

A CONSOLIDAÇÃO DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA COMO ELEMENTOS ESTRUTURANTES DAS POLÍTICAS CURRICULARES¹

THE CONSOLIDATION OF LARGE-SCALE ASSESSMENTS AS STRUCTURING ELEMENTS OF CURRICULUM POLICIES

Idevaldo da Silva Bodiao² - UECE

RESUMO

Considerando a presença crescente das avaliações em larga escala na vida das escolas públicas brasileiras, por meio das suas vinculações com as políticas curriculares, este ensaio, apoiado em pesquisa bibliográfica, pretende delinear seus percursos, procurando evidenciar como, por meio de um conjunto de medidas oficiais, cada qual ao seu tempo, elas foram se consolidando e se aperfeiçoando, dentro de suas próprias lógicas, e que os papéis, às vezes subalternos e às vezes colaboracionistas, das autoridades educacionais foram fundamentais para suas hierarquizações, a ponto de parecerem consideradas imprescindíveis para a efetivação de uma suposta qualidade da educação brasileira; são tratadas, também, algumas das perceptíveis decorrências dessas opções políticas para o cotidiano das escolas públicas brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliações em larga escala; PCN; BNCC; Políticas educacionais.

ABSTRACT

Considering the growing presence of large-scale assessments in the context of Brazilian public schools, through their links with curricular policies, this essay intends to outline their paths, seeking to show how they consolidated and improved through a set of official measures, each in its own time and within its own logic. Supported by bibliographical research, this paper also approaches the educational authorities' fundamental roles to their hierarchies, sometimes subordinate and sometimes collaborationist, to the point of seeming to be considered essential for the realization of a supposed quality of Brazilian education. Some of the perceptible consequences of these political options for the daily life of Brazilian public schools are also addressed.

KEYWORDS: Large-scale assessments; PCN; BNCC; educational policies.

DOI: 10.21920/recei72021723550567
<http://dx.doi.org/10.21920/recei72021723550567>

¹Versão revista e ampliada da aula inaugural do Seminário de Abertura do ano letivo de 2021 do Programa de Pós-Graduação em Ensino - POSENSINO da UERN, UFERSA e IFRN, que ocorreu em 7 de maio de 2021, cujo título era: "A escola pública em tempos de crises: implicações neoliberais na docência e no ensino".

²Doutorado (Faculdade de Educação da USP - Área: Didática). Universidade Estadual do Ceará - UECE E-mail: idbodiao@uol.com.br/ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5371-5139>.

INTRODUÇÃO

Ainda que reconheça existirem vários aspectos a considerar, Saviani (2008), falando dos limites das políticas da educação brasileira, alude a duas dificuldades que considera estruturais nas ações do Estado: a histórica resistência quanto à manutenção da educação pública no Brasil e as descontinuidades nas políticas educativas.

É possível identificar, mesmo no ciclo pós ditadura militar de 1964, resistências da União no que diz respeito à sua participação no financiamento da educação pública seja nas tramitações do Plano Nacional de Educação/2001-2011, do Plano Nacional de Educação/2014-2024, seja nas legislações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (1996/2006), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (2006/2020) e do novo FUNDEB, por exemplo.

Por outro lado, e ao contrário do que assinala Saviani (2008), é possível identificar um traço da política educacional brasileira que, não somente têm sobrevivido aos vários governos pós Constituição Federal de 1988, como também têm se aperfeiçoado nas suas proposições, além de ter se espreado para vários estados brasileiros; refiro-me à instituição e à consolidação das grandes avaliações como elementos estruturantes das políticas curriculares.

A INSTITUIÇÃO DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA, O SAEB³ E OS PCN

No Brasil, a lógica das avaliações em larga escala foi introduzida no final dos anos 1980, como uma contrapartida ao subsídio que o Banco Mundial faria para a implantação do Projeto Nordeste; esses recursos, que visavam qualificar os gestores das redes públicas de educação, tinham uma exigência a ser cumprida pelo governo brasileiro: a implantação de um sistema de avaliação. As palavras da professora Maria Helena Guimarães de Castro⁴, em entrevista à Lima e Gandim (2019), são bastante elucidativas ao afirmar:

É verdade que o Banco Mundial, no final dos anos [19]80, ofereceu um *grant*⁵ ao Ministério da Educação e esse *grant* estava direcionado para o Projeto Nordeste, o antigo [Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural] Edurural, o Projeto Nordeste tinha por objetivo melhorar a gestão educacional da região do nordeste brasileiro e esse *grant*, que era muito grande - eram 750 milhões de dólares - tinha um componente nacional. E o componente nacional era a criação de um sistema nacional de avaliação em larga escala. De um sistema de avaliação da educação básica em larga escala e que, depois, virou o SAEB (LIMA; GANDIM, 2019, p. 4-5, grifos dos autores).

Parece razoável considerar que a contrapartida, “a criação de um sistema nacional de avaliação em larga escala”, estivesse umbilicalmente vinculada à matriz conceitual do próprio projeto de qualificação de gestores das políticas educacionais, aqui entendida como uma certa

³ SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

⁴ No período de 1995 a 2002 a professora Maria Helena, presidiu o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e dirigiu a Secretaria Nacional de Educação Superior do Ministério da Educação, além da Secretaria Executiva do mesmo ministério. Dados disponíveis em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do> (Acesso em 27jun2021). Atualmente, é presidente do Conselho Nacional de Educação.

⁵ *Grant* pode ser traduzido por subvenção, conforme nota dos autores, no texto original.

modalidade de gestão que, não por acaso, estaria baseada nos resultados das grandes avaliações, razão primeira da sua exigência.

Assis e Amaral (2013), ao mesmo tempo em que reconhecem, temporalmente, o nascimento do SAEB, afirmam que sua evolução consolidou as avaliações em larga escala como parte da política nacional de educação: “A avaliação da educação no Brasil tornou-se uma política de Estado a partir das reformas políticas e ações implantadas desde os anos 1990” (ASSIS; AMARAL, 2013, p. 27). No mesmo sentido, Schneider e Ribeiro (2020) afirmam que “o Saeb consolidou-se ao longo dos últimos 30 anos como uma política nacional de avaliação, ainda que a obrigatoriedade dos entes federativos não estivesse declarada na sua concepção” (SCHNEIDER; RIBEIRO, 2020, p. 732).

Como parte da consolidação e do aperfeiçoamento do sistema de avaliação, pode-se citar a incorporação dos conceitos associados à Teoria da Resposta ao Item (TRI), o que ocorreu em 1995, o primeiro ano da gestão do recém-eleito presidente Fernando Henrique Cardoso.

Trata-se de uma metodologia que qualifica o item a ser avaliado de acordo com algumas características que estimam a habilidade do candidato avaliado a partir de um conjunto de itens, bem como, a possibilidade de comparar esse conjunto a outro na mesma escala (SCHNEIDER; RIBEIRO, 2020, p. 733).

Certa urgência dessa iniciativa, aperfeiçoar o SAEB, que inclui a perspectiva de comparações entre os resultados com posteriores classificações, não nos deve surpreender pois essas intenções já estavam sinalizadas na proposta do, então, candidato Fernando Henrique Cardoso, como apontado por Teixeira (2000), citando o professor Luis Antonio Cunha:

Segundo *Luis Antonio CUNHA* (1995: 53-54), a *Proposta de Governo* do candidato Fernando Henrique Cardoso, em 1994, já previa ‘a manutenção centralizada do controle da qualidade do ensino, implicando um currículo nacional e um sistema nacional de aferição de aprendizagem, tal como vinha acontecendo na Inglaterra de Margareth Thatcher (década de 1980 inteira)’ (TEIXEIRA, 2000, p. 11, grifos da autora).

Apoiando-se no preceito constitucional que determinava que deveriam ser fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental (Constituição Federal/1988, art. 210), Palma Filho⁶ (1997), ao mesmo tempo em que lamentava a pequena evolução do tema até 1995, ano do início do governo Fernando Henrique Cardoso, afirmava: “Todavia, com a posse do novo governo, o MEC iniciou as atividades de elaboração do que convencionou chamar de Parâmetros Curriculares Nacionais, e, já no final de 1995, tornou pública a primeira versão dos PCN” (PALMA FILHO, 1997, p. 15).

É importante lembrar que nas suas primeiras versões, as de 1990, 1993 e 1995, o SAEB, elaborou suas questões a partir dos currículos dos sistemas estaduais de educação o que, nos dizeres da professora Iara Prado, Secretária de Educação Fundamental do MEC à época da citação, era um grande complicador pois os estados tinham matrizes curriculares distintas; Teixeira (2000) reproduz trecho citado por Geraldini (1996) retirado de entrevista concedida à Revista Nova Escola por Iara Prado, em 1995, onde ela afirma:

⁶Professor titular aposentado da UNESP, membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, tendo sido seu vice-presidente, membro de comissão de avaliação do SINAES do Ministério da Educação, além de Secretário Adjunto de Educação do Estado de São Paulo, dentre outras funções que desempenhou. Informações disponíveis em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do> (Acesso em: 30 jun. 2021).

Um dos grandes problemas que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), organismo do MEC, tem enfrentado é justamente a inexistência de um parâmetro curricular nacional. [...] Quando o SAEB define o conteúdo com que vai trabalhar para avaliar o ensino, ele esbarra na questão de que alguns Estados não o adotam ou então não aplicam determinado conteúdo da forma que o SAEB quer analisar. Agora nós vamos dar um parâmetro para os Estados (*apud* GERALDI, 1996, 132-133, grifos da autora) (TEIXEIRA, 2000, p. 12).

Se nos lembrarmos que no final de 1995 o MEC havia tornado pública uma primeira versão dos PCN (PALMA FILHO, 1997) e da afirmação da professora Iara Prado dizendo que o ministério daria “um parâmetro para os Estados”, não deveríamos nos surpreender ao sabermos que na edição de 1997 a formulação dos itens das avaliações (Língua Portuguesa, Matemática e Ciências) fora feita a partir de matrizes nacionais de referências, o que sugere uma estreita vinculação entre o sistema nacional de avaliação e uma matriz curricular nacional de referência que, neste caso, pode ter sido representada pelos PCN. As palavras de Baeta (2002), que à época da publicação do artigo aqui citado, era consultora pedagógica da Diretoria de Avaliação da Educação Básica do INEP/MEC, em texto onde discorre sobre a construção do SAEB para a versão de 2001, ajudam corroborar esse raciocínio, quando afirma:

Do ponto de vista dos procedimentos e estratégia para a operacionalização das Matrizes de Referência foram realizadas as seguintes etapas, anteriores à aplicação da prova.

➤ Ampla consulta nacional sobre os conteúdos adotados no Ensino Fundamental e Médio, além da atualização das Matrizes anteriores, tendo em vista a nova lei de Diretrizes e Bases e a disseminação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) (BAETA, 2002, p. 30).

O trecho, que na continuação inclui medidas operacionais, como a alimentação do Banco Nacional de Itens e a organização das provas em blocos de itens, por séries e por disciplinas, dentre outras, explicita com clareza objetiva, que as consultas aos currículos estaduais e as atualizações das matrizes curriculares tiveram como referências a LDBEN (1996) e os PCN; ora, uma olhadela na LDB permite constatar que não é esse normativo que prescreve os conteúdos disciplinares a serem tratados nas escolas de educação básica restando, portanto, os PCN como o filtro definidor das matrizes de referência do SAEB.

O local privilegiado que passam a ocupar, a partir de então, as proposições dos PCN nos rumos da política educacional evidenciam-se, por exemplo, na resposta que Palma Filho (1997) oferece à pergunta que ele mesmo se fizera (Para que servem os PCNs?):

Estamos diante de uma prescrição curricular oficial que emana do topo do sistema. Ao mesmo tempo, se colocam como um eixo norteador para o fomento de outras políticas, a saber: livro didático, formação inicial e continuada de profissionais para o setor educacional, Sistema Nacional de Avaliação (SAEB) e seus corolários nos Estados, como é o caso em São Paulo do SARESP, e assim por diante (PALMA FILHO, 1997, p. 15).

Merece destaque a alusão explícita à instância de onde, nos dizeres de Palma Filho (1997), emana o currículo oficial, “o topo do sistema”; se conjugarmos essa indicação com a que afirma que esse mesmo currículo oficial seria o eixo norteador das políticas do livro didático, da

formação dos profissionais da educação e do Sistema Nacional de Avaliação, fica evidente o caráter fortemente centralizador dessa concepção.

É significativo que a professora Iara Prado, já citada, apresente discurso muito parecido, ao vincular os parâmetros curriculares tanto às políticas de formação de professores, quanto às da produção dos livros didáticos, acentuando sua vinculação como instrumento da avaliação do ensino em escala nacional; ela afirma:

[...] a existência de parâmetros curriculares facilita a avaliação do ensino, a formação de professores em âmbito nacional e a produção de livros didáticos. É uma política de curto, médio e longo prazos, que se desenvolverá pelos quatro anos de governo, permitindo atingir nosso principal objetivo que é a qualidade do ensino (*apud* GERALDI, 1996, 132-133, grifos da autora) (TEIXEIRA, 2000, p. 12).

Assim, compreendido como o indicador da qualidade do ensino, objetivado a partir da existência de um parâmetro nacional de referência, os PCN, o SAEB passava a se constituir como parte importante de uma política que objetivava, entre outras coisas, a desresponsabilização do Estado, transferindo para as instituições escolares os ônus dos problemas que, em princípio, eram/seriam apontados nos resultados dos seus desempenhos. Deixava-se, desse modo, de analisar e avaliar as políticas educacionais, elas próprias, voltando-se todos os olhares para os resultados obtidos pelas escolas, cujos gestores, juntamente com seus professores, passavam a ser apresentados como “os” responsáveis pelo que se identificava como sucesso ou fracasso escolar; ainda assim, “por ser de base amostral, o Saeb apresenta (*apresentava*) baixo nível de interferência na vida das escolas e no currículo escolar” (BONAMINO; SOUZA, 2012, p. 377, grifo meu).

UM SAEB CENSITÁRIO, O IDEB, A *ACCOUNTABILITY* E ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS

Neste sentido, pode-se dizer que o SAEB ganhou musculatura em 2005, quando deixou de ser amostral para se constituir em avaliação censitária, o que foi efetivado pelo seu desmembramento em dois procedimentos instituídos pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC. Essa portaria, ao mesmo tempo em que preservava o caráter amostral na ANEB ao dizer que ela “[...] manterá os objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até agora pelo SAEB realizado por meio de amostras da população” (Art. 1º, § 1º), atribuía à ANRESC, também conhecida como Prova Brasil, o caráter censitário assinalando que os resultados dela advindos, poderiam influir nas escolhas dos gestores de cada unidade escolar, o que parece indicar a intencionalidade de responsabilizar as gestões escolares pelos desempenhos dos seus estudantes; dentre outros, os seus objetivos estavam assim descritos:

- a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; [...]
- d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam (BRASIL/MEC, 2005, art. 1º, § 2º).

Na trajetória de evolução do SAEB, nasce, em 2007, o IDEB, um indicador que permite “combinar as médias de desempenho dos estudantes, apuradas no Saeb, com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar” (BRASIL/MEC/INEP, s/data). Ora, como a ANRESC era censitária, o IDEB também poderia ser calculado para todas as escolas públicas que estivessem obrigadas a fazer a Prova Brasil. O que importa, aqui, é assinalar que foi a instituição de um SAEB censitário, via ANRESC, que permitiu a criação de um IDEB, igualmente censitário, o que, por sua vez, abriu as portas para o ranqueamento das escolas públicas, o que é assinalado, por exemplo, por Assis e Amaral (2013), que afirmam:

Baseando-se apenas nos dois indicadores – Prova Brasil e fluxo escolar –, o Ideb passou a indicar, com grande campanha midiática, a qualidade da educação básica brasileira, servindo ainda para a montagem de rankings de escolas e de estados da federação. Instalou-se, assim, a política de rankings na educação básica (ASSIS; AMARAL, 2013, p. 28).

Ao comentar as divulgações dos resultados das edições da Prova Brasil e, principalmente, suas repercussões na mídia, Bonamino e Souza, mantendo perspectivas semelhantes, afirmam:

A estratégia da mídia de divulgação, por meio de *rankings*, embora não oficial, juntamente com a distribuição nas escolas da matriz de conteúdos e habilidades utilizada na elaboração dos testes de língua portuguesa e matemática, introduz perspectivas concretas de interferência mais direta no *que* as escolas fazem e em *como* o fazem (BONAMINO; SOUZA, 2012, p. 380, grifos dos autores).

É possível identificar, nesse conjunto de movimentos, a mesma intencionalidade dos elementos que compõem o conceito de *accountability*, como descrito por Afonso (2009), que o associa a “três dimensões essenciais autónomas, mas fortemente articuladas (ou articuláveis): a *avaliação*, a *prestação de contas* e a *responsabilização*” (AFONSO, 2009, p. 14, grifos do autor). Neste sentido, o governo, por meio do INEP, faria as avaliações e divulgaria seus resultados, enquanto as *mídias* (jornais impressos, rádios, televisões e, mais recentemente, as *mídias* digitais) os repercutiriam, principalmente apresentando e comentando os posicionamentos das escolas nos ranqueamentos por elas mesmas produzidos, o que poderíamos classificar como a versão midiática das prestações de contas, que abririam os caminhos para as aceitações das subseqüentes responsabilizações.

Traços dessas responsabilizações presentes em mecanismos de financiamento de certas ações das políticas educacionais do governo federal são apontados, por exemplo, por Krawcsyk (2008) que, identificando no IDEB a principal proposição do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, assinala que, para a educação básica, “a maioria das ações do governo está (*estava*) atrelada a esse indicador em cada estado e/ou município” (KRAWCSYK, 2008, p. 804, grifo meu). O MEC, em defesa do PDE, parece manter um discurso duplo pois, ao mesmo tempo em que se diz contrário aos mecanismos de premiações ou punições em função do cumprimento, ou não, de resultados, afirma, também, que “o PDDE⁷ prevê mais recursos para as escolas que melhorarem seu Ideb. Ou seja, essas escolas serão premiadas” (KRAWCSYK, 2008, p. 808).

⁷ O PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola presta assistência financeira às escolas, em caráter suplementar; maiores informações podem ser obtidas em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde> (Acesso em: 12 ago. 2021).

Em artigo em que discute a trajetória do SAEB, num trecho em que discorre sobre o IDEB transformado em indicador de qualidade, Pestana (2016) também afirma que havia recursos cuja distribuição estava vinculada aos resultados do IDEB:

Nesse panorama, abre-se caminho para o desenvolvimento da terceira geração da avaliação no Brasil, que são as avaliações que produzem fortes consequências para as escolas, denominadas *high stakes*. Além disso, o Ideb utilizado como referência para o repasse e a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o mais completo exemplo deste padrão de uso dos resultados da avaliação (PESTANA, 2016, p. 80).

Proposições dessa natureza, que se baseiam exclusivamente nas performances dos estudantes em exames de larga escala, parecem desconsiderar os mecanismos perversos que se instalam em função da busca por melhores posições nos *rankings* assim construídos. Krawczyk (2008) refere-se a instituições privadas que expulsam os seus piores alunos, enquanto Assis e Amaral (2013) narram episódio semelhante ocorrido em Goiânia, onde o diretor de um colégio público procura justificar o afastamento de um estudante pelo futuro prejuízo que sua reprovação importaria ao IDEB da escola.

Em ofício enviado ao Conselho Tutelar explicando os motivos das transferências, o diretor do Colégio Estadual Sebastião Alves de Sousa escreveu: ‘o resultado de D. B. S. foi insatisfatório e ele seria reprovado, o que é nocivo para a unidade educacional, visto que estamos no ano de medição do Ideb’ (ABREU, *apud* ASSIS; AMARAL, 2013, p. 32).

Freitas (2014), aludindo a mecanismos com os quais os atores institucionais das escolas tentam se livrar das responsabilidades dos resultados ruins, cita dinâmicas nas quais os gestores procuram transferir as culpas para os professores, enquanto esses as transferem para os pais e para os próprios estudantes; nessa cadeia, autores citados por Freitas (2014) assinalam: “alunos são estimulados a procurar outra escola; outros são ‘escondidos’ nos dias de prova; professores são estimulados a mudar de escola pois ‘estão derrubando as médias e o bônus da escola’ etc.” (NICHOLS; BERLINER, 2007, *apud* FREITAS, 2014, p. 1099). Quem conhece os cotidianos das nossas escolas públicas já deve ter ouvido falar de um repertório variado de estratégias que, como essas, objetivam garantir os almejados “bons resultados”.

Há outras decorrências deletérias para a educação brasileira com a hierarquização dada ao ranqueamento dos resultados das avaliações de larga escala, dentre as quais se pode destacar o estreitamento curricular. Trata-se de uma redução dos currículos escolares, privilegiando as disciplinas e, dentro destas, os conteúdos e as formas como são cobradas nas grandes avaliações; depois de alertar para os riscos inerentes a implantação de uma lógica meritocrática e competitiva entre as unidades escolares, Silva (2010) afirma:

Outro perigo apontado por Juan Casassus (2009) é a possibilidade da redução dos currículos às áreas e tópicos abrangidos pela avaliação padronizada, pois os professores podem acabar ‘ensinando para o exame’, fazendo com que ‘os professores ocupem o tempo a exercitar os alunos a escolher uma resposta entre as apresentadas’ (p. 75) (SILVA, 2010, p. 433).

Registrando suas preocupações, Bonamino e Souza (2012) chamam a atenção para alguns riscos inerentes às avaliações em larga escala associadas às políticas educacionais de responsabilização e assinalam uma situação conhecida como o “*ensinar para o teste*”; na sequência, aludem ao fato dessa concepção lidar com uma visão estreita de currículo escolar e, nas conclusões do artigo, assinalam:

De fato, a breve revisão de pesquisas sobre o tema apresentada aqui aportou contribuições, por vezes recorrentes, para a compreensão das interferências da avaliação sobre o currículo escolar. O que esses trabalhos evidenciam, em conjunto, é a importância que vêm assumindo as avaliações de segunda e terceira geração no delineamento das políticas educacionais e, em consequência, seu potencial de direcionar o *que, como e para que* ensinar (BONAMINO; SOUZA, 2012, p. 386, grifos dos autores).

Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016) também se referem ao estreitamento curricular como um dos efeitos indesejados pelo crescimento do ensino focado nos testes balizados pelas grandes avaliações; Freitas (2014), no mesmo diapasão, afirma que “pressionado a garantir a aprendizagem em uma escola de tempo parcial e sem suporte adequado, o professor avança no tempo que deveria ser ocupado para ensinar outras disciplinas que não caem no exame, para poder dar conta daquelas que caem no exame” (FREITAS, 2014, p. 1099) e, logo a seguir, afirma que, nessas condições, “O direito de aprender se converte, quando bem sucedido, em um direito de acessar o conhecimento básico das matrizes de referência de avaliação e, mesmo assim, em algumas disciplinas” (FREITAS, 2014, p. 1110).

O IDEB E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Desafortunadamente, e não por acaso, o IDEB passou, e cada vez mais, a ser considerado como “a” medida da qualidade praticada pelas escolas públicas brasileiras, o que aparece, por exemplo, no Plano Nacional de Educação (lei nº 13.005/2014); além dos seus artigos, parágrafos e incisos, essa lei contém um anexo com um conjunto de 20 metas e mais de 200 estratégias que, em princípio, dariam efetividade às metas.

Das metas que compõem o anexo da referida lei do PNE 2014/2024, a única que faz alusão explícita à busca da qualidade da educação básica é a meta 7, que a identifica, exclusivamente, com aumentos progressivos das médias nacionais do IDEB, de modo que, em 2021, portanto neste ano, deveríamos atingir os valores 6,0 (seis), 5,5 (cinco e meio) e 5.2 (cinco e dois décimos), respectivamente, para anos iniciais do ensino fundamental, para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio.

Parece revelador que a primeira estratégia vinculada a essa meta, a de número 7.1, fala da necessidade de estabelecer e implantar a base nacional comum dos currículos, onde se deveriam explicitar os direitos e objetivos de aprendizagem dos estudantes de cada série dos ensinos fundamental e médio.

Também há na meta 7 estratégias que vinculam, diretamente, assistência técnica, financeira e estímulos de outra natureza, para as redes de ensino que melhorarem seus desempenhos no IDEB; são exemplos as estratégias 7.6, que associa a prestação de assistência técnica e financeira aos cumprimentos de metas intermediárias e a estratégia 7.36, que propõe que se criem estímulos às escolas que melhorarem seus IDEB, de modo a valorizar o corpo docente, a gestão e a comunidade escolar.

A mesma lei nº 13.005/2014 criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB, entendido como “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2014, art. 11, *caput*), o que foi regulamentado, dois anos depois, através da Portaria nº 369/2016, do MEC. Se por um lado o SINAEB proposto mantinha a lógica “dos indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes apurados em exames nacionais de avaliação” (BRASIL/MEC, 2016a, art. 1º, inc. I), o que permitia a permanência da Provinha Brasil (art. 8º, b), da Avaliação Nacional da Alfabetização (art. 8º, c), da ANEB (art. 8º, d) e da Prova Brasil (art. 8º, e), por outro, introduzia a necessidade de se ter, dentre outros atributos contextuais relevantes, “indicadores de avaliação institucional concernentes a características como o perfil do alunado e do corpo dos profissionais da educação, [...] a infraestrutura física, as condições de gestão, os recursos pedagógicos,” (BRASIL/MEC, 2016a, art. 1º, inc. II), o que também está assinalado no parágrafo seguinte do mesmo artigo:

O SINAEB produzirá indicadores de qualidade das condições de oferta para orientar a ação redistributiva e supletiva, técnica e financeira, do orçamento da União com relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios e dos orçamentos dos Estados com relação aos seus Municípios, sendo uma referência para a definição do Custo Aluno Qualidade Inicial - CAQi e do Custo Aluno Qualidade - CAQ (MEC, 2016a, art. 1º, § 2º).

Com a incorporação de indicadores pautados nas condições de oferta, tais como as infraestruturas das escolas, seus recursos pedagógicos, os perfis dos seus estudantes e professores, parâmetros que têm naturezas e abrangências distintas daqueles exclusivamente referenciados nos rendimentos escolares em exames de larga escala, o SINAEB parecia apontar para a emergência de uma outra cultura avaliativa na educação pública brasileira; reforçava essa perspectiva, o fato da proposta assinalar que essas variáveis também deveriam ser consideradas nas composições orçamentárias, tendo em vista “a ação redistributiva e supletiva, técnica e financeira, do orçamento da União com relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios e dos orçamentos dos Estados com relação aos seus Municípios,” (BRASIL/ME, 2016a, at. 1º, § 2º) que, por sua vez, deveriam servir de referências para as definições do CAQi e CAQ⁸.

Embora não devesse ser desconhecido, parece necessário afirmar que o sucesso do processo educativo escolar depende de um conjunto bem amplo de variáveis; assim, imaginar que uma boa escola possa ser caracterizada apenas a partir de medidas dos seus resultados em avaliações em larga escala, além de ser injusto, evidencia o desconhecimento da importância que têm os processos educacionais e as condições necessárias para desenvolvê-los. Quem, por exemplo, olha exclusivamente para os resultados de avaliações como a Prova Brasil, desconsidera o fato da escola ter biblioteca e livros, ou não, desconsidera saber se a escola tem sala de informática com computadores funcionando, ou não, desconsidera se a escola tem laboratório(s) de Ciências da Natureza, com equipamentos e materiais necessários, ou não, desconsidera se as classes são confortáveis, iluminadas, arejadas etc., ou não, como se essas variáveis não implicassem diretamente nos processos que se desenrolam durante as relações ensino-aprendizagens.

Deveria ser natural reconhecermos que a existência, ou não, dessas pré-condições faz com que as aprendizagens, e com elas seus resultados, sejam impactadas de formas distintas; é claro que uma escola que tenha biblioteca, com um bom acervo de livros, tenha laboratório de

⁸Maiores informações sobre o CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial) e CAQ (Custo Aluno-Qualidade) e suas relevâncias numa nova matriz de financiamento da educação básica pública, podem ser encontradas em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/> (Acesso em: 20 jul. 2021).

informática, com uma boa relação alunos/computador, tenha laboratório(s) de Ciências, devidamente equipado(s), além de salários e carreiras atrativas capazes de manter bons professores, tenham maiores possibilidades de sucessos com seus alunos, no entanto, nada disso é considerado pois na lógica das avaliações em larga escala interessam, apenas, os seus produtos, os resultados.

É certo, também, que crianças e adolescentes criados em ambiências familiares repletas de artefatos da cultura letrada, como papéis, lápis coloridos, canetas, livros de literatura infantil ou infanto juvenil, revistas variadas, acessos à TV e à internet nos vários formatos, tendem a construir relações mais seguras e promissoras com o mundo das letras e dos números, que são as linguagens próprias da escola, com impactos positivos nos seus desempenhos escolares. Por outro lado, crianças e adolescentes criados em ambientes em que o único objeto acessível com letras e números é o jornal em que vêm embrulhadas as compras da família, sem papeis de diferentes texturas e cores, para poderem recortar, sem lápis de cor ou canetinhas para poderem desenhar e pintar, sem adequados livros de literatura para ilustrar seus sonhos, certamente terão maiores dificuldades quando tiverem que lidar com as letras e os números que, afinal, não lhes parecerão familiares.

AVALIAÇÕES/IDEB, CURRÍCULOS/BNCC E *ACCOUNTABILITY*

As perspectivas que a implantação do SINAEB pudesse representar o início da construção de uma outra cultura avaliativa para a educação pública brasileira desvaneceram-se pouco mais de três meses depois da sua criação, com a publicação da Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016, que, num texto muito sucinto, revogou a Portaria nº 369/2016, que o havia instituído (BRASIL/MEC, 2016b, art. 1º), ao mesmo tempo em que manteve as avaliações da educação básica realizadas pelo INEP (BRASIL/MEC, 2016b, art. 2º). Nas justificativas apresentadas pelo ministro da educação, na ainda gestão interina do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, ele argumenta que a “instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB deve se pautar nas recomendações e orientações emanadas (*da BNCC*)” (BRASIL/MEC, 2016b, grifo meu).

Desse modo, enterraram-se as possibilidades da emergência de um sistema de avaliação que se afastasse da lógica da *accountability* (AFONSO, 2009), ao mesmo tempo em que se reafirmaram as estreitas vinculações entre as grandes avaliações, que continuariam a ser realizadas mantendo-se seus formatos e um currículo nacional único, representado pela BNCC, naquele momento em fase final de formulação; não há como não lembrar das já citadas vinculações, à época, entre os PCN e o SAEB, apresentadas por Palma Filho (1997) e Iara Prado (*apud* TEIXEIRA, 2000), o que Freitas atualiza, vinculando-as aos fluxos neoliberais, ao afirmar:

Na primeira onda neoliberal dos anos 1990 foi suficiente a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais para orientar um sistema de avaliação nacional de larga escala e amostral. Nesta segunda onda em curso, passa-se a defender uma ‘base nacional comum’ associada a uma revisão das matrizes de referência dos exames nacionais, com ênfase na definição das expectativas de aprendizagem *por série* que leve a uma melhor ‘amarração’ entre os objetivos, a avaliação (agora censitária) e os conteúdos no momento seguinte (FREITAS, 2014, p. 1092, grifos do autor).

Se na primeira onda neoliberal a articulação entre um currículo nacional e uma avaliação, também nacional, se dava entre os PCN, que não eram obrigatórios, e o SAEB, que era amostral, na segunda onda essa mesma articulação passa a ter maior densidade e maior capilaridade, pois a BNCC é obrigatória e o IDEB é censitário.

Conjecturando uma hierarquização nas amarrações avaliações-currículos, parece ser possível afirmar que são as grandes avaliações que passam a influenciar o cotidiano das escolas brasileiras, em função das escolhas de certos conteúdos da “base nacional comum” e, principalmente, nas definições das formas pelas quais esses conteúdos são avaliados, o que, também, é assinalado por Freitas (2014), num trecho em que, discutindo o direito à educação reduzido ao direito a aprender o básico, afirma: “Convém enfatizar que são as matrizes de referência dos exames e *não o currículo prescrito, a base nacional comum*, que definem o que será considerado como ‘básico’” (p. 1090, grifos do autor).

Parece evidenciar-se, assim, a posição central que as avaliações em larga escala têm assumido nas definições das dinâmicas dos processos educativos escolares, transformados, cada vez mais, em movimentos mecânico-burocráticos de preparação para essas provas, feitos com apoios de instrumentos preparados para essas precípuas finalidades, tais como os “novos” livros didáticos, que dirão seguir a BNCC, mas se mostrarão mais fiéis aos exames em larga escala, ou as apostilas editadas pelas grandes corporações educativas, que seguem esse padrão mais à risca; asfixiam-se, desse modo, quaisquer perspectivas de práticas pedagógicas diversificadas e emancipatórias.

AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E UMA NOVA GESTÃO EDUCACIONAL

Reconhecem-se, nos princípios que sustentam essas articulações “avaliações-currículos”, os elementos de uma nova gestão pública (*new public management*), que tem como componente importante a implantação de uma lógica meritocrática regulada, no âmbito da educação, pelas avaliações em larga escala (AFONSO, 2009; TRIPODI, 2012, CAMARÃO; RAMOS; ALBUQUERQUE, 2015, VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019; SCHNEIDER; RIBEIRO, 2020).

Tripodi (2012), em artigo em que analisa o papel dessas avaliações nas políticas da rede estadual de educação de Minas Gerais, dentro dos parâmetros da *new public management*, identifica elementos do “Estado Contratual” no modelo de gestão praticada pelos governos daquele estado a partir de 2003, ano em que as avaliações do sistema escolar foram inseridas no programa de reforma administrativa, tornando-se “elementos centrais de gestão pública, apresentando novos matizes a partir do Programa ‘Acordo de Resultados’ ” (TRIPODI, 2012, p. 39), que, não por acaso, incluía prêmios por produtividade, em função do cumprimento de metas previamente definidas.

Ela entende que proposições dessa natureza induzem ao estreitamento curricular, uma vez que os professores, de modo compreensível, nos seus dizeres, estariam propensos a “ensinar aquilo, e tão somente aquilo que os levarão ao alcance do pactuado” (TRIPOLI, 2012, p. 42), as metas; mais a frente, denunciando a avaliação promovida pelo Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação – SIMAVE, como indutora dessas práticas curriculares, afirma:

Nesse aspecto, as metodologias de ensino estariam bastante propensas a um enquadramento “estratégico” que visasse a um fim predefinido que é o alcance das metas que correspondem, por sua vez, em parte, ao desempenho dos alunos nas avaliações externas, no caso, o SIMAVE (TRIPOLI, 2012 p. 42).

Referindo-se aos governos do estado do Ceará, Vieira, Plank e Vidal (2019) identificam na gestão do governador Lúcio Alcântara (2003-2006) a implantação do que denominam Gestão por Resultados (GPR), que também pode ser entendida com parte da *new public management*. Ao relatarem sua implementação na Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc), assinalam, como elemento importante nesse processo, a existência do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), uma avaliação de larga escala de âmbito estadual, instituída durante o governo de Ciro Gomes, em 1992.

Para os autores, a GPR fazia parte da atualização dos princípios que orientavam a gestão pública cearense, constituindo-se em componente estratégico da gestão financeira e administrativa do estado; no campo da educação, a GPR era “fortalecida pela inflexão em curso no país e no estado, em especial, da política de avaliação de larga escala, que se associa em maior ou menor grau, a políticas de *accountability*” (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019, p. 11). Ainda referindo-se à gestão por resultados, afirmam:

Por outro lado, o modelo de gestão que a Seduc já vinha trabalhando permitiu que algumas iniciativas com uso da GPR pudessem ser implementadas de imediato, como a divulgação pedagógica de resultados da avaliação realizada pelo Spaee para municípios e escolas, com o estabelecimento de metas para o desempenho escolar e a criação de um modelo de premiação de escolas, medidas tomadas e disseminadas durante este período e fortalecidas pela administração subsequente (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019, p. 11).

Ficam evidentes, na citação, que alguns elementos da lógica da nova gestão pública já faziam parte do *modus operandi* da SEDUC antes da implantação da GPR, dentre os quais se destacam as realizações de avaliações feitas através do Spaee, que viabilizaram a “criação de um modelo de premiação de escolas”, em função do cumprimento de metas previamente definidas, associadas a uma “divulgação pedagógica” dos seus resultados.

Embora tenham leitura mais crítica a respeito das decorrências dessas políticas, Camarão, Ramos e Albuquerque (2015) concordam na descrição dos elementos que contribuíram para sua efetivação, ao afirmar que,

o passo germinal para engendrar a GPR no Ceará foi a implementação do sistema de avaliação externa (SPAECE), capaz de mapear os resultados de proficiência, tanto no âmbito de escolas estaduais quanto municipais. O segundo foi tornar públicos esses resultados a fim de, com isso, constituir uma rede de ranqueamentos, tanto entre estados, como no âmbito dos municípios, seguida de programas estaduais de premiações de escolas, docentes e discentes, com foco na eficiência (CAMARÃO; RAMOS; ALBUQUERQUE, 2015, p. 387).

Sousa e Koslinski (2017, *apud* SCHNEIDER; RIBEIRO, 2020) “identificam treze iniciativas de políticas desenvolvidas por estados da federação que premiam profissionais da educação, alunos ou escolas pelo alcance de metas traçadas no âmbito das redes públicas estaduais de ensino” (p. 735); são eles: Amazonas, Roraima, Tocantins, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Goiás, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. São estados, como se pode ver, com características geográficas, econômicas e culturais bastante distintas, o que dá uma ideia da capilarização dessas políticas.

Em artigo que tem como referências, além de documentos oficiais, as entrevistas realizadas com importantes atores na formulação das políticas educacionais, no período

1995/2014, o que inclui ex-ministro da educação, membros da equipe do MEC e ex-presidentes do INEP, por exemplo, Lima e Gandim (2019), referindo-se ao alto grau de consolidação da lógica das grandes avaliações, nas nossas políticas públicas, afirmam:

Tal consolidação pode ser verificada quando grande parte dos entrevistados respondeu à questão em que eram solicitados a imaginar o que eles achavam que ocorreria no Brasil – em relação ao próprio meio educacional brasileiro, ao discurso de qualidade e à posição do Brasil no cenário internacional – caso o país decidisse que as avaliações em larga escala não fossem suficientes para mensurar a qualidade da educação. Todos garantiram que não existe a possibilidade de dar ‘esse passo atrás’, entendendo as avaliações como algo ‘dado’ (LIMA; GANDIM, 2019, p. 13).

A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AVALIAÇÃO E EXAMES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Se a Portaria nº 981/2016 havia revogado a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Portaria nº 369/2016), o Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, último ano da gestão do presidente Michel Temer, regulamentou a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, a ser orientada pela BNCC (Art. 1º, *caput* e § único) e integrada pelo Saeb, Enceja e Enem (Art. 4º).

Dois anos depois, a Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, da gestão do capitão reformado Jair Bolsonaro, instituiu normas complementares para a efetivação da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica (Decreto nº 9.432/2018), ao tempo em que reafirmou que o Saeb, o Enceja e o Enem são seus componentes (BRASIL/MEC, 2020, art. 3º).

Por esta última portaria, o Saeb, que deve ter como foco a obtenção de dados sobre a qualidade da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio (BRASIL/MEC, 2020, art. 4º), será anual, censitário e objetiva aferir o domínio das competências e habilidades tais como expressas na BNCC (Art. 8º, *caput*). Os seus objetivos estão explicitados no artigo 6º (BRASIL/MEC, 2020) que, num exercício de vinculações causas-efeitos, podem assim ser descritos: o objetivo mais amplo do Saeb é a construção/consolidação de uma cultura avaliativa (Inc. I) a ser alimentada e estimulada pelo desenvolvimento de competências técnicas e científicas para tal (Inc. V); essas competências técnicas, objetivadas através das realizações dos exames, produzirão os indicadores educacionais (Inc. II) que, por sua vez, atestarão os níveis de qualidade, equidade e eficiência praticadas nos diversos níveis das gestões educacionais (Inc. III), constituindo-se nas evidências que irão subsidiar o monitoramento e o aprimoramento das políticas públicas de educação (Inc. IV).

É possível identificar na intencionalidade dos usos dos resultados do Saeb, expressas no artigo 9º da Portaria 458/2020, a tríade constitutiva do mecanismo de *accountability*, como apontada por Afonso (2009): a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização que, para se instituir necessita da consolidação de uma eficiente estrutura operacional para a produção dos dados. No referido artigo 9º, evidenciam-se, com clareza, as expectativas de aperfeiçoamentos e de introdução de inovações nos processos avaliativos, que garantam suas comparabilidades, além de construções de séries históricas (Inc. IV), cujo objetivo principal seria produzir os indicadores da qualidade (Inc. I), garantindo-se as disponibilizações e as conseqüentes divulgações desses dados (Incs. III, V e VIII), abrindo-se os caminhos para as responsabilizações, pautadas em

lógicas que induzem a eficiência e eficácia, e que contemplam premiações que incluem valores pecuniários (Incs. II, VI e IX).

AS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E AS INFLUÊNCIAS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

A hegemonização dos discursos que defendem as avaliações em larga escala que, num primeiro momento, se instituíram em função das exigências de organismos internacionais, parecem ter encontrado, ao longo do tempo, um tal grau de aceitação e de adesão que, para certos formuladores que haviam participado, ainda que em parte, desse percurso, parecia inimaginável minimizar seus papéis na mensuração da qualidade da educação brasileira, entendendo-as como “algo dado” (LIMA; GANDIM, 2019).

É possível identificar as raízes desses processos nas influências exercidas pelo Banco Mundial desde o final dos anos 1980, através da implantação de uma racionalidade técnica que, advogando suposta neutralidade científica, passou a hierarquizar os resultados dos desempenhos dos estudantes em avaliações de larga escala como parâmetros dos planejamentos; por outro lado, convém reconhecer que a partir do final dos anos 1990, passaram a ganhar maiores destaques, no âmbito da educação, as influências da OCDE, através, principalmente, da indução nos sistemas educacionais dos países membros da aplicação do PISA (Programme for International Student Assessment), um instrumento de verificação da aprendizagem de estudantes, criado em 1997 (AFONSO, 2009, 2013; SILVA, 2010; PEREIRA, 2017).

Reconhecendo que a instituição procura gestar inovações na organização do mundo do trabalho dentro da lógica da mundialização da produção e da globalização dos mercados, Pereira (2017) identifica, em documentos da OCDE vinculados à educação, uma substituição da valorização de uma cultura geral com especializações em certos ramos profissionais, pela lógica das competências e habilidades e afirma:

A lógica das competências e habilidades foi sendo associada ao saber-fazer prático. No *savoir-faire* estão presentes as competências cognitivas e sócio-emocionais demandadas dos trabalhadores, que, segundo os intelectuais defensores dessa lógica, complementam os requisitos do trabalhador flexível (PEREIRA, 2017, p. 7).

Curiosamente, mesmo sem ser membro oficial da OCDE, o Brasil é o único país latino-americano a ter participado de todas as edições do PISA desde 2000, alçado à condição de parceiro-chave em 2012 e tendo sido reconhecido, em 2013, como “o único país não-membro da OCDE que ocupa uma das três vice-presidências desse espaço (*o Conselho Administrativo e de Governo do Pisa*) de formulação e deliberação das questões político-operacionais do programa.” (PEREIRA, 2017, p. 12, destaque em itálico meu). É certo que interações dessas naturezas evidenciam as intenções e os empenhos dos governos brasileiros na adesão e, com isso, na incorporação das proposições dessa instituição; não se pode desconhecer, naturalmente, que parte importante desses movimentos estão vinculados aos interesses de maiores participações do país na grande roda que gira os processos de globalização da economia que, neste caso significa a implantação de ambiências de negócios compatíveis com os exigentes, e específicos, padrões da OCDE, com tudo o que isso significa, inclusive para as políticas educacionais.

A TÍTULO DE ELABORAÇÕES FINAIS

Instituído na gestão Collor de Mello/Itamar Franco, o SAEB sobreviveu, consolidou-se e se aperfeiçoou, segundo sua própria lógica, mantendo-se ao longo dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, gestões de matizes ideológicas bastante distintas, para dizer o mínimo; ainda que pareça ser um ponto fora da curva, é possível identificar algum grau de resistência dentro do próprio governo, no primeiro ano da primeira gestão do governo Lula (LIMA; GANDIM, 2019).

Ao longo da sua institucionalização no Brasil, o uso das avaliações em larga escala nas redes públicas de educação passou das imposições de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, para adesões voluntárias, como no caso da OCDE/PISA e que, num e noutro casos, essas movimentações permitiram que essas instituições influenciassem tanto na gestão, quanto nas definições das nossas políticas educacionais. Ainda que haja atores que se refiram às interlocuções com a OCDE como cooperações interdependentes, é preciso frisar as evidentes assimetrias tanto no que diz respeito às cooperações, quanto às supostas interdependências; talvez fosse o caso de adjetivarmos essas interdependências de “cooperações verticais”, como forma de explicitar as diferentes posições de falas dos referidos atores institucionais, numa figura de linguagem que pretende mostrar a contraditoriedade da própria aceção.

Não podemos deixar de nos perguntar, também, sobre os significados, e suas consequências, das influências desses organismos nas nossas políticas educacionais e, nesse sentido, ao contrário da naturalidade com que nossos gestores parecem acolher as orientações da OCDE, por exemplo, penso que deveríamos nos perguntar porque, afinal, um organismo mundial que estrutura suas ações baseados na lógica da competitividade da economia de livre mercado, com tudo o que isso significa, seja aquele que define os parâmetros da qualidade da educação a ser praticada nos países, e esses sejam entendidos como um padrão indiscutível e imprescindível (para os próprios países).

Oposto ao que os discursos oficiais esforçam-se por defender (PALMA FILHO, 1997; *apud* TEIXEIRA, 2000), foram as avaliações que passaram a orientar as políticas educacionais e, com elas, a definir os currículos das escolas brasileiras, uma vez que têm sido as avaliações em larga escala, através das suas formas próprias, assentadas em matrizes curriculares nacionais, que têm definido as políticas dos livros didáticos, das formações inicial e continuada dos profissionais da educação, que, combinadas complementarmente, incidem diretamente sobre o cotidiano das escolas brasileiras. Desse modo, imiscuído numa multiplicidade das ações que compõem as políticas nacionais de educação, as avaliações em larga escala se sobressaem como o polo orientador de boa parte delas.

Nessas circunstâncias, o constitucional direito à educação que deveria visar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205), orientados, dentre outros, pelos princípios da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (Art. 206, inc. I), no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (Art. 206, inc. III) e na garantia de um padrão de qualidade (Art. 206, inc. VII) foi, gradativamente, sendo substituído pelo “direito a aprendizagem” numa dimensão limitada a certos conteúdos disciplinares, nas formas como estes são propostos nas avaliações em larga escala.

Estrutura-se, dessa forma, a falácia da democratização da educação brasileira, pois, ainda que se tenham alargados os acessos à escola e, em alguma medida, se tenham favorecido as permanências dos estudantes nas salas de aula, com melhoras nos fluxos escolares, a eles não se têm garantido as verdadeiras apropriações do pensamento, da arte, do saber, enfim, o real acesso

à cultura letrada. É precisamente a apropriação, de fato, dos paradigmas das várias ciências, construídos e acumulados ao longo da história da humanidade, que não pode ser reduzida ao adestramento para as resoluções de certos tipos de questões, que pode dar aos estudantes a posse das fundamentais ferramentas que lhes propiciem o pleno exercício da cidadania de modo que, garantindo-se a atual democracia institucional, tarefa delicada no atual momento político, se possa lançar as bases de uma democracia assentada na realização do ideal de igualdade, no caminho de uma vida mais justa e fraterna.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, Portugal, v. 13, n.º 13, p. 13-29, 2009.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 18 n.º 53, p. 267/284, abr./jun., 2013.

ASSIS, Lúcia Maria de Assis; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação da educação: Por um sistema nacional. **Revista Retratos da Escola, Brasília**, v. 7, n. 12, p. 27-48, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> (Acesso em: 08 mar. 2021).

BAETA, Anna Maria Bianchini. Pressupostos teóricos e implicações práticas do Modelo SAEB-2001. **Estudos em Avaliação Educacional**, n.º 25, p. 23-42, jan./jun. 2002.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Presidência da República**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm (Acesso em: 15 jul. 2021).

_____. Decreto n.º 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. **Presidência da República**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9432.htm (Acesso em: 04 ago. 2021).

_____. Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, n.º 55, seção 1, p. 17, 22 de março de 2005. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria931_NovoSaeb.pdf (Acesso em: 6 jul. 2021).

_____. Portaria n.º 369, de 5 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB. **Diário Oficial da União**. Brasília, edição 86, seção 1, p. 26, 6 de maio de 2016a.

_____. Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, edição 165, seção 1, p. 16, 25 de agosto de 2016b.

_____. Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, edição 85, seção 1, p. 57, 05 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342> (Acesso em: 04 ago. 2021).

BRASIL. **SAEB: histórico**. Brasília, s/data. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico> (Acesso em: 6 jul. 2021).

CAMARÃO, Virna do Carmo; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Política da gestão por resultados na educação cearense (1995 - 2014). **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p. 369-391, jul./dez. 2015.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVERA, Adolfo Samuel de. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LIMA, Iana Gomes de; GANDIM, Luís Armando. O contexto da consolidação das avaliações em larga escala no cenário brasileiro. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.40, p. 1-28, 2019.

PALMA FILHO, João Cardoso. Parâmetros Curriculares Nacionais. **Nuances**. UNESP, Presidente Prudente, vol. III, p. 15-19, set/1997.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. A política de competências e habilidades: relações educacionais entre Brasil e OCDE. São Luis/Maranhão. **38ª Reunião Nacional da ANPEd**, p. 1-16, 01-05 out. 2017.

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; RIBEIRO, Elina Renilde de. Contornos do Estado Avaliador no Brasil. **Estud. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 31, n. 78, p. 723-741, set./dez. 2020.

SILVA, Isabelle Fiorelli. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Parâmetros curriculares nacionais, plano nacional de educação e a autonomia da escola. **23ª Reunião Anual da ANPEd**, Caxambu, p. 1-18, 2000.

TRIPODI, Maria do Rosário Figueiredo. O estado contratual e a nova agenda da educação: o caso de Minas Gerais. **Revista @mbienteeducação**. Vol. 5, nº 1, p.32-50, jan/jun, 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, nº 4, p. 1-24, 2019.

Submetido em: junho de 2021

Aprovado em: setembro de 2021