



SAEB E IDEB 2023 RECOMENDAÇÕES PARA INTERPRETAR OS RESULTADOS

Nota técnica

APRESENTAÇÃO

A cada dois anos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulga os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um indicador desenvolvido pelo governo federal para avaliar a qualidade da oferta educacional nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Os dados abrangem informações censitárias sobre escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, além de uma amostra de escolas privadas.

Em agosto de 2024 serão disponibilizadas as informações referentes à avaliação de 2023. A divulgação se dará, assim como em anos anteriores, em duas etapas: primeiro, são liberadas as informações desagregadas por escolas, com resultados diferenciados por tipo de rede, dependência administrativa (pública municipal, pública estadual, pública federal ou privada) e localização (rural/urbana); depois, no mês seguinte, são divulgados os microdados do Ideb, que trazem as informações desagregadas por aluno, além de dados complementares sobre o contexto das escolas e o perfil dos(as) estudantes.

A expectativa em relação aos dados do Ideb de 2023 é grande. Trata-se da primeira avaliação nacional em larga escala que ocorre após o período pandêmico. Portanto, será a primeira oportunidade para observar os resultados escolares sem a influência imediata da pandemia de covid-19. Outros aspectos tornam essa divulgação excepcional:

- é a primeira vez, desde 2007, que não há metas públicas a serem alcançadas pelos entes federativos;
- ela acontece em meio a um amplo debate sobre o futuro da educação no Brasil, haja vista os processos de discussão do Plano Nacional de Educação (PNE) e os debates sobre mudanças no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no próprio Ideb;
- ela abrange um período em que houve a implantação do novo Ensino Médio seguindo o modelo da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, recentemente suplantada pela Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024.

Isso faz com que a análise e a interpretação dos dados exijam cautela e perspectiva, para que possamos pensar nos objetivos a serem traçados e qual educação almejamos promover nas próximas décadas para nossas crianças, adolescentes e jovens.

A presente nota técnica visa auxiliar os interessados no tema a interpretarem os resultados do Saeb 2023 e as alterações no fluxo dos(as) estudantes no mesmo período, bem como a analisarem o Ideb 2023. Alerta para alguns riscos na comparação entre 2023 e 2021, quando o Saeb sofreu enorme influência das condições incomuns produzidas pela pandemia da covid-19. Adicionalmente, esta nota também discute limitações dessa avaliação e aponta algumas ideias em debate para superá-las. Apresenta ainda a persistência de perdas de aprendizagem pós-covid no Brasil e no mundo e conclui com questionamentos aos órgãos gestores da educação nacional: será este o último Saeb com este escopo e formato? Haverá um novo indicador – ou novos indicadores – para medir o desenvolvimento da Educação Básica brasileira, do Ensino Fundamental ao Médio? Serão estabelecidas novas metas para o Ideb ou para o(s) novo(s) indicador(es)?

O QUE É O IDEB E POR QUE É PRECISO ATENÇÃO PARA INTERPRETÁ-LO?

O Ideb é um índice composto por dois fatores: as **taxas de rendimento escolar** (taxas de aprovação nos anos finais das etapas de ensino analisadas) e as **médias de desempenho dos(as) estudantes em Língua Portuguesa e Matemática**, apuradas via avaliação externa realizada pelo Inep, por meio do Saeb.

Por ser uma composição de dois fatores, um resultado positivo do Ideb pode ser altamente influenciado por apenas um dos parâmetros. Por exemplo, é possível haver um avanço no resultado do Ideb com melhoria do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática apenas de um seleto grupo de estudantes, mesmo com redução nas taxas de aprovação globais. Isso significaria a existência de uma diretriz educacional mais excludente, em que a busca por melhores resultados acaba empurrando alguns(algumas) estudantes para fora da escola. O inverso também é válido: é possível que as redes adotem ações para inflacionar as taxas de aprovação sem que haja ganhos reais em desempenho, o que denotaria uma falsa melhoria, sem efetiva aprendizagem.

Se a complexidade do indicador exige cuidados em sua análise, é importante lembrar também que esse é o principal parâmetro utilizado para orientar as políticas educacionais. Sendo assim, compreender suas nuances ajuda na elaboração de melhores diagnósticos sobre a real situação das redes de ensino, produzindo insumos capazes de direcionar o desenho de políticas públicas para resultados mais efetivos e equitativos.

OS RISCOS AO COMPARAR OS RESULTADOS DE 2023 COM OS DE 2021

A cada nova edição do Saeb, a comparação mais comum feita por jornalistas e analistas educacionais é em relação à edição imediatamente anterior. No caso do Saeb 2023, essa comparação é bastante problemática, pois a edição de 2021 ocorreu ainda em meio ao turbulento período da pandemia de covid-19, tendo sofrido seus efeitos de forma imediata: escolas fechadas; estudantes sem acesso a ensino ou apenas com ensino remoto, muitas vezes precário; percentual baixo e incomum de estudantes que fizeram os testes do Saeb 2021 etc.

Para o cálculo do Ideb, a edição de 2021 foi ainda mais inusual, pois diversas redes de ensino autorizaram a aprovação automática de seus(suas) estudantes com o intuito de manter seu vínculo com as escolas e prevenir o abandono e a evasão escolar.

Esses e outros fatores que sugerem cautela na interpretação dos dados do Saeb e do Ideb 2023 são discutidos mais detalhadamente nas seções seguintes, mas a primeira recomendação desta nota técnica é: [em agosto de 2024, portanto ainda sem os microdados do Saeb 2023, será imprudente, senão mesmo equivocado, afirmar que uma rede melhorou ou piorou a qualidade de sua educação somente analisando a variação 2023-2021 do Ideb. É possível dizer que o Ideb subiu, caiu ou se manteve estável no biênio, mas o significado educacional dessa afirmação precisará aguardar a divulgação dos microdados, e pode inclusive ser impossível calcular o Ideb para o universo de estudantes de várias redes de ensino, dada a baixa e não representativa amostra de estudantes testados\(as\) em 2021 em muitas delas.](#)

Recomendamos, portanto, que a interpretação da variação do Ideb leve em consideração também o ano de 2019, seja diretamente, seja usando uma projeção de tendência para 2021 (acelerando, reduzindo ou mantendo a variação do biênio 2019-2017), e então se faça a comparação com 2023.

Analisamos a seguir as nuances mais específicas do biênio 2023-2021, começando pelo componente de fluxo do Ideb.

QUAIS FATORES PODEM TER AFETADO AS TAXAS DE APROVAÇÃO EM 2023?

No caso dos dados sobre o fluxo dos(as) estudantes, é preciso lembrar que os resultados de 2021 foram altamente afetados pela pandemia, porque as rotinas das escolas foram impactadas, primeiramente, pela suspensão das aulas presenciais e, posteriormente, pelos desafios para sua retomada. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução nº 2, de 5 de agosto de 2021, estabeleceu diretrizes para o reordenamento curricular, o que acarretou a reorganização dos calendários escolares de 2021 e 2022, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos de aprendizagem conforme os parâmetros que orientam as diferentes fases, etapas, anos, níveis e modalidades de ensino.

Esse reordenamento levou as redes a adotarem diferentes medidas para a aprovação e a matrícula automáticas dos(as) estudantes. O objetivo

era tentar mitigar o abandono e a evasão escolares, compreendendo que naquele momento os esforços deveriam priorizar os vínculos dos(as) estudantes com a escola. Essa decisão, contudo, pode ter inflado as taxas de aprovação e, conseqüentemente, pode ter “puxado” o Ideb para cima.

Por sua vez, em 2023, passada a pandemia, com as redes novamente operando em situação de normalidade, seria plausível haver uma retomada das taxas de aprovação dos padrões pré-pandêmicos. Em outras palavras: seria de se esperar uma redução das taxas de aprovação – na prática, uma correção do movimento atípico observado em 2021 –, especialmente nas localidades que adotaram processos automatizados de aprovação e matrícula. Por isso, um primeiro passo importante para uma adequada análise dos dados sobre fluxo é a verificação de quais foram as políticas adotadas em cada território (pois elas diferiram de rede para rede). Ademais, é essencial que a comparação seja feita levando em consideração não só os dados de 2021, mas também os de 2019, quando o funcionamento das redes era normal.

Ainda no quesito fluxo, se a comparação 2023-2021 revelar um aumento da taxa de aprovação, será preciso investigar duas possibilidades. Primeiro, é importante observar o total de matrículas: uma elevada taxa de aprovação pode decorrer da presença de um menor número de estudantes matriculados(as). Caso a taxa de matrícula líquida tenha caído, esse seria um efeito negativo da pandemia, que pode ter levado ao aumento da evasão escolar (descontada a transição demográfica)¹. Por outro lado, se o patamar de matrículas nas redes manteve a tendência do período pré-pandêmico, o aumento das taxas de aprovação pode decorrer de políticas dos sistemas de ensino que teriam contribuído para a permanência dos(as) estudantes na escola e sua aprendizagem. Nesse segundo caso, é importante mapear as medidas adotadas pelas redes para a superação do período pandêmico a fim de identificar práticas exitosas que possam ser compartilhadas.

¹ Sobre a transição demográfica e os efeitos nas matrículas da Educação Básica, ver: BOR-
GES, J. M. Transição demográfica, municipalização e preferências das famílias na Educação
Básica - Um olhar longitudinal sobre o Censo Escolar nos últimos 15 anos. Jota, São Paulo, 28
mar. 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/autor/joao-marcelo-borges?non-beta=1>>.

E EM RELAÇÃO AO APRENDIZADO, O QUE PODE TER ACONTECIDO?

A primeira ponderação a fazer sobre o desempenho diz respeito aos efeitos da pandemia. Antes de divulgados os resultados do Saeb de 2021, pesquisadores e gestores já previam uma acentuada queda nos níveis de proficiência dos(as) estudantes brasileiros(as)². Esse era um resultado esperado, dado o prolongado período de suspensão das aulas presenciais, os problemas enfrentados para a garantia da oferta de atividades remotas e tantos outros desafios observados, como os impactos negativos sobre a saúde física e mental dos(as) estudantes³.

Essa não foi uma situação exclusiva do Brasil. Análises feitas pelo Banco Mundial em 2021 estimaram um aumento no percentual de crianças de 10 anos de idade com dificuldades de leitura em toda a América Latina. Nos Estados Unidos, o National Assessment of Educational Progress (NAEP) identificou perda significativa de aprendizagem e agravamento das desigualdades entre grupos populacionais⁴.

Os resultados do Ideb de 2021, no entanto, foram surpreendentes. A perda de aprendizagem captada via Saeb não foi tão acentuada quanto previsto. Em parte, esse resultado pode ser decorrente das baixas taxas de participação dos(as) estudantes naquela avaliação, já que os dados revelaram que, em 21 dos 26 estados, 50% das escolas não tinham resultados desagregados por não ter atingido as taxas mínimas de participação no exame (MENEZES; BENTO; GARCIA, 2023⁵). Se, por exemplo, tiverem participado da prova em 2021 majoritariamente os(as) estudantes menos vulneráveis (resultando num universo avaliado não representativo do total de estudantes matriculados/as), o resultado do Saeb 2021 pode não ter conseguido captar a real perda de aprendizagem do período para o universo de estudantes matriculados(as).

Assim, um primeiro fator a ser observado para interpretar o Saeb 2023 consiste na flutuação da taxa de participação na prova. Os dados de 2021 podem ter problemas de representatividade, pois as taxas de participação foram, em geral, baixas. Dadas as condições sanitárias e a perda de renda no auge da pandemia, é plausível supor que a maioria dos(as) estudantes que não participaram seja de determinados grupos sociais, notoriamente aqueles em situação de maior vulnerabilidade social. Isso poderia resultar em maiores taxas de proficiência no Saeb 2021, ainda que pouco ou nada representativas do universo de estudantes. Nesse quadro, a manutenção ou a queda na proficiência dos(as) estudantes na avaliação de 2023, se acompanhada pelo

² BORGES, J. M. Como as escolas fechadas impactam os estudantes. Nexo Jornal, São Paulo, 24 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2020/11/24/como-as-escolas-fechadas-impactam-os-estudantes>>. BARRROS, R. P. de et al. Perda de Aprendizagem na pandemia. São Paulo: Insper/Instituto Unibanco, 2021. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d-94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia>.

³ CONJUVE. (Ideal.). Juventudes e a Pandemia do Coronavírus. 2. ed. Relatório Nacional. 2021. Disponível em: <https://atlasdasjuventudes.com.br/wp-content/uploads/2021/08/JuventudesEPandemia2_Relatorio_Nacional_20210702.pdf>.

⁴ NAEP. NAEP Long-Term Trend Assessment Results: Reading and Mathematics. The Nation's Report Card, 2022. Disponível em: <<https://www.nationsreportcard.gov/highlights/ltr/2022/>>.

⁵ MENEZES, V. M. O. de; BENTO, F. da S.; GARCIA, B. S. A reprodução das desigualdades no acesso às estatísticas educacionais. Cadernos de Pesquisa, v. 53, p. e10153, 2023. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/10153>>.

crescimento da taxa de participação, pode não significar retrocesso vis-à-vis 2021, mas um resultado mais fidedigno sobre a situação dos(as) estudantes.

Por outro lado, merecem ser olhados com atenção os resultados que indiquem melhoria na proficiência em contextos de manutenção dos patamares de matrículas e níveis elevados de participação dos(as) estudantes no Saeb 2023. Isso porque são indícios de redes que podem ter desenvolvido políticas eficazes para a recomposição das aprendizagens e oferecer pistas importantes para políticas educacionais.

Infelizmente, no primeiro momento de divulgação dos dados do Ideb, não teremos informações sobre as taxas de participação dos(as) estudantes no Saeb 2023. Portanto, será necessário ter cautela para realizar afirmações categóricas sobre o desempenho das redes. Para tentar mitigar eventuais questões, também é importante olhar para a comparação 2023-2019, para que tenhamos mais de um parâmetro de referência.

Outro aspecto que precisa de atenção diz respeito ao diagnóstico que tem sido feito em vários países sobre a dificuldade de retomada da aprendizagem pós-pandemia. Estudos desenvolvidos por Harry Patrinos e seus colegas do Banco Mundial demonstram que as perdas de aprendizagem decorrentes do período de fechamento das escolas não necessariamente foram recompostas por meio do ensino remoto e que, quanto maior o período de fechamento das escolas, maior o impacto sobre a aprendizagem dos(as) estudantes. Ao analisar resultados do Programme for International Student Assessment (Pisa) entre 2018 e 2022, Patrinos e colegas identificaram uma queda de aprendizagem no período que pode ser traduzida como sete meses a menos de escolarização⁶. Sendo assim, não seria surpresa se também para o Brasil os resultados de 2023 revelassem ainda alguma dificuldade na retomada do indicador de proficiência (entre universos comparáveis de estudantes testados/as), com grande variabilidade entre os territórios, dado que o tempo de fechamento das escolas e as medidas para enfrentamento da pandemia foram diferentes entre os estados e municípios brasileiros.

Além disso, será necessário acompanhar com atenção a evolução dos(as) estudantes que passaram pela pandemia em sua trajetória escolar. Não sabemos os efeitos de longo prazo que essa vivência pode ter acarretado sobre a trajetória de crianças e adolescentes que enfrentaram aquele cenário na condição de estudantes. Precisamos lembrar que um(a) estudante que vivenciou a pandemia no final do ciclo do Ensino Fundamental I irá compor os resultados do Ensino Fundamental II apenas em 2025 e do Ensino Médio, apenas em 2027 (para trajetórias escolares sem repetência). Isso significa que não conhecemos ainda eventuais consequências sobre toda a coorte impactada diretamente pela pandemia. Ademais, também não sabemos se o impacto da pandemia foi maior para alunos(as) que estavam em anos iniciais, de alfabetização, do que para aqueles(as) que já estavam encerrando seu ciclo de ensino. Os desafios para a recomposição da aprendizagem de toda uma geração ainda precisam ser mais bem compreendidos para que possamos desenvolver políticas de enfrentamento eficazes.

Por fim, devemos também verificar os resultados de 2023 considerando o que era esperado como tendência com base nos dados de 2019. É

⁶ Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/en/education/covid-19-school-closures-cause-d-significant-drop-student-learning-outcomes>>.

preciso lembrar que o Saeb de 2019 no Ensino Médio foi amplamente comemorado, dado o significativo crescimento do desempenho dos(as) estudantes em relação a 2017, que representou o salto mais significativo de toda a série histórica. Isso ocorreu justamente quando a aplicação da prova passou a se dar de forma censitária. A melhora da proficiência somada à inclusão de mais estudantes na avaliação levou a um resultado surpreendente, não totalmente compreendido pelos estudos feitos à época (tanto mais porque ele não foi captado por avaliações em larga escala coordenados pelos estados). Isso porque, uma vez que mais alunos(as) passaram a compor a base de avaliação, seria natural esperar estagnação dos resultados ou mesmo alguma queda, tendo em vista a incorporação de um universo mais abrangente da população estudantil (incluindo grupos mais vulnerabilizados no acesso do direito à educação).

O salto observado em 2019 mostrou, no entanto, um grande avanço nos resultados, mesmo com a inclusão de grupos sociais mais heterogêneos. O resultado de 2021 seria a oportunidade para observarmos como essas mudanças se consolidaram e se, de fato, os dados de 2019 revelavam um salto de qualidade importante do sistema educacional brasileiro – ou algum ruído na série histórica. Com o advento inesperado da pandemia, essa possibilidade de compreensão dos resultados foi afetada. Precisamos olhar com atenção os dados de 2023 para compreender se há uma retomada do comportamento anterior à pandemia.

SOBRE O FUTURO: PRIMEIRO ANO SEM METAS

Para que possamos compreender como o contexto político de 2024 e a discussão sobre o Ideb de 2023 são fundamentais para os rumos da política educacional nos próximos anos, cabe uma pequena digressão sobre quais fatores nos fizeram chegar ao atual formato do sistema de avaliação. Com a promulgação da Constituição de 1988, uma série de ações visaram responder às preocupações da sociedade, entre elas, a ampliação do acesso à Educação Básica e da sua qualidade.

Em termos práticos, isso acarretou a necessidade de criar mecanismos capazes de assegurar maior transparência sobre a oferta educacional (qual sua abrangência e capacidade de acolher a população em idade escolar) e averiguação da qualidade da educação acessada por crianças, adolescentes e jovens. Além disso, a oferta descentralizada e em regime de responsabilidades partilhadas entre União, estados e municípios exigiu sinergia entre os entes federados para a construção de parâmetros comuns sobre os serviços educacionais. É nesse contexto que surgiram inúmeros mecanismos para o acompanhamento da educação, entre eles o Saeb, em 1990.

As estatísticas e avaliações educacionais foram pensadas como mecanismos necessários para acompanhar o sistema educacional, oferecendo um diagnóstico sobre os desafios e as potencialidades de diferentes redes de ensino e viabilizando um planejamento mais adequado de políticas públicas indutoras da melhoria da educação. Relativamente ao alcance de resultados, em 2007 foi publicado o Decreto nº 6.094, que trata da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O decreto visou formalizar o compromisso de estados e municípios com os esforços na construção de uma educação de qualidade para todos(as). Nesse contexto, o Ideb foi escolhido como referência para o estabelecimento de metas, a serem apuradas bianualmente.

No Compromisso Todos pela Educação, sinalizava-se como perspectiva que o Brasil alcançasse, em 2021, um Ideb igual ou superior a 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental e a 5,2 para o Ensino Médio. Esses objetivos foram fixados considerando a possibilidade de aproximação das médias de proficiência e de rendimento com as observadas, naquela época, na média dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse quadro, as metas intermediárias do Ideb para o Brasil, estados e municípios, definidas para o período 2007-2021, representavam o quanto cada sistema deveria evoluir tendo em vista o futuro a ser perseguido. Trata-se de uma construção que, desde o início, explicitou a existência de distintos pontos de partida e a necessidade de esforços maiores daqueles com piores indicadores, mas também o horizonte de redução de desigualdades no nível das redes.

No período abrangido pelo Compromisso, o Ensino Médio testemunhou uma evolução positiva nas médias do Ideb. Entretanto, particularmente a partir de 2013, os estados encontraram dificuldades para atingir as metas estipuladas. Além da dificuldade em alcançar as metas, o que já demonstra um problema em relação à progressão desejada para a Educação Básica brasileira, em 2024 temos um novo desafio: 2023 é o primeiro ano de divulgação do Ideb em que não há uma meta. A questão não se resume à ausência de um número em si, mas sim ao fato de que há alguns anos existem demonstrações de que as metas não estão conseguindo servir como um parâmetro adequado para orientar o trabalho das redes educacionais e os apoios necessários para que elas avancem de maneira mais substantiva na promoção do direito à educação, dado que o país não tem conseguido alcançá-las sistematicamente.

O período atual alberga importantes discussões, que podem – e deveriam – se converter em decisões com relevantes consequências para a educação brasileira. Além da redefinição das metas do Ideb, o PNE foi prorrogado e ainda será objeto de deliberação em 2025. Seu conteúdo final certamente emoldurará as políticas públicas educacionais no próximo decênio. Paralelamente, a recém-promulgada Lei nº 14.495, de 31 de julho de 2024, alterou significativamente, de novo, a configuração do Ensino Médio e deve produzir efeitos sobre os currículos e, por conseguinte, sobre as avaliações de aprendizagem, seja no Saeb, seja no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

De resto, como discutiremos brevemente na seção seguinte, o Saeb e o Ideb também deveriam passar por reformulações para se adequar às outras medidas de reforma educacional que estão sendo tomadas no país. Nesse sentido, diante dessa janela de oportunidades, parece ser imprescindível refletir, delinear e explicitar quais são os consensos (possíveis) sobre os objetivos educacionais que, enquanto sociedade, estamos dispostos a alcançar nos próximos anos e como tais finalidades podem ser traduzidas, comunicadas, monitoradas e apuradas por todos(as) os(as) brasileiros(as), fortalecendo sua capacidade de exigir do Estado uma educação de qualidade.

OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO DO SAEB E DO IDEB

Discussões sobre a reformulação do Saeb têm sido feitas ao longo dos últimos anos, tanto em relação ao conteúdo avaliado quanto sobre o suporte e o formato da prova. Em 2021, o Inep publicou a Portaria nº 10, que estabeleceu diretrizes gerais e parâmetros para a implementação do novo Sistema de Avaliação da Educação Básica. Ela definia perspectivas de mudança em quatro pontos: (1) a alteração do formato da prova, com aplicação digital; (2) a expansão da periodicidade da avaliação, que passaria a ser anual; (3) a ampliação das séries abrangidas pelos testes, englobando todos os anos a partir do 2º ano do Ensino Fundamental; e (4) a avaliação nas quatro áreas do conhecimento que compõem a Educação Básica, conforme determinado pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) – Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas.

As mudanças propostas ocorreriam de forma gradativa a partir da publicação da portaria. No entanto, até o momento, o formato e o conteúdo do exame não sofreram alterações, exceto no que diz respeito às áreas de conhecimento avaliadas. Ainda que a presente nota não tenha a pretensão de entrar no debate sobre qual o melhor formato para as provas, essa discussão é crucial e o país precisa começar o quanto antes a estruturar um novo sistema. A seguir, elencamos alguns temas que deveriam ser considerados nas discussões para revisão do Saeb e do Ideb, apontando algumas perguntas a serem respondidas ao longo de um processo que envolva especialistas do governo, da academia e da sociedade civil.

Em relação ao Saeb, inegavelmente a primeira dimensão a ser contemplada é o objeto das avaliações, ou seja, aquilo que é avaliado. Nesse particular, há uma mudança a ser feita que é uma imposição normativa e, portanto, pode ser entendida como uma adaptação. Trata-se de moldar o Saeb ao que define a BNCC. Isso significa fazer com que os testes da avaliação enfoquem não apenas conhecimentos, mas também competências, seja em relação às quatro áreas de conhecimento (já abrangidas no Saeb, ainda que apenas de forma amostral no caso de Ciências Humanas e da Natureza), seja em relação àquelas que têm sido denominadas de “socioemocionais”, tais como responsabilidade e cidadania; pensamento científico, crítico e criativo; empatia e cooperação etc. Como fazer isso? Há instrumentos de aplicação custo-efetiva em escala censitária ou usaremos amostras probabilísticas para aplicá-los? Se o Saeb não avaliar competências socioemocionais, qual a utilidade de estabelecê-las na BNCC? Se não forem avaliadas, como saberemos se os(as) estudantes as desenvolveram? Se não forem avaliadas pelo Saeb, seria melhor eliminar essas competências da BNCC durante seu processo de revisão, que pode ter início em 2026?

Nesse sentido, as mudanças sobre o que o Saeb avaliará passarão necessariamente por discutir os instrumentos a serem utilizados, isto é, *o como avaliar*. Hoje, o Saeb aplica somente testes – com respostas de múltipla escolha. Há razoável consenso de que, em sua revisão, o Saeb passe a aplicar provas que incluam itens de resposta construída (discursivas ou de respostas abertas), além de tarefas autênticas para os(as) estudantes resolverem durante o exame que permitam avaliar desempenhos cognitivos mais altos, assim como maior emprego de tecnologia para fazer uso de estratégias adaptativas. No quesito do uso

das informações, pensar um novo sistema envolve também olhar para a necessidade de utilizar tecnologias que permitam mais agilidade para a correção das provas e a devolutiva dos resultados. Por exemplo: o Inep usará inteligência artificial para a correção das redações e de eventuais itens de resposta construída? Quais seriam as razões para não utilizar essa tecnologia?

Ainda em termos de tecnologia, o suporte dos testes ou provas do Saeb precisa mesmo migrar para o digital? Sem dúvida, provas em plataforma digital permitem múltiplas inovações – como discutiremos na sequência –, mas essa mudança seria custo-efetiva em qual período, dadas as restrições orçamentárias? Há condições de infraestrutura, equipamentos e conectividade para permitir essa migração? Se for viável fazer essa migração, qual o plano do Inep para garantir que ela ocorra sem que se perca a confiabilidade nas provas?

Voltando ao objeto do Saeb, é preciso ter claro que a produção de avaliações que vão além das disciplinas tradicionais e padrões convencionais de desenvolvimento envolvem, necessariamente: o trabalho colaborativo e multidisciplinar de especialistas para lidar com desafios conceituais e técnicos para desenvolver avaliações; alto custo para desenvolver e validar tarefas em ambientes ricos em tecnologia e para a implementação em escala; por fim, o debate e o movimento político para organizar, apoiar e sustentar o processo de inovação (OCDE)⁷. Ou seja, medir pensamento crítico, pensamento criativo ou outras competências socioemocionais como as preconizadas pela BNCC não é algo que possa ser fácil ou rapidamente produzido pelo Inep, pois exigiria um esforço que vai além dos seus quadros e precisa estar ancorado em consensos técnico-políticos hoje difíceis de encontrar no campo educacional brasileiro.

De qualquer forma, há exemplos internacionais nessa direção. O Pisa, desenvolvido pela OCDE, tem sido citado como uma referência de avaliação em larga escala que verifica competências do século 21, especialmente o domínio inovador. Para a elaboração dessa prova, é necessário o investimento em pesquisa e testagem para a validação de modelos de captação de evidências de aprendizagem. Nesse contexto foi desenvolvido o Platform for Innovative Learning Assessment (Pila) – Plataforma para Inovação em Avaliação da Aprendizagem –, também pela OCDE. Essa plataforma, concebida por um grupo multidisciplinar de especialistas para uso no âmbito da sala de aula, oferecerá insumos para a prova do Pisa de 2025. É importante que possamos aprender com experiências em curso que já demonstram grande potencial para que as mudanças no Saeb possam ser pensadas de forma rápida e eficaz. Disso depende o desenho das políticas educacionais nos próximos anos.

⁷ Para mais informações, acesse: <<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/inovacao-em-avaliacao-para-medir-e-dar-suporte-a-competencias-complexas,c943aa1d-bdd5-492d-881c-bc2e4e61868f>>.

PLATAFORM FOR INNOVATIVE LEARNING ASSESSMENT (PILA)

Esta iniciativa tem como princípio o design baseado em evidências para uso em ambiente escolar, contribuindo para avaliar competências em larga escala.

A Pila possui alguns módulos que avaliam competências do século 21. Um desses módulos, nomeado como Karel, refere-se à competência da aprendizagem no mundo digital, que será objeto de avaliação do domínio inovador do Pisa em 2025. Essa competência se relaciona à habilidade do(a) estudante para aprender e solucionar problemas com ferramentas digitais.

A testagem dessa plataforma contou com o apoio de escolas de Alemanha, Brasil, Cingapura, Holanda e Irlanda. No âmbito do teste no Brasil, em 2022, foram envolvidos professores, coordenadores pedagógicos e estudantes de 14 escolas vinculadas à Secretaria Estadual da Educação do Estado do Ceará. O teste compreendeu a coleta de perspectivas dos professores e coordenadores sobre alfabetização digital, identificação de elementos da plataforma com potencial pedagógico e experiências de uso por estudantes da faixa etária de 15 anos.

Para captar evidências dessa competência nos(as) estudantes, foi necessário que eles(as) se envolvessem em uma atividade de construção do conhecimento, ou seja, uma experiência de aprendizagem, de forma a verificar o avanço do conhecimento ao longo da avaliação. É nesse contexto que a Pila integra aprendizagem e avaliação: quando incorpora experiências autênticas de aprendizagem ao teste.

Para mais informações, acesse:

<<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/uso-e-potencial-pedagogico-da-plataforma-digital-pila-ocde,ffdfb46e-c273-48b3-ab46-b3f54f330c72>>.

Acesse também a coleção sobre inovação em avaliações educacionais em:

<<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/colecoes/detalhe/colecao-inovacao-em-avaliacoes>>.

Avançar para em um novo Saeb, mais alinhado ao currículo e às expectativas da sociedade brasileira sobre a qualidade da educação, não é tarefa simples. Dessa forma, fomentar a discussão e a articulação em prol da inovação, acompanhando as pesquisas e os avanços nos modelos de avaliação em larga escala, é necessário e urgente.

Por fim, é importante lembrar que o quadro atual exige também a revisão do Ideb. O Ministério da Educação (MEC) já constituiu um grupo de especialistas a fim de discutir e propor reformulações ao principal indicador da qualidade na educação brasileira. Espera-se que esse grupo vá além de propor novas metas de desenvolvimento para as redes de ensino do país e consiga também construir um novo indicador (ou indicadores) que não apaguem as conquistas alcançadas com o Ideb.

Nesse ponto, é crucial lembrar que o Ideb desempenhou um papel muito importante no debate público sobre a educação brasileira. Afinal,

apesar de suas limitações, ele se tornou um instrumento essencial para o *accountability* das políticas públicas educacionais: prefeitos e governadores, secretários de Educação, jornalistas, especialistas e, principalmente, as famílias passaram a se referir à qualidade da educação nas escolas, municípios e estados usando o Ideb como parâmetro. Antes dele, o debate sobre a qualidade da educação baseava-se apenas em informações anedóticas e impressionistas. O Saeb foi crucial para conferir credibilidade ao Ideb ao focar em disciplinas fundacionais (Língua Portuguesa e Matemática), expandir sua abrangência (no Ensino Médio, alcançando o universo de escolas em 2017) e incorporar novas disciplinas mais recentemente, sempre mantendo alta confiabilidade no uso da Teoria de Resposta ao Item (TRI), que passou a ser utilizada inclusive por estados e municípios em suas próprias avaliações externas de larga escala. A credibilidade do Saeb e do Ideb pavimentaram a decisão do Congresso Nacional de adotar sua variação como um dos parâmetros para distribuir os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), introduzido pela Emenda Constitucional nº 108.

Esse histórico justifica que, qualquer que seja a definição do governo federal no âmbito da revisão do Ideb, ela não passe por simplesmente abdicar da série histórica que já possuímos. Para fazer isso, talvez seja interessante construir um indicador adicional, que supere as lacunas existentes (como a medição das desigualdades) e complemente a avaliação da qualidade da Educação Básica ao ser analisado conjuntamente com o Ideb. Essa decisão, por outro lado, pode trazer desafios para a interpretação dos resultados – diminuindo assim o *accountability* alcançado pelo Ideb e tornando mais difícil para a sociedade entender o que ambos significam, principalmente quando, num dado período, os indicadores caminham em sentidos opostos numa mesma rede (por exemplo, o Ideb geral melhorando, mas o indicador de desigualdades piorando).

Hoje, a proposta mais bem estruturada para um indicador que aquilate as desigualdades e sirva como medida para a construção de políticas que as reduzam é o Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA)⁸, já calculado para todos os municípios brasileiros e testado contra a série histórica do Ideb. Seus resultados mostram que ele capta tanto as melhorias de aprendizagens quanto a redução das desigualdades, criando grupos definidos por variáveis como nível socioeconômico, raça-etnia e sexo. Ainda assim, o IDeA não consegue captar adequadamente os efeitos dos(as) estudantes fora da rede de ensino, algo que também precisará ser de alguma forma contemplado nas discussões empreendidas pelo Inep.

Para concluir, é importante sublinhar que os vários desafios apresentados nesta nota técnica não poderão ser superados apenas pelo trabalho do Inep e do MEC, mas antes requererão um debate profundo e qualificado com os principais especialistas e atores interessados na educação.

Ainda assim, será muito difícil para o Inep fazer sua parte nas condições de fragilidade institucional que hoje vive: há 12 anos sem concurso

⁸ ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C.; SOARES, J. F. Desigualdades Educacionais no Brasil Contemporâneo: Definição, Medida e Resultados. *Dados Rev. Ciências Sociais*, v. 68, n. 1, p. e20220109, abr. 2025. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.1.345>>.

público, com uma carreira de técnicos e de pesquisadores pouco atrativa e um quadro de pessoal encurtado. Fortalecer o Inep será essencial para que o país volte a estar na fronteira das avaliações educacionais e, com isso, seja capaz de oferecer insumos para políticas públicas que consigam aliar avanços nas aprendizagens com a redução das desigualdades entre grupos, regiões, localidades etc., de sorte a nos aproximarmos cada vez mais do objetivo de oferecer educação de qualidade para todas as pessoas.

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO

Instituto Unibanco

Superintendente Executivo

Ricardo Henriques

Gerentes

João Marcelo Borges

Mirela de Carvalho

Núbia Souza

Ricardo Madeira

Tiago Borba

Coordenação de Pesquisa e Avaliação

Fabiana Bento

Fabiana Souza

Fábio Rocha

Fernando Marques

Victoria Jaeger

Raquel Souza

ELABORAÇÃO DO MATERIAL

Produção de conteúdo

Fabiana Bento

João Marcelo Borges

Raquel Souza

Leitura crítica

Alan Meguerditchian

Antônio Gois

Revisão ortográfica

Carmen Nascimento

Projeto gráfico e diagramação

Fernanda Aoki