

Contornos neoliberais no novo Saeb

Neoliberal contours on the new Saeb

Contornos neoliberales en el nuevo Saeb

Fábio Stoffels¹
Wesley Luis Carvalhaes²

Citação: STOFFELS, F.; CARVALHAES, W. L. Contornos neoliberais no novo Saeb. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 16, e84436. Abril de 2022.



<http://10.5380/jpe.v16i0.84436>

Resumo

Este estudo discute a constituição do novo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), proposto pelo Ministério da Educação (MEC) em 2021. Para isso, a partir de uma pesquisa bibliográfica, serão descritas as intencionalidades das avaliações e as modificações que ocorreram nos instrumentos avaliativos de acordo com os fundamentos e com as necessidades de cada tempo histórico. Por fim, a partir de uma análise documental, serão analisadas as mudanças no Saeb apresentadas na portaria nº. 10 do MEC e seu alinhamento com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Percebe-se que a nova proposta avaliativa do Governo Federal apresenta um acirramento de tendências neoliberais como controle e responsabilização das instituições de educação básica no Brasil.

Palavras-chave: Avaliação, Neoliberalismo, Novo Saeb, IDEB, Responsabilização das instituições escolares.

Abstract

This study addresses the constitution of the new System of Assessment of Basic Education (Saeb) which was proposed by the Ministry of Education (MEC) in 2021. After bibliographical research, it will be described the intent of the assessment as well as the modifications which their evaluation instruments underwent according to the standards and the needs of each historical setting. Finally, as of a documentary

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Goiás-UnU Inhumas. Goiânia, GO. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9293-8631>. E-mail: fabiostoffels@hotmail.com.

² Doutor em Letras e Linguística pela Universidade Federal de Goiás. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Goiás-UnU Inhumas. Goiânia, GO. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4669-5533>. E-mail: wesley.carvalhaes@ueg.br.

analysis, the changes on Saeb, presented by the ordinance number 10 from MEC, and its alignment with the National Common Curriculum Standards (BNCC). It is noted that the new proposal of assessment from the Federal Government presents an aggravation of neoliberal tendencies such as control and accountability of basic education institutions in Brazil.

Keywords: Assessment, Neoliberalism, New Saeb, IDEB, Accountability of schools.

Resumen

Este estudio discute la constitución del nuevo Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb), propuesto por el Ministerio de la Educación (MEC) en 2021. Así, delante de una pequeña investigación, serán descritas las intencionalidades de las evaluaciones y las modificaciones que ocurren en los instrumentos evaluativos de acuerdo con los fundamentos y con las necesidades de cada momento histórico. Por fin, con base en un análisis documental, serán diseccionados los cambios en Saeb presentados en la ordenanza n.º. 10 del MEC y su ajuste con la Base Nacional Común Curricular (BNCC). Se advierte que la nueva propuesta evaluativa del Gobierno Federal presenta una lucha de tendencias neoliberales como control y responsabilidad de las instituciones de educación básica en Brasil.

Palabras clave: Evaluación, Neoliberalismo, Nuevo Saeb, IDEB, Responsabilidad de las instituciones escolares.

Introdução

Desde a década de 1970³, fica evidente, nos estudos sobre avaliação educacional de viés sociológico, a relação entre os valores de um sistema educacional e as práticas avaliativas que esse sistema adota. O conceito de excelência, comumente associado ao desempenho dos alunos no processo avaliativo, reflete os valores e os conhecimentos que a sociedade de determinado período histórico julga importantes para os indivíduos em processo de formação e que, em boa medida, estão alinhados a uma ideologia de Estado. Nasce, para contribuir na compreensão dessas influências, a Sociologia da Educação, que, segundo Janela (2000), busca, entre outras finalidades, identificar, a partir das avaliações educacionais, os valores da sociedade para a qual a educação serve. Este artigo tem a intenção de identificar as mudanças de perspectivas e finalidades das avaliações externas de larga escala, perceber a relação entre as definições sobre esse tipo de avaliação e valores sociais, bem como problematizar algumas estratégias induzidas pela ideologia neoliberal que têm transformado práticas avaliativas no interior das escolas no Brasil contemporâneo.

Este é um estudo qualitativo que utiliza estratégias de pesquisa bibliográfica e de análise documental. Conforme Tonozi-Reis (2009, p. 36, grifo da autora), a pesquisa bibliográfica caracteriza-se, fundamentalmente, pelo “fato de que o campo onde será feita a coleta dos dados é a própria *bibliografia* sobre o tema ou objeto que se pretende investigar”. Isso requer do pesquisador, além de disciplina e objetividade no tratamento

³ Janela (2000) destaca como estudos pioneiros da análise sociológica da avaliação educacional os trabalhos de Patrícia Broadfoot, autora de *Assessment, Schools and Society*, de 1979.

das fontes, um movimento interpretativo que lhe permita a reelaboração de um percurso conceitual acerca do tema em tela.

Inserida nesse movimento interpretativo, esta pesquisa revisa fontes de informação impressas e digitais para acessar reflexões teóricas e resultados de pesquisa de outros autores a fim de compreender as mudanças que ocorrem com as avaliações desde o seu surgimento e as intenções que esses instrumentos adquiriram por influência do neoliberalismo. Em seguida, parte-se para a análise documental da portaria nº. 10 do MEC, que traz as novas diretrizes da avaliação do Saeb, a fim de se verificar como se acentuaram os contornos neoliberais nessa política avaliativa. Nessa etapa, foi realizada, inicialmente, uma leitura geral do documento a fim de se compreender as suas diretrizes. Em um segundo momento, foram selecionadas, a partir de um tratamento analítico desse documento (TONOZI-REIS, 2009), as principais mudanças trazidas pela nova legislação. Por fim, essas mudanças foram relacionadas com os referenciais teóricos obtidos na pesquisa bibliográfica para se verificar o acirramento dos pressupostos neoliberais na nova legislação que rege o Saeb.

Finalidades das avaliações

A escolha de um sistema de avaliação não é neutra, é um ato político com determinadas intenções (JANELA, 2000). Cada sociedade, portanto, indica, por meio das avaliações, o que espera dos atores do processo educativo, e isso possibilita a sua responsabilização a partir dos resultados alcançados nos instrumentos avaliativos adotados.

Para se entender o processo avaliativo adotado por uma sociedade, é necessário então compreender o contexto histórico, a conjuntura política, social e econômica, ou seja, o contexto macro em que o sistema educacional está inserido. Essas forças sociais acabam utilizando a avaliação como forma de regular o processo educativo cuja finalidade “é sempre assegurar a articulação entre as características das pessoas em formação, por um lado, e as características do sistema de formação por outro” (JANELA, 2000, p. 18).

Esse controle sobre as instituições e seus atores acaba legitimando-as, quando adaptadas a valores sociais vigentes, ou responsabilizando-as, quando não satisfazem a determinados interesses e valores. Percebe-se, a partir disso, o poder disciplinador das avaliações. Os alunos são disciplinados para que reproduzam valores e comportamentos julgados como adequados pelos professores e pela sociedade. As escolas, por outro lado,

são levadas a aderir a valores sociais e institucionais do Estado. Caso isso não ocorra, esses agentes passam a ser censurados para que se adequem às diretrizes e prescrições que materializam a política educacional vigente.

Além do caráter disciplinador, é válido ressaltar o caráter socializador das avaliações, que acabam preparando os alunos para os papéis que eles irão desempenhar futuramente no mercado de trabalho. As avaliações individuais oferecem uma “igualdade de partida” (JANELA, 2000) para que os jovens possam revelar suas capacidades que, posteriormente, farão parte de sua vida.

Observa-se, nessa perspectiva, o desenvolvimento da independência e do individualismo, uma vez que cada um é avaliado em relação a suas capacidades, sob o que é capaz de desenvolver por si próprio, não em cooperação com seus pares. A escola, ao supervalorizar as avaliações individuais, reforça noções de individualismo e de competição, separando as pessoas dos pares e produzindo condições favoráveis à alienação.

Outra consequência que não pode ser desprezada é o aspecto mercantil que ocorre quando se troca o desenvolvimento de uma atividade intelectual por uma nota, por uma promoção ou por um certificado. Janela (2000, p. 25) aponta que há uma conexão entre a atividade classificação e seleção e as necessidades de divisão social do trabalho presentes no mercado:

Através da avaliação o trabalho dos alunos pode ser entendido ou representado como tendo características da produção mercantil, isto é, através da avaliação estabelece-se um valor de troca. O que é avaliado é o potencial de trabalho de cada um e este é comparado com o dos outros e trocado por classificações, graus, certificados e diplomas. A alienação resulta da percepção de que o trabalho escolar não é priorizado por quem o realiza, mas para ser entregue a um avaliador.

A prática de avaliação por exames surgiu com o estado burguês, o qual precisava abandonar a *patronage*⁴ para a seleção dos funcionários que passaram a desempenhar atividades dentro do estado burocrático recém-criado. Baseados no critério do mérito, os exames tinham, inicialmente, a intenção de selecionar funcionários públicos de maneira impessoal, de acordo com suas capacidades técnicas e intelectuais. Em seguida, essa prática foi adotada pelo sistema de ensino a fim de atender ao mercado que, cada vez mais,

⁴ Prática que consiste em uma relação entre o público e o privado baseada na troca de favores, em que um *patron* se utiliza dos recursos públicos para privilegiar uma determinada pessoa ou grupo e obter apoio (CINTRA, 2017, p. 60).

solicitava a formação de indivíduos hierarquizados e catalogados de acordo com suas capacidades.

No início do século XX, surge uma nova modalidade de avaliação nos Estados Unidos, os testes, em substituição aos exames. Advindas da psicologia, essas avaliações nasceram como uma forma eficiente de alocar os indivíduos em uma estrutura social e ocupacional. Largamente associados aos avanços da genética humana, os testes prometiam medir a inteligência e a aptidão e prever o sucesso do indivíduo a partir de sua inteligência. Nesse período, os testes são claramente marcados por ideais positivistas, centrados na identificação de diferenças individuais (SOBRINHO, 2003). Eles ainda não estavam relacionados com programas escolares ou desenvolvimento de currículo, fato ocorrido nos anos seguintes, quando a avaliação por meio de testes passou a ser uma prática aplicada à educação. Nessa fase, a avaliação passou a ser compreendida como instrumento capaz de dotar a educação de maior eficiência.

É válido ressaltar que esses testes serviram ao capitalismo à medida que convenciam aqueles julgados “incapazes” a ocupar a base da pirâmide sem descontentamentos, tendo em vista que isso se dava a partir de uma falta de capacidade para ocupação do topo. Para Esteban (2004), “[...] a avaliação classificatória não é somente um elemento justificador da inclusão/exclusão, ela está constituída pela lógica excludente dominante em nossa sociedade.” (p. 85).

A partir dos estudos de Tyler, na década de 1930, a avaliação passou a estar ligada a objetivos educacionais previamente definidos pelas instituições educacionais e por currículos (SOBRINHO, 2003). Os estudantes, a partir de testes, deveriam demonstrar individualmente se eram capazes de realizar objetivos previstos e declarados. A avaliação passa a ser, a partir daí “um valioso instrumento para a regulação do conhecimento e das formas de adquiri-lo; mais do que isso, ela passou a definir comportamentos desejados, controlar seus cumprimentos e aplicar sanções e prêmios”. (SOBRINHO, 2003, p. 19)

É, segundo Sobrinho (2003, p. 19), a partir desse período que a avaliação passa a ser considerada como instrumento capaz de, “sem margem de erro” e “sem lugar para dúvidas”, quantificar e classificar os resultados alcançados pelo processo pedagógico desenvolvido pelas escolas. Ela, portanto, passou a ser responsável por determinar as coincidências e discrepâncias entre o que sistema educacional prometia e o que ele efetivamente cumpria.

O neoliberalismo e as avaliações – novas intencionalidades

Na década de 1940, as contribuições de Tyler e de seus adeptos propiciaram uma espécie de controle do sistema educacional e popularizaram os testes estandardizados (SOBRINHO, 2003). Eles passaram então a protagonizar as avaliações escolares nos Estados Unidos da América, de onde foram difundidos para o mundo. Desenvolveu-se, a partir daí, segundo Freitas (2018), uma maquinaria de avaliação sob o viés da racionalização científica, compromissada com uma ideologia utilitarista a serviço do modelo econômico vigente. A escola passou a ser entendida como empresa, e as avaliações como instrumentos capazes de diagnosticar quantitativamente a rentabilidade e a eficiência dos processos pedagógicos. Essa maquinaria logo transformou o papel da avaliação, que ganhou mais protagonismo. Ela passou a ser utilizada como ferramenta para se proporem reformas de sistemas educacionais e para estabelecer normas e metas regionais ou nacionais.

Seguindo esse viés econômico-mercadológico, têm dominado o cenário atual as avaliações normativas estandardizadas cujo objetivo principal é comparar os desempenhos de sujeitos de um sistema educacional ou de sistemas educacionais distintos. Esse tipo de avaliação despreza a premissa de que sistemas educativos diferentes não podem ter os mesmos objetivos de ensino, negando a importância de que o ensino deva adequar-se às necessidades dos educandos e de seus grupos sociais. Comparam-se alunos de vários países, estados e cidades de maneira homogênea a fim de estabelecerem-se *rankings* de desempenho, o que gera comparação e disputa. São considerados, nesse tipo de avaliação, somente objetivos quantificáveis, de domínio cognitivo e instrucional, como pontua Janela (2000, p. 34), ao observar que “a complexidade do processo educativo é tendencialmente reduzida a alguns produtos visíveis”. Observa-se que a adoção desse tipo de avaliação empobrece os processos pedagógicos, que tendem a concentrar-se em determinadas habilidades contempladas por essas avaliações.

Analisando a relação entre avaliação e trabalho do professor, Janela (2000, p. 40) chama a atenção para o fato de que “as modalidades de avaliação externas (ou administrativas) tendem a transformar-se em fatores que condicionam as opções pedagógicas e profissionais”. Nessa perspectiva, o professor tem retirada a sua autonomia de trabalho e passa a dirigir o processo pedagógico para o desenvolvimento de habilidades exigidas pelas avaliações. O controle externo acaba modelando o processo

pedagógico, distanciando-o da comunidade educacional atendida. Disfarçado de um discurso de aferição de qualidade, o controle externo acaba fazendo com que os professores ensinem para os testes, acarretando o que se pode chamar de desprofissionalização docente.

O professor converte-se num instrumento útil para que sejam alcançados objetivos e cumpridas normas impostas de fora para dentro do processo educacional, e sua liberdade profissional de atuar como agente de transformação social é limitada por testes e por suas matrizes de referência. Professores e alunos passam a concentrar-se apenas em desenvolver competências e habilidades necessárias para se alcançar sucesso nessas avaliações.

As teorias de eficiência das avaliações em larga escala surgiram em países de característica industrial, fortemente dominados pela perspectiva neoliberal, onde o estilo de vida é muito marcado por práticas individualistas e competitivas (FREITAS, 2018). Geralmente, nesses países, os problemas sociais básicos já foram reduzidos ou eliminados a partir de conquistas do Estado de Bem-estar Social, segundo esse autor. Quando importamos essas teorias para o Brasil, país em desenvolvimento, marcado por desigualdades, desconsideramos nosso contexto socioeconômico, histórico, social e cultural.

A política de avaliação externa tem comandado a educação em nível mundial e é reflexo de uma política neoliberal⁵ racionalizadora que emana uma obsessão por eficácia, por eficiência e por controle de custos. Na perspectiva neoliberal, todo investimento público deve ter um retorno social capaz de ser avaliado.

Os recursos públicos, na opinião do empresário, são sempre mal geridos e não alcançam os resultados esperados. Dessa perspectiva, nasce a ideia de que falta à educação uma gestão que, com práticas gerenciais e racionais dos grandes empresários, aumente os resultados e reduza os custos. Para aumentar a sua eficiência e efetividade, a escola pública deve aproximar-se das instituições privadas, maximizando os resultados a

⁵ Dardot e Laval (2016) analisam os efeitos do neoliberalismo na vida social do homem contemporâneo. Segundo esses autores, o neoliberalismo constitui-se em uma nova racionalidade, ultrapassando os limites de uma teoria econômica ou de uma ideologia. A subjetivação neoliberal estrutura a conduta e a organização da sociedade em todos os níveis e supera a dimensão econômica, englobando outras dimensões da vida humana. A racionalidade neoliberal não é monológica e constitui-se a partir de uma série de discursos e práticas, que têm a concorrência como pilar central. Nesta discussão, é necessário focar nas transformações que o neoliberalismo proporciona nas práticas do Estado, para se perceber como, na nova gestão pública, a concorrência, a racionalização do gasto público, a necessidade de controle e a obsessão por resultados quantitativos que comprovem a eficiência afetam a política de avaliação educacional brasileira e a educação.

partir do uso de seus recursos e prestando contas (*accountability*⁶). As avaliações têm ganhado valor absoluto nessa perspectiva gerencialista, pois entende-se que há necessidade de controle para que se verifique se a alocação de recursos surte os efeitos esperados e para que se preste contas sobre os investimentos. Segundo Freitas (2018, p. 29, grifos do autor), “tal como na empresa, os processos educativos têm de ser ‘padronizados’ e submetidos ao ‘controle’”.

Casassus (2013) aponta que, na visão de avaliadores e estadistas, as avaliações estandardizadas servem como evidência e cumprem perfeitamente o papel de comprovação de qualidade e de bom investimento de recursos. Instituições como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) coadunam com essa visão gerencialista e a propagam em seus projetos, os quais precisam de resultados comprovados por avaliações para justificar a alocação de recursos para doadores e investidores.

Outra consideração importante de Casassus (2013) é que, na gestão neoliberal, a prestação de contas, nesse caso, a divulgação de notas das avaliações dos estudantes e das escolas ao público torna mais legítima a ação do governo. Há uma crença na nova gestão pública de que, independentemente de o resultado das avaliações ser bom ou ruim, sua publicização aos pais é importante, pois se caracteriza como prestação de contas dos impostos alocados na educação. Acredita-se que essa prestação visa informar os resultados educacionais aos pais, para que eles possam escolher as melhores opções no mercado educacional. Institui-se, a partir daí, a noção de educação como mercadoria capaz de ser comprada como os demais produtos e serviços presentes no mercado.

Uma das consequências dessa visão econômica sobre a educação é a incidência da avaliação sobre os outros agentes do processo educativo: o professor e o gestor educacional. Shiroma e Evangelista (2011, p. 140) apontam que

Mesmo aferindo o desempenho do aluno, as avaliações articulam-no à avaliação dos docentes e à avaliação institucional, decorrendo dessa articulação a conclusão de que se o aluno não aprende a responsabilidade deve ser atribuída exclusivamente ao professor e à escola. O Estado e suas políticas para a educação não são considerados nos diagnósticos.

⁶ Vidal e Vieira (2011) apontam que, na proposta neoliberal, a melhoria da qualidade da educação necessita de um processo de prestação de contas de uso de recursos financeiros no qual haja um controle rigoroso dos resultados e a responsabilização dos incumbidos por metas e objetivos. Essas autoras chamam a atenção para o fato de que, nos primeiros anos de aplicação da Prova Brasil, instrumento que permitiu a prática do *accountability*, o governo brasileiro, na época de esquerda, implementou essas estratégias de forma velada, por sua forte associação à ideologia neoliberal.

O Estado, sujeito avaliador, entrega os resultados das avaliações, e os professores e as escolas passam a ser responsáveis pelo sucesso ou fracasso de seus alunos. Não há avaliação, portanto, das próprias políticas avaliativas e das políticas públicas para educação. O debate público sobre educação concentra-se nos resultados das provas. Segundo Freitas (2018, p. 37), os neoliberais imaginam

consertar as escolas pela sua inserção no livre mercado e com propostas restritas às variáveis intraescolares, secundarizam a importância de variáveis extraescolares, entre elas o impacto das condições de vida das crianças na sua educação.

As famílias, os alunos, o contexto social e as políticas educacionais do Estado são esquecidas nesse debate, priorizando-se as notas das avaliações externas, o que, na visão de Casassus (2013) obscurantiza a análise dos resultados e cria uma metáfora equivocada para as avaliações externas. Essa metáfora associa resultados positivos em provas com a qualidade de um sistema educacional.

É importante ressaltar que as avaliações externas não são o grande mal a ser combatido. Elas podem ser

um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitem verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas [e que] quando conduzidas com metodologia adequada podem trazer importantes informações sobre o desempenho dos alunos, dados sobre os professores, condições de trabalho e funcionamento das escolas de uma rede. (FREITAS et al., 2012, p. 47).

Ou seja, aliadas a outros procedimentos⁷, essas avaliações podem contribuir para avanços e melhorias nas políticas públicas educacionais. O que se deve evitar é o protagonismo desse tipo de avaliação no processo educativo e a sua associação como único índice de qualidade, situação percebida no Brasil desde a sua criação.

O Saeb e o conceito de qualidade no sistema de avaliação brasileiro

No Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) existe desde a década de 1990. Foi criado pelo Ministério da Educação (MEC) e sua função é aferir a qualidade

⁷ Neto, Junqueira e Oliveira (2016) indicam outros procedimentos que podem auxiliar na melhoria da educação como a autoavaliação institucional, o apoio constante da gestão das redes às suas escolas e a promoção de políticas intersetoriais, com foco nos alunos e suas famílias.

da educação brasileira. No início do Saeb, as avaliações eram realizadas com dados mais qualitativos fornecidos pelas escolas e a partir do Censo Escolar. Em um segundo momento, em 2005, foram criadas avaliações de larga escala que passaram a compor também o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007.

Segundo Vidal e Vieira (2011), somente com a criação da Prova Brasil em 2005 e com sua aplicação de maneira censitária é que foi possível adotar esse projeto neoliberal de monitoramento e responsabilização a partir dos dados quantitativos compilados das provas aplicadas aos estudantes. O objetivo da criação dessa Prova, segundo o MEC, era a geração de uma base de dados para a elaboração de diagnósticos precisos e detalhados sobre o desempenho dos estudantes brasileiros⁸. Segundo essas autoras, logo nas primeiras aplicações da Prova Brasil, os índices foram divulgados e, gradativamente, professores, escolas, municípios e estados passaram a ser responsabilizados pelos resultados, o que gerou um movimento de busca de adaptação a essa nova realidade avaliativa nacional.

De 2005 a 2019, a aferição do IDEB, implementada pelo Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), pautava-se em um conceito de qualidade que associava os resultados alcançados pelos alunos na Prova Brasil e no fluxo de alunos (aprovação, retenção e abandono), formando o IDEB⁹. Para cada escola, foram definidas metas de resultados a partir de 2007. Os resultados, no discurso governamental, colaboravam para a avaliação das políticas públicas e para as escolas mapearem o desenvolvimento de seus alunos, ampliando a qualidade da educação pública brasileira.

Nesse período, a elevação desse índice e o cumprimento de metas estabelecidas por ele tornaram-se o objetivo principal de políticos, gestores e profissionais da educação. Essa crença logo criou uma disputa entre estados, prefeituras e escolas. Em todos os níveis de gestão do ensino, o objetivo principal era melhorar a posição nos *rankings* e projetar, nas comunidades, o bom resultado alcançado na avaliação por escolas e redes de ensino. Esse protagonismo da Prova Brasil pode ser inferido a partir do levantamento de Neto, Junqueira e Oliveira (2016, p. 24):

⁸ Neto, Junqueira e Oliveira (2016) destacam que o Saeb deixa de fora do processo avaliativo os estudantes com deficiência, que não contam com instrumentos adequados para medir seu desempenho. Isso dificulta a avaliação das políticas voltadas para esse público.

⁹ Embora sejam aplicados questionários para coleta de dados socioeconômicos dos alunos no momento da aplicação das avaliações, eles não são considerados na elaboração da nota do IDEB.

O mesmo movimento em direção aos testes é observado nos municípios. Pesquisa realizada pelo Inep em parceria com a Fundação Carlos Chagas, junto aos secretários de educação municipais e respondido por 4.309 deles, indicou que 1.784 municípios (41% dos respondentes) contam com avaliações próprias e que 905 deles (21% dos respondentes), apesar de ainda não possuírem uma, pretendem desenvolvê-la. A maior parte dessas avaliações refere-se unicamente a testes aplicados aos alunos, os quais, assim como aconteceu com os estados, também passaram a ser mais utilizados depois de 2007.

Percebe-se, a partir desses dados, a mobilização de estados e prefeituras em busca da melhoria dos resultados no IDEB. Para alcançar esse objetivo, gerado a partir de dados quantitativos, além da adoção de testes com padrão semelhante, houve uma adaptação no currículo, no trabalho educativo dos professores, no planejamento educacional, no material didático e nas demais práticas escolares (VIDAL; VIEIRA, 2011). Estabeleceu-se um efeito cascata que partia do Governo Federal e terminava nas salas de aula, gerando uma série de modificações no processo pedagógico.

Trojan e Corrêa (2015) analisam as influências da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na constituição do Saeb. Segundo essas autoras, o Saeb sofreu influências do Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA) e do Programa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS), exames de que o Brasil participa como convidado. Essa participação do Brasil nessas avaliações reverte-se em colaboração da OCDE, que produz levantamentos de informações e analisa dados da educação brasileira em seus relatórios. Isso induz o Brasil a aderir às diretrizes (comumente chamadas de reformas educacionais) propostas por essa organização e à aceitação da avaliação de sistemas educacionais como espinha dorsal da política educativa.

Essa organização internacional influencia seus países membros e seus convidados de fora para dentro, induzindo políticas educacionais alinhadas às necessidades do mercado. Freitas (2021, p. 21) destaca que a OCDE tem sua gênese no “neoliberalismo nascente no pós-guerra e [foi] reestruturada na ótica do Banco Mundial, OMC, e congêneres com a finalidade de criar uma ‘constituição internacional’ a serviço do livre mercado”. Há uma forte ligação entre neoliberalismo, Saeb e OCDE, tendo em vista que, na sua formação, essa organização tem como pilares os ideais neoliberais de seus países fundadores.

Essa proposta avaliativa foi modificada recentemente, com a divulgação pelo MEC do Novo Saeb. E o que ele propõe? A Portaria nº 10, publicada em 8 de janeiro de 2021,

no Diário Oficial da União, tem a finalidade de estabelecer os novos parâmetros e fixar as diretrizes do Sistema de Avaliação da Educação Básica, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica e indicar as mudanças que deverão ocorrer a partir do presente ano no sistema de avaliação da educação brasileira (BRASIL, 2021).

A principal modificação do novo Saeb é a aplicação anual dos testes em larga escala. Anteriormente, esses testes eram bianuais, sendo que o último ocorreu em 2019. Outra diferença reside no fato de que as avaliações, a partir da implementação dessas novas diretrizes, serão ministradas para todas as etapas da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil, que fará testes “de natureza não cognitiva” (BRASIL, 2021, p. 1). Anteriormente, eram avaliadas as turmas de final de ciclo, 2º, 5º e 9º anos, a partir da aplicação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e da Prova Brasil¹⁰.

Segundo o Ministério da Educação (BRASIL, 2021), essa ampliação tem como objetivo “permitir intervenções pedagógicas de professores e demais integrantes da comunidade escolar”, adotando uma função mais formativa¹¹ ao longo do processo ensino-aprendizagem. A escola, conforme ressalta essa portaria, será capaz de acompanhar o desempenho dos alunos durante todo o processo de formação básica, fazendo as intervenções necessárias para melhorar o desempenho de seus estudantes.

Outro ponto de diferenciação do novo Saeb é que ele será ajustado “aos avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹² observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio” (BRASIL, 2021). As provas anuais, aplicadas aos alunos, e os questionários, aplicados a estudantes, professores, diretores de escola e secretários de educação serão realizados de maneira eletrônica a partir do 4º ano do Ensino Fundamental.

A avaliação será censitária, ou seja, todos os estudantes e agentes educacionais serão avaliados, anteriormente os alunos da rede privada eram avaliados de forma amostral. Em relação ao teste aplicado aos alunos, a partir da implementação do novo Saeb, ele passará a contemplar as quatro áreas de conhecimento da educação básica, Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Até 2019,

¹⁰ Essas nomenclaturas deixarão de ser utilizadas. A partir das mudanças elencadas nessa portaria, as avaliações externas serão identificadas como Saeb.

¹¹ Segundo Sobrinho (2003, p. 23), a avaliação formativa é a “que se realiza ao longo do processo com introduções de modificações”. Ela se diferencia da avaliação somativa, que é a “realizada depois de terminado um processo para verificar os resultados”.

¹² Macedo (2014) investiga como o discurso dos neoliberais, que apregoa um conceito de qualidade da educação alinhado a seus objetivos, tornou-se hegemônico e passou a dominar a elaboração da BNCC.

eram avaliadas Língua Portuguesa e Matemática¹³. As novas matrizes, que contemplam conteúdos, habilidades e competências desejadas para cada série e área, já estão definidas pelo MEC e disponibilizadas no site do INEP.

A avaliação do Ensino Médio também passou por reconfigurações. O Saeb, nessa nova proposta do Governo Federal para esse nível de ensino, torna-se o chamado “Enem seriado”, que tem o duplo objetivo de aferir a qualidade da etapa de ensino e ser uma alternativa de entrada para o ensino superior.

Com objetivo de atender às especificidades regionais do ensino, o MEC propõe, nessa diretriz, “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” (BRASIL, 2021). No entanto, como essa adaptação às especificidades locais será realizada não fica claro nessa portaria. Essa talvez seja uma das propostas mais difíceis de implementação dentre as novas diretrizes, tendo em vista a diversidade cultural regional e as dimensões continentais do Brasil.

Vale ressaltar que essas mudanças no Saeb poderão ocorrer gradualmente, conforme ressalta o artigo 11 da Portaria nº10, “terá como referência para sua conclusão o ano de 2026” (BRASIL, 2021). Há ainda outros detalhes quanto aos agentes do processo de implementação, responsabilidades e outras medidas para a concretização do novo Saeb, que não se inserem na discussão proposta por este artigo, porém ficarão para a extensão e aprofundamento da pesquisa e serão apresentados em outra oportunidade.

Outra mudança na legislação educacional brasileira que colabora com esta discussão é que, a partir das modificações no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentadas pela lei nº. 14.113, de 25 de janeiro de 2020, o Saeb passará a interferir na distribuição dos recursos recebidos pelos municípios e estados, como se pode perceber na redação do inciso III do artigo 5º

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução

¹³ Em 2019, foram aplicados testes de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas de forma amostral para algumas turmas de 9º ano, tomando por referência a matriz elaborada a partir da BNCC. As avaliações de Língua Portuguesa e Matemática seguiram, nesse ano, as mesmas matrizes dos anos anteriores, conforme portaria nº. 366 (BRASIL, 2019).

das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.
(BRASIL, 2020)

Segundo essa nova regra, dos 23% de recursos do Fundeb que cabem à complementação do Governo Federal, 2½% serão destinados aos estados e municípios que alcançarem as metas traçadas pelo Saeb. Isso amplia a força do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a sua capacidade de interferir nas políticas educacionais estaduais e municipais.

Considerações finais

Percebe-se, na análise da proposta do Governo Federal do Brasil para o novo Saeb, a manutenção do que Sobrinho (2003) chama de um enfoque técnico-burocrático. Nessa perspectiva avaliativa, os objetivos são controlar o sistema, hierarquizar as unidades e redes de ensino, prestar contas dos recursos alocados e instrumentalizar a distribuição de recursos. Verifica-se também, a partir da análise da Portaria nº. 10, que continuamos a ter um sistema avaliativo em que a perspectiva quantitativa ganha destaque sobre os aspectos qualitativos, reforçando uma cultura racionalista, mecanicista, competitiva e homogeneizante.

Como nunca antes na história da educação brasileira, o objetivo do novo Saeb é controlador. Alinhada com a BNCC, essa avaliação irá comandar o processo de ensino-aprendizagem de todas as escolas do país. O ensino, nesse sentido, cada vez mais é voltado para as avaliações, tendo forte viés utilitarista e competitivo. Há uma tendência de que, em cada escola, em cada município e em cada estado, sejam criados departamentos responsáveis por produzir materiais e estratégias alinhados às novas matrizes de referência que serão replicadas nas salas de aula de todos os anos escolares. A lógica de que as técnicas de avaliação dependem das concepções de trabalho do professor é invertida, e a avaliação passa a coordenar as atividades desenvolvidas pelo docente em sala de aula, determinando-lhe o quê e como ensinar. Há uma perda da autonomia docente. É válido acrescentar que essas matrizes selecionam o que é básico para os alunos, mas deixam de fora muitos conteúdos e aprendizagens essenciais para o jovem em formação

Pela proposta do novo Saeb, as escolas e seus professores continuarão a ser os responsáveis pela qualidade da educação. O MEC continua a isentar-se, apresentando os

resultados do IDEB sem apontar alternativas e ações para a melhoria da qualidade educacional, ou seja, esses dados continuarão produzindo pouca melhoria na qualidade da educação. Foram mudados o modo de aplicação das avaliações e a sua frequência, mas não a essência desse processo avaliativo.

Quando não for alcançada a eficiência, a escola terá de mudar a sua gestão e alinhar as suas propostas pedagógicas ao projeto do MEC. Os municípios e estados, em outros âmbitos, também não poderão perder o Saeb do foco, pois a manutenção de parte de seus recursos agora está vinculada ao desempenho de suas unidades escolares no IDEB.

A nova política avaliativa proposta pelo MEC é um fragmento das políticas educacionais atuais em que se observa a concretização de um ideário neoliberal de longa data no Brasil e na educação brasileira. O que se propõe na atualidade é um acirramento do neoliberalismo alinhado a uma posição à direita, conservadora, refletida nas políticas educacionais. Percebe-se, nesse alinhamento, a manutenção da forte influência da OCDE que, a partir de suas colaborações, induz as políticas dos países periféricos a seguirem os preceitos educativos dos países neoliberais centristas. Essa influência se mantém desde a elaboração do Saeb, na década de 1990. Em sua formação, os pilares do sistema de avaliação já apresentavam bases neoliberais e isso se intensifica no novo modelo.

Ao mesmo tempo que é um fragmento das políticas educacionais, a proposta avaliativa promove um alinhamento de outras políticas, como a curricular implementada pela BNCC, a reforma do ensino médio, a inclusão da educação infantil (e seu processo de escolarização), entre outras. O resultado dessas mudanças é, portanto, um sistema educacional ainda mais ajustado às políticas educacionais neoliberais.

Referências

BRASIL. Lei nº 14.113. **Diário Oficial da União**. Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 de dezembro de 2020, Seção 1, página 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021. **Diário Oficial da União**. Ministério da Educação, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2021, seção 1, página 23. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10-de-8-de-janeiro-de-2021-298322305>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CASASSUS, Juan. Política y metáforas: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A.; TAVARES,

Marialva R. (Org.). **Vinte e cinco de avaliação de sistemas educacionais no Brasil:** origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. p 21-46.

CINTRA, W. A. **Estado e Sociedade**. Salvador: UFBA, 2017.

COSTA, S. S. G. Governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e Empreendedorismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 171-186, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=317227054011>. Acesso em: 19 jul. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaios sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Bointempo, 2016.

ESTEBAN, M. T. Pedagogia de Projetos: entrelaçando o ensinar, o aprender e o avaliar à democratização do cotidiano escolar. In: SILVA, J. F.; HOFFMANN, J.; ESTEBAN, M. T. (Org.). **Práticas avaliativas e aprendizagens significativas:** em diferentes áreas do currículo. Porto Alegre: Mediação, 2004.

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

FREITAS, L. C. **OCDE: o império contra-ataca...** Avaliação Educacional - Blog do Freitas, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2021/06/30/ocde-o-império-contra-ataca/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

FREITAS, L. C. et al. **Avaliação educacional:** caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2012.

JANELA, A. A. **Avaliação Educacional:** regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

MACEDO, E. Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 03, p. 1530-1555, out./dez. 2014.

NETO, J. L. H.; JUNQUEIRA, R. D.; OLIVEIRA, A. S. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

SOBRINHO, J. D. O campo da avaliação: evolução, enfoques, definições. In: SOBRINHO, J. D. **Avaliação:** políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-52.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

TROJAN, R. M.; CORRÊA, V. C. Condições de trabalho dos professores e desempenho estudantil: uma análise crítica sobre as perspectivas da OCDE. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 2, p. 539-550, jul./dez. 2015.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Gestão educacional e resultados no IDEB: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011.

Recebido em Janeiro de 2022
Aprovado em Março de 2022
Publicado em Abril de 2022

Jornal de Políticas EDUCACIONAIS



Volume 16

Seção Artigos e84436

28 de abril de 2022



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/ipe>.

INDEXAÇÃO:

BASE DE DADOS

Sumário.Org
Google Scholar
BASE
Dimensions
Miar

DIRETÓRIOS

Scielo Educ@
Diadorim
DOAJ
Erih Plus
Latindex
EZB
ROAD
Journal 4-free

ÍNDICES

Index Copernicus
Cite Factor

PORTAIS

LiVre
Capes
Science Open
World Wide Science

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 16, e84436 – Abril de 2022

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil), Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR-Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Angela Maria Martins (FCC, Brasil), Angelo Ricardo de Souza (UFPR-Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS, Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR-Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR-Brasil), Cristiane Machado (Unicamp- Brasil), Elton Luiz Nardi (UNOESC, Brasil), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Isaac Paxe (Instituto Superior de Ciências da Educação (ISCED- Luanda, Angola), Gabriela Schneider (UFPR-Brasil), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (Arizona State University - USA), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE, Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (Universidad de Talca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM – Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE, Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR-Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp-Brasil), Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS, Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA, USA), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Nora Krawczyk (Unicamp- Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ, México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA, Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>