, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular - BNCC e as correspondentes diretrizes curriculares nacionais"

Abaixo, estão apresentadas as principais alterações do Saeb ao longo do tempo, com foco na estrutura do novo Saeb.

1.1.1. Público-alvo

Nas duas primeiras edições (1990 e 1993), o Saeb teve como público-alvo alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental (EF). Na edição de 1995, junto com a nova metodologia de avaliação, ao adotar a Teoria de Resposta ao Item (TRI), o público-alvo foi alterado a partir da proposta de avaliação de finais de ciclo (4ª, 8ª séries do EF e 3ª série do Ensino Médio-EM). Em 2013, adequou-se o público-alvo à nova nomenclatura, passando a ser 5º e 9º anos do EF e 3ª e 4ª séries do EM. Nesse ano surgiu também a ANA, prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), que passou a compor o Saeb a partir da divulgação da Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Com a extinção da ANA, o 2º ano do EF passa a integrar o público-alvo do Saeb, sem distinções de siglas.

Novo Saeb

Portaria nº 458, de 5 maio de 2020

"Art. 10. O Saeb terá como público-alvo todos os alunos de escolas públicas e privadas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam estudantes matriculados na Educação Básica, **em todos os seus respectivos anos e séries.**

Parágrafo único. O Inep poderá editar regulamento para tratar das excepcionalidades da população-alvo."

Essa extensão do público-alvo do Saeb é marcante, pois altera a abordagem de avaliação de final de ciclo para todos os anos da Educação Básica.

Vale destacar que, apesar de ter ações para tal fim, acrescenta-se oficialmente como objetivo da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica a construção de uma cultura avaliativa com resultados tempestivos para intervenções pedagógicas.

"Art. 6º São objetivos do Saeb:

⁷ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10-de-8-de-janeiro-de-2021-298322305>>.

⁸ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-445-de-25-de-junho-de-2021-328572895>>

I - construir uma cultura avaliativa, ao oferecer à sociedade, de forma transparente, informações sobre o processo de ensino-aprendizagem em cada escola, comparáveis em nível nacional, anualmente e com resultados em tempo hábil, para permitir intervenções pedagógicas de professores e demais integrantes da comunidade escolar.”

1.1.2. Abrangência

Nas duas primeiras edições (1990 e 1993), o Saeb abrangeu escolas públicas em aplicação amostral. A partir de 1995, as escolas particulares foram incluídas na avaliação. Com a reestruturação do Saeb em 2005, através da Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, o sistema passou a ser composto por duas avaliações: Aneb e Anresc, conhecida como Prova Brasil.

A Anresc começou a avaliar de forma censitária as escolas que atendessem aos critérios de no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série) ou dos anos finais (8ª série) do EF de escolas públicas, permitindo gerar resultados por escola. Já a Aneb manteve os procedimentos da avaliação amostral, atendendo aos critérios estatísticos de no mínimo 10 estudantes por turma, das redes públicas e privadas, com foco na gestão da Educação Básica, que, até então, vinha sendo realizada no Saeb.

Foi esse formato que permitiu ao Inep combinar as médias de desempenho dos estudantes com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas no Censo Escolar para criar e calcular o Ideb, em 2007. Ele também possibilitou o desenvolvimento da Plataforma Devolutivas Pedagógicas em 2015, que aproxima as avaliações externas de larga escala e o contexto escolar, tornando os dados coletados mais relevantes para o aprendizado dos alunos. A partir da disponibilização dos itens utilizados na Prova Brasil, descritos e comentados por especialistas, a plataforma oferece diversas funcionalidades para ajudar professores e gestores a planejar ações e aprimorar o aprendizado dos estudantes.

Em 2017, a avaliação tornou-se censitária para a 3ª série do EM e foi aberta a possibilidade de adesão das escolas privadas com oferta dessa série. Assim, não só as escolas públicas do EF, mas também as de EM, públicas e privadas, passaram a ter resultados no Saeb e, conseqüentemente, no Ideb.

Na edição de 2019, para os testes de Língua Portuguesa e Matemática do 2º ano do EF e Ciências da Natureza e Ciências Humanas do 9º ano do EF, que utilizaram a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) na formulação dos itens, a aplicação foi somente amostral.

Novo Saeb

Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020

*“Art. 8º O Saeb será realizado anualmente, **com caráter censitário**, tendo como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao longo da Educação Básica, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as correspondentes diretrizes curriculares nacionais.*

*Art. 10. O Saeb terá como público-alvo **todos os alunos de escolas públicas e privadas**, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam estudantes matriculados na Educação Básica, em todos os seus respectivos anos e séries.*

Parágrafo único. O Inep poderá editar regulamento para tratar das exceções da população-alvo.”

Esta alteração metodológica de estender a avaliação censitária para todos os anos e séries de escolas públicas e privadas da Educação Básica complementa a alteração anterior do público-alvo, aumentando o potencial analítico e de retorno prático na construção de estratégias pedagógicas para mais atores.

1.1.3. Formulação de itens

Nas três primeiras edições (1990 a 1995) do Saeb foram utilizados os currículos dos sistemas estaduais na formulação dos itens. A partir de 1997, essa formulação passou a utilizar matrizes de referência. Assim, a análise do desempenho dos alunos na avaliação foi realizada por meio dos níveis das escalas de proficiência. Diversos especialistas das disciplinas avaliadas estabeleceram associações ou relações entre momentos dos ciclos escolares (e os desempenhos mínimos ou básicos que a eles correspondiam) e os níveis de proficiência da escala. Com a homologação da BNCC (Portaria nº 1.570, de 20 de dezembro de 2017) - transcorrido um longo caminho de construção⁹ que abarca o Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014)¹⁰ e a 2ª Conferência Nacional de Educação (2014)¹¹ -, decidiu-se aplicar testes de forma amostral utilizando a BNCC como referência na formulação dos itens do 2º ano (Língua Portuguesa e Matemática) e do 9º ano do EF (Ciências da Natureza e Ciências Humanas), bem como um estudo-piloto também amostral na Educação Infantil. Para os anos de fim de ciclo (5º e 9º anos do EF, 3ª e 4ª séries do EM), manteve-se a formulação de itens baseada em matrizes de referência.

Novo Saeb

Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020

*“Art. 8º O Saeb será realizado anualmente, com caráter censitário, tendo como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao longo da Educação Básica, **de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as correspondentes diretrizes curriculares nacionais.**”*

Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021

*“Art. 5º O Saeb passará por **ajustes técnico-pedagógicos** com vistas a **implementar os avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio.***

*VI - a definição das matrizes de referência dos testes cognitivos, considerando-se o disposto na BNCC, nas DCNs e em **estudos técnicos sobre os currículos estaduais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.**”*

Essa alteração avança em relação à edição de 2019 em dois pontos. O primeiro é utilizar tanto a BNCC quanto as DCNs e os currículos estaduais na avaliação de todos os anos e séries. O segundo ponto está na segunda portaria, que aprimora o texto anterior, inserindo a PNA e o novo Ensino Médio no processo gradativo de aprimoramento do Saeb.

⁹ Para saber mais, acesse:

[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico#:~:text=Em%2020%20de%20dezembro%20de,Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20\(CNE\)>.>](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico#:~:text=Em%2020%20de%20dezembro%20de,Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20(CNE)>.>)

¹⁰ O PNE, com vigência de 10 anos, tem 20 metas para a melhoria da qualidade da Educação Básica, sendo que 4 delas tratam da BNCC.

¹¹ Realizada entre 19 e 23 de novembro de 2014, a 2ª Conferência Nacional de Educação (Conae) resultou em um documento sobre as propostas e reflexões para a educação brasileira, que é um importante referencial para o processo de mobilização para a BNCC.

1.1.4. Áreas de conhecimento/Disciplinas avaliadas

Desde a primeira edição, as disciplinas Língua Portuguesa e Matemática estão presentes no Saeb e são consideradas de maior impacto para o desenvolvimento da aprendizagem. Outras áreas do conhecimento ou disciplinas entraram e saíram dos testes ao longo do tempo, como Ciências Naturais, Redação, História e Geografia, por exemplo. Com a reestruturação do Saeb em 2019 para se adequar à BNCC, a avaliação por áreas do conhecimento, como Ciências da Natureza e Ciências Humanas, tende a ganhar gradativa relevância no aprimoramento da avaliação.

Novo Saeb

Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021

“Art. 5º O Saeb passará por ajustes técnico-pedagógicos com vistas a implementar os avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio.

§ 1º Os referidos ajustes a serem precedidos deverão observar:

II - a realização do Saeb censitário, anual e **para as quatro áreas do conhecimento da Educação Básica.**”

Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020

“Art. 9º Os resultados do Saeb deverão possibilitar:

VII - a avaliação anual da Educação Básica, **abrangendo, quando couber, todas as áreas de formação em todos os anos letivos.**”

Complementando a alteração da dimensão “Formulação de itens”, a segunda, e mais recente, portaria aprimora o texto anterior e fortalece a proposta de abrangência da avaliação. Ou seja, não só avaliará todos os anos e séries com base na BNCC e nas DCNs, como abará as quatro áreas do conhecimento.

1.1.5. Outras alterações significativas

1.1.5.1. Aplicação eletrônica dos testes e questionários

Novo Saeb

Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021

“Art. 5º O Saeb passará por ajustes técnico-pedagógicos com vistas a implementar os avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio.

§ 1º Os referidos ajustes a serem precedidos deverão observar:

I - a **progressiva realização de aplicação eletrônica**, tanto dos testes cognitivos, como dos questionários a serem aplicados a estudantes, professores, diretores de escola e secretários de educação.”

1.1.5.2. Oferta alternativa de ingresso ao Ensino Superior

Novo Saeb

Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020

“Art. 9º Os resultados do Saeb deverão possibilitar:

VI - sua utilização como mecanismo único, alternativo ou complementar para acesso à educação superior, especialmente a ofertada pelas instituições federais de educação superior.”

Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021

“Art. 5º O Saeb passará por ajustes técnico-pedagógicos com vistas a implementar os avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio.

§ 1º Os referidos ajustes a serem precedidos deverão observar:

V - a definição do escopo avaliativo do Ensino Médio, que também passará a oferecer um exame alternativo de ingresso ao Ensino Superior.”

1.1.5.3. Avaliação diferenciada da Educação Infantil**Novo Saeb**

Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021

“Art. 5º O Saeb passará por ajustes técnico-pedagógicos com vistas a implementar os avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio.

§ 2º A Educação Infantil será **avaliada a cada dois anos exclusivamente pela aplicação de questionários eletrônicos de natureza não cognitiva.”**

1.1.5.4. Acesso a programas de financiamento ou apoio na educação superior**Novo Saeb**

Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020

“Art. 9º Os resultados do Saeb deverão possibilitar:

IX - o acesso a programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante da educação superior.”

2. POSICIONAMENTO DOS ATORES POR PONTOS DE DISCUSSÃO

Em contexto de pandemia, que já se prolonga por mais de um ano, a Câmara dos Deputados, através do Requerimento nº 45/2021,¹² de autoria da deputada Professora Dorinha Seabra (DEM-TO) e subscrito pelos deputados Luizão Goulart (Republicanos-PR) e Maria Rosas (Republicanos-SP), realizou no dia 5 de abril de 2021 uma audiência pública para discutir o Saeb. Na justificativa apresentada no requerimento, apontou-se a importância da discussão sobre a realização do Saeb, bem como a metodologia a ser aplicada para adequar-se ao cenário de aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais do Brasil devido aos impactos da pandemia.

A seguir, estão apresentados os posicionamentos dos participantes da audiência pública, bem como de outros atores também relevantes nas dimensões políticas, sociais e técnicas para o tema. Os posicionamentos foram organizados pelos pontos de discussão mais frequentes e de maior impacto.

¹² Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1984863&filename=REQ+45/2021+CE>.

Vale destacar primeiramente que a audiência pública não teve reverberação nas redes sociais dos atores analisados abaixo. Um dos prováveis motivos é o impacto de outras pautas, dentro da educação ou fora dela, como a tramitação no Congresso da regulamentação do *homeschooling* e a implantação da CPI da Covid. O material analisado teve como fonte as apresentações desses atores na audiência pública¹³ ou em posicionamentos públicos disponibilizados nos sites oficiais.

ANDERSON SOARES FURTADO OLIVEIRA

Diretor substituto de Avaliação de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC)

ALEXANDRE AVELINO PEREIRA

Diretor de Gestão e Planejamento do MEC

VÍTOR DE ÂNGELO

Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

ALESSIO COSTA LIMA

Dirigente Municipal de Educação de Palhano (CE) e presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) Nordeste

LINA KÁTIA MESQUITA DE OLIVEIRA

Vice-presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave)

HELENO ARAÚJO

Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

FILIPE EICH

Diretor de Relações Institucionais da União Nacional dos Estudantes (UNE)

2.1. Adiamento da aplicação dos testes

Devido ao contexto de medidas sanitárias preventivas adotadas para controle da pandemia e à dificuldade de projeções de momentos de picos de contágio, um dos principais pontos de discussão é a realização do Saeb no ano de 2021, para manter o calendário oficial, ou adiar a aplicação dos testes para o próximo ano, concretizando-se a perspectiva de vacinação coletiva da população em um nível seguro para tal atividade.

Durante a audiência pública, o diretor substituto de Avaliação de Educação Básica do MEC, Anderson Oliveira, apresentou o Planejamento Saeb 2021, com os marcos do cronograma. Nesse planejamento, a aplicação das provas está prevista para novembro de 2021. O MEC atualmente está na fase de preparação técnico-pedagógica dos instrumentos (provas e questionários) do Saeb, com previsão de finalização em agosto de 2021, concomitante à divulgação do resultado preliminar do Censo da Educação Básica, que é a base de dados para aplicação da avaliação. O diretor não descarta a possibilidade de adiamento na aplicação das provas:

"É possível adiarmos para 2022. No entanto, temos colocado os nossos esforços para viabilizar ainda em 2021, dentro do que o contexto da pandemia de covid-19 permitir. Temos a preocupação com a segurança dos professores e dos estudantes."

Contudo, o diretor do MEC chama atenção para o descumprimento do arcabouço de normativas que regulamentam a política pública e prevê necessidade de alterações legais para dar anteparo ao adiamento do Saeb.

¹³ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/61452>>.

Única parlamentar participante da audiência pública, a deputada Professora Dorinha Seabra defende a realização da prova somente após o retorno seguro das atividades com a vacinação da população, juntamente com as medidas necessárias de apoio aos sistemas estaduais e municipais, que sofreram um grande impacto com a pandemia, resultando em queda no resultado e aumento das desigualdades de aprendizagem. Reforça que, tendo em vista o contexto atual e as projeções futuras da pandemia no país, há a preocupação de repetir no Saeb 2021 a alta taxa de abstenção ocorrida no último Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

2.3. Abrangência

Como visto, a posição dos atores analisados é unânime: a aplicação do Saeb em 2021 depende do cenário epidemiológico no período, posto que a segurança de estudantes, professores e demais profissionais envolvidos está acima dos impactos negativos de seu adiamento. E, além da segurança dos envolvidos, um dos principais desafios da aplicação neste ano é alcançar a taxa de participação mínima de 80% de escolas, municípios e estados, conforme prevê a legislação. Esse fator foi enfaticamente apontado por Anderson Oliveira na audiência pública.

O diretor do MEC acrescentou que o objetivo de aplicar o Saeb em 2021 é produzir evidências sobre a realidade escolar no contexto da pandemia e que a aplicação amostral diminuiria seu potencial para tal fim. Observou também que, caso decidissem pela avaliação por amostragem, haveria uma preocupação com o tempo de checagem da amostra, que levaria de três a cinco meses, podendo tornar a aplicação neste ano inviável. Além disso, não haveria condição de apresentar resultados por município ou por escola, o que poderia impactar o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O presidente do Consed, Vítor de Ângelo, apresentou um posicionamento institucional divergente, defendendo a adoção da avaliação amostral para o Saeb 2021 ao invés da avaliação censitária. Tal mudança, segundo ele, traria dois ganhos. Um do ponto de vista logístico, pois diminuiria os riscos da implementação trazidos pelas incertezas geradas pela pandemia. Outro do ponto de vista pedagógico, já que os resultados do Saeb poderiam ser utilizados pelos gestores das redes como diagnóstico do impacto da pandemia na aprendizagem e, assim, possibilitariam a eles desenvolver políticas educacionais para as evidentes perdas. Não houve oportunidade na audiência pública para o presidente do Consed contra-argumentar Anderson Oliveira no que tange às suas preocupações de inviabilidade dessa abordagem.

2.3. Série histórica

No cenário de adiamento da aplicação dos testes, Anderson Oliveira, do MEC, lembrou que garantir a manutenção da série histórica é um dos objetivos estabelecidos pelo conjunto de normativas que regulamenta o Saeb.

Os demais atores apontaram que a importância da série histórica é menor do que outros fatores nesse contexto em particular, como veremos a seguir nos próximos tópicos.

2.4. Uso Diagnóstico

O presidente da Undime, Alessio Lima, defendeu a aplicação em abrangência amostral e, apontando algumas outras preocupações, argumentou a favor do desenho e do uso da avaliação como ferramenta diagnóstica e de uso interno das redes:

"A publicização de resultados para fins de comparação e de ranqueamento entre municípios e estados brasileiros em nada ajudará as redes de ensino. Pelo contrário, vai criar, talvez, uma cultura imediatista de responsabilização e culpabilização de professores e gestores, que muitas vezes tiveram que se reinventar da noite para o dia, fazendo o possível naquele momento, e ainda assim vão ser responsabilizados. "

A mesma defesa do uso dos resultados do Saeb pelos gestores das redes como diagnóstico do impacto da pandemia na aprendizagem foi feita pelo presidente do Consed, Vitor de Ângelo, como visto na dimensão abrangência.

Apresentando dados educacionais coletados e analisados por pesquisa¹⁴ realizada pela Undime, Alessio Lima salientou que os municípios e estados mais ricos tiveram mais condições de enfrentar os efeitos da pandemia do que os mais pobres, e muitas redes estão com os calendários atrasados. De acordo com pesquisa, 30% das redes escolares não concluíram o ano-calendário de 2020 até dezembro e algumas vão concluí-lo apenas em junho de 2021. As aulas presenciais ainda não foram retomadas na maior parte das redes escolares, e isso afeta o desenvolvimento de competências e habilidades por parte dos alunos. Para ele, a comparação dos dados do Saeb 2021 com os de anos anteriores será prejudicada, pois as condições de oferta da educação mudaram radicalmente com a pandemia. Ou seja, os pontos favoráveis da avaliação censitária, seu objetivo de mensurar a evolução do desempenho acadêmico, não superam os impactos negativos, o que torna a avaliação diagnóstica orientada para o uso interno das redes a melhor decisão.

A vice-presidente da Abave, Lina Kátia de Oliveira, também se posicionou pela defesa da aplicação amostral do Saeb 2021, a fim de aferir a evidente defasagem de aprendizagem gerada pela precarização da relação ensino-aprendizagem durante a pandemia. Ela argumentou que estudos mostram defasagem de aprendizagem de 2 ou 3 anos. Para recuperar essa perda, a pesquisadora destacou também a importância de medir os fatores associados à defasagem captados pelos questionários contextuais.

Além do posicionamento apresentado durante a audiência pública, vale expor abaixo a carta aberta¹⁵ enviada pela Abave ao Inep sobre a importância da avaliação diagnóstica e amostral nesta edição do Saeb, publicada em 1º de abril de 2021.

Carta Aberta ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC

"A Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), por meio da sua diretoria, recomenda ao Inep a manutenção do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021 com adaptações para atender ao atual cenário educacional.

Contrária à realização do Saeb censitário neste ano de 2021, a Abave entende ser necessária uma avaliação amostral que permita orientar políticas de enfrentamento das desigualdades aprofundadas no atual contexto da pandemia.

A Abave não desconsidera a grave crise sanitária que o Brasil atravessa, e se solidariza com o luto de milhares de famílias que perderam seus entes queridos. Entretanto, a não realização do Saeb no

¹⁴ Disponível em: <http://undime.org.br/uploads/documentos/phpb9nCNP_6048f0cf083f8.pdf>.

¹⁵ Disponível em: <<https://abave.org.br/carta-aberta-ao-instituto-nacional-de-estudos-e-pesquisas-educacionais-anisio-teixeira-inep-mec/>>.

corrente ano, cuja série histórica contempla mais de um quarto de século, trará graves consequências para o acompanhamento da aprendizagem de milhões de estudantes da Educação Básica no país.

Nas condições atuais, não faz sentido realizar uma avaliação censitária, nem tampouco individualizar resultados. Contudo, a realização de um Saeb amostral, no final de 2021, fornecerá informações relevantes acerca dos efeitos da crise atual no desempenho dos estudantes. Os resultados do Saeb amostral, sem identificar municípios e escolas, poderão ser apresentados aos entes federados no início de 2022, constituindo-se num bom ponto de partida para orientar ações dos sistemas de ensino.

Sendo assim, a Abave propõe ao Inep a realização de um Saeb amostral em novembro de 2021, abrangendo os estratos de interesse. Essa ação, além de garantir o conhecimento da evolução da aprendizagem dos estudantes no período, poderá também medir o esforço acadêmico da sociedade e da adoção de políticas públicas pelos entes federados, para minimizar os graves impactos que a interrupção de uma trajetória regular de ensino ocasionou às crianças e aos jovens brasileiros.

A Abave agradece e coloca-se à disposição do Inep para apoiar as medidas necessárias para a concretização da aplicação do Saeb amostral no final do corrente ano.”

2.5. Implementação do novo Saeb

O presidente do Consed, Vitor de Ângelo, apontou a necessidade de o novo Saeb contemplar os ajustes exigidos pelas alterações recentes da BNCC e do Ensino Médio, bem como da metodologia de distribuição de recursos do novo Fundeb. A normativa mais recente já traz algumas orientações sobre a BNCC e o Ensino Médio, mas ainda não sobre a distribuição do Fundeb.

O uso do Saeb para a distribuição de novos recursos do novo Fundeb também preocupa o presidente da Undime, Alessio Lima. Ele prevê que o uso dos resultados deste ano agravará as desigualdades regionais. Por isso, defendeu, para a distribuição dos recursos, usar indicadores anteriores aos da pandemia.

Em relação à incorporação da BNCC e do novo Ensino Médio na formulação de itens do Saeb, a vice-presidente da Abave, Lina Kátia de Oliveira, ao traçar seu histórico, trouxe preocupações com o futuro da avaliação e apresentou muitas decisões que precisam ser tomadas para tal incorporação. Por exemplo, com a BNCC, a nova matriz de referência corresponde a 60% do currículo, havendo assim a preocupação de como complementar a avaliação educacional dos 40% do currículo que têm características locais. Dessa forma, apontou a importância de monitorar também os currículos estaduais. O avanço da implementação do BNCC precisa ser considerado na mudança da implementação do novo Saeb, mas a perspectiva do MEC não está clara. Ela lembrou que ainda não se sabe como serão avaliados os percursos formativos do Ensino Médio e as demais áreas de conhecimento além de Língua Portuguesa e Matemática. Por fim, lembrou que há várias metodologias possíveis para que esses pontos possam ser incluídos em um sistema nacional de avaliação educacional e que tais tomadas de decisão precisam ser discutidas.

Outro ponto levantado pela pesquisadora, não abarcado nas normativas que estruturam o novo Saeb, é o crescimento nos últimos anos dos estados que criaram sistemas próprios de avaliação (hoje são 17, com perspectiva de 20 no ano que vem), devido à necessidade de monitoramento dos resultados educacionais. Ela propôs uma discussão sobre como construir uma visão coletiva da avaliação nacional com as avaliações estaduais, tornando-as complementares.

2.6. Análise individual de atores selecionados

2.6.1. Movimento Todos Pela Educação

Entre os posicionamentos encontrados, a Nota Técnica “Reflexões sobre a aplicação do Saeb 2021”,¹⁶ elaborada pelo Todos Pela Educação, é o mais completo, apresentando perguntas a serem respondidas para a tomada dessa decisão da política pública. São elas:

- 1) *Em um momento em que o acolhimento e o cuidado são tão necessários, em que é preciso restabelecer o vínculo dos estudantes com as escolas, em que o combate à evasão se impõe, em que é preciso estruturar estratégias adequadas de ensino híbrido e planejar um eventual retorno às atividades presenciais, é mesmo válido desviar atenção das redes de ensino para a preparação para um teste que avaliará se os alunos aprenderam o que seria esperado em tempos de normalidade em Língua Portuguesa e Matemática?*
- 2) *Considerando os danos cada vez mais claros da pandemia na saúde mental dos alunos e o maior desengajamento deles para com as escolas, faz sentido lhes impor a pressão inevitável que a aplicação de uma avaliação externa traz, com intuito de mostrar, meses depois, que eles não aprenderam o que deveriam durante a pandemia?*
- 3) *Em termos de avaliação educacional, seria mesmo a hora de investir tempo, dinheiro e esforço em uma avaliação externa somativa, ou esses recursos poderiam ser melhor empregados? Ou seja, não seria mais adequado se voltar para o apoio às redes de ensino no que tange às avaliações diagnósticas e formativas que elas precisarão fazer? Estas, sim, podem apoiar com rapidez o trabalho dos professores e gestores escolares antes e durante as atividades pedagógicas que serão necessárias para dar conta de tantos desafios.*
- 4) *Observando o desenvolvimento da pandemia no Brasil e as incertezas quanto à vacinação, será possível garantir que a aplicação da prova em outubro (e toda a sua preparação até lá) se dará em um contexto seguro para todos os envolvidos? As escolas de todo o país já estarão em condições de receber todos os alunos e os profissionais responsáveis pela aplicação do Saeb em um mesmo dia, sem colocar sua saúde em risco? A aplicação do Enem 2020, por exemplo, apresentou diversas falhas nesse sentido.*
- 5) *Ademais, em um contexto em que as escolas não tenham voltado à normalidade, não é importante considerar o risco de uma baixa taxa de participação dos alunos nas provas, prejudicando a validade, a confiabilidade e a comparabilidade dos dados do Saeb 2021? Ou seja, não existe um risco considerável de os milhões de reais investidos e todo o esforço direcionado para a avaliação sejam em vão?*

2.6.2. Professor José Francisco Soares

Alguns dias após a publicação da Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, o professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e respeitado pesquisador na área de avaliação educacional, Francisco Soares, dedicou alguns artigos¹⁷ em sua rede social ao tema a fim de contribuir para o debate. O primeiro ponto para o qual ele chama atenção é a ausência de publicização de documentos técnicos que subsidiaram as decisões tomadas. Esta consultoria também não conseguiu encontrar tais documentos, passado mais de um ano da publicação dessa portaria e seis meses após a segunda portaria (a de nº 10, de 8 de janeiro de 2021).

Dois pontos interessantes trazidos pelo pesquisador relacionam-se ao artigo 7º da Portaria nº 458, que elenca as dimensões de qualidade para a avaliação básica. O primeiro deles é que não constam a infraestrutura das escolas, a existência de recursos pedagógicos e o dimensionamento do corpo docente, todas previstos no PNE. E apresenta seu posicionamento:

¹⁶ Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/03/Todos-Pela-Educacao-Nota-Tecnica-sobre-Saeb-2021-4.pdf>>.

¹⁷ Disponíveis em: <<https://www.linkedin.com/pulse/mudan%C3%A7as-saeb-francisco-soares/?originalSubdomain=pt>>.

“Estas ausências sugerem a aceitação da ideia de que resultados provenientes de escolas com condições de funcionamento diferentes podem ser comparados. A limitação deste tipo de comparação ficou mais uma vez estabelecida em recente estudo da Unesco, que introduz um novo indicador de infraestrutura das escolas e o associou ao indicador de resultado de aprendizado dos estudantes.”

O outro ponto relaciona-se à adição da equidade como dimensão da avaliação da educação básica. Contudo, explica o pesquisador, essa inclusão obriga a incorporação de indicadores de desigualdades educacionais nas sínteses oficiais do Saeb, ação não realizada até então. E lembra que o Ideb é “particularmente insensível às desigualdades educacionais prevalentes no Brasil”. Em outro artigo¹⁸, publicado no site da UFMG, Soares explica o caminho complexo de construção desses indicadores de equidade.

“Por um lado, é alentador que a lei do novo Fundeb exija a inclusão das desigualdades no novo indicador, possibilitando que, nos próximos anos, a educação brasileira passe a ser monitorada de forma mais adequada. Por outro lado, qualificar e garantir que desigualdades sejam consideradas explicitamente pelo novo indicador é tarefa prioritária e ainda em construção.”

2.6.3. Professora Maria Inês Fini

A educadora Maria Inês Fini, ex-presidente do Inep, em entrevista¹⁹ promovida em rede social pela empresa Efigie Educacional em 15 de maio de 2020, considerou o momento inoportuno para a promulgação da Portaria nº 458, visto que os esforços das redes de ensino estavam voltados para estratégias de aulas remotas, a fim de tentar diminuir os impactos da pandemia. Além disso, o nível de maturidade da implementação da BNCC não favorece a avaliação nos moldes traçados pela portaria. E, por fim, para ela a alteração também afeta a formatação do Enem.

Destaca-se aqui seu parecer de que a alteração da avaliação de larga escala dos sistemas para avaliação padronizada das escolas, a partir da avaliação seriada ao invés de ciclos e censitária ao invés de amostral, afronta o regime federativo ao tirar a autonomia de estados e municípios.

Diferentemente de Francisco Soares, a educadora não apoia a ampliação da pesquisa de fatores associados no Saeb, visto que essas informações são coletadas de maneira satisfatória pelo Censo Escolar.

Além disso, Fini coloca dúvidas sobre a validade jurídica de uma portaria para a obrigatoriedade da aplicação censitária dos testes nas escolas privadas.

3. PERSPECTIVAS E OBSTÁCULOS

3.1. Força institucional e capacidade operacional do Inep

Com os aprimoramentos de diversas políticas educacionais, como o Fundeb, aumentou substancialmente o número de atribuições do Inep. Concomitantemente, o contexto de pandemia e de mudanças internas promovidas pelo governo federal provocou reações de atores

¹⁸ Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/e-urgente-incluir-as-desigualdades-nos-indicadores-educacionais>>.

¹⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DWA_-32rcKk>.

como congressistas e técnicos da instituição, representados pela Associação dos Servidores do Inep (Assinep). Desde o início do governo Bolsonaro, o Inep já teve cinco presidentes²⁰²¹ e substituições em diretorias importantes²². O Conselho Consultivo também perdeu força com algumas indicações de aparente cunho político, de pessoas sem experiência em educação²³. Diante dessa crise, o Inep publicou uma nota de esclarecimento sobre o tema²⁴. Em razão desse contexto, o deputado Idilvan Alencar (PDT-CE) apresentou o Requerimento nº 60/2021²⁵, solicitando uma audiência pública. Com o tema “A importância do Inep e como fortalecer a instituição”, ela foi realizada no dia 7 de junho de 2021 na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados²⁶.

3.2. Decisão mais recente sobre a aplicação do Saeb 2021

Após várias reuniões²⁷²⁸ para análise de viabilidade da realização do Saeb em 2021, no dia 31 de maio de 2021 ocorreu a terceira reunião virtual²⁹ entre MEC, Inep, Consed e Undime para tratar da realização da avaliação e do Enem no presente ano. Na ocasião, foi informado que o Saeb 2021 será aplicado no final deste ano e repetirá a metodologia da edição de 2019. Ou seja, será censitário para os 5º e 9º anos do EF e para as 3ª e 4ª séries do EM e amostral para o 2º ano do EF das escolas públicas. Os testes serão realizados para as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Informou-se também que será elaborada uma portaria para estabelecer a criação de um grupo de trabalho com o objetivo de debater o novo modelo do Saeb e do Ideb, com a participação dos técnicos do MEC e do Inep, juntamente com representantes do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Consed e da Undime. Até o fechamento desta consultoria não ocorreu a publicação desse documento.

Anexo. Histórico de alteração do Saeb (1990 – 2019)³⁰

Edição	Público-alvo	Abrangência	Formulação dos itens	Áreas do conhecimento / Disciplinas avaliadas
1990	1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF	Escolas públicas (amostral)	Currículos de sistemas estaduais	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação
1993	1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF	Escolas públicas (amostral)	Currículos de sistemas estaduais	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação
1995		Escolas públicas	Currículos de sistemas estaduais	Língua Portuguesa e Matemática

²⁰ Para saber mais, acesse: <<https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/blog/precisamos-falar-sobre-o-que-virou-o-inep.htm>>.

²¹ Para saber mais, acesse: <[https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/danilo-dupas-ribeiro-assume-presidencia-do-inep#:~:text=O%20economista%20Danilo%20Dupas%20Ribeiro,Educacionais%20An%C3%ADsio%20Teixeira%20\(Inep\)>](https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/danilo-dupas-ribeiro-assume-presidencia-do-inep#:~:text=O%20economista%20Danilo%20Dupas%20Ribeiro,Educacionais%20An%C3%ADsio%20Teixeira%20(Inep)>)>.

²² Para saber mais, acesse: <[https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/anderson-oliveira-assume-diretoria-de-educacao-basica#:~:text=O%20servidor%20de%20carreira%20do,da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20\(Daeb\)>](https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/anderson-oliveira-assume-diretoria-de-educacao-basica#:~:text=O%20servidor%20de%20carreira%20do,da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20(Daeb)>)>.

²³ Para saber mais, acesse: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/05/28/indicados-sem-experiencia-conselho-consultivo-inep.htm>>.

²⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/nota-de-esclarecimento-fortalecimento-institucional-do-inep>>.

²⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1990579>.

²⁶ Para saber mais, acesse: <<https://www.camara.leg.br/noticias/769014-presidente-do-inep-diz-que-ministro-da-educacao-quer-ter-influencia-tecnica-sobre-questoes-do-enem/>>.

²⁷ Para saber mais, acesse: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/nota-de-esclarecimento-sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica-saeb-2021>>.

²⁸ Para saber mais, acesse: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-participa-de-videoconferencia-para-discutir-a-realizacao-do-saeb-em-2021>>.

²⁹ Para saber mais, acesse: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-e-inep-se-reunem-com-consed-e-undime-para-debater-avaliacao-da-educacao-basica-e-enem>>.

³⁰ Fonte: Inep. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>>.

	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas particulares (amostral)		
1997	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas + escolas particulares (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências (Física, Química e Biologia)
1999	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas Escolas particulares (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais (Física, Química e Biologia, História e Geografia)
2001	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas Escolas particulares (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2003	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas Escolas particulares (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2005	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas Escolas particulares (amostral) Estratos censitários do Ideb	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2007	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas Escolas particulares (amostral) Estratos censitários do Ideb	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2009	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas Escolas particulares (amostral) Estratos censitários do Ideb	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2011	4ª e 8ª séries do EF, 3ª série do EM	Escolas públicas Escolas particulares (amostral) Estratos censitários do Ideb	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
	5º e 9º anos do EF	Escolas públicas (censitário) Escolas privadas (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2013	9º ano do EF	Escolas públicas (amostral)	Matrizes de referência	Ciências Naturais (sem resultados divulgados)
	3ª e 4ª séries do EM	Escolas públicas (amostral) Escolas privadas (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2015	5º e 9º anos do EF	Escolas públicas (censitário) Escolas privadas (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
	3ª e 4ª séries do EM	Escolas públicas (amostral) Escolas privadas (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
2017	5º e 9º anos do EF	Escolas públicas (censitário) Escolas privadas (amostral)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e matemática
	3ª e 4ª séries do EM	Escolas públicas (censitário) Escolas privadas (amostral + adesão)	Matrizes de referência	Língua Portuguesa e Matemática
	Creche e pré-escola da Educação Infantil	Escolas públicas (amostral) - Estudo-piloto	BNCC	
2019	2º ano do EF	Escolas públicas (amostral) Escolas privadas (amostral)	BNCC	Língua Portuguesa e Matemática
	5º e 9º anos do EF	Escolas públicas (censitário) Escolas privadas (amostral)	Matriz de referência	Língua Portuguesa e Matemática
	9º ano do EF	Escolas públicas (amostral)	BNCC	Ciências da Natureza e Ciências Humanas

Escolas privadas (amostral)

3ª e 4ª séries do EM

Escolas públicas (censitário)

Escolas privadas (amostral)

Matriz de referência

Língua Portuguesa e Matemática
