

Censitarização das avaliações externas em larga escala: uma análise da universalização e da divulgação de resultados do ensino médio no Saeb-Ideb/2017

Census research on large-scale educational assessments: an analysis of the universalization and publication of high school results on Saeb-Ideb/ 2017

Masificación de las evaluaciones externas a gran escala: un análisis de la universalización y difusión de los resultados de la enseñanza media en Saeb-Ideb/2017

Danielle de Oliveira Costa

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, Distrito Federal, Brasil

danielle.costa@inep.gov.br | <https://orcid.org/0000-0001-7673-552X>

Resumo

O presente artigo debate o alcance das taxas de participação exigidas para a divulgação dos resultados por escola nas avaliações externas nacionais e o seu impacto no contexto de massiva ampliação da abrangência das aplicações. Elegeu-se como estudo de caso a censitarização estendida ao ensino médio na edição de 2017 do Saeb/Ideb. Utilizou-se como método a análise descritiva dos normativos legais sobre o tema, associada à produção e interpretação de indicador baseado no percentual de escolas com dados divulgados por Unidade da Federação e por dependência administrativa. A análise revelou que mais da metade das escolas avaliadas deixou de receber seus resultados divulgados e que há alta variabilidade da medida entre as Unidades da Federação do país (14% - 97%). O estudo alerta para os condicionantes contextuais deste cenário, para seus impactos financeiros e pedagógicos e para a tendência de seu agravamento diante da crescente censitarização das avaliações externas.

Palavras-chave: Avaliação educacional. Censitarização. Taxas de participação. Saeb. Ideb.

Abstract

This article focuses on the debates about the minimum attendance required to schools for having their results in the Brazilian educational assessments published, considering the effects of the growing use of census research on national studies. An indicator was developed based on the number of secondary schools that met the 80% student's attendance required by Saeb/Ideb 2017. The analysis indicates that more than half of the participant schools did not have their results publicly available by the national assessment. A high variability was observed among the percentage of schools that reached the minimum criteria in each of Brazilian states (14% - 97%). The study points out the financial and educational effects of this scenario and discuss how they may be exacerbated by the current government policies related to assessments performed by census method.

Keywords: Educational assessments. Census research. Attendance rate. Saeb. Ideb.

Resumen

Este artículo se centra en discutir el mínimo de estudiantes presentes requeridos en las evaluaciones educativas brasileñas para que las escuelas tengan acceso a sus resultados, considerando los efectos del uso creciente de la investigación censal en los estudios nacionales. Se desarrolló y se analizó un indicador basado en el número de escuelas secundarias que cumplieron con el 80% de asistencia de estudiantes al Saeb/Ideb 2017. El análisis indica que más de la mitad de las escuelas participantes no ha tenido sus resultados publicados en el estudio de evaluación nacional. Se observó una alta variación en el porcentaje de escuelas que alcanzaron el criterio mínimo en cada uno de los estados brasileños (14% - 97%). El estudio señala los efectos financieros y educativos de este escenario y discute la tendencia a su agravamiento ante la ampliación de las evaluaciones realizadas por el método censal.

Palabras clave: Evaluaciones educativas. Investigación Censal. Índice de Asistencia. Saeb. Ideb.

Artigo recebido em: 31/08/2021 | Aprovado em: 04/07/2023 | Publicado em: 27/12/2023

Como citar:

COSTA, Danielle de Oliveira. Censitarização das avaliações externas em larga escala: uma análise da universalização e da divulgação de resultados do ensino médio no Saeb-Ideb/2017. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 13, p. 1-16, e35586, 2023. ISSN 2237-9444. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2023.v13.35586>.

1 Introdução

As avaliações nacionais em larga escala ganham cada vez mais relevância na orientação e no monitoramento das políticas públicas educacionais no Brasil. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pode ser considerado o principal instrumento utilizado para este fim e auxilia atualmente a compor o mais conhecido indicador educacional do país: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Diante da mobilização de um grande volume de recursos financeiros, logísticos e pedagógicos empregado na operacionalização da avaliação, medidas anunciadas pelo Ministério da Educação na Portaria Nº 458, de 05 de maio 2020, acederam o debate acerca da pertinência, dos desafios e dos reais benefícios de se aumentar a abrangência do público avaliado pelo Saeb: o documento estabelece que ele passe a ser aplicado com periodicidade anual, de forma censitária, considerando todas as áreas de conhecimento e para todas as séries/anos da educação básica (BRASIL, 2020).

O último movimento efetivo observado na direção da ampliação proposta foi a expansão da etapa de avaliação do ensino médio, antes amostral, para o formato censitário na edição de 2017. Embora a ampliação dessa etapa específica represente um movimento proporcionalmente pequeno, comparado à reformulação da avaliação pretendida na Portaria publicada em 2020, avaliar este caso prático e já integralmente implementado pode favorecer a reflexão sobre as projeções das políticas de expansão do universo das avaliações nacionais. O acesso aos resultados que são divulgados a partir delas é uma das importantes dimensões possíveis dessa reflexão.

O contexto apresentado motivou o desenvolvimento da presente pesquisa, que se orientou pelo objetivo de analisar o processo de censitarização das avaliações externas com base na investigação da divulgação dos resultados do Saeb/Ideb do ensino médio em sua primeira edição censitária e se estruturou a partir da (i) descrição da evolução do Saeb/Ideb desde sua origem até as suas últimas edições, destacando as transições das abordagens amostrais para as censitárias; (ii) descrição e avaliação dos critérios mínimos estabelecidos para a divulgação de resultados das escolas participantes do Saeb/Ideb; e (iii) cálculo e análise das taxas de divulgação de resultados por escola do Saeb/Ideb 2017 para o ensino médio, considerando as desagregações em estratos adotadas na avaliação.

2 Avaliação do ensino médio no Saeb/Ideb: do amostral ao censitário

O Sistema de Avaliação da Educação Básica teve sua primeira edição oficialmente implementada no ano de 1990, com testes aplicados para amostras de estudantes matriculados nas séries ímpares do ensino fundamental público, então denominado Ensino de 1º Grau. Relatório produzido sobre essa primeira edição (INEP, 1994) registra que a nomenclatura inicialmente adotada para a avaliação era “SAEP – Sistema Nacional de Avaliação das Escolas Públicas de 1º Grau” e que apenas após a aplicação e coleta de dados decidiu-se pela mudança da sigla e a incorporação da educação básica para possibilitar uma eventual inclusão da avaliação do então denominado 2º Grau, hoje ensino médio. A segunda edição da

avaliação realizada em 1993, no entanto, repetiu a mesma abrangência e metodologia da aplicação de 1990.

Em 1995, ocorre uma reformulação no Saeb que muitos autores consideram uma importante guinada na avaliação em larga escala nacional (BONAMINO; SOUZA, 2012; BLASIS, 2013; BROOKE et al., 2015). Trata-se da adoção da Teoria de Resposta ao Item, que inaugurou a possibilidade da comparabilidade longitudinal da avaliação, associada à fixação de seu público-alvo nas séries/anos finais dos três segmentos da educação básica: os anos iniciais do Ensino Fundamental (4ª série/5º ano), os anos finais do ensino fundamental (8ª série/9º ano) e, pela primeira vez, o ensino médio, com testes e questionários aplicados a estudantes matriculados na 3ª série do segmento.

O público-alvo delimitado na edição de 1995 foi replicado nas quatro edições seguintes do Saeb (1997, 1999, 2001 e 2003), período em que continuou a ser avaliado apenas de forma amostral, não produzindo resultados para as unidades escolares.

Riether e Rauter (2000, p. 149) revelam que o fator preponderante para a opção pela avaliação de caráter amostral e para a definição dos tamanhos de amostras era a obediência “à disponibilidade de recursos para realização do Saeb a cada ciclo”, lançando luz sobre o peso dos custos de aplicação e planejamento para a tomada de decisão relacionada à abrangência da avaliação até então. Os autores alertam que as extrapolações de resultados para unidades escolares participantes eram inviáveis e equivocadas devido à questão da representatividade das amostras planejadas.

É na edição de 2005 que ocorre o primeiro movimento de ampliação de estratos da avaliação para abordagens censitárias. Nesta ocasião, apenas os estratos relacionados ao ensino fundamental passaram a tomar as escolas públicas como unidades de resultado da avaliação, o que aqui denominamos como o processo de censitarização. Essa nova abordagem do Saeb foi denominada de Prova Brasil e foi utilizada a partir de então para a proposição e cálculo do Ideb.

Machado e Alavarse (2015) destacam que, dentre as motivações para essa ampliação do universo da avaliação, estava a alegação de que antes, com a divulgação do Saeb apenas por Unidades da Federação, as unidades escolares não se reconheciam nos resultados divulgados. Os autores consideram que a disponibilização de resultados por unidade escolar passou a possibilitar a reflexão sobre o trabalho que é realizado no cotidiano das escolas, como também o estabelecimento de “metas e prioridades para a continuidade das ações coletivas nas redes e nas escolas na constante busca da melhoria da sua qualidade” (p. 75). Os autores destacam ainda – em diálogo com Franco, Alves e Bonamino (2007) e Sousa e Lopes (2010) – que a expansão dos resultados calculados por unidades escolares impulsionou questionamentos acerca da qualidade da educação por parte da sociedade em geral, bem como as investigações de pesquisadores e gestores sobre o tema.

Blasis (2013, p. 253) acrescenta ao rol das vantagens da reformulação de 2005 o potencial de monitoramento das políticas, ponderando que “o caráter censitário da Prova Brasil e a projeção de metas bianuais do Ideb se tornou

ferramenta para o acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”

A avaliação censitária do Saeb e o cálculo do Ideb por escola, entretanto, mantiveram-se restritos aos segmentos avaliados do ensino fundamental até a edição de 2015, permanecendo o ensino médio avaliado apenas em caráter amostral. É apenas na edição de 2017 que o Saeb passa a avaliar também de forma censitária as escolas do ensino médio brasileiro. A medida foi estabelecida a partir da reformulação do sistema de avaliação proposta na Portaria Ministerial Nº 564, de 19 de abril de 2017 (BRASIL, 2017).

Além das justificativas já mobilizadas à época da ampliação censitária no Ensino Fundamental, no caso do ensino médio foi acrescida a alegação de que, por falta de indicadores educacionais para esta etapa de ensino, as redes e a imprensa acabavam por utilizar o “Enem por escola” para este fim, medida inadequada e pouco precisa segundo a avaliação da equipe do Ministério da Educação e do Inep, que optou naquele momento por descontinuar o cálculo do Enem por escola com a criação do ensino médio Censitário no Saeb (TOKARNIA, 2017).

A aplicação censitária do ensino médio foi replicada na edição de 2019, última realizada antes do anúncio dos planos de ampliação do Saeb para todos os anos escolares.

3 Critérios para a divulgação dos resultados do Saeb/Ideb

A censitarização do Saeb e do Ideb até aqui demonstrada não se reflete automaticamente na universalização da divulgação dos resultados das escolas e estratos participantes da avaliação. Isto porque são empregados critérios para que as escolas selecionadas para a aplicação dos testes tenham seus resultados publicizados. Com relação à edição de 2017, a Nota Técnica informativa do Ideb (INEP, 2019) atesta que três critérios foram considerados para a exclusão dos resultados do Ideb das escolas pertencentes ao público-alvo da avaliação: (i) por solicitação da própria escola ou Secretaria de Educação, (ii) por ausência de taxa de aprovação calculada, e (iii) por taxa insuficiente de participação de alunos previstos no Saeb.

O terceiro critério empregado é com folga o que mais atingiu unidades escolares e inviabilizou a divulgação do indicador na Edição de 2017. Mais de 25.000 unidades escolares não tiveram seus resultados divulgados por não atingirem a participação mínima de 80% dos estudantes declarados no Censo Escolar no dia da aplicação dos testes.

Esta taxa de participação mínima foi fixada neste patamar a partir da edição de 2015 do Saeb, motivada principalmente pelo estabelecimento legal desse parâmetro no Art. 11 da Lei que rege o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), tornando o emprego do critério não mais apenas vinculado a deliberações administrativas ou técnicas do Inep, mas uma obrigação legal imposta ao Instituto e às escolas e municípios participantes da avaliação.

É importante observar, no entanto, que na edição de 2015 houve um recuo na decisão da aplicação desta taxa mínima após a aplicação das provas. O percentual mínimo aplicado foi diminuído para 50%, conforme registram documentos técnicos que não chegam a apresentar a justificativa para a revisão do

critério (INEP, 2016; INEP, 2018a). Assim sendo, é na edição de 2017 que o percentual mínimo de 80% dos estudantes previstos é integralmente observado.

Cabe dar destaque à posterior publicação da Lei que reinstalou e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (BRASIL, 2020b) e torna esse critério uma condicionalidade para o recebimento pelas redes públicas de ensino da complementação do valor anual por aluno (VAAR), correspondente a 2,5% da complementação realizada pela União aos recursos do fundo. Em outras palavras, os estados e municípios que não atinjam essa participação mínima passam, a partir da publicação da Lei, a sofrer impactos financeiros.

Na justificativa para a aplicação da taxa mínima de participação, somam-se ainda às obrigações legais e administrativas já relatadas, argumentos técnicos e metodológicos relacionados à precisão estatística dos resultados (INEP, 2016; INEP, 2020c) e a existência de denúncias de manipulação de resultados com base na seleção ou exclusão dos alunos participantes da aplicação dos testes. Essas denúncias são abordadas tanto em relatos jornalísticos (SEMIS, 2018; PITOMBO, 2018) quanto em estudos acadêmicos que debatem os efeitos da responsabilização, bonificação e *accountability* das avaliações externas em larga escala (CAPOCHI, 2017; CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008; FERNANDES, 2016).

Embora ainda seja alvo de muita discussão, divergência e polêmica, a fixação da taxa mínima de 80% de participação efetiva dos estudantes previstos no Censo Escolar para a divulgação dos resultados do Saeb e do Ideb de cada unidade escolar é uma realidade cujos impactos e extensão quantitativa podem ser mensurados, conforme detalhado a seguir.

4 Cálculo e análise das taxas de participação e divulgação de resultados do Saeb/Ideb 2017

Segundo dados do Inep (2018b), em 2017 participaram da aplicação dos testes e questionários do Saeb 5.458.065 estudantes distribuídos em 73.027 escolas. Especificamente em relação ao ensino médio, a avaliação alcançou um total de 1.459.747 estudantes.

Aplicados os critérios mínimos de participação, entretanto, o número de escolas participantes que obtiveram seus resultados divulgados sofre relevantes decréscimos. Para demonstrá-los, a presente pesquisa utilizou como fonte de dados as publicadas e atualizadas pelo Inep a cada nova edição do Saeb e Ideb (INEP, 2020a).

O quantitativo de escolas do ensino médio elegíveis para a participação do Saeb em 2017 em todo o território nacional segue detalhado por dependência administrativa na Tabela 01. A tabela também revela o quantitativo de escolas que alcançaram o critério mínimo de participação de estudantes para a divulgação de seus resultados na edição de 2017 segundo a mesma estratificação. Esta informação deriva da soma das escolas sinalizadas com o rótulo “ND - Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados” nas planilhas de divulgação de resultados (INEP, 2020a).

Tabela 1: Quantitativo de escolas participantes do Saeb/Ideb ensino médio por dependência administrativa e situação de divulgação dos resultados – Brasil – 2017

	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Total Geral
Total de Escolas Previstas	17.809	390	180	1.246	19.625
Escolas com resultados divulgados	8.510	139	101	855	9.605
Escolas sem resultados divulgados	9.299	251	79	391	10.020

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponíveis em INEP, 2020a

É possível observar que menos da metade (49%) das escolas previstas para a participação no Saeb/Ideb-ensino médio em 2017 teve seus resultados divulgados, o que revela uma baixa taxa de atendimento ao critério mínimo de participação de estudantes nesse estrato da avaliação.

Decompondo-se a análise das escolas por dependência administrativa, percebemos que a rede estadual de ensino acompanha o comportamento nacional, com aproximadamente 48% das escolas alcançando os requisitos mínimos para a divulgação dos resultados.

A este respeito, é importante destacar que a oferta da etapa de escolarização do ensino médio compete prioritariamente às redes de ensino estadual e do Distrito Federal, segundo o Art. 211 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988). Essa prioridade de oferta da etapa se reflete na grande proporção de escolas estaduais previstas para participarem da avaliação do ensino médio em 2017: mais de 90% (17.809 de 19.625) das escolas elegíveis a participarem da edição nesta etapa de ensino eram vinculadas à rede estadual. Isso ajuda a explicar o espelhamento das taxas de divulgação dos resultados dessa rede de ensino no observado em relação ao agregado geral.

Os dados relativos às escolas municipais revelam uma taxa de divulgação de resultados maior que a apresentada pela média nacional: 101 das 180 escolas previstas, aproximadamente 56%, alcançaram os critérios mínimos. Deve-se também levar em consideração que a oferta do ensino médio é pouco coberta por essa dependência administrativa, que deve atuar prioritariamente na oferta do ensino fundamental e da educação infantil. O percentual de escolas municipais do ensino médio previstas para o Saeb 2017 foi inferior a 1% do total, de acordo com os dados da Tabela 1.

Proporção de cobertura similar é apresentada pela rede federal no ensino médio, que correspondeu a apenas 2% das escolas previstas para participarem do Saeb em 2017. Curiosamente, considerando que está atrelada à mesma esfera de governo responsável pela organização e condução da avaliação, esta foi a rede de ensino com a menor taxa de divulgação de resultados desta edição, com apenas 36% das escolas participantes na etapa atendendo aos critérios estabelecidos.

As escolas da rede privada apresentaram os maiores percentuais nacionais de participação dentre as previstas para a avaliação do ensino médio, com 69% delas tendo os seus resultados divulgados. O caráter voluntário da participação dessas escolas, exigindo-se a inscrição e o pagamento de taxa de participação exclusivamente para este estrato (INEP, 2017), ajuda a explicar o destaque desta rede em relação ao cenário ora verificado.

Viabilizando a análise da variabilidade das taxas de participação por UF e dependência administrativa, a Tabela 02 apresenta o percentual de escolas participantes da edição de 2017 que alcançaram a participação mínima exigida para a divulgação de resultados, detalhados por esses estratos de avaliação.

Tabela 2: Percentual de escolas com taxa de participação superior a 80% no Saeb/Ideb Ensino Médio – 2017, por UF e Dependência Administrativa

UF	Dependência Administrativa				
	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Total Geral
AC	49%	57%	-	73%	52%
AL	66%	50%	-	71%	66%
AM	45%	23%	100%	64%	47%
AP	20%	0%	-	71%	26%
BA	36%	30%	52%	79%	38%
CE	97%	25%	-	74%	95%
DF	14%	43%	-	51%	26%
ES	72%	31%	100%	70%	70%
GO	79%	48%	60%	85%	79%
MA	64%	33%	33%	70%	63%
MG	57%	42%	70%	84%	58%
MS	25%	0%	100%	70%	29%
MT	29%	47%	-	62%	33%
PA	17%	33%	0%	62%	20%
PB	48%	30%	50%	62%	49%
PE	86%	8%	100%	65%	83%
PI	56%	60%	0%	62%	57%
PR	27%	19%	-	50%	28%
RJ	51%	26%	45%	62%	51%
RN	15%	25%	-	64%	21%
RO	54%	17%	-	72%	55%
RR	39%	0%	-	57%	39%
RS	36%	48%	41%	58%	38%
SC	25%	30%	80%	73%	28%
SE	47%	67%	-	65%	50%
SP	42%	46%	59%	76%	44%
TO	64%	38%	-	68%	64%
Total Geral	48%	36%	56%	69%	49%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponíveis em INEP, 2020a

Os dados revelam grande variabilidade da proporção de escolas do ensino médio com resultados divulgados entre as Unidades da Federação. Considerando os agregados gerais, observamos que enquanto no estado do Ceará 95% das escolas que responderam aos testes alcançaram o critério mínimo de participação, no estado do Pará apenas 20% das escolas cumpriram o critério.

Quando verificamos apenas as escolas vinculadas às redes estaduais de ensino, essa variabilidade é ainda mais acentuada, tendo o estado do Ceará novamente como o que mais alcançou o critério mínimo nas escolas da rede (97%),

enquanto no Distrito Federal apenas 14% das escolas participantes conseguiram garantir que 80% dos estudantes previstos estivessem presentes na aplicação.

A rede privada é a que apresenta o comportamento mais homogêneo entre os estados da Federação, com desvios máximos de 16 pontos percentuais para cima, no caso do estado de Goiás, e 19 pontos percentuais para baixo, no caso do estado do Paraná, tendo como referência a média nacional de 69% apresentada pela rede. Mais uma vez, o caráter voluntário e por adesão das escolas desse estrato pode ajudar a explicar esse comportamento.

Quanto às redes federal e municipal de ensino, é preciso novamente reconhecer que alguns estados contam com um quantitativo muito reduzido de escolas nesses estratos, o que deve ser considerado um atenuador na interpretação do alcance total (100%) ou nulo (0%) registrados na Tabela 2. Em todas as ocorrências dos dois extremos, verifica-se um quantitativo inferior a 3 escolas nos estratos avaliados.

Para subsidiar as análises comparativas relacionadas ao alcance das taxas mínimas de participação no Saeb/Ideb ensino médio – 2017, a Tabela 03 registra os dados da avaliação nacional desta edição e estrato, bem como os dados aferidos nas demais etapas avaliadas (Anos Iniciais e Anos finais do Ensino Fundamental) e também os dados mais recentes divulgados, da edição de 2019, o que permite um acompanhamento da evolução do cenário.

Tabela 3: Percentual de escolas com taxa de participação inferior a 80% no Saeb/Ideb por etapa de avaliação – Brasil – 2017 e 2019

Etapa	Edição	Total de escolas participantes	Escolas com participação <80%	Percentual de Escolas com <80%
Anos Iniciais	2017	46.756	5.235	11%
	2019	45.684	3.527	8%
Anos Finais	2017	35.677	10.139	28%
	2019	35.682	5.962	17%
ensino médio	2017	19.625	10.020	51%
	2019	18.516	6.435	35%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponíveis em INEP, 2020a e INEP, 2019

Percebe-se que a proporção de escolas com participação inferior a 80% e que, portanto, não tiveram os seus resultados divulgados, aumenta consideravelmente à medida que se avança pelas etapas de escolarização. Na edição de 2017, apenas 11% das escolas dos anos iniciais não alcançaram o critério mínimo estabelecido pelo Inep. Nos anos finais do ensino fundamental, esse percentual salta para 28%, duas vezes e meia a mais que na etapa anterior. O impacto é ainda maior nas escolas do ensino médio, em que 51% das escolas participantes não alcançam o critério, quase cinco vezes a proporção do cenário apresentado nos anos iniciais.

Ao compararmos os dados da edição de 2017 aos alcançados na edição de 2019, percebemos que o déficit foi atenuado neste intervalo em todas as etapas avaliadas. A proporção de escolas sem resultados divulgados caiu 3 pontos percentuais nos anos iniciais, 11 pontos percentuais nos anos finais e 16 pontos percentuais no ensino médio. Embora tenha alcançado o maior decréscimo

observado entre os três segmentos de escolarização, o ensino médio permaneceu com a maior defasagem de resultados divulgados por escola, alcançando 35% daquelas que participaram na edição de 2019, em contraste com os 8% e 17% aferidos no primeiro e segundo segmentos, respectivamente.

5 Condicionantes e desdobramentos do cenário de divulgação de resultados

É possível eleger dois eixos de análise quanto aos fatores que contribuem para as baixas taxas de divulgação de resultados verificadas no Saeb/Ideb do ensino médio: as características endógenas de seu público-alvo e as opções técnicas e metodológicas adotadas pela avaliação.

Desde o senso comum até os debates acadêmicos, um dos argumentos mais mobilizados para explicar os problemas e deficiências qualitativas no ensino médio no Brasil é a motivação e o engajamento dos cursistas desta etapa de escolarização. Em pesquisa de abrangência nacional realizada sobre o tema, Abramovay e Castro (2003) constataram que três quartos dos professores elegeram o desinteresse dos estudantes como o principal problema da escola de ensino médio, impressão também compartilhada por cerca de 60% dos próprios estudantes que participaram da pesquisa.

O que é chamado de desinteresse ou falta de engajamento desse público, e que certamente impacta os resultados alcançados e até mesmo o absenteísmo no dia de aplicação das avaliações, pode estar relacionado com várias questões características dessa faixa etária. Uma delas é a maior influência e envolvimento nas dinâmicas e problemas familiares nessa etapa de transição para a vida adulta, com destaque para os impactos da condição socioeconômica que muitas vezes acrescem responsabilidades e tarefas aos jovens do ensino médio. Relatório do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa 2015 (OECD, 2017) revelou que 43,7% por cento dos estudantes brasileiros participantes da avaliação trabalhavam de forma remunerada antes ou depois da escola, enquanto a média dos países da OCDE era de 23,3%. Adicionalmente, 79,8% dos estudantes brasileiros que responderam à avaliação declararam que desenvolvem tarefas domésticas e cuidados com familiares no período extraescolar.

O estudo internacional ainda chama atenção para outro potencial condicionante que impacta o sentimento dos estudantes com relação aos testes e que, conseqüentemente, pode comprometer a presença nas datas de sua aplicação: aproximadamente 80% dos respondentes brasileiros afirmaram que frequentemente se preocupam com eventuais dificuldades na realização de provas e que se sentem muito ansiosos mesmo quando se consideram adequadamente preparados para elas.

Há que se considerar ainda que é nesse segmento da Educação Básica – ensino médio – que se observam as maiores taxas de abandono e evasão escolar, o que também afeta os quantitativos de alunos presentes no dia da avaliação. O Relatório “Panorama da distorção idade-série no Brasil” (UNICEF, 2018) adiciona ao rol de fatores intervenientes a defasagem idade-série resultante das reprovações acumuladas nesse segmento e afirma que “em muitos casos, o que ocorre é que os estudantes que estão em atraso acabam abandonando a escola” (p. 5).

Por fim, questões relacionadas à baixa identificação dos estudantes com os objetivos e as estruturas de organização escolar, curricular e metodológica são apontadas até mesmo pelo Ministério da Educação como a origem de sua desmotivação e desinteresse (BRASIL, 2018). A escola, principalmente a de ensino médio, tem sido considerada pouco atrativa para a manutenção da frequência e do engajamento do estudante do século XXI.

Somam-se a essas especificidades do público-alvo características do próprio processo de avaliação que também contribuem para o cenário discutido.

Uma especificidade técnica do Saeb que pode estar relacionada ao impacto nas taxas de participação é a arbitração pela data de aplicação dos testes no último trimestre do ano. Se observado o argumento de que a avaliação se direciona ao final de cada segmento educacional analisado, esta opção é bastante justificável por se aproximar ao máximo de suas datas conclusivas.

Entretanto, sabe-se que é no mesmo período e pelo mesmo argumento que estados e municípios que realizam suas próprias avaliações vão a campo, submetendo por vezes o mesmo estudante ao cansaço e à hiperexposição à múltiplas aplicações de testes externos, além daqueles já relacionados à rotina escolar, como provas bimestrais e finais.

A ocorrência do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e dos vestibulares locais também se dá no mesmo período do ano letivo e, embora a sua aplicação não concorra com as datas exatas do Saeb, já que são aplicados aos finais de semana, os estudantes envolvidos na preparação e nos estudos para os exames podem também priorizá-los em detrimento à participação em avaliações voluntárias e com baixo impacto individual. É o que também atestou Soares (2012, s/p.), quando afirmou mesmo antes do advento da censitarização desta etapa no Saeb que “no ensino médio é fácil entender a grande taxa de ausência: a Prova Brasil é aplicada depois que os alunos fizeram o ENEM e não é obrigatória. Assim não tem nenhum interesse para os alunos.”

Pondera-se ainda que no final do ano letivo da última série do ensino médio é mais provável a observação de estudantes que evadam da escola ou diminuem a sua frequência em decorrência de seu status de aprovação e sucesso escolar ao longo do ano, incluindo estudantes que entendam ser irreversível uma eventual reprovação e também aqueles que, decorridos três quartos do ano letivo, entendam que já cumpriram os requisitos mínimos para sua aprovação e para a conclusão desta etapa de escolarização.

Outra opção técnica relacionada ao calendário que pode ter afetado particularmente a edição 2017 do Saeb/Ideb do ensino médio foi a pouca antecedência entre o anúncio da decisão de universalizar a avaliação e a data de início das aplicações. Observa-se que, segundo a Portaria Nº 447, de 24 de maio 2017 (INEP, 2017), o intervalo entre as duas ações foi de apenas cinco meses. A Portaria estabelece ainda como pré-requisito de participação das escolas o preenchimento do Censo Escolar do ano corrente a partir de 31 de maio, ou seja, apenas uma semana após a publicação da Portaria, bem como o correto preenchimento da edição anterior do Censo (em 2016), ação já prescrita na data de publicação do regulamento da avaliação.

A pouca antecedência, associada à censitarização não paulatina da avaliação para esse estrato, pode ter inviabilizado a correta instrução e mobilização das redes de ensino e de seus estudantes para a relevância e os objetivos da avaliação. Reforça essa percepção a análise de que a proporção de unidades escolares sem resultados divulgados no ensino médio caiu de 51% para 35% na edição seguinte, quando a decisão inédita de universalizar a avaliação para o estrato já apresentava dois anos de exposição nacional.

Quando contrastamos o cenário de baixas taxas de participação dos estudantes previstos no ensino médio com os objetivos assumidos para o Saeb, os condicionantes aqui debatidos ganham ainda mais relevância à consideração dos formuladores e gestores da avaliação externa em larga escala do país. Afinal, para “avaliar a qualidade da educação nacional e, assim, oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas educacionais” (INEP, 2017), é necessário garantir primeiramente que os critérios para divulgação dos resultados sejam amplamente atendidos e que eles possam ser entregues às unidades escolares e redes para a correta análise e interpretação, imprescindíveis para o monitoramento e reorientação educacional.

6 Considerações finais

Embora existam prerrogativas legais, critérios normativos e benefícios técnicos apontados pela área acadêmica e demonstrados no presente estudo, a adoção da taxa mínima de participação de 80% dos estudantes previstos para a divulgação dos resultados das escolas e estratos participantes do Saeb e do Ideb tem impactado a produção e os usos previstos para as informações educacionais, especialmente para as escolas do ensino médio, como aqui demonstrado.

A censitarização da aplicação dos testes para toda a Educação Básica tende a acirrar esses impactos, já que o público-alvo desenhado para o futuro da avaliação deve ser acrescido em volumes incomparáveis, considerando as oito novas séries/anos incluídas e a alteração da periodicidade para anual, sem mencionar o acréscimo das áreas disciplinares hoje não avaliadas censitariamente.

As recentes vinculações financeiras ao critério de participação mínima estabelecidas pelo Fundeb representam outro importante potencializador dos efeitos das taxas mínimas de participação, ampliando o caráter de alto impacto dos resultados do Saeb e do Ideb e reforçando a necessidade de garantir medidas que promovam a melhoria dos baixos indicadores de divulgação dos resultados identificados.

O levantamento realizado das causas e condicionantes das baixas taxas de participação no ensino médio elencou elementos intra e extraescolares, incluindo o engajamento e o perfil dos estudantes dessa etapa escolar. Entretanto, acredita-se que é nos elementos mais relacionados à organização da avaliação, principalmente os derivados do calendário de realização e das estratégias de mobilização das redes, em que residem as melhores possibilidades de intervenção no cenário. É necessário, portanto, que medidas sejam planejadas e capitaneadas pelos condutores da Política Nacional de Avaliação.

Os dados expostos e debatidos demonstraram grande variabilidade das taxas de divulgação de resultados entre as Unidades da Federação, o que pressupõe

diferentes graus de mobilização e preparação para a aplicação dos testes e questionários. Estudos centrados nas boas práticas e experiências das redes e estratos da avaliação que conseguiram apresentar taxas de participação adequadas ajudariam a identificar as medidas implementadas, as quais poderiam ser replicadas pelas redes e unidades de ensino em que esse indicador apresenta níveis mais preocupantes.

A divulgação dos erros estatísticos pelo órgão central organizador do Saeb e do Ideb também ajudaria a melhor justificar a adoção do critério mínimo de participação para a divulgação dos resultados e, associada à elucidação oficial dos impactos na variação dos resultados das unidades escolares, promoveria adicionalmente a maior mobilização das redes de ensino participantes.

Embora este estudo tenha priorizado a análise dos impactos do estabelecimento das taxas de participação para as unidades escolares, a investigação do fenômeno e de suas consequências considerando também os estratos municipais e estaduais representaria um importante desdobramento. É possível ainda elencar outras dimensões relacionadas ao cenário de censitarização das avaliações externas que não foram aqui aprofundadas e que são passíveis de investigação e de consideração pelos propositores e executores das ações de avaliação. Destacamos eventuais estudos de correlação das proficiências médias alcançadas com as taxas de participação aferidas ou o levantamento de outros fatores associados a essas taxas; o inventário pormenorizado do impacto sobre o aporte de recursos financeiros e logísticos que seriam necessárias para a ampliação proposta para a avaliação, em diálogo com os objetivos assumidos por ela; a viabilidade de interpretação e intervenção pedagógica e gestora, considerando os tempos de retorno das devolutivas da avaliação aos estratos e unidades, que será ainda mais estrangulado a partir da adoção do ciclo anual; entre outras.

Dessa maneira, a orientação e o embasamento das decisões pela ampliação da abrangência do Saeb estariam ancorados por evidências científicas e, possivelmente, mais bem recepcionadas pelos atores envolvidos no debate e na prática educacional.

Referências

ABRAMOVAY, Míriam; CASTRO, Mary Garcia. **Ensino médio**: múltiplas vozes. Brasília: UNESCO, MEC, 2003. 662p. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000069.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BLASIS, Eloisa de. Avaliações em larga escala: contribuições para a melhoria da qualidade na educação. **Cadernos cenpec**, São Paulo, Nova série, [S.l.], v. 3, n. 1, dez. 2013. ISSN 2237-9983. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/213/227>. Acesso em: 18 jan. 2021

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: Interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 73-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República: [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Portaria Nº 564, de 19 de abril de 2017. Altera a Portaria MEC no 482, de 7 de junho de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica e dá outras providências. MEC. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 de abril de 2020. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de Implementação do Novo Ensino Médio**. MEC/CONSED, Brasília, df, 2018. Disponível em: <http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/Guia.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Portaria Nº 458, de 05 de maio 2020. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. MEC. **Diário Oficial da União**. Brasília, 06 de maio de 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 de dezembro de 2020b (edição extra). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BROOKE, Nigel; ALVES, Maria Tereza Gonzaga; OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita de. Seção 2 – As avaliações chegam à maioridade – Introdução. In: BROOKE, N.; ALVES, M. T. G.; OLIVEIRA, L. K. M. **A avaliação da educação básica: a experiência brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. P. 85-92.

CAPOCCHI, Eduardo Rodrigues. **Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Acesso em: 15 dez. 2020.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARAES, José Luiz. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a14.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FERNANDES, Reynaldo. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. **Em aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 99-111, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3154>. Acesso em: 09 set. 2020.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima.; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & sociedade**, Campinas, v.28, n.100, especial, p. 989-1014, out. 2007.

INEP. **Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica: objetivos, diretrizes, produtos e resultados**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1994. 34p. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002195.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

INEP. Portaria Nº 87, de 7 de maio 2009. **Diário Oficial da União**, Nº 86, sexta-feira, 8 de maio de 2009. Seção 1, p. 48.

INEP. **Nota informativa Ideb 2015**. Brasília, DF: INEP, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/33352588/NOTA_INFORMATIVA_DO_IDEB_2015. Acesso em: 16 dez. 2020.

INEP. Portaria Nº 447, de 24 de maio 2017. **Diário Oficial da União**, n. 99, quinta-feira, 25 de maio de 2017. Seção 1, p. 21-22.

INEP. **Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015**: panorama da década. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018a. 154p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/livro_saeb_2005_2015_completo.pdf. Acesso em: 02 dez. 2020.

INEP. **Press Kit Saeb 2017**. Brasília, DF: INEP, 2018b. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/presskit_saeb2017.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

INEP. **Nota Informativa do Ideb 2017**. Brasília, DF: INEP, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Informativa_Ideb_2017.pdf. Acesso em: 24 set. 2020.

INEP. **Planilhas do Ideb**. Brasília, DF: INEP, 2020a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso em: 24 set. 2020.

INEP. **Nota Informativa do Ideb 2019**. Brasília, DF: INEP, 2020b. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/nota_informativa_ideb.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

INEP. **Resumo Técnico**: Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Versão Preliminar. Brasília, DF: INEP, 2020c. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf. Acesso em 16 dez. 2020.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar. Responsabilização ou controle da qualidade do ensino: a que serve a avaliação externa? **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, Vol. 25, n.48, p. 67-79, jan-abr. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/304446405>. Acesso em: 05 out. 2020.

OECD. **PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being**, PISA, OECD Publishing, Paris, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273856-en>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PITOMBO, João Pedro. Alunos dizem ter substituído colegas em testes para avaliar redes de ensino e premiar professores. **Folha de São Paulo**; 30 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/estudantes-de-sobral-berco-de-ciro-relatam-pressao-para-fraudar-provas.shtml>. Acesso em: 14 dez. 2020.

RIETHER, Marcos M.; RAUTER, Raíssa. A metodologia de amostragem do SAEB. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 81, n. 197, p. 143-153, jan./abr. 2000. Disponível em: <http://rbepold.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/968> Acesso em: 26 ago. 2020.

SEMIS, Lais. Sobral: 10 perguntas e respostas sobre as suspeitas de fraude na rede. **Nova escola**; 01 de outubro 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/12665/respostas-para-entender-as-denuncias-de-fraude-do-ideb-em-sobral>. Acesso em: 14 dez. 2020.

SOARES, José Francisco. ENEM no IDEB? Oportunidade ou Manipulação? [Entrevista concedida a Simon Schwartzman]. **Simon's Site**, 2012. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=3855>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SOUZA, Sandra Maria Zákia; LOPES, Valéria Virgínia. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, s/v, n. 46, p. 53-59, jan. 2010.

TOKARNIA, Mariana. MEC determina fim do Enem por escola; prova foca na seleção do ensino superior. **Agência Brasil**; 11 de março de 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-03/mec-determina-fim-do-enem-por-escola-prova-foca-na-selecao-do-ensino>. Acesso em: 14 jan. 2021.

UNICEF. **Panorama da distorção idade-série no Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idadeserie_no_Brasil.pdf. Acesso em: 1 maio 2020.

Informações complementares

Financiamento

Não se aplica.

Contribuição de autoria

Não se aplica.

Preprint, originalidade e ineditismo

Uma versão estendida e homônima deste artigo foi apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Estatísticas e Avaliação Educacional, oferecido pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em parceria com Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

Verificação de similaridades

O artigo foi submetido ao iThenticate, em 18 de dezembro de 2023, e obteve um índice de similaridade compatível com a política antiplágio da revista Pesquisa e Debate em Educação.

Consentimento de uso de imagem

Não se aplica.

Aprovação de Comitê de Ética em Pesquisa

Não se aplica.

Conflito de interesse

Não há conflitos de interesse.

Conjunto de dados de pesquisa

Não há dados disponibilizados.

Licença de uso

Os autores cedem à Revista Pesquisa e Debate em Educação os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution \(CC BY\) 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

Publisher

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Faculdade de Educação (FACED), Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP). Publicação no Portal de Periódicos da UFJF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

Editores

Wagner Silveira Rezende; Frederico Braida.

Formato de avaliação por pares

Revisão duplamente cega (*Double blind peer review*).

Sobre a autora

Danielle de Oliveira Costa

Graduada em Geografia (UNB). Especialista em Estatísticas e Avaliação Educacional (UFJF). Mestre em Geografia (UNB). Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3129143751223719>