

A política nacional de avaliação da educação básica e suas interferências na escola pública

The national policy for the evaluation of basic education and its interferences in the public school

Givanildo da Silva

*Professor do Centro de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Doutor em Educação (2019) pela Universidade Federal da Paraíba, Mestre em Educação (2015) e graduado em Pedagogia (2012) pela Universidade Federal de Alagoas. Integrante do grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE) UFAL/CNPq.
Email: givanildopedufal@gmail.com*

Edna Cristina do Prado

Doutora em Educação. Professora do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFAL. Líder do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE/UFAL/CNPq). Email: wiledna@uol.com.br

Inalda Maria dos Santos

*Doutora em Educação. Professora Adjunta do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, campus A. C. Simões, Maceió-Alagoas. Integrante do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional.
Email: inaldasantos@gmail.com*

Lana Lisiêr de Lima Palmeira

*Doutora e Mestra em Educação, Graduada em Direito, Licenciada em Pedagogia e Filosofia. Professora Adjunta da Universidade Federal de Alagoas, lotada na Faculdade de Direito de Alagoas e do Programa do Pós-graduação em Educação. Integrante do Grupo de Pesquisa em Gestão e Avaliação Educacional (GAE).
Email: lana.palmeira@arapiraca.ufal.br*

Resumo

A cultura da avaliação é resultado da redefinição do papel do Estado na concretização das reformas administrativas pós-1990. O objetivo da pesquisa foi dialogar sobre as interferências da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica na escola pública, por meio da portaria n. 10, de 8 de janeiro de 2021, que apresenta as novas diretrizes para o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB). A metodologia esteve pautada em uma perspectiva crítico-reflexiva, por meio da abordagem qualitativa e das pesquisas bibliográfica e documental. Os dados apontaram que a concretização da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica causa impactos no “chão” da escola pública, uma vez que a cultura avaliativa responsabiliza os profissionais da educação, tendo, como dimensão primária, a exposição da escola e de seu corpo técnico, por meio dos resultados expostos pelo SAEB.

Palavras-Chave

Cultura de Avaliação, Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, SAEB, Escola Pública.

Abstract

The culture of evaluation is the result of redefining the role of the State in implementing post-1990 administrative reforms. The objective of the research was to discuss the interferences of the National Policy for the Evaluation of Basic Education in public schools, through ordinance no. 10, of January 8, 2021, which presents the new guidelines for the Basic Education Assessment System (SAEB). The methodology was based on a critical-reflexive perspective, through the qualitative approach and bibliographic and documentary research. The data showed that the implementation of the National Policy for the Evaluation of Basic Education causes impacts on the “ground” of the public school,

since the evaluative culture holds education professionals responsible, having, as a primary dimension, the exposure of the school and its body through the results exposed by the SAEB.

Keywords

Evaluation Culture, National Policy for the Evaluation of Basic Education, SAEB, Public school.

Introdução

A cultura da avaliação¹ estandardizada nas escolas brasileiras surgiu na década de 1980, tendo suas primeiras experiências nos estados do Rio Grande do Norte e do Paraná (CHIRINÉIA; BRANDÃO, 2015). Ela é resultado da redefinição do papel do Estado na concretização das reformas instauradas, cujo objetivo foi reduzir o seu tamanho e responsabilizar as diferentes áreas sociais pelas questões inerentes às suas funções.

A redefinição do papel do Estado, no Brasil, teve como marco temporal a década de 1990, mais precisamente o ano de 1995, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a liderança do economista Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira.

No contexto da reforma do Estado, na década de 1990, mecanismos de avaliação do setor público foram evidenciados como ferramentas para melhorar a qualidade do serviço ofertado, responsabilizando, diretamente, os servidores públicos pelos resultados oriundos dos diferentes setores sociais. Assim, a reforma teve como princípio teórico-normativo o Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado (1995), formulado pelo ministro do MARE e seus colaboradores.

A referida reforma justificou-se, segundo seus idealizadores, pela necessidade de tornar o Estado mais competitivo internacionalmente, respondendo à crise econômica de 1980 e à crescente globalização, que emergia nos países em desenvolvimento. Na perspectiva de Bresser-Pereira (1999), a nova orientação para a administração pública foi inspirada na lógica do mercado, transportando para o serviço público as bases que regem o setor privado, na intenção de tornar o Estado mais democrático, mais acessível e mais eficiente.

Desse modo, o Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado (1995) apresentou que a principal mudança oriunda da reforma seria o rompimento com a administração burocrática, a qual deixava o serviço do Estado moroso, para a execução da administração gerencial, cujos princípios baseavam-se na agilidade da ação, por meio de práticas como a privatização e a criação de Organizações Sociais, que teriam a função de estar vinculadas ao Estado em ações, até então, de sua responsabilidade (saúde, educação, entre outras) e, especialmente, a concretização da diminuição do Estado na sua ação social.

A administração pública gerencial visava à descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais, e administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos; ao controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; à administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento ao cidadão-cliente (BRESSER-PEREIRA, 1999).

No contexto da educação, as mudanças estiveram centradas na efetivação de políticas

¹ A construção de uma cultura de avaliação nos sistemas e nas redes de ensino é uma herança das políticas educacionais da década de 1990, especialmente pós-reforma, no âmbito da redefinição do papel do Estado. A cultura da avaliação sistematiza os postulados da gestão gerencial na busca de responsabilização dos profissionais da educação e na estruturação de princípios mercadológicos no espaço da escola pública.

educacionais que dialogavam com as proposições da administração pública por meio de novos modelos de gestão, de descentralização dos sistemas educacionais, de flexibilização curricular, de políticas compensatórias, de programas focalizados, de políticas de resultado e responsabilização e de um financiamento da educação pautado no ensino fundamental, como preconizavam os organismos multilaterais (CASTRO, 2008).

A partir de 1995, foram criados diferentes mecanismos de controle e de responsabilização, em busca de resultados junto aos profissionais da educação, destacando-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), objetivando avaliar as redes e as escolas de todo o país, na perspectiva de monitorar as aprendizagens dos estudantes, bem como direcionar os principais conteúdos a serem trabalhados por meio do currículo escolar, gerando mudanças na organização das escolas e na concepção de avaliação de aprendizagem.

Desse modo, o pontapé inicial para a cultura da política de avaliação foi dado no cenário da reforma do Estado na década de 1990. A partir da criação do SAEB foram instaladas outras políticas, na mesma perspectiva, dialogando com os princípios da gestão gerencial e das normativas que responsabilizam a comunidade escolar e local pelos resultados educacionais.

O objetivo da presente pesquisa foi dialogar sobre as interferências da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica na escola pública, por meio da portaria n. 10, de 8 de janeiro de 2021, que apresenta as novas diretrizes para o SAEB, tendo, como ponto de partida, a compreensão de que essas políticas são oriundas de um modelo de educação pautado na concepção mercadológica, apontando a eficiência, a eficácia e a produtividade como ações para o “chão” da escola, respondendo às orientações da gestão gerencial.

A metodologia esteve pautada em uma perspectiva crítico-reflexiva, por meio da abordagem qualitativa e das pesquisas bibliográfica e documental, sendo utilizadas as portarias n. 10, de 8 de janeiro de 2021 e a n. 458, de 5 de maio de 2020, as quais estabelecem parâmetros e fixam diretrizes gerais para a implementação do SAEB, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.

O texto está estruturado em três seções que se completam, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, dialoga-se sobre a gestão gerencial e a cultura de responsabilização, resultado da reforma do Estado, em 1995; na segunda, evidencia-se a cultura das avaliações no sistema da educação brasileira, resgatando as principais políticas que foram construídas pós-1990; e, por fim, na terceira seção, reflete-se acerca da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, por meio das portarias n. 458, de 5 de maio de 2020 e a n. 10, de 8 de janeiro de 2021, que regulamentam as avaliações em larga escala no contexto do SAEB.

A gestão gerencial e a cultura de responsabilização

A administração pública gerencial teve sua origem no movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980, e baseou-se principalmente nos modelos inglês e estadunidense (PAULA, 2005). O projeto político dessa concepção de administração enfatiza a eficiência, baseando-se nas recomendações dos organismos multilaterais e no movimento gerencialista, por meio das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Há ênfase na separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais, tendo a centralização nos processos decisórios no que se refere à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular. O gerencialismo é a abordagem de gestão pública, enfatizando a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público (PAULA, 2005).

No contexto brasileiro, o gerencialismo foi desenvolvido durante o período da redefinição do papel do Estado, por meio da reforma posta no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, evidenciada no Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado (1995). A postura dos reformadores estava pautada na perspectiva de reduzir o tamanho do Estado, concretizando parcerias e incentivando a participação da sociedade nas atividades essenciais de sua incumbência, entre elas, a educação. Os serviços essenciais que tinham como princípio o atendimento à sociedade foram transportados para as organizações sociais, de caráter privado, objetivando alcançar o princípio da privatização.

A qualidade total foi um dos aspectos que foram difundidos na efetivação da reforma estatal, repercutindo a defesa de que o serviço público necessitava ser mais eficiente com a finalidade de atender as demandas da sociedade. O controle de qualidade total é uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público por adotar vários critérios de excelência (SOUZA; OLIVEIRA, 2003), como pressupostos mercadológicos. Assim, a administração pública gerencial inspirou-se na administração de empresas (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Na visão de Castro (2008, p. 391):

A gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos.

A evidência posta nas reformas da gestão gerencial esteve atrelada à concepção de modernização, oriunda da globalização e dos ditames do mercado, resultando em ações que reverberaram em todas as instâncias públicas, com destaque para a educação. A gestão gerencial apresentou, por meio das políticas educacionais, itinerários que possibilitaram a reorganização do projeto de educação para o país, justificando-se pela busca da qualidade, discurso presente nas reformas pós-1990, a partir da execução de políticas de avaliação de desempenho.

A defesa pelo sucesso escolar dos estudantes, tendo como estratégia de acompanhamento a ênfase nos resultados e nos indicadores de desempenho, os quais se constituíram como um fator crucial de modernização da gestão educativa, foi uma das características marcantes no contexto da política educacional pós-1990 (CASTRO, 2008). A gestão gerencial sinalizou, ainda, a cultura da responsabilização para os profissionais da educação, como dimensão do Estado Avaliador, com a finalidade de concretizar a descentralização, um dos princípios disseminados na reforma.

A descentralização, na perspectiva dos reformadores, era um elemento político que apresentava controle por parte do Estado em meio às decisões, ao mesmo tempo em que era possível diminuir o seu tamanho, respondendo aos princípios do modelo de gestão em pauta. Desse modo, “[...] em todo o setor público, passa-se a admitir o modelo de gestão descentralizada, com participação dos usuários/clientes, que vão influenciar a formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional” (CASTRO, 2008, p. 392).

Na visão de Casassus (1995), a descentralização propagada pelos reformadores estatais está condicionada ao princípio da desconcentração, no qual o Estado exime-se de sua função e transfere as responsabilidades para o local no qual as políticas acontecem. Assim, o município e a escola tornam-se espaços de concretização de ideias formuladas pelo Estado, sendo os locais, por excelência, para a efetivação de ações necessárias para o alcance dos resultados exigidos por ele. Há, na verdade, uma transferência de atribuições e responsabilidades, com a finalidade de responder positivamente aos anseios da política macro,

formulada pelos órgãos superiores.

O modelo gerencial busca estabelecer uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica, do controle de qualidade e da lógica do mercado, procurando “[...] desenhar ágeis mecanismos de avaliação de resultados, programas eficazes de compensação educativa, programas de emergência; de desenhar sistemas de informação e investigação para a tomada de decisão, como fórmulas destinadas a aumentar a capacidade de gestão” (CASTRO, 2008, p. 393), orientados para a racionalização, a eficiência e a eficácia.

Com a finalidade de alcançar os objetivos propostos, os agentes promotores da reforma estatal, juntamente com as políticas desenhadas pelos organismos internacionais, intensificaram as mudanças no contexto da gestão escolar, do currículo e da avaliação da aprendizagem, rompendo com a perspectiva da gestão democrática e salientando os postulados da gestão gerencial, agregando ao gestor escolar e demais profissionais a responsabilidade pelos resultados da escola.

As proposições gerenciais estiveram centradas na cultura da avaliação, com a intensificação de testes padronizados, na perspectiva de construir um modelo avaliativo padronizado, respondendo aos apelos do modelo gerencial; o currículo, diagnosticado como o coração da escola (CANDAU, 2013), foi reduzido ao rol de conteúdos essenciais, postos nos testes, sendo caracterizado como prescritivo e fragmentado, a fim de atingir as habilidades necessárias para que os estudantes respondessem às avaliações padronizadas; o papel da gestão escolar, nesse modelo, pode ser destacado como uma dimensão burocrática e supervisora, “[...] cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos” (BARROSO, 2006, p. 52), além de supervisionar o trabalho dos demais profissionais.

Na perspectiva de Souza e Oliveira (2003, p. 879), as políticas educacionais estiveram centradas na lógica do mercado, reconfigurando os princípios educacionais e as proposições da legislação educacional.

Pautados na ideia de quase-mercados, no Brasil, as iniciativas de avaliação desencadeadas pelo poder executivo federal a partir dos anos 90 reproduzidas com adaptações por diversos sistemas estaduais e municipais de educação, têm servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade.

Essas políticas desencadeadas pelas orientações da gestão gerencial têm como condução os princípios da participação, da autonomia e da descentralização. No entanto, esses princípios divergem da concepção defendida pelos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, os quais lutavam por espaço de decisão e de consolidação de políticas participativas. Na visão de Castro (2008), houve uma ressignificação dos princípios democráticos, defendidos nas décadas anteriores a 1990, adequando-os aos ditames da lógica gerencial. Nessa perspectiva, a autora (2008, p. 403-404) menciona que:

A autonomia passa a ser entendida como consentimento, como forma de construir uma cultura de organização de empresa; a descentralização passa a ser mais uma desconcentração de responsabilidades de poder, congruente com a “ordem espontânea” do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência econômica; a participação é, essencialmente, uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consenso.

Compreende-se a lógica contraditória que foi construída para responder aos apelos do

mercado, por meio da gestão gerencial. Percebe-se, ainda, a contradição quando é verificada a legislação que direciona as práticas educacionais, mais precisamente a Constituição Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, quando enfatizam a relevância da gestão democrática e da participação, como dimensões necessárias para a construção de um espaço social que tenha, como característica, a identidade da comunidade escolar e da autonomia, mesmo que relativa, dos atores escolares na condução das propostas educacionais.

Em meio às questões discutidas, reflete-se que os princípios postos nos dispositivos legais estão sendo desconsiderados na perspectiva de construir um modelo de sociedade/educação, que seja condizente com as propostas gerenciais, especialmente na possibilidade de construção de uma cultura de responsabilização, resultado da reforma do Estado, em 1995.

A cultura das avaliações no sistema educacional brasileiro

As políticas educacionais, no Brasil, no campo da avaliação e dos sistemas de educação datam da década de 1990, quando foi possível o desenvolvimento de um modelo de avaliação, pautado em uma concepção de responsabilização do trabalho dos profissionais da educação. O governo federal criou, em 1990, o SAEB, com o intuito de conhecer a qualidade da educação básica, por meio dos resultados de avaliação (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). Os testes são aplicados a cada 2 (dois) anos na intenção de monitorar os avanços nesse extrato de formação da educação brasileira. Desde a sua criação, é possível perceber mudanças na metodologia, respondendo às exigências sociais e políticas que os cenários nacional e internacional exigem.

A primeira edição do SAEB foi aplicada em escolas públicas, em 1991, numa dimensão amostral, com os estudantes da 1^a, 3^a, 5^a e 7^a séries do ensino fundamental, com testes que englobavam as disciplinas de língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). As múltiplas áreas de aplicação dos testes tinham o objetivo de atender as diferentes disciplinas trabalhadas, tendo, como propósito, perceber o nível da qualidade de aprendizagem dos estudantes.

Em 1995, no contexto da reforma do Estado brasileiro, o SAEB passou por uma reestruturação, sendo adotada uma nova metodologia dos testes e de análise dos resultados, a Teoria de Resposta ao Item (TRI)². Assim, foi possível comparar os resultados das avaliações ao longo do tempo. Os testes passaram a ser aplicados em escolas públicas e privadas, de forma amostral, para os estudantes das 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e da 3^a série do ensino médio, tendo o foco exclusivamente no fim do ciclo, sendo avaliadas apenas as disciplinas de língua portuguesa e matemática.

A partir da terceira aplicação dos testes do SAEB, em 1995, percebe-se a fragmentação do currículo na ênfase apenas em duas disciplinas, as quais se tornaram o modelo nacional e internacional por meio da hierarquização dos componentes curriculares. Desse modo, o currículo, além de estar pautado em uma dimensão prescritiva, regulamenta, nos moldes apresentados, a priorização de componentes curriculares na prática docente (BECKER, 2012).

Cabe refletir que a terceira versão da aplicação do SAEB foi realizada no contexto da reforma do Estado, o qual vislumbrou princípios de eficiência, eficácia e qualidade total para

² A teoria da resposta ao item (TRI) não contabiliza apenas o número total de acertos no teste. De acordo com o método, o item é a unidade básica de análise. O desempenho em um teste pode ser explicado pela habilidade do avaliado e pelas características das questões (itens).

os espaços públicos, redirecionando modelos para serem seguidos, em especial, o paradigma da gestão gerencial. A reforma coadunou-se com os compromissos postos nas avaliações em larga escala no processo de responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados oriundos dos testes padronizados, sendo considerados como “[...] uma verdadeira rede de interesses socioeconômicos e ideológicos coordenados em prol da educação, tecendo teias orgânicas de articulação dos interesses formativos e da promoção política de uma plataforma programática para as políticas educacionais em todos os níveis” (GONÇALVES; GUERRA; DEITOS, 2020, p. 900).

Em 2001, foi consolidada uma orientação para a formulação dos itens a serem avaliados nos testes por meio da criação de matrizes de referências, as quais seriam os postulados a serem trabalhados pelos professores, a fim de que preparassem os estudantes para a atuação positiva na avaliação, situação que perdura até os dias atuais. A consolidação da matriz de referência consagrou a vivência de um currículo prescritivo e fragmentado, como campo de experiência formativa.

Na perspectiva de Becker (2012), essa consolidação da matriz de referência, possibilitou que os diferentes sistemas e redes de ensino elaborassem os seus currículos pautados nos postulados dos testes, fragmentando, assim, os saberes. Em sua pesquisa, a autora conclui que “[...] em todos os documentos consultados havia referência ao uso das matrizes do SAEB para a definição dos conteúdos cobrados nas avaliações” (BECKER, 2012, p. 44). Como dimensão das mudanças evidenciadas das avaliações no “chão” das escolas, Becker (2012, p. 45) sistematiza que “[...] a mudança mais comum é a aceitação do currículo único e o direcionamento das aulas para as habilidades e competências exigidas nele”.

Em 2005, o SAEB passou por uma reestruturação, resultado da portaria ministerial n. 931, de 21 de março de 2005, a qual apresenta a composição do SAEB por meio de duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), a qual ficou conhecida como Prova Brasil. A ANEB manteve os procedimentos da avaliação amostral das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica que, até então, vinha sendo realizada no SAEB. A ANRESC passou a avaliar, de forma censitária, as escolas que atendessem aos critérios de, no mínimo, 30 (trinta) estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série) ou dos anos finais (8ª série) do ensino fundamental de escolas públicas, permitindo gerar resultados por escola.

Em 2007, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A edição do SAEB de 2005 permitiu ao INEP combinar as médias de desempenho dos estudantes por escola/município/estado com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, informadas ao Censo Escolar, e calcular o IDEB de cada escola, dos estados e do país. O IDEB pode ser considerado como um indutor das políticas educacionais, uma vez que o resultado repercute diretamente na escola, no município e na unidade federativa (BECKER, 2012). Nessa perspectiva, “[...] o IDEB constitui um forte instrumento de regulação de uma determinada concepção de qualidade, por traduzir, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado avançaram em suas metas educacionais” (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 41).

Outro importante mecanismo para análise sobre o IDEB é a continuidade das políticas reguladoras e de responsabilização das práticas educativas, originadas das políticas gerenciais, congregando com a ideologia da educação como mercadoria, com caráter redutor e tecnicista, sendo “[...] insuficiente como indutor da melhoria de uma qualidade que tenha em vista a superação de visões inspiradas em princípios que não incorporam preocupações efetivas com as dimensões éticas, de justiça e de democracia da política nacional brasileira” (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 41).

Em 2013, no primeiro mandato da Presidenta Dilma Vana Rousseff, por meio do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)³, foi criada a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), passando a compor o SAEB, por meio da portaria n. 482, de 7 de junho de 2013, sendo aplicada aos estudantes do 3º ano do ensino fundamental. Outra inovação da edição foi a inclusão, em caráter experimental, da avaliação de ciências para estudantes do 9º ano (8ª série) do ensino fundamental. Também foi aplicado, como estudo experimental, um pré-teste de ciências naturais, história e geografia, que não gerou resultados para a edição.

Em junho de 2018, no mandato do Presidente Michel Miguel Elias Temer, por meio do decreto n. 9.432, foi regulamentada a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, apresentando mudanças para o SAEB. Em 2019, o SAEB passou por uma nova reestruturação para adequar-se à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A BNCC tornou-se a referência na formulação dos testes. As avaliações conhecidas como ANA, ANEB e ANRESC deixaram de existir e todas passaram a ser identificadas, exclusivamente, como SAEB. A avaliação da alfabetização, antiga ANA, passou a ser realizada no 2º ano do ensino fundamental, primeiramente, de forma amostral. Começou a avaliação da educação infantil, em caráter de estudo-piloto, com aplicação de questionários eletrônicos para professores, diretores, secretários municipais e estaduais de educação.

As políticas implementadas pós-2016, em função do impedimento da presidente Dilma Rousseff, tiveram novos direcionamentos, destacando-se a BNCC e a alfabetização das crianças, as quais devem estar alfabetizadas, de acordo com as referências da atual referência curricular, até o segundo ano do ensino fundamental. A BNCC defende a antecipação da alfabetização, indo de encontro com o Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, o qual prevê na meta 5 que todas as crianças devem estar alfabetizadas até o terceiro ano do ensino fundamental.

A BNCC, fruto de uma política curricular prescritiva, está inserida em um contexto de retrocessos políticos, sociais e educacionais, os quais envolvem, também, outras áreas da educação, como o financiamento, a avaliação, a gestão escolar e a formação de professores. As características da BNCC sinalizam para a padronização e redução curricular, a uniformização e a homogeneização curricular; prescreve um currículo mínimo, atrelando as práticas curriculares às avaliações em larga escala (GONÇALVES; GUERRA; DEITOS, 2020).

Há, na efetivação da BNCC, a defesa de um único currículo, a fim de responder às diretrizes em pauta, as quais estão atreladas às políticas de resultado. Dessa forma, “[...] não é necessário que todas as escolas tenham o mesmo currículo: o currículo precisa fazer sentido e ser construído contextualmente, atender demandas e necessidades que não são homogêneas” (LOPES, 2018, p. 25). De modo geral, as políticas em evidência contribuem para a compreensão de que a concepção de avaliação estimula “[...] a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 881).

Mais recentemente, em 2021, no mandato do Presidente Jair Messias Bolsonaro, por meio da portaria n. 10, de 8 de janeiro de 2021, foram estabelecidos parâmetros que fixam diretrizes gerais para a implementação do SAEB, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Eis, o objeto de análise da próxima seção.

³ Foi uma política de formação para os professores alfabetizadores (do 1º ao 3º ano do ensino fundamental), criada em novembro de 2012, por meio do regime de colaboração entre os entes federados, na intenção de alcançar a meta 5 do atual Plano Nacional de Educação (2014/2024), que estabelece a obrigatoriedade de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

A Política Nacional de Avaliação da Educação Básica: considerações sobre as “novas” diretrizes para o SAEB

A Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica foi regulamentada pela portaria n. 9.432, de 29 de junho de 2018. A Política de avaliação está em consonância com a BNCC, tendo como objetivos diagnosticar as condições de oferta da educação básica; verificar a qualidade da educação básica; oferecer subsídios para o monitoramento e o aprimoramento das políticas educacionais; aferir as competências e as habilidades dos estudantes; fomentar a inclusão educacional de jovens e adultos e promover a progressão do sistema de ensino (Art. 1).

As normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica foram publicadas pela portaria n. 458, de 5 de maio de 2020. Os exames e as avaliações que integram a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica serão realizados, anualmente, pelo INEP. São exames dessa política: o SAEB; o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos⁴ (ENCCEJA) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

De acordo com a portaria n. 458, de 5 de maio de 2020, o SAEB é um sistema composto por um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações, exames e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica (Art. 4).

O artigo 6º da portaria n. 458, de 5 de maio de 2020, apresenta os objetivos do SAEB. São eles:

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;

Produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões, unidades da federação, municípios e instituições escolares, tendo em vista a manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento de séries históricas; Avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no País em seus diversos níveis governamentais; Subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; Desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, por meio de intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa, bem como de servidores do Inep, docentes e gestores da educação de todos os entes envolvidos.

As avaliações em larga ao longo de sua existência foi ganhando centralidade nas políticas educacionais, direcionando a forma avaliativa e intensificando o modelo de teste padronizado no “chão” da escola, estabelecendo, assim, mudanças nas práticas educacionais na perspectiva de responder aos apelos do Estado Avaliador. Essas configurações apresentam-se contrárias às proposições postas na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996, quando os dispositivos legais destacam a relevância da avaliação qualitativa no processo de ensino e de aprendizagem.

O SAEB, política de avaliação consolidada na educação brasileira, tem como

⁴ É um exame aplicado, pelo governo federal, a jovens e adultos que não concluíram seus estudos na idade indicada pela LDB/1996 (art. 38, §1º e §2º). Na ocasião de realização e aprovação nas avaliações, é possível a obtenção do certificado do ensino fundamental ou do ensino médio.

referência as seguintes dimensões de qualidade para a avaliação da educação básica: atendimento escolar; ensino e aprendizagem; investimento; profissionais da educação; gestão; equidade; e cidadania, direitos humanos e valores (Art. 7).

A qualidade da educação está presente nos discursos da política educacional desde a década de 1990, sendo a principal justificativa para o desencadeamento das rupturas avaliativas e da construção da cultura avaliativa. As questões apresentadas pela portaria n. 458, de 5 de maio de 2020, são condizentes com a defesa da consolidação da educação básica. No entanto, o que se percebe historicamente é que a qualidade da educação vem sendo evidenciada pelos resultados quantitativos das avaliações em larga escala.

As políticas educacionais que norteiam as práticas da educação, como o atual Plano Nacional de Educação, na meta 7, destacam os resultados das avaliações como dimensões para diagnosticar a qualidade da educação, indo de encontro com a concepção de que a existência da qualidade requer políticas de financiamento e de formação de profissionais que contribuam para a consolidação de uma prática pedagógica democrática e inclusiva; a construção de prédios e espaços que sejam favoráveis ao ato educativo; a valorização social dos profissionais da educação; a consolidação da gestão democrática, com a participação dos diferentes segmentos; a construção de um currículo que evidencie a multiculturalidade, a partir da realidade na qual a escola está inserida, entre outras questões.

A defesa pela qualidade socialmente referenciada da educação é uma bandeira de todos que fazem parte da educação, no entanto, é importante dialogar sobre qual conceito de qualidade está em evidência nas políticas educacionais, com a finalidade de descortinar os interesses em pauta e iniciar um processo de envolvimento com os profissionais da educação e a comunidade local na construção de uma qualidade que seja coerente com o espaço escolar, a partir dos seus anseios e de seus interesses comuns.

O artigo 9º da portaria n. 458, de 5 de maio de 2020, apresenta que os resultados do SAEB deverão possibilitar:

A produção de indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões, unidades da federação, municípios e instituições escolares; o monitoramento e a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade da aplicação dos recursos públicos alocados aos programas e projetos da educação básica; a disponibilidade de informações relevantes para subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas; a implementação gradual de aperfeiçoamentos e inovações nos processos de avaliação e exames, mantendo a comparabilidade entre as distintas pesquisas e a manutenção de séries históricas; a difusão, com transparência e de fácil acesso, para toda a sociedade, de diagnósticos e pesquisas sobre o sistema de educação básica, em níveis de desagregação distintos, até a instituição escolar, comparáveis em nível nacional; sua utilização como mecanismo único, alternativo ou complementar para acesso à educação superior, especialmente a ofertada pelas instituições federais de educação superior; a avaliação anual da educação básica, abrangendo, quando couber, todas as áreas de formação em todos os anos letivos; a realização de devolutivas pedagógicas tempestivas; e o acesso a programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante da educação superior.

Nota-se o resgate de princípios oriundos da reforma do Estado, na década de 1990, nas políticas postas no século XXI, mais precisamente no ano de 2020, respondendo ao apelo do capital, caracterizando a escola ao modelo mercantil, por meio da efetivação dos princípios da eficiência, da eficácia, do monitoramento, da comparabilidade entre os resultados através dos indicadores educacionais para o país. Essas ações congregam com a gestão gerencial, a qual tem, como elemento basilar, a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados,

enquanto o Estado deixa de ser o financiador para controlar os serviços, por meio de pressupostos mercadológicos. Essa proposta de responsabilização parte do princípio de que “[...] é possível utilizar os resultados dos alunos para aferir o desempenho do professor e de outros profissionais da educação” (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 430).

O SAEB, como política de avaliação, firmou-se como um mecanismo da cultura avaliativa nas escolas e nas diferentes redes e sistemas de ensino, tendo a “[...] concepção de avaliação, que tem como finalidade a instalação de mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 881).

Em 8 de janeiro de 2021, foi editada, pelo INEP, a portaria n. 10, a qual estabelece parâmetros e fixa diretrizes gerais para implementação do SAEB, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Além das questões evidenciadas, na portaria n. 458, de 5 de maio de 2020, fica explícita a relação entre as avaliações em larga escala, como o SAEB e a BNCC. Percebe-se essa evidência no artigo 5º, da portaria n. 10, quando salienta que “[...] 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”.

No parágrafo primeiro do artigo 5º, é explicitado como serão realizados os ajustes:

A progressiva realização de aplicação eletrônica, tantos dos testes cognitivos, como dos questionários a serem aplicados a estudantes, professores, diretores de escola e secretários de educação; a realização do Saeb censitário, anual e para as quatro áreas do conhecimento da educação básica; a aplicação de instrumentos de medida às escolas de ensino regular e às de ensino médio integrado; a ampliação gradativa da população de referência da avaliação e das condições de acessibilidade dos testes e dos questionários; a definição do escopo avaliativo do Ensino Médio, que também passará a oferecer um exame alternativo de ingresso ao ensino superior; e 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.

O processo de construção das políticas educacionais é permeado de intenções, sendo estas os meios para a concretização de um modelo de sociedade (MARTINS, 1994). Desse modo, pode-se destacar a articulação entre as políticas de avaliação em larga escala e a questão curricular das escolas e da formação de professores. Nessa lógica, “[...] o papel da escola é estar a serviço dos interesses do capitalismo globalizado e das novas formas de sociabilidade na sociedade contemporânea de modo a plasmar no indivíduo capacidades adaptativas e de flexibilidade para o trabalho” (LIBÂNEO; FREITAS, 2018, p. 27). A BNCC, as DCN, a PNA e o ensino médio estão postos no contexto das reformas educacionais contemporâneas que evidenciam o currículo como dimensão central para as mudanças paradigmáticas que os governos pretendem construir.

De modo geral, as políticas educacionais, resultado das orientações gerencialistas, estão imbricadas em uma complexa relação que se configuram como um aspecto sólido, com caráter de padronização de saberes e reordenando os principais componentes curriculares que devem estar em evidência no ato pedagógico. A complexa relação existente entre avaliação, currículo e gestão escolar, nos moldes da gestão gerencial, é delimitada pela organicidade das configurações políticas, estabelecendo a simbiose entre as dimensões educacionais e afunilando as possibilidades de uma formação integral.

Nessa perspectiva, reflete-se que há uma grande engrenagem que simboliza a construção de um modelo social de educação, por meio da presença de diferentes entidades e

representações, na intenção de sistematizar os anseios do capital no “chão” da escola. As políticas educacionais têm uma interrelação por meio de sua estruturação e das múltiplas orientações designadas pelo Estado. Destaca-se a urgente privatização das instituições públicas; a aplicação de critérios quantitativos para avaliação de estudantes, docentes e instituições de ensino; a ênfase no caráter prático (tecnização) da educação; a preparação dos estudantes para o atendimento à demanda empresarial de formação profissional e técnica; oferta de formação rápida e à distância, predominantemente por escolas privadas e agências de mercantilização do ensino; fetichização da educação (LIBÂNEO; FREITAS, 2018).

O modelo de avaliação posto na Política Nacional de Avaliação da Educação Básica está em consonância com os princípios do mercado, apresentando “[...] procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 875). Desse modo, é possível notar que o direcionamento dado nas políticas educacionais conduz para a resposta ao viés econômico e neoliberal, contribuindo para a edificação e a sustentação de um modelo de educação que culmina com os princípios de mercado.

Considerações finais

As políticas educacionais, resultado das relações econômicas, sociais e políticas, refletem as decisões assumidas pelos governos nas suas múltiplas dimensões. Esses encaminhamentos fazem parte de uma engrenagem política e repercutem diretamente no cotidiano da escola e nas práticas educativas vivenciadas pelos profissionais da educação, contribuindo para uma cultura avaliativa associada ao currículo e à gestão escolar.

No contexto da complexidade em que as políticas educacionais estão inseridas, pode-se refletir que a construção de um modelo de sociedade está enraizado nas configurações orgânicas que são estabelecidas na estrutura educacional, como é o caso da vinculação explícita entre a BNCC e as avaliações em larga escala. Estas são oriundas da década de 1990, quando se iniciou a cogitar uma política avaliativa com foco na padronização dos saberes; aquela, fruto de muitos embates e resistências, tornou o currículo homogeneizador e fragmentado, sendo orientado por competências e habilidades que são cobradas nas avaliações externas.

De um modo geral, a engrenagem política é resultado de uma teia complexa, na qual se organizam as práticas educativas, a partir da construção de objetivos regulatórios, apresentando os interesses de grupos que influenciam os caminhos educacionais, por meio das políticas da educação. A Política Nacional de Avaliação da Educação Básica é resultado desse complexo contexto, intensificando os princípios gerenciais e congregando a educação aos interesses do capital.

A concretização da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica causa impactos no dia a dia da escola pública, uma vez que a cultura avaliativa responsabiliza, exclusivamente, os profissionais da educação, tendo, como dimensão primária, a exposição da escola e de seus profissionais por meio de resultados obtidos nas avaliações. Nessa lógica, o Estado exime-se de seu papel e colabora para que se instaurem as cobranças entre as redes e sistemas de ensino, repercutindo nas ações dos envolvidos na fragmentação do currículo e da cultura de cobranças postas pela gestão escolar. Em síntese, a existência da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica regulamenta essas questões e contribui para a construção de um espaço escolar centrado na competição, na produtividade e na responsabilização.

A escola pública sofre com as interferências das políticas educacionais, na perspectiva

de reconfigurar um modelo social de educação com foco em questões produtivistas, cuja eficiência e eficácia são cobradas em meio as ações educativas, retomando os anseios dos reformadores da educação, em 1995, no contexto da reforma do Estado. As escolas, espaços de construção de culturas e práticas criativas, são pressionadas, por meio das políticas avaliativas e de currículo, a desenvolverem itinerários formativos que reproduzem a configuração do modelo empresarial, pautados por resultados quantitativos.

Por fim, cabe levantar a defesa de que a educação é uma dimensão complexa e necessita de diálogo, de contribuições dos que fazem o ato pedagógico acontecer, com a finalidade de evidenciar os possíveis caminhos para as mudanças necessárias. Salienta-se, ainda, que as avaliações em larga escala são mecanismos importantes para uma análise geral sobre a educação, mas, por si só, não são capazes de apresentar a qualidade da educação, muito menos, responsabilizar os profissionais da educação pelos resultados obtidos.

Em meio a essas questões, defende-se uma educação inclusiva, com possibilidades de construção de emancipação política e social, contribuindo para a formação integral, pautada em um currículo multicultural, pensado coletivamente, na perspectiva de oportunizar observações oriundas da sociedade em suas dimensões macro e micro. Experiências formativas que possibilitem reflexão e ação sobre o que se aprende e vive! Eis, portanto, o desafio!

Referências

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de Educação**: espaço, dinâmicas e actores. Lisboa; Imprensa de Coimbra, 2006.

BECKER, F. R. Avaliações externas e ensino fundamental: do currículo para a qualidade ou da “qualidade” para o currículo? **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 10, n. 4, p. 37-48, 2012. Disponível em: <<https://revistas.uam.es/index.php/reice/article/view/2986>>, acesso em 23 de abr. de 2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria nº 10**, de 8 de janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (1996)**. Biblioteca Digital da Câmara dos deputados. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014**: Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 9.432**, de 29 de junho de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 458**, de 5 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 482**, de 7 de junho de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 931**, de 21 de março de 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, out./dez. 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/66>>, acesso em 21 de abr. de 2021.

CANDAU, V. A Didática e a formação dos educadores – Da exaltação à negação: busca da relevância. In: CANDAU, V. (Org.). **A Didática em questão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

- CASASSUS, J. **Tarefas da Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.
- CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, v.24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008. Disponível em < <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19265>>, acesso em 22 de abr. de 2021.
- CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n87/0104-4036-ensaio-23-87-461.pdf>>, acesso em 21 de abr. de 2021.
- GONÇALVES, A. M.; GUERRA, D.; DEITOS, R. A. Avaliação em larga escala e Base Nacional Comum Curricular (BNCC): dimensões da política de contenção e liberação no Brasil. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 891-908, ago. 2020. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/14018>>, acesso em 21 de abr. de 2021.
- LIBÂNEO, J. C.; FREITAS, R. A. M. M. A pesquisa: repercussões de políticas educacionais na escola e na sala de aula. In: LIBÂNEO, J. C.; FREITAS, R. A. M. M. (Orgs.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018.
- LOPES, A. C. Apostando na produção contextual do currículo. In: AGUIAR, M. A.; DOURADO, L. F. **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018.
- MACHADO, C. ALAVARSE, O. M. Qualidade das Escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000200005>, acesso em 20 de abr. de 2021.
- MARTINS, C. **O que é Política Educacional**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n.1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>, acesso em 20 de abr. de 2021.
- SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O Potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira Política e Administração Educacional**, v. 29, n. 1, p. 27-44, jan./abr. 2013. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/42819>>, acesso em 22 de abr. de 2021.
- SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a07v2484.pdf>>, acesso em 20 de abr. de 2021.