



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

WESLEY BRITO MAGALHÃES

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb):
trajetória e alterações no período de 1990 a 2021

GOIÂNIA
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☒ Dissertação ☐ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

WESLEY BRITO MAGALHÃES

3. Título do trabalho

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): trajetória e alterações no período de 1990 a 2021

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **WESLEY BRITO MAGALHAES, Discente**, em 28/07/2022, às 13:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº](#)

29/07/2022 13:10

SEI/UFG - 3075426 - Termo de Ciência e de Autorização (TECA)



[10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Lúcia Maria De Assis, Professor do Magistério Superior**, em 29/07/2022, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **3075426** e o código CRC **CCF00271**.

Referência: Processo nº 23070.008158/2022-13

SEI nº 3075426

WESLEY BRITO MAGALHÃES

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb):
trajetória e alterações no período de 1990 a 2021

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação.

Orientadora: Profa. Doutora Lúcia Maria de Assis.

GOIÂNIA
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Magalhães, Wesley Brito

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) [manuscrito] :
trajetória e alterações no período de 1990 a 2021 / Wesley Brito
Magalhães. - 2022.

153 f.

Orientador: Profa. Dra. Lúcia Maria de Assis.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação,
Goiânia, 2022.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, lista de figuras.

1. Neoliberalismo. 2. Avaliação em larga escala. 3. Saeb. 4. Ideb. 5.
Qualidade da educação. I. Assis, Lúcia Maria de, orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata Nº **80** da sessão de Defesa de Dissertação de **WESLEY BRITO MAGALHÃES** que confere o título de **Mestre em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Aos **vinete e cinco dias do mês de março de dois mil e vinte e dois (25/03/2022)**, a partir da(s) **14:30**, em plataforma virtual no link público <http://meet.google.com/yke-uxha-hgn>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB): TRAJETÓRIA E METAMORFOSE (1990-2021)"**. Os trabalhos foram instalados pela Orientadora Prof^ª. Dr^ª. **Lúcia Maria de Assis (PPGE/FE/UFG)**, doutora em **Educação** pela **UFG**, com a participação de demais membros da Banca Examinadora: Prof^ª. Dr^ª. **Andréia Ferreira da Silva (UFCG)**, doutora em **Educação** pela **UFF** - membro titular externa, Prof^ª. Dr^ª. **Gina Glaydes Guimarães de Faria (PPGE/FE/UFG)**, doutora em **Educação** pela **UFG** - membro titular interna e Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **USP** - membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Prof^ª. Dr^ª. **Lúcia Maria de Assis**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e cinco dias do mês de março de dois mil e vinte e dois.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. **Lúcia Maria de Assis**Prof^ª. Dr^ª. **Andréia Ferreira da Silva**Prof^ª. Dr^ª. **Gina Glaydes Guimarães de Faria**Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira****TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA****Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): trajetória e alterações no período de 1990 a 2021**

Documento assinado eletronicamente por **Gina Glaydes Guimarães De Faria, Professora do Magistério Superior**, em 09/08/2022, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Lúcia Maria De Assis, Professor do Magistério Superior**, em 09/08/2022, às 19:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 20/08/2022, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréia Ferreira da Silva, Usuário Externo**, em 21/08/2022, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **3101495** e o código CRC **D8136F78**.

Referência: Processo nº 23070.008158/2022-13

SEI nº 3101495

À professora Mariazinha, como é conhecida, que após quase 30 anos de docência na educação básica da rede pública conquistou o seu direito à aposentadoria em 2019. Mariazinha foi professora de crianças, de adolescentes, de jovens, de adultos e de pessoas “mais experientes”, e muito contribuiu na formação política, ética, cidadã e humana dos seus milhares de alunos e alunas. Também esteve na direção escolar e na coordenação pedagógica. Professora amorosa, dedicada e competente, sempre foi respeitada pela comunidade escolar, especialmente pelos familiares dos estudantes e pelos próprios estudantes. Essa mulher maravilhosa, forte, generosa, solidária, linda por dentro e por fora, que eu tanto admiro e amo, foi minha professora em algumas séries dos anos finais do Ensino Fundamental. Ela é também a melhor mãe do mundo, a minha maior fonte de inspiração e o meu anjo na terra! Mariazinha está eternizada em cada ser que educou!

AGRADECIMENTOS

A Deus, à Nossa Senhora e aos Anjos de Deus, pela proteção e cuidado em cada instante da minha vida.

Aos meus pais, Mariazinha e Zezinho, pelo amor incondicional, cuidado e apoio em todos os dias da minha vida, e preciosas orações que têm me sustentado e fortalecido.

Às minhas avós, Melina e Dina (em memória), e tias, Niça, Cênia e Aninha, por me amarem tanto, pelo cuidado, incentivo, preocupação e preciosas orações diárias. Estendo os agradecimentos aos meus familiares que acreditam e torcem por mim.

À minha irmã Eliana, ao meu irmão Wanderson e à minha cunhada Maria Izabel pelo incentivo nos estudos.

Ao meu amigo Fred, um cachorrinho bravo e amoroso ao mesmo tempo, pela companhia durante a escrita desta dissertação neste momento de pandemia que estamos atravessando.

Aos meus amigos e familiares que acompanharam de perto a minha vida acadêmica e durante um período dividiram um teto comigo: Eliana, Alice, Marcos Diones, Aline, Gisélia, Taís e Raiane.

À Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG) e seus professores pela contribuição em minha formação humana, política, ética e profissional. Em nome dos professores Jadir de Moraes Pessoa, Simei Araújo Silva, Ivone Garcia Barbosa e Vanessa Gabassa, manifesto meus agradecimentos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da FE/UFG, pelo acolhimento e oportunidade de fazer um mergulho no mundo acadêmico.

Aos amigos que a Faculdade de Educação da UFG me deu: Jordana, Márcia, Cristiane, Sandra, Luísa, Rejane, Taynnara, Fernando, Fernanda, Ana Clara, Gabriel, Matheus, Bárbara, Carol, Jaison e Meire. Amigo é coisa para se guardar do lado esquerdo do peito!

Aos representantes dos discentes no Colegiado do PPGE/FE/UFG no período de realização desta investigação, Frederico, Sérgio, Elenice e Luany pela disposição e generosidade em defender os interesses dos mestrandos e doutorandos, especialmente neste momento de pandemia.

À professora Lúcia Maria de Assis, expresso a minha gratidão em tê-la como orientadora. Muito obrigado pela orientação cuidadosa, incentivo e confiança.

Aos professores membros da banca, Andréia Ferreira da Silva, Gina Glaydes Guimarães de Faria e João Ferreira de Oliveira, pela leitura cuidadosa, rigor e avaliação deste trabalho.

Aos meus alunos e colegas de profissão da Escola Municipal Maria José Candido de Oliveira (Senador Canedo, Goiás) e da Escola Municipal José Luiz Bittencourt (Goianira, Goiás) pelo apoio e incentivo à formação continuada.

Ao povo brasileiro, que com o seu trabalho financiaram a minha formação em todo o seu percurso, da pré-escola à pós-graduação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por ter apoiado esta pesquisa com bolsa de estudos durante dois anos.

Produzir uma dissertação de mestrando enquanto atravessamos uma pandemia global é, sem sombras de dúvidas, uma tarefa sofrida e um desafio gigantesco. A pandemia de Covid-19 aprofundou as desigualdades econômicas, de raça e gênero por todo o mundo. Os anos de 2020 e 2021 foram muito dolorosos, principalmente para as pessoas mais pobres que perderam emprego e renda. Milhões de pessoas morreram e tantas outras foram contaminadas e sofreram as graves consequências da doença. Em fevereiro de 2022, no Brasil, há registros oficiais de que o coronavírus já contaminou mais de 25 milhões de pessoas e o número de mortes já ultrapassa 620 mil. No nosso país, as consequências desastrosas da pandemia foram agravadas pelo negacionismo, ataques à ciência e falta de cuidado e compromisso com o bem-estar do povo brasileiro, por parte do atual governo federal. Milhões de crianças e jovens no Brasil tiveram o seu direito à educação negado nesse período. Tudo isso dói muito! A pandemia ainda não acabou e ainda vem causando muitos estragos! Fica aqui registrado a minha indignação e revolta com esse sistema econômico injusto que produz, aprofunda e justifica desigualdades! Quero registrar aqui a minha solidariedade às vítimas da Covid-19. Meus sinceros sentimentos aos familiares e amigos que perderam pessoas queridas para essa terrível doença. Na esperança de dias melhores, no sentido freiriano da palavra, sigamos na luta por um mundo melhor e mais humano. Quero agradecer muito as pessoas que com os seus trabalhos contribuíram e contribuem para tornar esse momento de pandemia menos horroroso e desumano: profissionais da saúde, da educação, das artes e de todas as áreas. Viva o SUS! Viva a ciência!

*Quem anda no trilho é trem de ferro.
Sou água que corre entre pedras:
liberdade caça jeito.*
(MANOEL DE BARROS)

RESUMO

A presente dissertação de mestrado foi desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG) e está vinculada à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação. Trata-se de um estudo sobre a primeira e mais longa avaliação nacional externa e em larga escala do Brasil: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que corresponde a um conjunto de avaliações realizadas periodicamente por meio da aplicação de testes cognitivos e questionários para etapas específicas da educação básica. Ao longo dos seus mais de trinta anos de existência, o Saeb passou por várias alterações que sinalizam para um círculo vicioso da política. Nessa perspectiva, o objetivo geral da pesquisa foi identificar, descrever e analisar a trajetória histórica do Saeb, com ênfase nas alterações dos formatos metodológicos e implicações educacionais decorrentes. A pesquisa foi orientada pelos seguintes objetivos específicos: a) Identificar e caracterizar o contexto social, político e econômico que fizeram da avaliação um dos eixos estruturantes das políticas educacionais, a partir do conceito de neoliberalismo; b) Identificar e analisar as finalidades do Saeb e a sua relação com outras políticas educacionais, quando da sua criação até os dias atuais; c) Identificar e problematizar as concepções de qualidade educacional presentes no Saeb em contraponto com a perspectiva de qualidade socialmente referenciada. Adotando como referencial metodológico uma abordagem qualitativa, esta pesquisa é de natureza descritiva-analítica, fundamentada em levantamento bibliográfico e pesquisa documental. A exposição está fundamentada teoricamente em autores de referência do campo da avaliação, entre eles: Afonso (2009), Dias Sobrinho (2003), Gatti (2013), Freitas D. (2013), Freitas L. (2013), Horta Neto (2018), Sousa (2020), entre outros, e divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo destaca que a racionalidade neoliberal submete a sociedade à dinâmica concorrencial, ao inserir a lógica do mercado a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida, tanto objetivas quanto subjetivas, no caso da educação, inserindo mecanismos de mercado por meio das avaliações externas e em larga escala. O segundo capítulo descreve e analisa a trajetória histórica da política, destacando as suas alterações e sua influência em outras políticas educacionais, como o PNE 2014-2024, a BNCC e o novo Fundeb, bem como a sua presença na Política Nacional de Avaliação. O terceiro capítulo discute os conceitos de *accountability* na educação, cultura de avaliação, equidade, eficiência e qualidade, presentes nos objetivos do Saeb, com destaque para o último, alvo de constantes disputas e discursos: de um lado a qualidade gerencialista e do outro a social, que leva em conta uma multiplicidade de fatores intra e extraescolares que permeiam o processo educativo. Conclui-se que as constantes alterações do Saeb ao longo do seu período de vigência configuram um círculo vicioso do “mais do mesmo”, contribuem para reafirmar, recrudescer e consolidar uma lógica de gestão educacional orientada pelo controle de resultados, com uma finalidade regulatória, classificatória e concorrencial, e que essa política pouco contribui para enfrentar o quadro de desigualdades na educação brasileira.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Avaliação em larga escala. Saeb. Ideb. Qualidade da educação.

ABSTRACT

This master's thesis was developed with the Graduate Program in Education (PPGE) of the Faculty of Education of the Federal University of Goiás (FE/UFG) and is linked to the research line State, Policies, and History of Education. This is a study on Brazil's first and longest-running large-scale external national assessment: the Basic Education Assessment System (Saeb), which corresponds to a set of assessments carried out periodically through the application of cognitive and questionnaires for specific stages of basic education. Over its more than thirty years of existence, Saeb has undergone several changes that shows a vicious circle in politics. From this perspective, the general objective of the research was to identify, describe and analyze the historical trajectory of Saeb, with emphasis on changes in methodological formats and resulting educational implications. The research was guided by the following specific objectives: a) Identify and characterize the social, political, and economic context that made evaluation one of the structuring axes of educational policies, based on the concept of neoliberalism; b) Identify and analyze the purposes of Saeb and its relationship with other educational policies, from its creation to the present day; c) Identify and problematize the concepts of educational quality present in the Saeb in contrast to the socially referenced quality perspective. Adopting a qualitative approach as a methodological framework, this research is of a descriptive-analytical nature, based on a bibliographic survey and documental research. The exhibition is theoretically based on reference authors in the field of evaluation, among them: Afonso (2009), Dias Sobrinho (2003), Gatti (2013), Freitas D. (2013), Freitas L. (2013), Horta Neto (2018), Sousa (2020), among others, and is divided into three chapters. The first chapter highlights that neoliberal thought submits society to competitive dynamics, by inserting the market logic into all social relations and all spheres of life, both objective and subjective, in the case of education, inserting market mechanisms through of external and large-scale evaluations. The second chapter describes and analyzes the historical trajectory of the policy, highlighting its changes and its influence on other educational policies, such as the PNE 2014-2024, the BNCC, and the new Fundeb, as well as its presence in the National Evaluation Policy. The third chapter discusses the concepts of accountability in education, evaluation culture, equity, efficiency, and quality, present in Saeb's objectives, with emphasis on the last one, the target of constant disputes and discourses: on the one hand, the managerial quality and on the other, the social, which takes into account a multiplicity of intra and extra-school factors that permeate the educational process. It is concluded that the constant changes of Saeb throughout its period of validity configure a vicious circle of "more of the same", and contribute to reaffirming, intensifying and consolidating a logic of educational management guided by the control of results, with a regulatory purpose, classification, and competition, and that this policy does little to address the situation of inequalities in Brazilian education.

Keywords: Neoliberalism. Large-scale assessment. Saeb. Ideb. Education quality.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Lista de Quadros

Quadro 01	Instrumentos legais e normativos de análise da pesquisa referentes ao Saeb.....	47
Quadro 02	Eixos, dimensões e indicadores do modelo de avaliação da educação básica - 1990.....	57
Quadro 03	Ciclos do Saeb anteriores a 1995.....	60
Quadro 04	Objetivos Gerais do Saeb nos ciclos anteriores a 1995.....	61
Quadro 05	Ciclos do Saeb de 1995 a 2003.....	70
Quadro 06	Objetivos Gerais do Saeb nos ciclos de 1995 a 2003.....	71
Quadro 07	Ciclos do Saeb de 2005 a 2015.....	75
Quadro 08	Objetivos Gerais do Saeb nos ciclos de 2005 a 2015.....	76
Quadro 09	Diretrizes e dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb).....	87
Quadro 10	Ciclos do Saeb após a aprovação da BNCC em 2017.....	93
Quadro 11	Objetivos Gerais do Saeb após a aprovação da BNCC em 2017.....	94
Quadro 12	Dimensões e níveis da qualidade da educação.....	116

Lista de Figuras

Figura 01	Indicadores, fontes de informação e aspectos estudados da proposta inicial do Saeb.....	58
Figura 02	Saeb composto por duas avaliações: ANEB e ANRESC.....	74
Figura 03	Saeb composto por três avaliações: ANEB, ANRESC e ANA.....	78

LISTA DE SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AUGM	Associação de Universidades Grupo Montevideo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
CESCEM	Centro de Seleção de Candidatos às escolas Médicas e Biológicas
CESGRANRIO	Centro de Seleção de Candidatos do Grande Rio
CETPP	Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas
CF	Constituição Federal
CIP	Coordenadoria de Informação para o Planejamento
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPS	Coordenação de Planejamento Setorial
DAEB	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
EDURURAL	Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro
ECIEL	Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino-americana
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ESCALA	Espaço Acadêmico Comum Ampliado Latino-Americano

EUA	Estados Unidos da América
FCC	Fundação Carlos Chagas
FE	Faculdade de Educação
FFyL	Faculdade de Filosofia e Letras
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD	Índice de Diferença do Desempenho Esperado e Verificado
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEA	<i>International Educational Assessment</i>
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLECE	Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação
MEC	Ministério da Educação
NEPPEC	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Psicologia, Educação e Cultura
NCES	<i>American National Center of Educational Statistics</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OME	Organizações Municipais de Ensino
OREALC	Oficina Regional da Unesco para a Educação na América Latina e no Caribe
PAR	Programa de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIVIC	Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PROEB	Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SE	Secretaria-Executiva
SEALF	Secretaria de Alfabetização
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDIAE	Secretária de Avaliação e Informação Educacional
SEF	Secretaria de Educação Fundamental
SEMESP	Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação
SENEB	Secretária Nacional de Educação Básica
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da educação Básica
UBA	Universidade de Buenos Aires
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SÚMARIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 NEOLIBERALISMO, ESTADO AVALIADOR, EDUCAÇÃO E AVALIAÇÃO	26
1.1 Neoliberalismo: origem e definições.....	26
1.2 Reestruturação neoliberal do Estado e Gerencialismo	31
1.3 Reformas neoliberais da educação e o Estado Avaliador.....	38
2 TRINTA ANOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB) .	46
2.1 Experiências iniciais, origem e institucionalização do Saeb	49
2.2 O Saeb e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	74
2.3 O Saeb e suas influências nas políticas educacionais do PNE 2014-2024, da BNCC e do novo FUNDEB	85
2.4 O Saeb e a Política Nacional de Avaliação	98
3 O SAEB E A DISPUTA DA QUALIDADE EDUCACIONAL.....	104
3.1 O SAEB e a política do <i>Accoutability</i> em educação	105
3.2 A institucionalização de uma “cultura de avaliação”?	108
3.3 Equidade e eficiência.....	110
3.4 Melhorar a qualidade: qual qualidade?.....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	125
ANEXO 01: PORTARIA Nº 369, DE 5 DE MAIO DE 2016	140
ANEXO 02: PORTARIA Nº 981, DE 25 DE AGOSTO DE 2016.....	145
ANEXO 03: POSICIONAMENTO PÚBLICO: MEC REVOGA NOVO SISTEMA PARA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PREVISTO NO PNE	146

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado foi desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG) e está vinculada à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação.

A realização desta pesquisa visa aprofundar conhecimentos sobre as políticas de avaliação de desempenho dos estudantes, externa e em larga escala, realizadas no Brasil¹ a partir dos anos 1990. O interesse em investigar este assunto surgiu antes mesmo da sua sistematização em formato de um projeto de pesquisa para o mestrado, durante a minha graduação em Pedagogia (2016-2019), cursada na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG), quando participei do Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica (PIVIC/CNPq), no primeiro semestre de 2017². Nesta ocasião participei do projeto de pesquisa intitulado “Fracasso escolar e sentidos da escola: referenciais teóricos e metodológicos na pesquisa educacional”, coordenado pela professora Dra. Gina Glaydes Guimarães de Faria, vinculado ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Psicologia, Educação e Cultura (NEPPEC). O referido projeto tinha por objetivo investigar, por meio de estudo bibliográfico, as concepções de fracasso escolar presentes no periódico “Cadernos de Pesquisa”, revista publicada pela Fundação Carlos Chagas (FCC) desde 1971 (FARIA, 2015).

Na pesquisa desenvolvida em torno do meu plano de trabalho, intitulado “Concepções de fracasso escolar e implicações educacionais: um estudo bibliográfico (2010-2012)” constatamos nos artigos lidos sobre a temática, ligada direta ou indiretamente ao fracasso escolar, a predominância da discussão em torno das políticas públicas educacionais, sobretudo no que dizia respeito às análises sobre a democratização da escola e suas implicações para a

¹ É importante ressaltar que “avaliação externa” é assim denominada porque é concebida, planejada, elaborada, corrigida e tem seus resultados analisados fora da escola, não importando a quantidade de sujeitos avaliados. Já a “avaliação em larga escala” refere-se a uma avaliação que abrange um grande contingente de estudantes, podendo englobar toda uma rede ou sistema de ensino ou mesmo diferentes escolas e estudantes de várias redes ou sistemas de ensino. Sendo assim, podem ser amostrais ou censitárias, e nunca pode ser aplicada apenas em uma única escola, caso contrário não configura uma avaliação em larga escala. Para a escrita desta dissertação utilizaremos ambos os termos, assim como Perboni (2016), pois a avaliação externa e em larga escala na sua atual configuração se caracteriza como uma avaliação formulada externamente à escola e aplicadas de forma amostral ou censitária a um grande contingente de estudantes de diferentes escolas, redes ou sistemas de ensino, para medir desempenho escolar.

² A minha participação na Iniciação Científica (PIVIC/CNPq) teve duração de um semestre, em razão da minha participação em programa de intercâmbio acadêmico na Universidade de Buenos Aires (UBA) no segundo semestre de 2017, por meio do Programa Espaço Acadêmico Comum Ampliado Latino-americano (ESCALA) da Associação de Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Essa participação na Iniciação Científica foi a minha primeira experiência com a pesquisa e, embora tenha sido breve, considero que muito contribuiu na minha formação acadêmica.

qualidade da educação básica, com um recorte nas avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar e com os índices resultantes (MAGALHÃES; FARIA, 2020).

Com o nosso estudo percebemos que com o avanço da universalização do acesso à escola, as políticas educacionais passaram a dar centralidade à avaliação externa e em larga escala de desempenho escolar, entendida neste contexto como o principal indicador da qualidade da educação. Constatamos que com o acesso à escola por uma grande parte da população dos segmentos situados em torno da linha de pobreza, houve uma perceptível queda no rendimento escolar, o que seria devido às condições precárias de vida e às desigualdades no acesso aos bens sociais e culturais que acabam comprometendo o sucesso escolar desses alunos. Entretanto, referenda-se a posição de alguns autores estudados (ANDREWS; DE VRIES, 2012; MARCHELLI, 2010; SILVA, 2012; TURA, 2012) entre outros, que afirmam que a qualidade da educação deve ser considerada em termos representados pelos ganhos sociais da universalização do ensino e não unicamente pelo desempenho nas notas obtidas pelos alunos (MAGALHÃES; FARIA, 2020).

O interesse pelo objeto de estudo desta dissertação é resultado também da minha participação no Programa ESCALA Estudantil da Associação de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), em que tive a oportunidade de cursar, no segundo semestre de 2017, durante a minha graduação em Pedagogia (FE/UFG), um período acadêmico na Faculdade de Filosofia e Letras (FFyL) da Universidade de Buenos Aires (UBA), na Argentina. Os estudos na disciplina *Administração da Educação*³, na FFyL/UBA, me permitiram compreender as políticas de avaliação externa e em larga escala de desempenho escolar também como resultados de orientações neoliberais que estruturam o sistema educativo como um mercado e o coloca a serviço da competitividade econômica, devendo ser gerido ao modo das empresas. Nessa perspectiva, compete ao Estado incentivar a competição como mecanismo de melhoria da qualidade da educação, o que é próprio da “concepção de sociedade baseada na lógica mercantil adaptada ao campo educacional” (MAGALHÃES; ASSIS, 2020, p. 4).

Os estudos na FFyL/UBA corroboram os realizados no âmbito da Iniciação Científica. Em texto estudado na disciplina *Administração da Educação* sobre avaliação e qualidade da educação, Sverdllick (2012, p. 27) afirma que:

En la opción para transitar el cambio, los discursos neoliberales generaron un desplazamiento de lo político, proponiendo que la eficiencia de las organizaciones, desde un punto de vista económico y técnico, era el quid de la cuestión para el

³ Disciplina obrigatória da graduação em Ciências da Educação (FFyL/UBA).

mejoramiento de la calidad educativa. En forma repentina, los viejos problemas educativos como la deserción, la repitencia, el analfabetismo en sectores marginales y rurales, el abandono escolar, la educación de los adultos, el retroceso salarial, las condiciones materiales para enseñar y aprender y demás asuntos vinculados con la justicia social quedaron diluidos en otra definición del contenido de “calidad”. La calidad fue rápidamente asociada casi exclusivamente al “rendimiento escolar” (medido a través de pruebas) y la eficiencia de la gestión (entendida como el logro de los objetivos en menor tiempo y con ahorro de recursos, es decir, con eficacia y economía).

Mais tarde, a elaboração do trabalho de conclusão do curso de Pedagogia (FE/UFG), orientado pelo professor Dr. João Ferreira de Oliveira em 2018, me permitiu conhecer, em linhas gerais, o aparelho de avaliação da educação básica no Brasil e o lugar que as avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar vêm ocupando nos debates sobre a educação. Conforme Freitas, D. (2013, p. 79), “o aparelho de avaliação atualmente disponível é resultante de um processo de construção incremental, reagente aos seus próprios desdobramentos práticos, suscetível a balizamentos de pesquisas, experiências e recomendações internacionais”.

De acordo com Afonso (2014, p. 488-489), a avaliação educacional é um campo complexo que reúne o conjunto de todas as formas de avaliação disponíveis no campo da educação, incluindo, entre outras modalidades, “a avaliação dos alunos, a avaliação dos profissionais (educadores e professores), a avaliação institucional das escolas, a avaliação dos sistemas ou subsistemas educativos, a avaliação de projetos e programas, e a própria avaliação de políticas.” Qualquer que seja a modalidade, não deve perder de vista os fins de uma educação integral e democrática que se quer almejar e nem o modo como deve ser feita, dialogicamente e não autoritariamente, defende Paulo Freire (2011).

A avaliação, conforme Freitas, D. (2013, p. 79), “não tem um fim em si, é um meio para determinadas finalidades e se justifica pela sua congruência e fecundidade”, que por sua vez “dependem de resposta efetiva que se dá ao por que, para que, como, quanto, quando, por quem e sob quais condições avaliar”.

De acordo com Barretto (2012), diversos estudos têm apontado que

[...] são as avaliações externas, e, em particular, as avaliações padronizadas de rendimento dos alunos, o instrumento preferencial pelo qual as lógicas de funcionamento das redes públicas são incorporadas e passam a ser objetivadas no modelo gerencialista de regulação das políticas públicas de educação, hoje hegemônico. Sua incorporação no país é gradativa e ocorre não sem embates entre concepções divergentes sobre os propósitos da educação e sobre as formas de gestão dos sistemas de ensino pelas diferentes forças sociais, inclusive as que dão sustentação às propostas de governo. (p. 744)

Embora a implementação de avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar no Brasil seja relativamente recente, chegando a três décadas, essas avaliações constituem atualmente uma prática consolidada que orienta e induz a formulação de políticas públicas e práticas educacionais. No entanto, não é recente o empenho do Estado brasileiro em conduzir avaliações educacionais. Registra-se iniciativas de avaliação desde 1930, como destaca Freitas, D.:

Nos anos 1930 e 1940, os motivos para “medir, avaliar e informar” foram enunciados em termos de necessidade e importância de o Estado conferir e verificar resultados frente a objetivos da educação nacional, aplicando a ciência para “formar a consciência técnica” no âmbito escolar, posto que condição necessária à expansão e à melhoria da educação. No período 1950-1963, o motivo principal declarado foi o de instrumentar a reconstrução da educação nacional, consoante ao princípio de promoção de autonomia no setor educação, devido ao que “medir, avaliar e informar” seriam meios para “conhecer a realidade”, fazer “diagnósticos”, com vistas a que o Estado central, em lugar de acentuar a regulação legal, pudesse fornecer “indicações e sugestões” para a qualificação da expansão do atendimento, da administração escolar e do ensino. No período 1964-1984, os motivos para “medir, avaliar e informar”, decorrentes da lógica técnica e econômica que orientou o planejamento centralizado do desenvolvimento nacional, ressaltavam a instrumentação da racionalização, da modernização e da tutela da ação educacional no País. Desde os anos 1985, os motivos declarados reportaram-se às tarefas de reajustar a regulação estatal e de criar uma cultura de avaliação no país. (FREITAS, D., 2007, p. 72-73)

Conforme Freitas, D. (2013), foi na década de 1980 que o aparelho avaliativo da educação básica foi impulsionado, embora muito antes a avaliação fosse vista como meio necessário ao “governo da educação”. Contudo, foi na década de 1990 que surge um sistema nacional de avaliação da educação básica, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁴, fortalecido no contexto em que o Brasil, para atender as exigências de inserção no mundo globalizado, passa a implementar políticas econômicas e educacionais de ajuste que assimilam os valores da nova gestão pública. De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 66), “faz-se presente, em todas essas políticas, o discurso da modernização educativa, da diversificação, da flexibilidade, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino”.

Entendidas como principal indicador da qualidade da educação, e às vezes o único, as avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar ganharam centralidade nos debates e nas políticas educacionais a partir da segunda metade da década de 1990, em meio as reformas neoliberais.

⁴ O Saeb teve a sua primeira aplicação em nível nacional em 1990, recebeu essa denominação em 1991 e foi institucionalizada formalmente em 1994.

De acordo com Sousa (2020), em decorrência “de sua capacidade de barganha e consequente indução de políticas, a União torna-se exitosa no processo de difusão de lógicas avaliativas em larga escala nas unidades subnacionais, com princípios e delineamentos semelhantes aos assumidos pelo governo federal”. Nesse sentido, inspirados no Saeb, diversos estados consolidaram seus próprios sistemas de avaliação. Com base em estudos de artigos (BAUER, 2019; SOUSA, 2020) e em levantamento em sítios das secretarias estaduais de educação e do CAEd/UFJF⁵, constatamos que das 27 unidades federadas, 25 estados e o Distrito Federal possuem sistemas próprios de avaliação:

- a) Na Região Norte: Acre, Amazonas, Pará, Tocantins, Rondônia, Amapá.
- b) Na Região Nordeste: Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Paraíba, Sergipe, Rio Grande do Norte, Maranhão.
- c) Na Região Centro-Oeste: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso.
- d) Na Região Sudeste: Espírito Santo; Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo.
- e) Na Região Sul: Paraná, Rio Grande do Sul.

A ampliação das avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar pode ser observada também em relação aos municípios. Conforme pesquisa *survey* desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas (FCC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BAUER *et al.*, 2016), respondida por dirigentes municipais das secretarias municipais de educação de 4.309 municípios do país (77 % do total), foi constatado que do total de respondentes, 1.573 (37 % do total) contavam com iniciativas próprias de avaliação, e outros 905 municípios (21% do total) responderam que pretendiam implantar propostas próprias de avaliação. O estudo indica que o aumento das avaliações nos níveis subnacionais baseia-se na “crença de que a avaliação de alunos pode induzir à melhoria de qualidade do ensino e de índices educacionais” (BAUER *et al.*, 2016, p. 7). Esse cenário indica a importância de continuar a discutir as características, pressupostos, fundamentos, mecanismos, objetivos, finalidades e implicações educacionais das avaliações.

Conforme Afonso (2014, p. 491-492), tais avaliações parecem ser assumidas “de forma exagerada e muito discutível, como a única forma de avaliação estruturante e decisiva no âmbito do ensino não superior, à qual todas as outras se subordinam ou (supostamente) devem subordinar.” A base e a essência de um processo avaliativo de desempenho escolar em larga

⁵ Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O CAEd/UFJF, conforme o seu próprio site (<http://institucional.caed.ufjf.br/>) “é uma instituição que operacionaliza (elabora e desenvolve) programas estaduais e municipais destinados a mensurar o rendimento de estudantes das escolas públicas”.

escala, conforme Gatti (2013, p. 48), “são as provas, que oferecem situações que permitem aquilatar a posse ou não de conhecimentos, sob diferentes formas, ligados a um currículo escolar de referência”. Essas provas, nos dizeres da autora, “são o coração da avaliação de desempenho escolar e sua garantia de validade (GATTI, 2013, p. 49).

Dito isso, e considerando o meu interesse em aprofundar conhecimentos sobre a avaliação externa e em larga escala de desempenho escolar, em razão, principalmente, dos meus estudos na iniciação científica, no intercâmbio e no meu trabalho de conclusão de curso em Pedagogia, de modo a contribuir com o debate das políticas educacionais, elegemos como objeto de estudo a principal, a primeira e mais longa avaliação em larga escala da educação básica no Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que, em 2020, completou 30 anos de existência.

O Saeb, atualmente, corresponde a um conjunto de avaliações realizadas periodicamente por meio da aplicação de testes cognitivos e questionários para etapas específicas da educação básica. Conforme o site⁶ do Inep, a finalidade do Saeb é avaliar a qualidade da educação básica do país e contribuir para sua melhoria, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas. A partir de 2019, a avaliação passou a contemplar também a educação infantil, ao lado do ensino fundamental e do ensino médio.

Até chegar ao seu formato atual, o Saeb passou por várias alterações que sinalizam para um círculo vicioso da política. Nesta perspectiva, definimos a seguinte questão central deste estudo: como se deu a trajetória e as alterações do Saeb ao longo dos seus trinta anos de existência?

E, para responder a esta questão, elegemos como objetivo geral: identificar, descrever e analisar a trajetória histórica do Saeb, com ênfase nas alterações dos formatos metodológicos e implicações educacionais decorrentes. De acordo com Gatti (2013), essas mudanças foram realizadas de modo a atender às demandas dos campos político, econômico e educacional, influenciados pelos apelos das tendências neoliberais, que vêm reduzindo o papel do Estado como provedor de políticas públicas, ao mesmo tempo em que promove mecanismos de controle e regulação dos resultados por meio de exames nacionais.

Tendo em vista o objetivo geral, elegemos os objetivos específicos para este estudo:

⁶ Informação disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/outros-documentos>>. Acesso em: 27 set. 2020.

- Identificar e caracterizar o contexto social, político e econômico que fizeram da avaliação um dos eixos estruturantes das políticas educacionais, a partir do conceito de neoliberalismo;
- Identificar e analisar as finalidades do Saeb e a sua relação com outras políticas educacionais, quando da sua criação até os dias atuais;
- Identificar e problematizar as concepções de qualidade educacional presentes no Saeb em contraponto com a perspectiva de qualidade socialmente referenciada.

Algumas indagações mobilizaram esta investigação, quais sejam: em que medida a criação e a ampliação de processos avaliativos, como o Saeb, são resultado da racionalidade neoliberal? Quais fatores internos e externos ao Brasil influenciaram a criação de avaliações externas e em larga escala como o Saeb? Como se deu o processo de ampliação e “sofisticação” metodológica do Saeb nos seus mais de 30 anos de existência? Como o Saeb se relaciona com outras políticas educacionais? Quais os objetivos do Saeb nas suas diversas fases, ciclos ou períodos de vigência? Quais as concepções de qualidade da educação presentes no Saeb?

Partimos do pressuposto de que a educação possui especificidades e, por isso, recorreremos a um referencial teórico e metodológico que “entende o fenômeno educacional como situado dentro de um contexto social, por sua vez inserido em uma realidade histórica, que sofre toda uma série de determinações” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 5). Nesse sentido, um dos desafios da pesquisa é tentar captar a realidade dinâmica e complexa do objeto de estudo, em sua realização histórica.

De acordo com André (2005), temos observado, desde a década de 1980, um crescimento muito grande de pesquisas na área da educação, em decorrência, principalmente, da expansão da pós-graduação. Com isso, “os temas e referenciais se diversificam e se tornam mais complexos nos anos 80-90” e “as abordagens metodológicas também acompanham essas mudanças.” (ANDRÉ, 2005, p. 30). É nesse período que os estudos “qualitativos” ganham força, por englobarem “um conjunto heterogêneo de métodos, de técnicas e de análises” (ANDRÉ, 2005, p. 30), que permitem abordar a complexidade do processo educativo e os múltiplos fatores que o determinam.

A pesquisa qualitativa possibilita novos entendimentos sobre a realidade social, que segundo Ghedin e Franco,

[...] deixa de ser vista como mecânica, linear, previsível para ser considerada dinâmica, histórica e complexa, fazem que se supere a concepção de causalidade, de previsibilidade, em direção a uma atitude que percebe a realidade como um todo

dinâmico, com múltiplas e variadas configurações. (GHEDIN; FRANCO, 2008, p. 58)

Segundo Minayo, a pesquisa qualitativa

[...] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com um universo de significados motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21-22)

Conforme Alves-Mazzotti (1991, p. 54), falar em “pesquisa qualitativa” sugere “uma falsa oposição entre qualitativo e quantitativo, que deve, de início, ser descartada: a questão é de ênfase e não de exclusividade”. Na mesma direção, Minayo (1994, p. 22) afirma que o conjunto de dados qualitativos e quantitativos não se opõem, pelo contrário, “se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”.

Dessa forma, esta dissertação inscreve-se na abordagem qualitativa e seus objetivos permitem identificá-la como de natureza descritiva-analítica. Portanto, objetivamos desenhar as transformações do Saeb desde a sua implementação, procurando apreender aspectos da realidade educacional e implicações educacionais, sem a preocupação de quantificá-los.

No campo das políticas públicas educacionais, as pesquisas têm recorrido com frequência ao uso da pesquisa documental. Uma das explicações é o crescente número de documentos de política educacional nas últimas décadas, o que indica “a importância da pesquisa documental como instrumento imprescindível para conhecer, descrever, caracterizar, analisar e produzir sínteses de objetos de pesquisa específicos das políticas direcionadas à educação” (FÁVERO; CENTENARO, 2019, p. 171). Outra explicação é o “fato da produção de documentos, especialmente, de legislações no campo educacional ser compreendida como a materialização das políticas públicas” (PERBONI, 2016, p. 142).

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), ao tentarem nomear o uso de documentos na investigação científica, identificaram vários termos utilizados por pesquisadores, como pesquisa, método, técnica e análise. Dessa forma, teríamos as seguintes denominações: pesquisa documental, método documental, técnica documental e análise documental. Nesta dissertação, empregamos os termos “pesquisa” e “análise” documental pois entendemos, assim como Fávero e Centenaro (2019, p. 172), que deste ponto de vista, “estaremos incluindo,

concomitantemente, as dimensões metodológica, técnica e epistemológica da pesquisa com documentos.”

Pesquisa Documental, conforme Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 4-5), é “um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”. Sobre este assunto, Severino (2016, p. 131) destaca que

[...] a pesquisa documental tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

Conforme Ludke e André, (1986, p. 38), “a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Entre as vantagens para o uso de documentos nas pesquisas, Ludke e André (1986, p. 39) destacam que “os documentos podem ser consultados várias vezes e inclusive servir de base a diferentes estudos, o que dá mais estabilidade aos resultados obtidos”, ou seja, constituem uma fonte estável e rica. Dos documentos “podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador”.

Destaca-se, também, que os documentos não apenas representam “uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39). O uso de documentos em pesquisa, segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 4-5) “permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”. Nesse sentido, a pesquisa documental mostra-se apropriada para a pesquisa em tela, ao permitir apreender mudanças e permanências nos diversos ciclos, fases ou períodos de vigência do Saeb.

No que se refere aos procedimentos metodológicos a serem seguidos na análise de documentos, a primeira decisão, conforme Ludke e André, (1986, p. 40), “é a caracterização do tipo de documento que será usado ou selecionado”. Após a seleção dos documentos, conforme as autoras, “o pesquisador procederá à análise propriamente dita”.

Considera-se que a implementação e consolidação de uma avaliação como o Saeb requer um arcabouço legal/normativo que envolve leis, decretos, resoluções e portarias; bem como depende de publicização dos mecanismos de funcionamento, por meio de orientações; e da divulgação dos resultados dos exames e seus índices resultantes para as redes, escolas e para toda a sociedade. Para esta pesquisa, selecionamos e usamos os documentos diretamente

relacionados ao objeto de estudo desta dissertação, especialmente do tipo oficial, como leis, decretos e as portarias que tratam do Saeb. Além de documentos oficiais, selecionamos também documentos técnicos, como relatórios sobre a avaliação, bem como informações divulgadas no *site* do INEP. Os documentos utilizados nesta pesquisa foram produzidos nos últimos trinta anos e estão disponíveis na *internet*.

Cellard (2008, p. 299) alerta que é preciso ser prudente “e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação que se pretende analisar”. Essa avaliação crítica, segundo o autor, se aplica em cinco dimensões: o contexto; o autor ou os autores; a autenticidade e a confiabilidade do texto; a natureza do texto; e os conceitos-chave e a lógica interna do texto (CELLARD, 2008). Feita a seleção e análise preliminar, o pesquisador procederá à análise dos dados, o que segundo Cellard (2008, p. 303), “é o momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave”. Dessa forma, tendo em conta a temática ou o questionamento inicial, o pesquisador poderá fornecer uma interpretação coerente.

Inicialmente, realizamos um estudo sobre o neoliberalismo de modo a contextualizar o momento histórico em que as avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar ganharam destaque no panorama nacional e internacional. Esse estudo foi realizado com base em autores e obras de referência sobre o tema: Foucault (2008), Dardot e Laval (2016), Brawn (2019), Apple (2003, 2005), Anderson (1995), Harvey (2014), Netto e Braz (2012), Paulani (2005), entre outros. Destaca-se que esta pesquisa toma por base a noção foucaultiana de sociedade neoliberal, sendo o neoliberalismo compreendido como a razão do capitalismo contemporâneo (FOUCAULT, 2008; DARDOT; LAVAL, 2016).⁷

Para o desenvolvimento e fundamentação teórica desta pesquisa, fizemos o levantamento e análise de artigos (capítulos de livros) de dois livros (Volume 1 e 2) oriundos do “Ciclo de Debate – 25 anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil”, evento realizado pela Fundação Carlos Chagas (FCC) em três diferentes momentos do ano de 2012. O evento reuniu “um seleto grupo de profissionais”, nas palavras das organizadoras, com experiência na realização das avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar e/ou com larga trajetória de estudos e pesquisas na área, assim como estudiosos de áreas afins, “para

⁷ Para esse estudo, as disciplinas “Neoliberalismo e Educação” – ministrada pela professora Dra. Marília Gouveia de Miranda – e “Reestruturação Produtiva e Educação” – ministrada pelo professor Dr. João Ferreira de Oliveira –, cursadas no âmbito do PPGE/FE/UFG em 2019, foram de fundamental importância. Outra disciplina, também cursada em 2019, que muito contribuiu nesse estudo foi “Liberalismo e Neoliberalismo em Michel Foucault”, ministrada pelo professor Dr. Adriano Correia Silva na Faculdade de Filosofia da UFG.

discutir um tema que adquiriu grande centralidade no panorama internacional e no quadro atual da educação no país” (BAUER; GATTI; TAVARES, 2013, p. 7). Os encontros temáticos foram realizados em março, agosto e novembro de 2013, com duração de dois dias cada, com os seguintes temas: Origem e pressupostos da avaliação de sistemas; Implicações das avaliações de sistema educacional; e Reflexões a partir de estudos e experiências de avaliação.

O objetivo do Ciclo foi produzir uma retrospectiva analítica da experiência brasileira nessa temática e pautar marcos e questões de referência para a produção de conhecimento e formulação de políticas no campo da avaliação. Buscou-se, ainda, aprofundar o debate acerca dos efeitos dessas avaliações sobre os sistemas educacionais e sobre as tendências de usos de seus resultados nas redes de ensino. (BAUER; GATTI; TAVARES, 2013, p. 7)

É importante frisar que o evento contemplou diferentes e divergentes perspectivas sobre o tema em debate. Os participantes falam de diferentes lugares, pois são oriundos de diferentes instituições: públicas, privadas, de organizações não governamentais e outras. Nesse sentido, consideramos as publicações do Ciclo de extrema relevância para essa pesquisa.

As contribuições dos pesquisadores, especialistas e gestores públicos que socializaram as suas reflexões no primeiro encontro estão sintetizadas no livro organizado por Bauer, Gatti e Tavares (2013), intitulado “Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos”. Já as reflexões do segundo e do terceiro encontros estão sintetizadas no segundo volume, organizado por Bauer e Gatti (2013), intitulado “Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores”. As leituras sucessivas do material para obter as informações e/ou dados necessários para a pesquisa foram realizadas seguindo as orientações de Lima e Miotto (2007) e as diretrizes para leitura, análise e interpretação de textos de Severino (2016).

Cabe destacar que os estudos desenvolvidos por Barretto *et al.* (2001), Martins e Sousa (2012), Bauer (2012), Bauer e Reis (2013), Bauer (2019) e Silva (2012) nos permitiram uma visão abrangente sobre a produção acadêmica sobre avaliações de sistemas educacionais. Também fizemos um levantamento de estudos que se debruçaram sobre aspectos conceituais e históricos das avaliações (BONAMINO; FRANCO, 1999; BONAMINO, 2002; FREITAS, D., 2007; HORTA NETO, 2007; SOUSA; OLIVEIRA, 2003; entre outros). Os estudos de Perboni (2016) e de Bauer (2019) permitiram verificar a expansão das avaliações nos estados brasileiros; e com os trabalhos de Bauer *et al.* (2017) e de Horta Neto (2018), constatamos que essa expansão também pode ser verificada em relação aos municípios.

Esta pesquisa se beneficia de contribuições de pesquisadores de referência do campo da avaliação ou que tratam da avaliação porque tangencia seus objetos de estudos, entre eles: Sandra Zákia Sousa, Elba Siqueira de Sá Barretto, Luiz Carlos de Freitas, Dirce Nei Teixeira de Freitas, Maria Inês Pestana, Bernardete A. Gatti, Adriana Bauer, Almerindo Janela Afonso, José Dias Sobrinho, Alicia Bonamino, Creso Franco, João Luiz Horta Neto, Lúcia Maria de Assis, Marilda Pasqual Schneider, Dalila Andrade Oliveira, Luiz Fernandes Dourado, Paulo Sérgio Marchelli, Andréia Ferreira da Silva, Dermerval Saviani, Christian Laval etc.

Para uma melhor compreensão deste estudo, optamos por organizar esta exposição em três capítulos. No primeiro, intitulado “Neoliberalismo, Estado Avaliador, Educação e Avaliação”, tomando como base o conceito de neoliberalismo, apresentamos as características do contexto social, político e econômico que deram destaque à avaliação externa e em larga escala no panorama internacional, fazendo dela um dos eixos estruturantes das políticas e reformas educacionais contemporâneas. Ao apresentar o contexto, objetiva-se explicitar as concepções de Estado, homem, sociedade e educação do neoliberalismo, de que decorrem, por sua vez, concepções de avaliação. Também contextualizamos, em linhas gerais, a Reforma do Estado nas últimas décadas, especialmente a partir da década de 1980, da qual decorrem as políticas educacionais, especialmente as de avaliação do nosso tempo.

No segundo capítulo, o mais longo e central desta dissertação, denominado “Trinta anos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)” apresentamos, por meio de pesquisa documental, fundamentada em autores de referência do campo da avaliação, a trajetória histórica da primeira e mais longa avaliação nacional da educação básica, desde as iniciativas que desencadearam a sua criação até o seu desenho atual, explicitando suas características, pressupostos, influência dos diversos atores e as mudanças em suas estruturas.

No terceiro e último capítulo, intitulado “O Saeb e a disputa da qualidade educacional”, discutimos, em linhas gerais, alguns conceitos centrais no que diz respeito às finalidades dos Saeb: *accountability*, cultura de avaliação, equidade, eficiência e qualidade. Com destaque para o último, abordamos a disputa da qualidade educacional: de um lado, a chamada qualidade gerencialista, portanto neoliberal, advinda dos reformadores neoliberais da educação e referendada nas políticas públicas educacionais vigentes; e de outro, a chamada qualidade socialmente referenciada, proposta por educadores, pesquisadores e movimentos sociais do campo progressista.

Por fim, nas considerações finais, trazemos algumas conclusões e problematizações, considerando os limites para a sua realização, bem como buscamos explicitar uma concepção de educação e de qualidade educacional compromissada com a defesa de uma educação pública,

de gestão pública, gratuita, universal, laica, democrática, de qualidade socialmente referenciada, que promova uma formação cultural e científica articulada à diversidade social e cultural. Ao descrever e analisar a trajetória do Saeb e suas transformações, considerando o contexto do neoliberalismo, esperamos contribuir com o debate das políticas educacionais, bem como suscitar questionamentos e apontar caminhos para pesquisas futuras.

1 NEOLIBERALISMO, ESTADO AVALIADOR, EDUCAÇÃO E AVALIAÇÃO

Segundo Apple (2003, p. 21), caso “tivéssemos de apontar um único paradigma político e econômico da época em que vivemos, seria o neoliberalismo.” Na mesma direção, Brawn (2019, p. 28) afirma que o “neoliberalismo – as ideias, as instituições, as políticas, a racionalidade política –, juntamente com sua criação, a financeirização, provavelmente moldaram a história mundial recente tão profundamente quanto qualquer outro fenômeno que possa ser situado no mesmo período [...]”. Dessa forma, o neoliberalismo reflete uma concepção de Estado, indivíduo, sociedade e educação, de que decorrem, por sua vez, concepções e formas de avaliação que impactam diretamente na formação dos estudantes.

Neste primeiro capítulo, tendo por base o conceito de neoliberalismo, objetivamos apresentar o contexto em que as políticas de avaliação ocorrem e alguns condicionantes históricos que deram centralidade à avaliação externa e em larga escala de desempenho escolar nas políticas públicas educacionais para a educação básica.

O capítulo está organizado em três seções complementares: 1.1) Neoliberalismo: origem e definições; 1.2) Reestruturação neoliberal do Estado e Gerencialismo; e 1.3) Reformas neoliberais da educação e o Estado Avaliador.

1.1 Neoliberalismo: origem e definições

O neoliberalismo não tem uma definição única, estabelecida nas ciências sociais. Sobre esse assunto existe uma literatura acadêmica substancial, de diferentes correntes teóricas, debatendo sua origem, suas características constitutivas, os seus efeitos, suas implicações e seus diferentes aspectos. Entendemos que as diferentes leituras são importantes, por traçarem diferentes diagnósticos que acrescentam complexidade e robustez ao debate sobre o tema. Conforme Brown (2019, p. 28),

Alguns chegam ao ponto de sugerir que seu caráter amorfo, proteiforme e polêmico lança dúvidas sobre a sua existência. No entanto, assim como ocorre com outras formações que alteram o mundo, como o capitalismo, socialismo, liberalismo, feudalismo, cristianismo, islamismo e fascismo, os debates intelectuais em curso sobre os seus princípios, elementos, unidade, lógica e dinâmica subjacentes não invalidam seu poder de criar mundos.

De acordo com Anderson (1995), o neoliberalismo é compreendido como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo, tendo o livro “O Caminho da Servidão”, escrito por Friedrich Hayek em 1944, como texto de origem.

Ainda para este autor, três anos mais tarde, em 1947, enquanto as bases do Estado de bem-estar efetivamente se construíam na Europa do pós-guerra, Hayek convocou adeptos de suas ideias para uma reunião na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça. Daí surgiu a Sociedade de Mont Pèlerin, que defendia que “[...] o igualitarismo promovido pelo Estado do bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência da qual dependia a prosperidade de todos” (PAULANI, 2005, p. 123). Os propósitos neoliberais foram ganhando força, embora as condições para o seu desenvolvimento não fossem “de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro –, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60.” (ANDERSON, 1995, p. 10). As ideias neoliberais só ganharam terreno com a “chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Nesse sentido, a “neoliberalização”, segundo Harvey (2014, p. 27), pode ser interpretada “como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas”. Para o autor, na prática, o segundo objetivo predominou. Essa explicação é contestada por Dardot e Laval, no livro “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” (2016), em que compreendem o neoliberalismo como uma racionalidade política. Para os autores franceses,

[...] não houve um grande complô nem uma doutrina pré-fabricada que políticos teriam aplicado com cinismo e determinação para satisfazer as expectativas de seus poderosos amigos do mundo dos negócios. A lógica normativa que acabou se impondo constituiu-se ao longo de batalhas inicialmente incertas e de políticas frequentemente tateantes. A sociedade neoliberal em que vivemos é fruto de um processo histórico que não foi integralmente programado por seus pioneiros; os elementos que a compõem reuniram-se pouco a pouco, interagindo uns com os outros. Da mesma forma como não é resultado direto de uma doutrina homogênea, a sociedade neoliberal não é reflexo de uma lógica do capital que suscita as formas sociais, culturais e políticas que lhe convém à medida que se expande. (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 24).⁸

Ampliando o debate, os franceses Dardot e Laval (2016, p. 72) consideram que o neoliberalismo é uma resposta ao reformismo social cada vez mais pronunciado a partir do fim

⁸ Para uma análise mais detalhada sobre esta contestação, ver os itens “Um erro de diagnóstico” e “Os limites do marxismo” da “Introdução à edição inglesa (2014)” do livro “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” (DARDOT; LAVAL, 2016).

do século XIX, considerado como sintoma da crise do liberalismo⁹, ou ainda, “uma tentativa de entravar essa orientação às políticas redistributivas, assistenciais, planificadoras, reguladoras e protecionistas que se desenvolveram desde o fim do século XIX, uma orientação vista como uma degradação que conduzia diretamente ao coletivismo.”

O ponto de partida do ideário neoliberal, conforme Anderson (1995), foi a criação da Sociedade Mont Pelèrin em 1947, o que, segundo os autores franceses Dardot e Laval (2016), é um registro errôneo do momento fundador do neoliberalismo. Para eles o momento fundador situa-se antes, no Colóquio Walter Lippmann, realizado em Paris em 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco), em que se reuniram participantes que em sua grande maioria vão marcar “a história do pensamento e da política neoliberal dos países ocidentais após a guerra”¹⁰ (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 71). O termo “neoliberalismo” foi cunhado nesse evento, “reunião de acadêmicos que lançou as bases político-intelectuais daquilo que uma década depois se tornaria a Sociedade Mont Pelèrin” (BROWN, 2019, p. 28). Nesse sentido, a Sociedade Mont Pelèrin aparece como um prolongamento da iniciativa de 1938. Conforme os autores franceses,

Um de seus pontos em comum, que não foi de pouca importância para a difusão do neoliberalismo, é seu cosmopolitismo. O Colóquio Walter Lippmann é a primeira tentativa de criação de uma “internacional” neoliberal que se prolongou em outros organismos, entre os quais, nas últimas décadas, a Comissão Trilateral e o Fórum Econômico Mundial de Davos. Outro ponto em comum é a importância que se dá ao trabalho intelectual de refundação da doutrina para melhor assegurar sua vitória contra os princípios adversários. A reconstrução da doutrina neoliberal vai beneficiar meios acadêmicos bem financiados e de prestígio, começando nos anos 1930 pelo Institut Universitaire des Hautes Études Internationales [Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais], fundado em 1927, em Genebra, pela London School of Economics e pela Universidade de Chicago, para mencionarmos apenas os mais famosos, e destilando-se em seguida em algumas centenas de *think tanks* que difundirão a doutrina ao redor do mundo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 72).

Ainda conforme os autores franceses, o Colóquio Walter Lippmann “revelou discordâncias que, desde o princípio, dividiram os intelectuais que reivindicavam para si o neoliberalismo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 71). É importante frisar que a ideia decisiva do colóquio, conforme Dardot e Laval (2016, p. 81), “é que o liberalismo clássico é o principal responsável pela crise por que ele passava. Os erros de governo aos quais ele conduziu favoreceram o planismo e o dirigismo”. Só mais tarde, na Sociedade Mont Pelèrin, que as linhas divergentes, firmadas antes da guerra, foram apagadas com a reunião das diferentes correntes

⁹ Sobre a Crise do Liberalismo, ver o Capítulo 1, “Crise do liberalismo e nascimento do neoliberalismo” do livro “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” (DARDOT; LAVAL, 2016).

¹⁰ Entre esses autores podemos citar Friedrich Hayek, Jacques Rueff, Raymond Aron, Wilhem Ropke, Alexander von Rustow, entre outros (DARDOT; LAVAL, 2016).

do neoliberalismo, a corrente norte-americana – fortemente influenciada pelos ‘neoaustriacos’ Frederick Hayek e Ludwig von Mises – e a corrente alemã, o ordoliberalismo¹¹ (DARDOT, LAVAL; 2016, p. 72).

Feitas essas considerações sobre a origem do neoliberalismo, apresentamos, a seguir, algumas de suas definições. Para o geógrafo marxista David Harvey,

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a seguridade social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve se aventurar para além dessas tarefas. (HARVEY, 2014, p. 12).

Paulani (2005) compreende o neoliberalismo enquanto uma política econômica e que, nesse sentido, converge com os estudos de Harvey (2014). Para a autora, “Neoliberalismo é o nome que se dá a um corpo de regras que devem ser aplicadas, um receituário que deve ser seguido à risca para devolver o mercado ao lugar que lhe é de direito.”¹² Por sua vez, Netto e Braz (2012), compreendem o neoliberalismo como uma ideologia fomentada e patrocinada pelo grande capital. Para eles,

O que se pode denominar *ideologia neoliberal* compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomado como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia *natural e necessária desigualdade* entre os homens e uma noção rasteira de liberdade (vista como uma função da liberdade de *mercado*). Vulgarizando as formulações de Hayek, a ideologia neoliberal, maciçamente generalizada pelos meios de comunicação social a partir dos anos oitenta do século passado, conformou uma espécie de *senso comum* entre os serviços do capital (entre os quais se contam engenheiros, economistas, administrados, gerentes, jornalistas etc.) e mesmo entre significativos setores da população dos países centrais e periféricos. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 238 [grifos dos autores]).

¹¹ Sobre as correntes do neoliberalismo, a corrente norte-americana (anarcoliberalismo) e a corrente alemã (ordoliberalismo), veja o livro “Nascimento da biopolítica” (FOUCAULT, 2008).

¹² Ao definir o neoliberalismo como um corpo de regras e um receituário, entendemos que Paulani (2005) também corrobora com Dardot e Laval (2016) que define o neoliberalismo como uma racionalidade política/governamental, um sistema normativo, ou ainda, usando um termo de Foucault (2008), uma nova “arte de governar”.

Na perspectiva foucaultiana, o neoliberalismo é compreendido como uma racionalidade política ou razão de um novo modo de governo dos sujeitos e das instituições (FOUCAULT, 2008; DARDOT; LAVAL, 2016). Assim interpretado,

[...] o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. [...] O neoliberalismo é a *razão do capitalismo contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17 [grifos dos autores])

Feitas essas considerações, convém diferenciar, pelo menos em linhas gerais, o neoliberalismo do liberalismo clássico, visto que essas diferenças, conforme Apple (2003, 2005), são essenciais para compreender as políticas educacionais e as transformações pelas quais a educação vem passando nos últimos anos. Para o autor, embora a característica definidora do neoliberalismo seja, primordialmente, baseada nos princípios centrais do liberalismo clássico, particularmente do liberalismo econômico clássico, há diferenças cruciais entre eles. Apple (2003) cita Mark Olssen, autor que, adotando o referencial foucaultiano, sintetiza essas diferenças. No liberalismo clássico, o indivíduo é caracterizado como tendo uma natureza humana autônoma e, dessa forma, pode praticar a liberdade, enquanto no neoliberalismo o Estado é chamado a criar um indivíduo que seja um empreendedor, ousado e competitivo (OLSEN, 1996, *apud* APPLE, 2005). Enquanto no liberalismo clássico o indivíduo era tido como um objeto a ser libertado das intervenções do Estado, o neoliberalismo representa uma concepção positiva do papel do Estado, que deve criar o mercado apropriado e fornecer as condições, leis e instituições necessárias a seu funcionamento (OLSEN, 1996, *apud* APPLE, 2005). Ainda conforme o autor,

No modelo clássico, o objetivo teórico do Estado era limitar e minimizar o seu papel, baseado em postulados que incluíam o egoísmo universal (o indivíduo interessado em si mesmo); a teoria da mão invisível, a qual declarava que os interesses dos indivíduos eram também os interesses da sociedade como um todo; e a máxima política do *laissez-faire*. Na troca do liberalismo clássico para o neoliberalismo, então, há um elemento a mais, pois tal troca envolve uma mudança na posição do sujeito, de *homo economicus* – que se comporta naturalmente a partir do interesse próprio e é relativamente separado do Estado – para o *homem manipulável* – é criado pelo Estado e continuamente encorajado a ser responsivo perpetuamente. (OLSEN, 1996, p. 340, *apud* APPLE, 2005, p. 37-38 [grifos do autor])

Conforme Foucault (2008), o neoliberalismo aparece como um retorno ao *homo oeconomicus*, porém com um deslocamento considerável. Na concepção clássica, o *homo oeconomicus* é um dos parceiros do processo de troca – teoria da utilidade a partir de uma problemática das necessidades – e consumidor. No neoliberalismo, o *homo oeconomicus* não é em absoluto um parceiro da troca, ele é um empresário, “um empresário de si mesmo, sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte de [sua] renda” (FOUCAULT, 2008, p. 311). O *homo oeconomicus* que se quer reconstruir na sociedade neoliberal, “não é o homem da troca, não é o homem consumidor, é o homem da empresa e da produção” (FOUCAULT, 2008, p. 201). Nesse regime econômico e social, a “empresa não é simplesmente uma instituição, mas certa maneira de se comportar no campo econômico – na forma da concorrência em função de planos e projetos, com objetivos, táticas etc.” (FOUCAULT, 2008, p. 240).

No modelo neoliberal, o “Estado providencia que cada um faça ‘um empreendimento contínuo de si próprio...’, o que parece ser um processo de ‘governar sem governar’” (OLSEN, 1996, p. 340, *apud* APPLE, 2005, p. 38). Nesse contexto, são engendradas, conforme o autor, novas formas de vigilância, fiscalização, avaliação de desempenho e, em geral, de formas de controle.

1.2 Reestruturação neoliberal do Estado e Gerencialismo

Conforme Dardot e Laval (2016, p. 7-8), o “neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades” e “apesar dos desastres que engendra, possui uma notável *capacidade de autofortalecimento*”. Por sua vez, Harvey (2014, p. 13) destaca que “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.” O que parece claro acerca do neoliberalismo é a inserção da lógica do mercado a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida, tanto objetivas quanto subjetivas.

Michel Foucault (2008) destaca que na sociedade pensada pelos neoliberais, o princípio regulador é a concorrência. Nesse sentido, são os mecanismos da concorrência “que devem ter o máximo de superfície e de espessura possível, que também devem ocupar o maior volume possível na sociedade”. Por sua vez, o que se procura “é uma sociedade submetida a dinâmica concorrencial” (FOUCAULT, 2008, p. 201).

Conforme Dardot e Laval (2016, p. 194), “a instauração da norma mundial da concorrência ocorreu pela conexão de um projeto político a uma dinâmica endógena, a um só

tempo tecnológica, comercial e produtiva”¹³. Para os autores, as políticas neoliberais e as transformações do capitalismo ampararam-se para produzir o que eles denominaram de “grande virada”. Entre os fatores que contribuíram para a virada neoliberal, podemos destacar o “aumento das reivindicações igualitárias e do desejo de participação política ativa das classes mais pobres e mais marginalizadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 194), o que foi interpretado pelos neoliberais como “excesso de democracia” nos anos 1960; e a baixa sensível das taxas de lucro das empresas em razão da desaceleração dos ganhos de produtividade, devido à alta inflação amplificada pelas duas crises do petróleo, em 1973 e 1979 (DARDOT; LAVAL, 2016).

Os autores franceses destacam que os anos 1980 foram marcados, no ocidente, pelo triunfo de uma política qualificada, ao mesmo tempo, de “conservadora” e “neoliberal”, sendo os governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos o símbolo desse “rompimento com o “welfarismo” da social-democracia e a implementação de novas políticas que supostamente poderiam superar a inflação galopante, a queda dos lucros e a desaceleração do crescimento”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189). Segundo os autores,

A política conservadora e neoliberal pareceu, sobretudo, constituir uma resposta política à crise econômica e social do regime “fordista” de acumulação do capital. Esses governos conservadores questionaram profundamente a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados. A política de demanda destinada a sustentar o crescimento e realizar o pleno emprego foi o principal alvo desses governos, para os quais a inflação se tornara o problema prioritário. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189)

Essas novas formas políticas alteraram “radicalmente o modo de exercício do poder governamental”, bem como “as referências doutrinárias no contexto de uma mudança de regras de funcionamento do capitalismo”, revelando assim, “uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 190).

O programa político de Reagan e Thatcher foi imitado por muitos governos e difundido pelas grandes organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Conforme Dardot e Laval (2016, p. 196), a nova política monetarista adotada

¹³ Segundo Dardot e Laval (2016), há duas maneiras de se enganar a respeito do sentido da virada neoliberal. “A primeira consiste em fazê-la proceder exclusivamente de transformações econômicas internas ao sistema capitalista. Desse modo, a dimensão de *reação-adaptação* a uma situação de crise é artificialmente isolada. A segunda consiste em ver a ‘revolução neoliberal’ como a aplicação deliberada e concertada de uma teoria econômica, privilegiando-se na maioria das vezes a de Milton Friedman. Nesse caso, é a dimensão da *revanche* ideológica que é supervalorizada” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 193-194 [grifos dos autores]).

por esses governos visava responder aos problemas da estagflação e ao poder de pressão das organizações de assalariados, sendo os principais eixos da mudança de direção da política econômica “a luta contra a inflação galopante e a recuperação dos lucros do fim dos anos 1970”. Para isso foi interrompido “a indexação dos salários pelos preços”, para assim “transferir a sangria causada pelas duas crises do petróleo para o poder de compra dos assalariados em benefício das empresas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 196). Outra medida foi o “aumento brutal das taxas de juros à custa de uma grave recessão e de um aumento do desemprego”, o que “permitiu lançar rapidamente uma série de ofensivas contra o poder sindical, baixar os gastos sociais e os impostos e facilitar a desregulamentação” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 196).

De acordo com os autores franceses, a elevação das taxas de juros levou à crise do endividamento dos países latino-americanos, o que deu margem para que em troca de negociação das condições de pagamento, o FMI impusesse planos de ajuste estrutural que implicavam em reformas profundas (DARDOT; LAVAL, 2016). As consequências internas e externas do aumento das taxas de juros “vão devolver aos credores certo poder sobre os devedores, exigindo deles uma remuneração real mais elevada e impondo-lhes condições políticas e sociais muito desfavoráveis” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 196-197). Essa disciplina monetária e orçamentária, conforme Dardot e Laval (2016, p. 197), “torna-se a nova norma das políticas anti-inflacionária no conjunto dos países da OCDE e nos países do Sul, que dependem do crédito do Banco Mundial e do apoio do FMI”. Entre as principais medidas adotadas pelos países que seguiram essas novas orientações, as mais famosas “foram a grande onda de *privatizações* de empresas públicas (na maioria das vezes vendidas a preço de banana) e o movimento geral de *desregulamentação* da economia” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197).

Se a ordem econômica keynesiana e fordista repousava sobre a ideia de que a concorrência entre empresas e entre economias capitalistas deveria ser enquadrada por regras fixas comuns no que diz respeito a taxas de câmbio, políticas comerciais e divisão da renda, a nova norma neoliberal instaurada no fim dos anos 1980 erige a concorrência em regra suprema e universal de governo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197)

Esse novo sistema de regras, chamado por Dardot e Laval (2016) de “sistema disciplinar mundial”, encontrou sua formulação mais condensada no conjunto de medidas que passaram a ser designadas como “Consenso de Washington” (1989)¹⁴. “Esse consenso se estabeleceu na

¹⁴ O Consenso de Washington – tradução para a expressão *Washington Consensus* – denominação usada pela primeira vez pelo economista inglês John Williamson, pesquisador do *Institute for International Economics*, think

comunidade financeira internacional como um conjunto de recomendações que todos os países deveriam seguir para conseguir empréstimos e auxílios” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197).

Coube às organizações internacionais¹⁵ a difusão dessa nova norma mundial. Em decorrência da adesão dos países mais poderosos à nova racionalidade governamental, a missão do FMI e do Banco Mundial – organizações que mais exercem influência nos países pobres (CHARLOT, 2013) – foi alterada radicalmente nos anos 1980 (DARDOT; LAVAL, 2016). A intervenção dessas organizações “visava impor o quadro político do Estado Concorrencial, ou seja, do Estado cujas ações tendem a fazer da concorrência a lei da economia nacional, seja essa concorrência a dos produtores estrangeiros, seja a dos produtores nacionais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198). As políticas seguidas pelos governos “criou um contexto de concorrência exacerbada que levou a uma ‘reforma’ permanente dos sistemas institucionais e sociais, apresentada a população como uma necessidade vital” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198).

Os países com “economias mais frágeis tiveram, em sua maioria, de obedecer às recomendações desses organismos para conseguir ajuda, ou mesmo ‘aprovação’, a fim de melhorar sua imagem diante dos credores e investidores internacionais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198). Para atrair investimentos estrangeiros, os Estados criaram condições favoráveis à valorização do capital. Dessa forma, os Estados

[...] contribuíram amplamente para a criação de uma ordem que os submete a novas restrições que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir ‘direitos adquiridos’ considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam a lógica assistencial privada. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199)

De acordo com Joseph Stiglitz (2002), economista que já trabalhou no Banco Mundial, os planos de ajuste “impostos” pelos organismos internacionais, especialmente o FMI, foram destrutivos para muitos países. Ele menciona que países em desenvolvimento foram “forçados” a abrirem suas economias para os países desenvolvidos e industrializados, enquanto esses protegiam seus mercados (STIGLITZ, 2002). Nesse sentido,

tank norte-americano. “O programa de ajuste e estabilização proposto no marco desse “consenso” inclui dez tipos específicos de reforma que, como assinala Williamson, foram quase sempre implementados com intensidade pelos governos latino-americanos a partir da década de oitenta” (GENTILI, 1998, p. 14). “Essas reformas seriam: disciplina fiscal; uma mudança nas prioridades para as despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; uma taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação das relações de trabalho e da economia e direito da propriedade assegurado” (PETRY, 2008, p. 1).

¹⁵ É importante mencionar, conforme Charlot (2013, p. 51), que uma organização internacional “só tem o poder que lhe conferem os Estados que a sustentam”.

As “terapias de choque” sufocaram o crescimento com taxas de juro muito elevadas, arruinaram a produção local expondo-a sem cautela à concorrência dos países mais desenvolvidos, muitas vezes agravaram a desigualdade e aumentaram a pobreza, reforçaram a instabilidade econômica e social e submeteram essas economias “abertas” à volatilidade dos movimentos de capitais. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198)

Dardot e Laval (2016, p. 190) reiteram que não estamos lidando com uma simples retirada e diminuição do tamanho do Estado, mas sim com “um reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos”. Eles analisam que alguns “autores preferiram ver apenas um ‘retorno do mercado’ nas políticas econômicas e sociais conduzidas pela nova direita e pela esquerda moderna” (DARDOT; LAVAL, p. 190). E acrescentam que a “atenção exclusiva que se deu à ideologia do *laissez-faire* nos desviou do exame das práticas e dos dispositivos encorajados pelos governos ou diretamente implantados por eles” (DARDOT; LAVAL, p. 191). Segundo os autores,

O que se destacou menos foi o caráter *disciplinar* dessa nova política, que dá ao governo um papel de guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais, atribui-lhe a função oficial de vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio oficioso com grandes oligopólios e, talvez mais ainda, confere-lhe o objetivo de criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado. (DARDOT; LAVAL. 2016, p. 191)

Ainda de acordo com esses autores, no âmbito da globalização do capitalismo neoliberal, a principal crítica dirigida ao Estado é sua “falta global de eficácia e produtividade”, isto é, “que ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273). É nesse contexto que começa a se construir o “Estado gerencial” decorrente da “vontade de impor no cerne da ação pública os valores, as práticas e o funcionamento da empresa privada”, o que “conduz à instauração de uma nova prática de governo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274). Dessa forma, o Estado, além de ser “visto como um instrumento encarregado de reformar e administrar a sociedade para colocá-la a serviço das empresas, ele mesmo deve curvar-se às regras de eficácia das empresas privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274).

O *management*, nesse contexto, “apresenta-se como modo de gestão ‘genérico’, válido para todos os domínios, como uma atividade puramente instrumental e formal, transponível para todo o setor público” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274), sendo suas tecnologias os “remédios mais eficazes contra os problemas causados pela gestão administrativa do que as regras do direito público” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 288).

Nos anos 1980, a “empresa é ataviada com todas as qualidades”, considerada como “vetor de todos os progressos, condição da prosperidade e, acima de tudo, provedora de empregos”, enquanto o Estado de bem-estar é apresentado como um entrave ao crescimento e fonte de ineficácia (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 289). Em decorrência disso surgiu um conjunto de crenças e práticas denominado gerencialismo, “que se apresenta como remédio universal para todos os males da sociedade, reduzidos a questões de organização que podem ser resolvidas por técnicas que procuram sistematicamente a eficiência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 290). Conforme os autores,

O aspecto “técnico” e “tático” da nova gestão pública permitiu ocultar o fato de que o essencial era introduzir as disciplinas e as categorias do setor privado, intensificar o controle político em todo o setor público, reduzir tanto quanto possível o orçamento, suprimir o maior número possível de agentes públicos, reduzir a autonomia profissional de algumas profissões (médicos, professores, psicólogos etc.) e enfraquecer sindicatos do setor público – em resumo, fazer na prática a reestruturação neoliberal do Estado. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 291)

De acordo com Dardot e Laval (2016, p. 231), muito mais que os intelectuais midiáticos e os jornalistas convertidos, foram “os especialistas e os administradores públicos dóceis, que, nos diferentes campos em que deveriam intervir, instauraram os novos dispositivos e modos de gestão próprios do neoliberalismo, apresentando-os como técnicas políticas novas, guiadas unicamente pela busca de resultados benéficos para todos.” Conforme Ball (2002, p. 8), “o trabalho do gestor envolve o instilar da atitude e da cultura segundo a qual o trabalhador se sente, ele próprio, responsável e ao mesmo tempo comprometido ou pessoalmente empenhado na organização.” Cabe destacar, conforme os autores franceses, que os

[...] “intelectuais orgânicos” do neoliberalismo [...] tiveram um papel-chave na naturalização dessas práticas, em sua neutralização ideológica e, por fim, em sua implantação prática. Células de pesquisa, inúmeros colóquios, amplas operações de formação de quadros de função pública, produção e difusão maciça de um léxico homogêneo, verdadeira *língua franca* das elites modernizadoras, acabaram por impor o discurso ortodoxo da gestão. Mas não nos enganemos: as políticas neoliberais não foram implantadas em nome da “religião” do mercado”, mas em nome de imperativos técnicos de gestão, em nome da eficácia, ou até mesmo da “democratização” dos sistemas de ação pública. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 231)

É importante mencionar que a racionalidade neoliberal, a partir da década de 1980, atingiu de diferentes maneiras e em diferentes tempos, países no mundo inteiro. No Brasil, a reestruturação neoliberal do Estado foi efetivamente iniciada na segunda metade da década de 1990 nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Aprofundando a discussão, é importante destacar que a perspectiva foucaultiana refuta as análises simplistas que caracterizam o neoliberalismo em termos de “retirada do Estado” diante do mercado. Nesse sentido, Dardot e Laval (2016, p. 19) destacam que,

Ao contrário de certa percepção imediata, e de certa ideia demasiado simples, de que os mercados conquistaram a partir de fora os Estados e ditam a política que estes devem seguir, foram antes os Estados, e os mais poderosos em primeiro lugar, que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa. [...] Mais uma vez, comprovamos as grandes análises de Marx, Weber ou Polanyi segundo os quais o mercado moderno não atua sozinho: ele sempre foi amparado pelo Estado.

Nesse sentido, não há uma retirada do Estado, porém ele submete-se “às novas condições que contribuiu para instaurar”:

É com os recursos do Estado, e com uma retórica em geral muito tradicional (o “interesse nacional”, a “segurança” do país, o “bem do povo” etc.), que os governos, em nome de uma concorrência que eles mesmos desejaram e de uma finança global que eles mesmos construíram, conduzem políticas vantajosas para as empresas e desvantajosas para os assalariados de seus países. [...] É como se a disciplina neoliberal, que impõe retrocessos sociais a grande parte da população e organiza uma transferência de renda para as classes mais afortunadas, supusesse um “jogo de máscaras” que possibilita que se jogue sobre outras instâncias a responsabilidade pelo desmantelamento do Estado social e educador mediante a instauração de regras de concorrência em todos os domínios da existência. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 282)

A originalidade do neoliberalismo, segundo Dardot e Laval (2016, p. 24), “está no fato de criar um novo conjunto de regras que definem não apenas outro ‘regime de acumulação’, mas também, mais amplamente, outra sociedade”. Ainda conforme os autores,

[...] o neoliberalismo combina a reabilitação da intervenção pública com uma concepção de mercado centrada na concorrência, cuja fonte [...], encontra-se no spencerismo da segunda metade do século XIX. Ele prolonga a virada que deslocou o eixo do liberalismo, fazendo da concorrência o princípio central da vida social e individual, mas, em oposição à fobia spenceriana de Estado, reconhece que a ordem de mercado não é um dado da natureza, mas um produto artificial de uma história e de uma construção política. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69-70)

Dardot e Laval (2016, p. 27) salientam que a “exigência de ‘competitividade’ tornou-se um princípio político geral que comanda as reformas em todos os domínios, mesmo os mais distantes dos enfrentamentos comerciais no mercado mundial.” Os autores alertam que não estamos lidando com uma “mercantilização sorrateira”, mas sim com “uma expansão da racionalidade de mercado a toda a existência por meio da generalização da forma-empresa”

(DARDOT; LAVAL, 2016, p. 27). Entre essas reformas, destaca-se a da educação, chamada, nesse contexto, a formar o sujeito competitivo, empresário de si mesmo.

1.3 Reformas neoliberais da educação e o Estado Avaliador

Os autores franceses Dardot e Laval (2016, p. 272) salientam que neoliberalismo procura “a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes às que se sujeitam as empresas privadas”. Eles destacam, ainda, que a reestruturação do Estado se deu de duas maneiras: “de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põe fim ao ‘Estado produtor’, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273).

No âmbito da reestruturação neoliberal do Estado, a avaliação foi uma das preocupações centrais da agenda dos governos neoliberais e neoconservadores, utilizadas, nesse contexto, para informar aos pais o progresso acadêmico dos alunos e realizar o controle de qualidade das escolas (AFONSO, 2009). A avaliação a nível nacional e a divulgação dos respectivos resultados foram congruentes com a tendência de “alargar o *ethos* da empresa privada ao sistema educativo” (AFONSO, 2009, p. 71). A década de 1980 foi “uma época de mudanças importantes na política educativa” nos países que estavam introduzindo e universalizando na economia, na sociedade e neles próprios a lógica da concorrência e o modelo da empresa, em que “a avaliação educacional foi, precisamente, uma das principais áreas em que essas mudanças se concentraram” (AFONSO, 2009, p. 71).

Nos Estados Unidos, em face da presumida relação entre educação e a capacidade de enfrentar a competição econômica, as reformas educacionais iniciadas no governo Reagan apregoavam a melhoria da competitividade e da produtividade. Como efeito educativo imediato, o que se observou foi uma retomada de “um conceito elitista de meritocracia a ser concretizado através de normas acadêmicas mais rigorosas, de mais testes padronizados e da ‘herança cultural comum’ concebida de forma muito restrita” (AFONSO, 2009, p. 66). Em um segundo conjunto de reformas do governo Reagan, em termos concretos, “o resultado ter-se-á restringido a um maior controle sobre o currículo e a avaliação, sobretudo por parte dos Estados que, na sua maioria, passaram a intervir mais activamente neste domínio” (AFONSO, 2009, p. 68).

Com a eleição de G. Bush, a avaliação continuou a ter um papel de destaque na reforma educativa nos Estados Unidos, pois visava, segundo o próprio presidente, “acompanhar o

desenvolvimento académico dos alunos e o trabalho das escolas tomando como referência normas-padrão nacionais” (AFONSO, 2009, p. 68). Subjacentes ao projeto dos exames nacionais, Afonso (2009, p. 68-69) destaca que “alguns importantes líderes do mundo empresarial apoiaram a criação das normas-padrão e das provas de avaliação a nível nacional, de modo a viabilizar o que consideram ser duas peças fundamentais para a reforma educativa: a *prestação de contas (accountability)* e competição entre escolas”.

No contexto de reestruturação neoliberal do Estado, nos Estados Unidos foram criados, conforme Dias Sobrinho (2003), vários programas de reformas, especialmente relativos à educação básica, que passaram a requerer avaliações, tendo como justificativas as baixas e decrescentes pontuações dos estudantes nos exames de rendimento. Nessa perspectiva, conforme o autor,

A avaliação deveria fornecer bases para análises de carácter político. O sistema federal precisava conhecer os resultados quantitativos para a determinação de quais eram os programas mais eficazes; e os Estados precisavam conhecer os dados de rendimento de estudantes e professores para comprovar os níveis de realização dos objetivos estabelecidos. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 55)

Em balanço crítico sobre a reformas nos governos de R. Reagan e G. Bush, H. Giroux analisa que está em causa um grave recuo da democracia que se acentua com a valorização de uma visão elitista da educação, “baseada na celebração de uma uniformidade cultural, na privatização das escolas públicas e no apoio à reorganização dos currículos em função dos interesses do mercado de trabalho” (GIROUX, 1992, p. 5, *apud* AFONSO, 2009, p. 69). A criação de um currículo nacional, a realização de testes a nível nacional e o estabelecimento de normas-padrão “são mesmo condições prévias para que se possam implementar políticas de privatização e mercadorização da educação, representando, portanto, um compromisso ideal no âmbito da coligação de direita” (AFONSO, 2009, p. 117).

Em educação, de acordo com Roger Dale, “o termo mercado é mais conotativo do que denotativo”, o que significa “por vezes, quando se fala de ‘mercadorização da educação’ não se trata senão da implementação de mecanismos de ‘liberalização’ no interior do sistema educativo, ou da introdução de elementos de ‘quase-mercados’” (AFONSO, 2009, p. 116). Conforme Afonso (2009, p. 116), “a regulação que é feita pelo Estado não é contraposta ao mercado, pois a criação e manutenção do mercado depende do Estado”; a propósito, “a introdução de quase-mercados no sector público, em geral, e na educação, em particular, evidencia bem estas relações”. A combinação da regulação do Estado com elementos de mercado no domínio público, segundo o autor,

[...] explica que os governos da nova direita tenham aumentado consideravelmente o controlo sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismo como a publicitação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de pressões competitivas no sistema educativo. (AFONSO, 2009, p. 117)

Dardot e Laval (2016, p. 217) salientam que sob o neoliberalismo, os “dispositivos de recompensas e punições, sistemas de estímulo e ‘desestímulo’ substituirão as sanções do mercado para guiar as escolhas e a conduta dos indivíduos quando as situações mercantis ou quase mercantis não são inteiramente realizáveis”. Para tanto, são “construídos sistemas de controle e avaliação de conduta cuja pontuação condicionará a obtenção das recompensas e a evitação das punições (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 217). No âmbito da educação, a avaliação externa e em larga escala de desempenho escolar conduzida pelo Estado cumpre esse papel. De acordo com os autores, “Friedman é um dos principais pensadores dessa nova forma de disciplina” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 217). O intervencionismo de Friedman “consiste em implantar *coerções de mercado* que forçam os indivíduos a adaptar-se a ele” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 218).

Essa disciplina visa aumentar a exigência de si mesmo e o bom desempenho individual, o que traz implicações de ordem subjetiva não só para quem é avaliado, mas também para quem avalia e/ou prepara o indivíduo para a avaliação, pois este também é constrangido a impor ao outro as prioridades da empresa (DARDOT; LAVAL, 2016).

A educação, para os neoliberais, a exemplo de Friedman, não é vista como um direito universal garantido pelo Estado, mas sim como um serviço que pode ser prestado pela iniciativa privada com ou sem fins lucrativos. O ideal para Friedman é que os próprios pais se responsabilizassem diretamente pelas despesas com educação e alguns casos poderiam ser sanados com recursos especiais. Segundo Friedman,

Os governos poderiam exigir um nível mínimo de educação que seriam capazes de financiar, distribuindo aos pais vales que pudessem ser trocados por um valor máximo anual para cada criança, desde que fossem gastos em serviços educacionais “aprovados”. Os pais estariam livres para gastar esse valor, bem como qualquer outra quantia adicional, a fim de contratar serviços educacionais de uma instituição “aprovada” segundo a sua escolha. Os serviços educacionais podiam ser ministrados por empresas privadas que visam lucros, ou por instituições sem fins lucrativos de vários tipos. O papel do governo se limitaria a garantir que as escolas atendessem a padrões mínimos, como a inclusão de um elenco de conteúdos comuns em seus programas, de forma semelhante ao serviço que hoje avalia restaurantes para garantir que mantenham os padrões mínimos de higiene. (FRIEDMAN, 2012, p. 211)

Para Friedman (2012), a privatização da educação ampliaria a gama de escolha disponível aos pais e, dessa forma, preservaria as liberdades individuais. A distribuição de vales, também chamados de cheque-educação ou *vouchers*, pretendem transformar as famílias em consumidoras de educação e estimular a concorrência entre os estabelecimentos escolares visto que, em razão da demanda, surgiria uma ampla variedade de escolas. O que se observa é uma combinação de “um financiamento público, considerado legítimo para a ‘educação primária’ por seus efeitos positivos em toda a sociedade, e uma administração de tipo empresarial do estabelecimento escolar, posto em situação de competição com outros” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 225).

A “liberdade de escolher”, que para Friedman resume todas as qualidades que se tem o direito de esperar do capitalismo concorrencial, é uma das principais missões do Estado. É tarefa sua não apenas reforçar a concorrência nos mercados existentes, mas também criar concorrência onde ela ainda não existe. [...] Trata-se, portanto, de introduzir dispositivos de mercado e estímulo mercantis, ou quase mercantis, para conseguir que os indivíduos se tornem ativos, empreendedores, “protagonistas de suas escolhas”, “arrojados”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 223-224)

Conforme Dardot e Laval (2016, p. 30), o neoliberalismo “estende a lógica do mercado muito além das fronteiras estritas do mercado, em especial produzindo uma subjetividade ‘contábil’ pela criação de concorrência sistemática entre indivíduos”. Os autores observam que a generalização dos métodos de avaliação no ensino público contribui para a produção dessa subjetividade. Cabe destacar, ainda conforme os autores, que

A “avaliação” tornou-se o primeiro meio de orientar a conduta pelo estímulo ao “bom desempenho” individual. Ela pode ser definida como uma relação de poder exercida por superiores hierárquicos encarregados da expertise dos resultados, uma relação cujo efeito é uma *subjetivação contábil* dos avaliados. Uma vez que o sujeito aceita ser julgado com base nessas avaliações e sofrer as consequências, ele se torna constantemente avaliável, isto é, um sujeito que sabe que depende de um avaliador e das ferramentas empregadas por ele, sobretudo porque ele mesmo foi educado para reconhecer de antemão a competência do avaliador e a validade das ferramentas. (DARDOT; LAVAL, p. 351)

Laval (2004, p. 12), ao analisar as reformas educacionais no contexto do neoliberalismo, salienta que estas

[...] vão ser em seguida, cada vez mais, guiadas pela preocupação com a competição econômica entre sistemas sociais e educativos e pela adaptação às condições sociais e subjetivas da mobilização econômica geral. [...] A padronização dos objetivos e dos controles, a descentralização, a mutação do “gerenciamento educativo”, a formação dos docentes são, essencialmente, reformas “centradas na produtividade. (LAVAL, 2004, p. 12)

Carnoy (2002, p. 91) destaca que em decorrência da intensa concorrência econômica entre as nações, a necessidade urgente do aumento de produtividade é induzida pelas organizações internacionais na aceitação e na disseminação das “comparações internacionais e intranacionais de testes normalizados sobre os conhecimentos adquiridos pelos alunos”. Para o autor,

A importância atribuída, nos dias de hoje, à avaliação e comparação das taxas de rendimento escolar entre os países e no plano nacional não é fortuita, mas resulta, sobretudo, da ação empreendida por organizações internacionais, tais como o *International Educational Assessment* (IEA), o *American National Center of Educational Statistics* (NCES), a OCDE e o Banco Mundial. Todas essas instituições compartilham uma visão globalizada da educação e da eficácia, acompanhada por uma concepção extremamente quantitativa dos progressos conseguidos; estão de acordo para pensar que é possível avaliar tais progressos e que a educação de melhor qualidade se traduz diretamente no rápido desenvolvimento da produtividade econômica e social. (CARNOY, 2002, p. 91)

A globalização, o avanço tecnológico e as mudanças no sistema de produção colocaram para a educação a exigência de formação de um trabalhador adaptado às constantes mudanças, flexível, polivalente, capaz de tomar decisões e que deve aperfeiçoar-se pela vida toda, o que modifica os objetivos e as prioridades da escola. Ao Estado cabe criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados às lógicas do mercado. Para isso, ele introduz nas escolas a disciplina e as categorias do mercado, principalmente através da avaliação de desempenho escolar.

De acordo com Saviani (2013b), a partir da década de 1990, no âmbito da escola, é pela avaliação de resultados que se buscará garantir a eficiência e a produtividade dos sistemas de ensino e das escolas. O que já vinha ocorrendo em outros países como Inglaterra e Estados Unidos desde a década anterior. Nesse contexto, “o neoliberalismo político sofreu uma radicalização quando enxergou a concorrência como instrumento mais eficiente para melhorar o desempenho da ação pública”, incluindo a educação (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275). Saviani (2013b) destaca que “a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediatamente pela criação de agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação”. Conforme Dias Sobrinho (2002, p. 39),

[...] os Estados modernos não passam sem múltiplas avaliações dos seus setores, por entender que elas são instrumentos técnicos e políticos que fundamentam e legitimam as transformações que buscam operar tanto na produção quanto na administração pública. A ideia de competitividade do país no cenário internacional, da modernização do Estado e da eficácia e eficiência na economia e na gestão dá sentido geral dessas

avaliações. Por entender que não pode haver reformas bem instrumentadas sem avaliação, os Estados criaram nos últimos anos suas agências de coordenação geral dos processos e do sistema avaliativos. Por aí se vê que a avaliação é matéria de Estado e se aloja no núcleo do poder central.

A avaliação da educação ganhou uma importância central em todos os países no contexto da reestruturação neoliberal dos Estados. Ainda na década de 1980 o MEC articulava a criação de uma avaliação nacional da educação básica, relacionada às demandas do Banco Mundial e à tentativa de acompanhar as reformas que estavam acontecendo em outros países, especialmente os Estados Unidos. A primeira avaliação, hoje denominada Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), objeto deste estudo, teve a sua primeira aplicação em nível nacional em 1990, foi institucionalizada em 1994 e fortalecida na segunda metade da década de 1990 em meio à reestruturação neoliberal do Estado e às reformas que deram centralidade à avaliação nas políticas educacionais.

No bojo das políticas neoliberais, em que surgem e são disseminados estudos por organizações internacionais com o objetivo de estabelecer comparações entre os resultados obtidos por estudantes de diversos países, observa-se um ampliação de avaliações da educação básica no Brasil. Ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso foram criados o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em 1998, e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), em 2002, inspirado no primeiro. Foi decidido também neste período, a participação do Brasil nos estudos internacionais do Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE) da Oficina Regional da Unesco para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC), e pela participação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), desenvolvido pela OCDE.

É importante destacar que concomitante à implementação do Saeb, discutia-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), após a aprovação da atual Constituição Federal, em 1988. De acordo com Saviani (2013b), a visão produtivista, que tem sua base na teoria do capital humano, constituiu-se a referência para o projeto apresentado em 1992 no Senado Federal pelo senador Darcy Ribeiro. Dessa forma, conforme o autor, foi suplantada a ênfase na qualidade social da educação, que marcou os projetos apresentados na Câmara Federal.

O Projeto da nova LDB, após longa tramitação e disputas, foi votado em fevereiro de 1996 no Senado e, em dezembro do mesmo ano, foi aprovado na Câmara, já no governo de Fernando Henrique Cardoso. A LDB explicita a ideia de que cabe ao Estado um papel de avaliador da educação. No que diz respeito à avaliação, a LDB define que são funções da União:

“assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”, bem como “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (BRASIL, 1996, art. 9º).

No processo de reestruturação do Estado brasileiro, as reformas da administração pública foram conduzidas pelo então Ministro da Modernização Administrativa e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, na segunda metade da década de 1990, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. As reformas empreendidas foram coincidentes com as previstas no Consenso de Washington de 1989. Com isso, os princípios da “Nova Gestão Pública” são incorporados à administração federal e materializados em um conjunto de leis, incluindo a Constituição Federal de 1988¹⁶, especialmente com a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 (EC-19), fruto da reforma administrativa de 1988 no governo de Fernando Henrique Cardoso. A EC-19 fixou no artigo 37 os “princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência*” para a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1998, art. 37 [grifos nossos]), e reportou-se à exigência de assegurar a “avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” prestados pela administração pública, como forma de participação dos usuários na administração pública direta e indireta (BRASIL, 1998, art. 37, § 3º, inciso I). Como a educação pública passou a ser considerada um “serviço” – dever – do Estado, esse fundamento jurídico-legal também diz respeito à administração pública da educação básica.

A realização de reformas na sociedade brasileira, no contexto de reestruturação neoliberal, conforme Figueiredo (2009, p. 1125), “tem como parâmetro as condicionalidades provenientes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais”, sendo a reforma educacional uma das componentes desses empréstimos, “bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro”. A autora acrescenta que o argumento “para justificar a reforma educacional centra-se na superação da falta de qualidade, de produtividade, de requerimentos educacionais à modernização do país e à integração à globalização” (FIGUEIREDO, 2009, p. 1125).

A manifestação de Maria Helena Guimarães de Castro, presidente do INEP/MEC durante as duas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em evento internacional

¹⁶ Cabe destacar que a Constituição Federal garante direitos aos cidadãos, liberdades civis, determina deveres ao Estado e constitui-se em uma peça fundamental para a consolidação do Estado democrático de direito e a noção de cidadania, ainda muito frágeis para a população brasileira, marcada pelas desigualdades.

sobre avaliação em 1997, ilustra o papel que o Estado passa a ter com relação à educação, bem como do lugar estratégico da avaliação na gestão educacional. Em nome do ministro da educação, Paulo Renato Souza, ela ressaltou que,

[...] com a atual reforma, sai de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador. Essa mudança de paradigma exige uma verdadeira reengenharia do setor público. Trata-se da difícil tarefa de substituir controles burocráticos por uma nova cultura gerencial, que incorpora a política de avaliação como elemento estratégico da gestão pública. (CASTRO, 1998, p. 9)

Dias Sobrinho (2003, p. 55) observa que as reformas educacionais e os modelos de avaliação brasileiros não são propriamente originais, pois “recebem influências, orientações e até mesmo imposições externas, que se combinam com fortes apoios de segmentos importantes da economia, da política e da intelectualidade locais”. O autor acrescenta que os políticos aqui no Brasil “têm grande facilidade em trazer para os âmbitos nacionais ou locais, com ou sem adaptação, experiências já vividas em outros países, com maior ou menor sucesso”. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 55).

Com as reformas, o que se observou foi, de um lado, a centralização dos processos avaliativos e, de outro, a descentralização dos “mecanismos de gestão e financiamento, tornando-os meios destinados a ‘otimizar’ o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 874-875). Dessa forma, ocorre o “deslocamento dos mecanismos de controle dos processos para os resultados” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 60). Conforme Souza (2020, p. 196), “a avaliação em larga escala passa a se tornar um novo modo de se estruturar as relações entre Estado e sociedade, em termos educacionais, sustentada por uma concepção de regulação ou governação próprios”.

Dessa forma, depreende-se que a avaliação teve e continua tendo um estatuto de fundamental importância nas reformas neoliberais da educação em diferentes países, incluindo o Brasil. No caso brasileiro, a avaliação da educação básica de destaque é o Saeb, a primeira e mais longa avaliação externa e em larga escala da educação básica do Brasil, criada exatamente num contexto de reformas. No próximo capítulo explicita-se a trajetória histórica dessa avaliação, com ênfase nas alterações dos formatos metodológicos e implicações educacionais decorrentes.

2 TRINTA ANOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB)

O crescente interesse pela avaliação como meio de ação do Estado brasileiro na educação, segundo Freitas, D. (2013), envolveu fatores internos e externos:

Entre os fatores internos mencionamos: divulgação de experiências de avaliação de vários países; recomendações das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) relativas à melhoria da qualidade do ensino; aumento de pesquisas no efeito escola e na eficácia escolar.

Entre os fatores internos concorrentes para o crescente interesse pela avaliação no Brasil encontramos os que seguem: quadro crítico da expansão acelerada e improvisada do ensino nos anos 1970, que colocou em tela o problema da “baixa qualidade” do ensino fundamental; intensificação da demanda social pela democratização da educação no processo de redemocratização da sociedade brasileira; desenvolvimento de projetos educacionais com financiamento externo; formação de especialistas em avaliação educacional e de pesquisadores da educação. (FREITAS, D., 2013, p. 71)

Nessa perspectiva, tomou corpo a decisão política de estruturar o então chamado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o Saeb. Para designar essa avaliação de sistema, hoje não se usa mais o termo “nacional” em seu nome, sendo assim, fala-se em Sistema de Avaliação da Educação Básica, ou apenas Saeb. Esse sistema de avaliação “surgiu como um projeto integrador e cooperativo entre União e as Unidades da Federação” para “a realização de um diagnóstico nacional capaz de orientar as políticas do governo federal para o subsetor Educação Básica com as administrações estaduais e municipais dos sistemas escolares.” (BRASIL, 1994, s/p).

Neste segundo capítulo objetivamos descrever, apresentar e analisar, com base em análise de documentos, especialmente do tipo oficial, a trajetória histórica do Saeb. Apresentamos algumas iniciativas brasileiras em avaliação que orientaram e estimularam a implantação, pelo MEC, de uma avaliação nacional. Porém, o foco é a criação e o processo de desenvolvimento do Saeb, desde a sua origem até o seu desenho atual. O Quadro 01 apresenta os instrumentos legais e normativos analisados nesta dissertação, no entanto, outros documentos também foram utilizados, especialmente relatórios produzidos anteriormente à institucionalização formal do Saeb.

Quadro 01 – Instrumentos legais e normativos de análise desta pesquisa referentes ao Saeb

Documento	Finalidade	Governo
Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003	Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003	Itamar Franco
Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994	Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb.	Itamar Franco
Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).	Fernando Henrique Cardoso
Portaria n. 839, de 26 de maio de 1999	[Re]Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb e institui o Comitê Consultivo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – COMSaeb.	Fernando Henrique Cardoso
Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001.	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Fernando Henrique Cardoso
Portaria n. 931, de 21 de março de 2005	Institui e modifica o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, que passa a ser composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC.	Luiz Inácio Lula da Silva.
Portaria n. 47, de 3 de maio de 2007	Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB no ano de 2007.	Luiz Inácio Lula da Silva
Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE de 2007	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	Luiz Inácio Lula da Silva
Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados.	Luiz Inácio Lula da Silva
Portaria n. 87, de 07 de maio de 2009	Estabelece sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, no ano de 2009.	Luiz Inácio Lula da Silva
Portaria n. 149, de 16 de junho de 2011	Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, no ano de 2011.	Dilma Rousseff
Portaria n. 482, de 07 de junho de 2013	Reformula o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que passa a ser composto por três processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC e Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA.	Dilma Rousseff
Portaria n. 304, de 21 de junho de 2013	Estabelece a sistemática para a realização das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, composto pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA.	Dilma Rousseff
Lei 13.005, de 25 de junho de 2014	Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE.	Dilma Rousseff
Portaria n. 174, de 13 de maio de 2015	Estabelece a sistemática para a realização das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb: Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (Prova Brasil) e Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB.	Dilma Rousseff
Portaria n. 369, de 5 de maio de 2016	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB.	Dilma Rousseff

Portaria n. 981, de 25 de agosto de 2016	Revoga a Portaria MEC n. 369, de 5 de maio de 2016, (SINAEB).	Michel Temer
Portaria n. 564, de 19 de abril de 2017	Altera a Portaria MEC n. 482, de 7 de junho de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.	Michel Temer
Portaria n. 447, de 24 de maio de 2017	Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).	Michel Temer
Base Nacional Comum Curricular – BNCC (2017)	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	Michel Temer
Parecer n. 15, de 15 de dezembro de 2017.	Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).	Michel Temer
Resolução n. 2, de 22 de dezembro de 2017	Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica.	Michel Temer
Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018	Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.	Michel Temer
Portaria n. 1.100, de 26 de dezembro de 2018	Estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb no ano de 2019.	Michel Temer
Portaria n. 271, de 22 de março de 2019	Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019.	Jair Bolsonaro
Portaria n. 689, de 25 de março de 2019	Torna sem efeito a Portaria n. 271, de 22 de março de 2019.	Jair Bolsonaro
Portaria n. 366, de 29 de abril de 2019	Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019.	Jair Bolsonaro
Portaria n. 458, de 05 de maio de 2020	Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.	Jair Bolsonaro
Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020	Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).	Jair Bolsonaro
Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal.	Jair Bolsonaro
Portaria n. 10, de 8 de janeiro de 2021	Estabelece parâmetros e fixa diretrizes gerais para implementação do Saeb, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.	Jair Bolsonaro
Portaria n. 445, de 25 de junho de 2021	Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério da Educação – MEC, com a finalidade de discutir a atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.	Jair Bolsonaro
Portaria n. 250, de 5 de julho de 2021	Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021.	Jair Bolsonaro

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados documentais da pesquisa.

O capítulo foi organizado em quatro seções, considerando alguns marcos do Saeb, para melhor compreensão do estudo: 2.1) Experiências iniciais, origem e institucionalização do Saeb; 2.2) O Saeb e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); 2.3) O Saeb e suas influências nas políticas educacionais do PNE 2014-2024, da BNCC e do novo FUNDEB; 2.4) O Saeb e a Política Nacional de Avaliação.

2.1 Experiências iniciais, origem e institucionalização do Saeb

O desenvolvimento de um processo avaliativo de desempenho escolar em larga escala não acontece de um dia para o outro. Para analisar o crescimento da avaliação educacional no Brasil, além do contexto sócio-político-econômico, é preciso levar em consideração, segundo Gatti (2013), o acúmulo de conhecimentos na área e a ampliação da expertise no desenvolvimento de testes cognitivos, sobretudo a partir da década de 1960. A autora destaca as contribuições formativas de Helena Antipoff e de Lourenço Filho no início do século XX, que deram “fundamentos com base em teorias psicológicas para a formação em avaliação escolar nos cursos de Pedagogia e, posteriormente, nos de Psicologia, como também para a construção de instrumentos avaliativos educacionais” (GATTI, 2013, p. 49). Segundo a autora, também contribuíram para a constituição de um acervo de conhecimentos sobre testes e medidas cognitivas os trabalhos desenvolvidos em algumas empresas, em seus setores de recursos humanos, a partir dos anos 1950, na esteira da industrialização do país no pós-Segunda Guerra Mundial (GATTI, 2013).

Conforme Gatti (2013), os testes e as medidas escolares tomaram fôlego apenas com o surgimento dos grandes vestibulares unificados para acesso aos principais cursos de educação superior em meados da década de 1960.

Foi nessa década que surgiu fortemente a preocupação específica com processos avaliativos escolares, baseados em critérios mais claramente enunciados e instrumentos que poderiam garantir, até certo ponto, que a avaliação do nível de realização obtido estivesse mais objetivamente garantida. Essa foi a década em que a preocupação com a operacionalização dos objetivos de ensino e as técnicas de ensino ganhou fôlego. A influência de Benjamin Bloom e seus parceiros de pesquisa [...], com sua classificação de níveis de cognição, o detalhamento de uma taxonomia de objetivos educacionais, e proposições de avaliação formativa e somativa de aprendizagens, faz-se sentir fortemente no Brasil. (GATTI, 2013, p. 50)

Horta Neto (2018) menciona que no estado de São Paulo, na década de 1960, são criados o Centro de Seleção de Candidatos às Escolas Médicas e Biológicas (CESCEM) – organizado pela Fundação Carlos Chagas, que viria a ter um papel importante no Sistema de Avaliação da Educação Básica –, o Centro de Seleção de Candidatos às escolas de Economia e Administração e o Mapofei, que agregava os cursos de engenharia e demais áreas de exatas. O autor complementa que no início da década seguinte foi criado, no Rio de Janeiro, o Centro de Seleção de Candidatos do Grande Rio (CESGRANRIO), que assim como a Fundação Carlos Chagas (FCC), teve um papel de destaque no desenvolvimento de testes cognitivos. O Cesgranrio também acabou unificando os diversos vestibulares no Rio de Janeiro.

Além dos grandes vestibulares, outras iniciativas nas décadas de 1960, 1970 e 1980 contribuíram para o desenvolvimento de estudos em avaliação. Entre elas podemos destacar a criação, em 1966, na Fundação Carlos Chagas, do Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas (CETPP), para o desenvolvimento e estudos de testes educacionais.

A equipe do CETPP elaborou um conjunto de provas objetivas para as últimas séries do ensino médio, nas áreas de Linguagem, Matemática, Ciências Físicas e Naturais e Estudos Sociais¹⁷. Realizou-se, então, pesquisa com conjuntos de alunos do ensino médio, a qual incluía um questionário sobre características socioeconômicas dos alunos e suas aspirações. Esta pode ser considerada a primeira iniciativa relativamente ampla, no Brasil, para verificação da aquisição de conhecimentos e sua relação com diferentes variáveis, como sexo, nível socioeconômico, e outras. Nesse Centro desenvolveram-se, ainda, cursos sobre elaboração de provas objetivas, com especialistas estrangeiros, e fizeram-se várias publicações sobre temas ligados à avaliação educacional. Simultaneamente, na Fundação Carlos Chagas especialistas em testes e medidas também estavam sendo formados, no Brasil e no exterior. No entanto, a expertise conseguida não teve, nesse momento, aplicação em avaliação de redes de ensino, tendo sido utilizada em processos seletivos para universidades [...]. (GATTI, 2013, p. 50-51)

Outra iniciativa foi o desenvolvimento, em meados dos anos 1970, por iniciativa do Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino-americana (ECIEL), de um estudo de grande porte envolvendo o Brasil e outros países da América Latina “sobre os determinantes dos níveis de escolaridade e do rendimento escolar obtido por alunos com diferentes características pessoais e socioeconômicas” (GATTI, 2013, p. 51). A autora menciona que foi aplicado aos alunos um questionário para levantamento de dados sobre situação socioeconômica, atitudes com relação ao processo escolar e aspirações, bem como um exame de compreensão de leitura e de ciências¹⁸; também foram coletados dados de diretores, professores e escolas.

Gatti (2013) salienta que no início da década de 1980, a cidade de São Paulo realizou o primeiro estudo avaliativo de uma rede de ensino, tendo sido a única cidade neste período, em termos de municipalidade, a se preocupar com esta questão. Segundo a autora,

A avaliação foi conduzida pelo Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, com o objetivo de verificação do nível de escolaridade dos alunos da Rede Municipal de Ensino, abrangendo, além das séries iniciais do ensino fundamental, também o terceiro estágio da educação infantil. Foram avaliadas todas as crianças desse estágio da educação infantil, as de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental e, os alunos do primeiro ano do ensino médio. As provas abrangeram Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Foi construída uma bateria de testes específicos, baseada no currículo escolar definido pela Secretaria

¹⁷ Em outras palavras, numa linguagem atual, as áreas testadas foram Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas (HORTA NETO, 2018).

¹⁸ Segundo Horta Neto (2018) foram testados o desempenho dos alunos das primeiras séries do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática.

Municipal de Educação para suas escolas, à época. A ideia era poder utilizar esses dados para planejamento das atividades escolares e extra-escolares. Porém, tendo havido mudança de administração em 1982, a avaliação, embora concluída e analisada, ficou com seus resultados sem utilização, uma vez que os novos dirigentes não se interessaram em utilizar os resultados obtidos e levar adiante o processo iniciado dois anos antes [...]. (GATTI, 2013, p. 51-52)

Outra experiência importante, durante a década de 1980, foi o desenvolvimento do Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro (EDURURAL), que segundo Gatti (2013, p. 52), “pode ser colocada como um marco na história de desenvolvimento de estudos de avaliação de políticas e programas envolvendo não só estudos de rendimento escolar, mas de variados fatores [...]”. O Programa foi implementado com o financiamento do Ministério da Educação (MEC) e do Banco Mundial, realizado em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Fundação Carlos Chagas. O objetivo do programa, conforme Horta Neto (2007; 2018), era expandir o acesso às quatro primeiras séries da escola primária, diminuir as taxas de repetência e evasão e melhorar o rendimento dos alunos. Conforme Gatti (2013, p. 52-53):

A avaliação acompanhou a implementação e desenvolvimento do projeto, sob vários aspectos, de 1982 a 1986. Avaliaram-se as formas de gerenciamento geral do projeto e, por amostra, o gerenciamento local, analisando-se o sistema de monitoria, os professores, as Organizações Municipais de Ensino (OME), os alunos e as famílias. Desenvolveram-se testes para avaliar crianças em nível de segundas e quartas séries do ensino fundamental, considerando sua pertinência à zona rural em classes, em geral, multisseriadas. Estas provas foram desenvolvidas a partir de amostras de exercícios e trabalhos colhidos nas escolas dos três estados onde a avaliação se desenvolveu – Piauí, Ceará e Pernambuco. Coletaram-se materiais de alunos, trabalhou-se com o pessoal da região e, posteriormente, se deu a forma final das provas. O que se tentava era construir um conjunto de provas tanto quanto possível adequado àquela realidade, buscando maior validade para os dados de rendimento escolar. As crianças foram avaliadas em 1982, 1984 e 1986¹⁹.

Gatti (2013, p. 47) lembra que no começo de 1987, ela e o professor Heraldo Vianna, ambos pesquisadores da Fundação Carlos Chagas, foram convidados por Aluísio Sotero, então ministro interino da Educação, para “conversar sobre a possibilidade de se encaminhar estudos que viabilizassem uma avaliação do desempenho das redes educacionais de no Brasil [...]. De acordo com a autora,

¹⁹ Horta Neto (2018, p. 39) destaca que para acompanhar o objetivo de melhorar o rendimento escolar dos alunos, “foram realizados três estudos em 1981, 1983 e 1985, em sessenta municípios de três estados, envolvendo seiscentas escolas e seis mil alunos, para medir o desempenho escolar das 2ª e 4ª séries da escola primária em Português (leitura e interpretação, escrita e gramática) e Matemática, a cargo da equipe da Fundação Carlos Chagas.”

A preocupação exposta pelo então ministro era quanto ao possível papel do Ministério de Educação (MEC) em referência à educação básica, visto que a implementação desta era da alçada de estados e municípios. Uma viagem aos Estados Unidos da América (EUA) instigou-o sobre esse papel ao tomar contato com as funções do *National Bureau of Education* naquele país, que conta com uma estrutura política tão descentralizada. Sua visita mostrou-lhe que esse *Bureau* tinha funções de acompanhamento e monitoramentos diversos. Por exemplo, propiciando e divulgando avaliações educacionais, informando a sociedade no sentido de estimular e provocar com dados os governos locais, os distritos e suas escolas, uma vez que não era sua atribuição interferir em currículos ou outras questões relativas à educação escolar, que seguia seu curso de modo localizado. Para tanto, utilizava-se de instituições especializadas em avaliação ou de especialistas de diversas universidades. (GATTI, 2013, p. 47)

Foi a partir do conhecimento da realidade dos Estados Unidos que o então ministro colocou em questão a viabilidade de o MEC trabalhar de modo semelhante em relação à educação básica brasileira. Após a indicação de Hugo Napoleão para a pasta, a discussão iniciada por Aluísio Sotero foi retomada. Segundo Gatti,

Optou-se pelo desenvolvimento de estudos exploratórios para analisar-se a viabilidade prática de um sistema de avaliação de redes escolares, formas de construção das provas e quais referenciais curriculares seriam adotados, dada a não existência de uma orientação curricular nacional. A ideia era de fundamentar uma avaliação diagnóstica. (2013, p. 48)

Horta Neto (2007, p. 7) ressalta que o INEP, em 1987, “estudava a criação de um programa externo de avaliação do então 1º grau que permitisse fornecer informações às secretarias estaduais de educação do país sobre problemas ligados à aprendizagem”. Para tanto, foi firmado um contrato entre as secretarias e o MEC para a realização dessas avaliações. A Fundação Carlos Chagas foi contratada para realizar esses estudos em avaliação, que se estenderam de 1987 a 1991, mesmo com mudanças de ministros na pasta da Educação (GATTI, 2013). Os estudos preliminares deram origem a três pesquisas complementares do INEP/MEC, realizadas em 1988 e desenvolvidas pela Fundação Carlos Chagas. A proposição inicial era que se fizesse, experimentalmente, uma avaliação de rendimento escolar em escolas públicas, em dez capitais, para verificar a viabilidade de um processo avaliativo mais amplo e se traria resultados relevantes. A avaliação foi feita envolvendo 4.518 crianças em dez capitais nas 1ª, 3ª 5ª e 7ª séries de escolas públicas com provas de Língua Portuguesa (com redação), Matemática e Ciências (HORTA NETO, 2018; GATTI, 2013). O grande desafio, segundo Gatti (2013, p. 53), foi “a construção de provas que tivessem validade para realidades dos diferentes estados envolvidos, visto que não se dispunha de um currículo nacional”. Após discussões sobre os resultados das provas e fatores a eles associados e discussões em seminários nacionais ou locais, o estudo avaliativo foi expandido para mais vinte capitais, em que foram testados 8.069

alunos, e depois para trinta e nove cidades distribuídas em quatorze estados, envolvendo 14.868 crianças (HORTA NETO, 2018; GATTI, 2013). Esse estudo, que foi subdividido em três pesquisas, foi chamado de “Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública” (HORTA NETO, 2017, p. 7).

Gatti (2013, p. 53-54) também destaca que paralelamente a essas pesquisas, “com o apoio da Secretaria de Ensino de Segundo Grau do Ministério da educação, realizou-se uma avaliação de rendimento escolar de alunos do 3º ano do ensino médio, abrangendo todas as modalidades existente (geral, normal, técnico industrial, comercial etc.).” A autora completa que em 1991 o mesmo tipo de avaliação foi realizado em escolas públicas e privadas, em onze estados e no Distrito Federal, completando assim o ciclo de avaliações exploradoras proposto pelo MEC.

Também no ano de 1988, como extensão à iniciativa do MEC, a Fundação Carlos Chagas firmou contrato com o governo do estado do Paraná para realização de uma pesquisa avaliativa em sua rede, em que foram avaliados quase trinta mil alunos de 2ª e 4ª séries, em vinte e nove cidades, com provas específicas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Estudos Sociais, a partir de itens produzidos pelos próprios professores locais, com base nos guiais curriculares do estado (GATTI, 2013; HORTA NETO, 2018).

De acordo com Gatti (2013, p. 54),

As avaliações de rendimento escolar realizadas entre 1988-91, dentro da metodologia clássica, trouxeram o impacto dos baixos resultados médios muito aquém do esperado, que repercutiram tanto no Ministério, como nas Secretarias de Educação e na mídia, criando nas administrações públicas interesse pelos processos avaliativos. Com os resultados obtidos e dados das escolas, dos professores e dos alunos dispunha-se de muitas informações sobre as quais se poderia debruçar, refletir e tirar inferências tanto para políticas dirigidas às redes de ensino como um todo, como para questões da aprendizagem de alunos nas salas de aula. Estes primeiros estudos mais abrangentes de alunos e escolas serviram de estímulo para a implantação, pelo MEC, do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira – SAEB [...].

A origem do Saeb, conforme Bonamino e Franco (1999), “relaciona-se com demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, segmento educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD”. O Projeto Nordeste, desenvolvido em parceria com o Banco Mundial, começou a ser desenhado pela Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB) do MEC em 1984 e contou com a participação, além do Banco, de nove estados nordestinos e do governo federal. O projeto foi negociado durante 10 anos e assinado somente em 1994 (HORTA NETO, 2007).

É importante destacar que o cenário da educação na década de 1980 e início dos anos 1990 era marcado pelo debate sobre a universalização do ingresso no ensino de primeiro grau – o primário, hoje chamado de anos iniciais do Ensino Fundamental. Ainda que tardiamente, nesse período, 95% das crianças de 7 a 14 anos conseguiam iniciar a primeira série, embora não mais de 43% concluíssem o primeiro grau (RIBEIRO, 1993, *apud* BRASIL, 1994, s/p)²⁰. Era reconhecido que a expansão quantitativa não tinha sido “acompanhada por mudanças qualitativas do sistema educacional, de forma a responder às exigências de um desenvolvimento economicamente eficiente e socialmente democrático e justo” (BRASIL, 1994, s/p). Também se reconhecia que uma grande parte da população enfrentava a miséria e a pobreza, ou seja, toda ordem de problemas fora da escola que contribuía para a persistência do fracasso escolar²¹. Outros aspectos reconhecidos eram os baixos salários dos professores, bem como a formação inadequada desses profissionais (BRASIL, 1994).

O Relatório do MEC de 1994 destacava os seguintes problemas do ensino público: a incongruência cultural entre currículo e a cultura dos alunos; a falta de integração entre as matérias escolares; as abordagens pedagógicas que enfatizam a memorização, ditado e adestramento mecânico e reforçam a aquisição superficial de conhecimentos; a falta de especificação de objetivos educacionais; a capacitação inadequada dos professores; a visão negativa que os professores tinham dos alunos; e a falta de envolvimento dos pais (BRASIL, 1994).

Os problemas identificados indicavam, conforme documento do MEC sobre o Saeb de 1994, a necessidade de se investir na melhoria drástica da qualidade e eficiência do ensino²², o que somente seria possível através de monitoramento contínuo (BRASIL, 1994). De acordo com o documento:

²⁰ Conforme relatório do MEC de 1994, “apenas dois quintos das crianças da faixa de 7 a 14 anos concluem as quatro séries iniciais e menos de um quarto as concluem sem repetência. Por outro lado, mais da metade das crianças entra no Primeiro Grau aos sete anos, mas a repetência e reprovação elevam a idade média da segunda série para 9 anos. Quase dois terços estão acima da idade normal de sua série e apenas 13% completam o curso em idade adequada” (BRASIL, 1994, s/p).

²¹ Dados preliminares do Censo Demográfico de 1991 do IBGE indicavam que dos cerca de 140 milhões de habitantes à época, quase um terço tinha menos de 15 anos de idade e, deste, metade encontrava-se em situação de pobreza; 28% das crianças, aproximadamente 13 milhões, viviam na miséria (BRASIL, 1994).

²² A visão produtivista da educação, que tem base na teoria do capital humano, se faz presente. De acordo com MEC, “as ações e investimentos realizados a nível central, estadual e municipal dentro do setor educacional buscam, dentro do setor educacional, contribuir para a superação dos problemas do desenvolvimento brasileiro que requer políticas de recursos humanos que contribuam para uma redução gradual dos descompassos existentes entre os requisitos dos modernos padrões de organização sócio-econômica e política e o atual nível cultural da maioria da população brasileira. Tais políticas têm visado tanto o atendimento do direito de acesso às oportunidades de desenvolvimento cognitivo e de socialização de todos os cidadãos, quanto a geração e manutenção, na sociedade, de competências adequadas e suficientes para que o país se tome estruturalmente mais eficiente e socialmente mais justo.” (BRASIL, 1994, s/p).

Se o Brasil está perto de conseguir a universalização do ingresso no sistema educacional, a manutenção das crianças na escola até que o nível de instrução básica obrigatória seja alcançado, está ainda longe de ser conseguida. Isto implica em resolver o problema do fracasso escolar, seja ele causado por evasão ou por reprovações e repetência continuadas, melhorando os índices de aprendizagem. Para tanto deve-se analisar o sistema educacional, buscando-se conhecer melhor os fatores internos que vêm influenciando para que mantenha baixos índices de produtividade, eficiência e qualidade. (BRASIL, 1994, s/p)

A demanda do Banco Mundial, aliada ao interesse do MEC de implementar um sistema mais amplo de avaliação para ampliar a abrangência da avaliação proposta pelo Projeto Nordeste, redundaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP) em 1988. Essa avaliação utilizou recursos de um convênio firmado entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o MEC (BRASIL, 1992). A finalidade desse processo era “de estabelecer um sistema de controle de conteúdos mínimos e dos padrões de qualidade do ensino básico”, em conformidade com os artigos 210 e 214 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1994, s/p).

A experiência acumulada nas avaliações anteriores foram fundamentais para a realização do SAEP. A Fundação Carlos Chagas, responsável pelo desenvolvimento da avaliação, utilizou os instrumentos elaborados no estudo “Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública” de 1988 (HORTA NETO, 2007). O problema encontrado foi quanto a definição dos conteúdos, pois não havia um currículo único e nacionalmente adotado. Sendo assim, foi consultado uma amostra de professores para identificar os conteúdos que estavam sendo trabalhados em sala de aula e para auxiliar na elaboração de itens, que posteriormente seriam integrados à avaliação (HORTA NETO, 2007).

Em novembro de 1988 houve uma aplicação piloto do SAEP nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar a pertinência e adequação dos instrumentos e procedimentos com vistas à sua aplicação em nível nacional no início de 1989 (BRASIL, 1994; BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007). Após a reformulação dos instrumentos e procedimentos a avaliação estava pronta para a implementação nacional, mas as provas não foram aplicadas em 1989, devido à inexistência de recursos financeiros (BRASIL, 1992). O projeto só foi retomado em 1990, quando a SENEb alocou recursos necessários²³ à viabilização do primeiro ciclo do Saeb, ano em que ocorreu a primeira avaliação em nível nacional e foram

²³ Os recursos necessários foram oriundos de projeto da SENEb com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

avaliados alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries (BRASIL, 1992; BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007).

O sistema de avaliação foi denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) somente em 1991, após a efetivação dos trabalhos de campo da primeira aferição, tendo em vista que futuramente a avaliação seria ampliada para o segundo grau – o ensino médio (BRASIL, 1994) –, bem como para adequar à nomenclatura consagrada pela Constituição de 1988 (HORTA NETO, 2007). “Nesse mesmo ano os dados da avaliação foram processados e seus resultados foram publicados em agosto de 1992” (HORTA NETO, 2007, p. 7). Também em 1992, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) assumiu a responsabilidade de coordenar e administrar o desenvolvimento do Saeb, após decisão articulada da então Secretaria de Educação Fundamental (SEF) e Coordenação de Planejamento Setorial (CPS), com outros órgãos do MEC (BRASIL, 1994). Nesse momento,

[...] o INEP recuperou e ampliou sua infraestrutura, incentivando a constituição de Equipes técnicas nas Secretarias Estaduais, responsáveis pelo trabalho de campo, processamento, análise, disseminação e utilização dos resultados no seu âmbito, além de revisar suas estratégias, métodos e tecnologias. Foram assim lançadas bases para execução de um programa permanente e estável de avaliação da educação básica no Brasil. (BRASIL, 1994, s/p)

De acordo com Horta Neto (2007), paralelamente ao desenvolvimento da primeira avaliação nacional, ocorreram dois eventos em Brasília com a finalidade de discutir questões relativas à avaliação educacional: o Simpósio Qualidade, Eficiência e Eficácia da Educação Básica, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 1991, e o Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais, organizado pelo INEP em 1992.

A desenvolvimento do Saeb, conforme seus idealizadores, deveria resultar na construção de “uma base de dados consistentes sobre o processo de ensino-aprendizagem nas escolas públicas, montada numa rede aberta, de livre acesso tanto os participantes da construção do sistema como aos demais interessados, principalmente professores, pesquisadores e universidades” (BRASIL, 1994, s/p). A sistematização inicial do Saeb “buscava possibilitar a avaliação dos resultados de políticas e estratégias educacionais, quer as explícitas em Planos ou Programas, quer as implícitas na própria atuação dos sistemas educacionais” (BRASIL, 1994, s/p). Para tanto, o sistema deveria abordar “as diversas questões relativas à universalização e à qualidade do ensino, à competência pedagógica e à gestão do campo educacional” (BRASIL, 1994, s/p). Nesse sentido, o Saeb foi desenvolvido em torno de três eixos e três perguntas:

- (a) Democratização da Gestão – Até que ponto a gestão educacional está se tornando mais eficiente e democrática?
- (b) Valorização do Magistério – Tem havido mudanças nas condições de trabalho e na competência pedagógica do professor?
- (c) Até que ponto as políticas adotadas em nível nacional, estadual e regional estão realmente facilitando o acesso à escolarização e promovendo a melhoria da qualidade do ensino?

Essas questões foram decompostas em dimensões e indicadores para permitirem “examinar e ponderar” a situação atual do ensino público, bem como as mudanças que venham a ocorrer ao longo do tempo (BRASIL, 1992, 1994). Dessa forma, o sistema proposto trazia três eixos relacionados aos objetivos educacionais: Eixo 1- Universalização com qualidade, Eixo 2- Valorização do professor, Eixo 3- Democratização da gestão, sendo cada um dividido em diversas dimensões, cada uma composta por um conjunto de indicadores, conforme o Quadro 02²⁴.

Quadro 02 – Eixos, dimensões e indicadores do modelo de avaliação da educação básica -1990

Eixo	Dimensão	Indicador
Universalização com qualidade	Escolarização	Matrícula
		Taxa de escolarização real
	Retenção	Taxas de evasão, aprovação e repetência
	Produtividade	Taxa de sobrevivência
	Qualidade	Rendimento do aluno
		Competência do professor
		Custo-aluno direto
		Condições do ensino
Valorização do professor	Competência	Conteúdos e projeto pedagógico
	Condições de trabalho	Níveis salariais
		Taxas de professores concursados
		Vigência de Estatuto do Magistério
Gestão educacional	Integração estado/município	Diagnóstico de gestão
		Equalização custo-aluno
	Descentralização	Diagnóstico de gestão
		Grau de autonomia da escola
		Melhoria da gestão escolar
	Desburocratização	Diagnóstico de gestão
		Relação custo docente/não docente
	Eficiência	Diagnóstico de gestão
		Racionalização de recursos
	Democratização	Diagnóstico de gestão
		Melhoria da gestão escolar

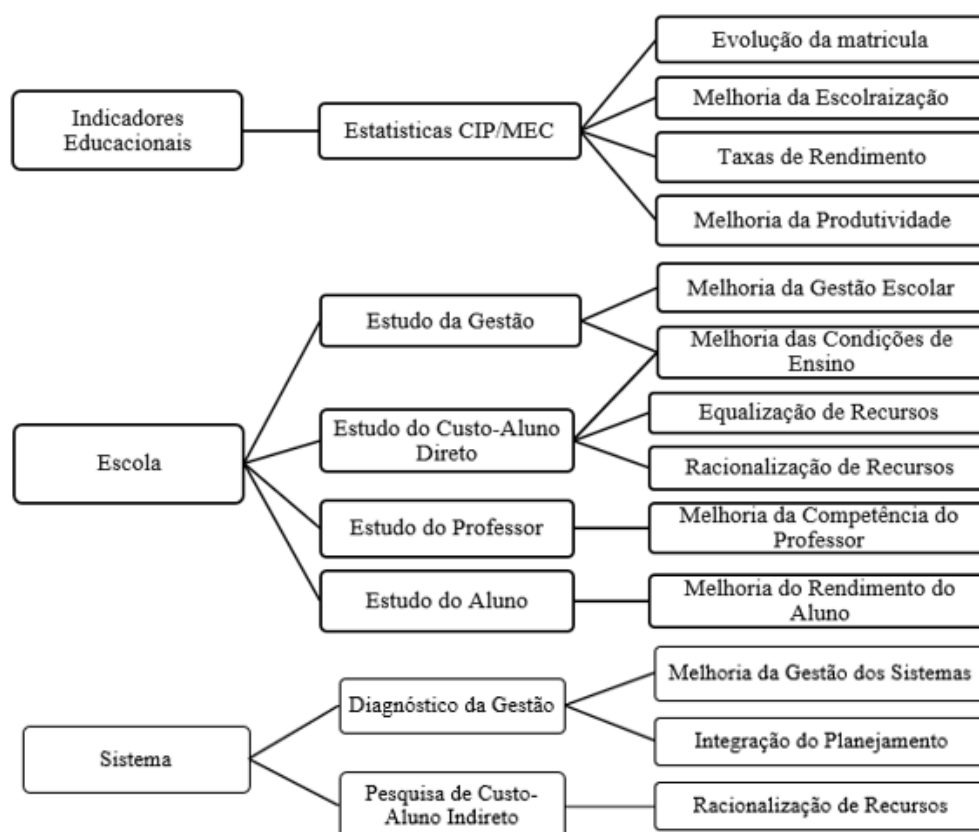
Fonte: Extraído de BRASIL/INEP (1992, p.3).

²⁴ Conforme Pestana (2013, p. 120), esse “sistema de avaliação proposto [...] inicialmente tinha como referência uma adaptação do modelo de tomada de decisão e de avaliação de programas educacionais proposto por Daniel Stufflebeam, o modelo CIPP (contexto, insumos processos e produtos).

Cabe destacar que esta proposta levava em consideração apenas as dimensões internas ao sistema educacional, deixando de fora as dimensões extraescolares, como as condições socioeconômicas dos estudantes. Observa-se que no arcabouço do sistema, o rendimento do aluno era apenas um indicador da dimensão qualidade dentro do eixo universalização com qualidade, acompanhado de outros indicadores: competência do professor, custo-aluno direto e condições do ensino.

Em função das fontes e dos procedimentos diferenciados de coleta e tratamento de dados e informações, as dimensões de análise do Saeb, para efeitos operacionais, foram agrupadas em três conjuntos: as dimensões que podem ser estudadas a partir das “estatísticas educacionais”, as que tomam como eixo as condições imperantes no âmbito da “escola”, e as que tomam como foco o “sistema” (BRASIL, 1992). Esse agrupamento foi representado em um diagrama, conforme a Figura 1.

Figura 01 – Indicadores, fontes de informação e aspectos estudados da proposta inicial do Saeb



Fonte: Extraído de BRASIL/INEP (1992, p.4).

Cada um dos conjuntos demandava procedimentos diferentes e específicos, porém internamente, em cada conjunto existia a unificação e articulação dos procedimentos. Os

indicadores educacionais do primeiro conjunto eram obtidos por meio de dados da então Coordenadoria de Informação para o Planejamento (CIP) do MEC, cujas informações eram coletadas anualmente em todas as escolas do país, tanto através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto pelas Secretarias Estaduais de Educação (BRASIL, 1992). Os resultados do levantamento eram organizados por Unidade Federada, por localização (rural e urbana), por dependência administrativa (redes) e algumas informações por série e idade, de modo a permitir um panorama da situação e evolução histórica das matrículas, das taxas de escolarização e das taxas educacionais básicas (evasão, repetência e aprovação) (BRASIL, 1992). Quanto aos estudos no âmbito da escola, foram realizados quatro estudos interligados sobre o custo-aluno direto, a gestão escolar, a situação e competência do professor e o rendimento dos alunos. Já em relação aos estudos no âmbito do sistema, pretendia-se conhecer a situação da gestão dos sistemas estaduais de educação, nos aspectos que, segundo os idealizadores do Saeb, revelaram-se críticos: “a burocratização, a centralização, a desarticulação, fragmentação e superposição de estruturas, o clientelismo, a falta de equidade na distribuição de recursos entre as redes, áreas e/ou regiões etc.” (BRASIL, 1992, p. 6). Para tanto, foram propostos estudos sobre o custo-aluno indireto e sobre o que foi chamado de diagnóstico de gestão.²⁵

Dessa forma, o Saeb nasceu como um conjunto ordenado e articulado de vários elementos (estudos, instrumentos, procedimentos) necessários ao diagnóstico do sistema educacional, ainda que com algumas limitações, como o fato de não avaliar as dimensões extraescolares. E como se observa na Figura 01, a melhoria do rendimento era apenas um dos aspectos estudados dentro dos estudos no âmbito da escola.

A experiência da primeira avaliação nacional foi considerada bem-sucedida pelo MEC. Com o objetivo de consolidar o Saeb e aperfeiçoar as técnicas e instrumentos de avaliação, inclusive “no sentido de buscar a institucionalização do sistema, o MEC definiu que deveriam ser realizadas novas avaliações a cada dois anos” (HORTA NETO, 2007, p. 8). Dessa forma, o próximo ciclo deveria ocorrer em 1992, mas, devido a problemas orçamentários, foi reprogramado para o ano seguinte, 1993.

²⁵ Para mais informações sobre os indicadores, fontes de informação e aspectos estudados da proposta inicial do SAEB, consulte o Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – 1990.

Quadro 03 - Ciclos do Saeb anteriores a 1995

Ano	Público-alvo	Abrangência	Formulação dos itens	Áreas do conhecimento/ Disciplinas avaliadas
1990	1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental	Escolas públicas – amostral	Currículos de sistemas estaduais	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Redação ²⁶ .
1993	1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental	Escolas públicas – amostral	Currículos de sistemas estaduais	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências.

Fonte: Elaborado com base em dados do BRASIL/INEP (2020) e Horta Neto (2010).

O público-alvo, a abrangência e as áreas do conhecimento/disciplinas avaliadas nos primeiro e segundo ciclos foram os mesmos, adotando-se as propostas curriculares dos sistemas estaduais, conforme mostra o Quadro 02. Observa-se que nos dois primeiros ciclos foram incluídas amostras de alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries apenas de escolas de redes públicas de ensino, abrangendo conhecimentos de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. A priorização inicial dessas áreas indica a adoção de uma visão estreita de educação que adota as recomendações do Banco Mundial e levanta o problema do reducionismo curricular (BONAMINO; FRANCO, 1999).

É importante mencionar que o ciclo de 1993 foi marcado pelo aprimoramento dos seus instrumentos, em decorrência dos resultados obtidos no primeiro ciclo e de sugestões das equipes estaduais do sistema. Foi decidido pela reformulação dos questionários para os professores e para a gestão escolar, bem como dos testes de rendimento. Dos aspectos reexaminados, os testes de rendimento foram os que sofreram maiores modificações (BRASIL, 1994). Inicialmente, em 1992, foi realizado um levantamento das propostas curriculares de todas as Unidades da Federação, seguido de mapeamento dos conteúdos trabalhados. Essas propostas foram analisadas por um grupo de especialistas tanto em avaliação quanto nas disciplinas cobradas nos testes: língua portuguesa, matemática e ciências. Após a análise, o grupo decidiu estabelecer, para os testes, o conteúdo contido no que foi chamado de “intersecção básica” – que não são necessariamente os conteúdos considerados essenciais das referidas áreas, mas sim os conteúdos presentes na maioria das propostas –, recomendando que “o instrumento de avaliação do Rendimento do Aluno deveria conter questões usuais, rotineiras de sala de aula, questões não-rotineiras e questões intermediárias (entre rotineiras e não rotineiras)” (BRASIL, 1994, s/p). O material produzido pelo primeiro grupo foi submetido para um segundo grupo composto por especialistas e por professores do primeiro grau (ensino

²⁶ A prova de redação foi aplicada somente aos alunos das 5ª e 7ª séries que também realizaram a prova de Língua Portuguesa (BRASIL, 1992).

fundamental), para a elaboração de um banco de questões para as provas (BRASIL, 1994; HORTA NETO, 2007).

Com relação aos objetivos gerais do Saeb, o quadro 04 os apresenta, tal qual expressos em documentos oficiais.

Quadro 04 – Objetivos Gerais do Saeb nos ciclos anteriores a 1995

Ano	Objetivos Gerais
1990	Desenvolver e/ou aprofundar as capacidades avaliativas das unidades gestoras do sistema educacional (MEC, as secretarias estaduais e órgãos municipais de educação), através da constituição progressiva de quadros especializados quanto aos diferentes aspectos da avaliação enquanto instrumento, seja de planejamento ou monitorização, seja provocador de mudanças qualitativas; regionalizar a operacionalização do processo avaliativo, de forma a possibilitar sua gestão diretamente pelas instâncias locais (equipes técnicas das secretarias, instituições de pesquisa, universidades etc.), criando nexos e estímulos para o desenvolvimento local de uma infraestrutura de pesquisa e avaliação educacional; propor uma estratégia metodológica em condições de articular e relacionar os resultados dos diversos trabalhos de pesquisa e avaliação já realizados ou em vias de implementação; conhecer e construir parâmetros do rendimento dos estudantes quanto aos aspectos cognitivos das propostas curriculares; identificar, nas propostas curriculares, os pontos que apresentam maiores deficiências quanto à formação dos professores ou que devem ser discutidos quanto ao momento mais adequado em que devem ser tratados tendo em vista o desenvolvimento intelectual das crianças; construir uma base de dados consistentes sobre o processo de ensino-aprendizagem nas escolas públicas, montada numa rede aberta, de livre acesso tanto para os participantes da construção do sistema como aos demais interessados, principalmente professores, pesquisadores e universidades; possibilitar a avaliação dos resultados de políticas e estratégias educacionais, quer as explícitas em Planos ou Programas, quer as implícitas na própria atuação dos sistemas educacionais; avaliar a situação, as estratégias e os resultados dos sistemas educacionais, abordando-se as diversas questões relativas à universalização e à qualidade do ensino, à competência pedagógica e à gestão do campo educacional. (BRASIL/INEP/PNUD, 1992; BRASIL, 1994).
1993	Fornecer elementos para apoiar a formulação, reformulação e monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil (BRASIL, 1995, p. 11).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEC/INEP (BRASIL, 1994, 1995).

Conforme os objetivos declarados nos documentos oficiais, pode-se afirmar que os dois primeiros ciclos enfatizaram mais os aspectos processuais ligados ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação no interior do sistema educacional, com uma formulação mais descentralizada e participativa (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Constata-se, no ciclo de 1990, “a participação efetiva de equipes de professores e especialistas das secretarias estaduais de educação, que se responsabilizaram pela aplicação e posterior correção das provas, seguindo instruções elaboradas pela Fundação Carlos Chagas” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 111). No ciclo seguinte, de 1993, regista-se, novamente, “a participação de equipes docentes e pedagógicas das secretarias estaduais da educação na análise dos problemas acontecidos tanto na fase de levantamento de informações e dos resultados relativos ao primeiro ciclo, como na elaboração das provas” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 112), como já destacado.

Como assinalado no primeiro capítulo desta dissertação, a avaliação ganhou relevância internacional com a reestruturação neoliberal dos Estados, sendo um dos componentes de destaque das reformas. Essa relevância ficou evidente principalmente a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990²⁷, financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. O documento originado da Conferência, intitulado “Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”, recomenda, entre outras ações, a definição nos programas educacionais dos níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos, bem como a implementação de sistemas de avaliação de desempenho²⁸.

Como resposta ao compromisso internacional assumido pelo Brasil na Conferência de Jomtien em 1990²⁹, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), que definiu o Saeb como uma ação prioritária, “com a finalidade de aferir aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e promover informações para avaliação e revisão de planos e programas de qualificação profissional” (BRASIL, 1993, p. 59). De acordo com o documento, os objetivos do Saeb

[...] compreendem a pesquisa e desenvolvimento de métodos e instrumentos de avaliação escolar, a implementação, em universidades e centros de pesquisa, de núcleos ou centros regionais de estudos em avaliação, a formação e capacitação de recursos humanos para a área e, por fim, a produção de pesquisa aplicada para subsidiar políticas de qualidade educacional”. (BRASIL, 1993, p. 59).

A institucionalização do Saeb ocorreu no ano seguinte à elaboração do Plano Decenal de Educação (1993-2003), em dezembro de 1994, portanto nos últimos dias do governo Itamar Franco, com a publicação da Portaria 1.795 assinada pelo então Ministro da Educação Maurílio Hingel, que formaliza a criação do Saeb (BRASIL, 1994a). Nessa portaria, o ministro apresenta algumas considerações que justificam a formalização do Saeb: a necessidade de assegurar oportunidades de educação básica de boa qualidade, com equidade e eficiência; permanente

²⁷ “Seguiram-se a ela, a Conferência de Cúpula de Nova Delhi, Índia (1993), Cúpula Mundial de Educação para Todos, Dakar (2000), sendo esses encontros destinados a avaliar e modificar os termos definidos na Conferência de Jomtien que é, ainda hoje, o documento referência para políticas educacionais dos países pobres” (LIBÂNEO, 2013, p. 51).

²⁸ Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>>. Acesso em: 27 de março de 2021.

²⁹ Cabe destacar que além do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), a Conferência de Jomtien também foi referência também para a LDB de 1996, para o Plano Nacional de Educação (2001-2010) e outras diretrizes para a educação do Governo FHC, bem como para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e outros instrumentos legais e organizativos do Governo Lula, e continuam em vigor numa infinidade de ações socioeducativas (LIBÂNEO, 2013).

monitoramento das políticas públicas educacionais e avaliação de seus resultados; organização sistemática dos processos de monitoramento e avaliação para articular e integrar todos os níveis da administração educacional e para mobilizar recursos humanos, órgãos governamentais, universidades e centros de pesquisa; necessidade que as informações geradas pelas avaliações sejam de domínio público, de modo a contribuir no controle social de seus resultados; a demanda da institucionalização da avaliação, em razão do acúmulo de experiência na organização e condução de processos avaliativos pelo MEC (BRASIL, 1994a). De acordo com a Portaria 1.795, de 1994, o Saeb deveria:

1. contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis do sistema educativo, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação básica e adequados controles sociais de seus resultados;
2. implementar e desenvolver, em articulação com as Secretarias de educação, processos permanentes de avaliação, apoiados em ciclos regulares de aferições das aprendizagens e competências obtidos pelos alunos e do desempenho dos estabelecimentos que compõem os sistemas de educação básica;
3. mobilizar os recursos humanos, técnicos e institucionais do Ministério, das Secretarias e de universidades e centros de estudos e pesquisas sociais e educacionais, para gerar e difundir os conhecimentos, técnicas e instrumentos requeridos pelas práticas de aferição e avaliação educacional;
4. proporcionar, aos responsáveis pela gestão educacional e pelo ensino, às famílias e aos cidadãos em geral, informações seguras e oportunas a respeito do desempenho e dos resultados dos sistemas educativos. (BRASIL, 1994a, p. 20767-20768)

Essa portaria determinava que o Saeb seria dirigido por um Conselho Diretor formado pela Secretaria de Educação Fundamental, cujo titular o presidiria, pelo INEP, pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica, pelo presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), pelo presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), por um representante dos secretários de educação dos municípios das capitais e pelo presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Ao Conselho competiria elaborar o Programa Nacional de Avaliação da Educação Básica, de duração plurianual, que definiria as diretrizes, normas básicas e objetivos específicos da avaliação, seus padrões de desempenho e qualidade, os cronogramas e orçamentos para a sua execução. Ademais, deveria estabelecer os objetivos comuns e os mecanismos de articulação das atividades de avaliação de âmbito estadual e local às de âmbito nacional, bem como, apresentar anualmente ao MEC e às secretarias de educação um relatório geral do programa, sugerindo as medidas necessárias ao desenvolvimento do Saeb. Para assessorar o Conselho, seria constituído um Comitê Consultivo Técnico-Científico composto por especialistas em planejamento e avaliação educacional.

Ainda de acordo com a Portaria 1.795/1994, os ciclos de avaliação de abrangência nacional seriam planejados de modo a complementar-se com os ciclos de avaliação de abrangência estadual, regional ou local, conduzidas pelas secretarias de educação.

Os objetivos apresentados nesta portaria corroboram os objetivos dos dois primeiros ciclos do Saeb (1990 e 1993) e reforça a função de “prestação de contas” do Saeb, ao declarar como um dos seus objetivos o fornecimento de informações à sociedade e estimular o controle social sobre o desempenho e resultados dos sistemas educativos. No entanto, não faz referência a mecanismos de responsabilização, outro ingrediente do *accountability* em educação.

A origem do Saeb relaciona-se com demandas do Banco Mundial, grande indutor de políticas de avaliação no Brasil, conforme já destacado anteriormente. No entanto, o processo de implantação do Saeb foi “marcado pela existência de divergências entre os técnicos do MEC e do Banco Mundial e que tais divergências foram responsáveis, em parte, tanto pela falta de empréstimos financeiros durante os dois primeiros ciclos, como pelas mudanças acontecidas no desenho do Saeb a partir de 95” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 120). A posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, segundo Bonamino e Franco (1999, p. 122), “viabilizou decisões alinhadas com a visão dos técnicos do Banco Mundial”.

Ainda de acordo com estas autoras, logo no primeiro ano de gestão do governo de FHC, “houve alterações substanciais na forma de execução do Saeb, que se colocam na perspectiva da terceirização, junto a instituições privadas, tanto da elaboração das provas aplicadas aos alunos, como da condução do processo de aplicação dos testes e de análise dos resultados” (p. 118). O processo descentralizado da avaliação, conforme previsto na Portaria 1.795 de 1994, foi paralisado (HORTA NETO, 2007), o que significa dizer que como esse “novo enquadramento institucional, o Saeb tem concorrido para a secundarização, quando não para o abandono, da perspectiva mais participativa e indutiva adotada nos ciclos anteriores (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 118). Houve, dessa forma, a diminuição das atividades realizadas em parceria com estados e municípios. O INEP, nesse contexto, “é reestruturado de modo a poder centralizar a formulação e implementação das atividades de avaliação e o Saeb, em 1995, desenvolve-se a partir da terceirização de diversos serviços, que ficaram a cargo das fundações CESGRANRIO e Carlos Chagas” (idem, p. 122). Coube ao INEP apenas as tarefas de acompanhar, fiscalizar o processo e divulgar os resultados do Saeb (PESTANA, 2016).

De acordo com Horta Neto (2007), em 1995, ainda no início da gestão de FHC, “foram levantadas algumas questões relativas à validade da prova do Saeb e, por isso, “o INEP encomendou um estudo que concluiu pela necessidade de que fossem feitas modificações nos

instrumentos e nas técnicas utilizadas nos ciclos anteriores” (p. 9). Com base nas conclusões desse estudo, foram realizadas mudanças no Saeb.

Ainda segundo este autor, o estudo apontou a existência, entre os sistemas estaduais, de muitas diferenças com relação ao conteúdo das propostas curriculares das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries, até então público-alvo das provas do Saeb nos dois primeiros ciclos. Por outro lado, foi constatado que essas diferenças diminuía muito quando se utilizava como referência os conteúdos trabalhados nas 4ª e 8ª séries, exatamente as consideradas como finais de ciclo da aprendizagem. Dessa forma, “optou-se por avaliar as chamadas ‘séries conclusivas’, constituídas pela 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e pela 3ª série do ensino médio, ampliando-se o escopo da amostra de modo a incluir escolas da rede privada” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 112)³⁰.

Outra mudança, de acordo com Horta Neto (2007, p. 9), “foi a introdução de novas metodologias estatísticas, que permitissem que dentro da amostra, e sem que fosse necessário aumentar o número de questões que cada aluno deveria responder, ampliar a extensão de conhecimentos avaliados”. A nova metodologia foi a Teoria de Resposta ao Item (TRI), que conforme Gatti (2013, p. 57), foi adotada “após várias discussões de pesquisadores da FCC com a Presidência do INEP/MEC e com o ministro da Educação Paulo Renato de Souza, uma vez que a TRI já havia sido experimentada no estado de São Paulo”. Conforme Klein (2013, p. 97),

A TRI é um conjunto de modelos matemáticos onde a probabilidade de resposta a um item é modelada como função da proficiência do aluno (variável não observável) e de parâmetros que expressam certas propriedades dos itens, com a propriedade de que quanto maior a proficiência do aluno, maior a probabilidade de ele acertar o item.³¹

Propiciadas pela TRI, foram produzidas “escalas de proficiência que permitiam a interpretação educacional das habilidades e competências associadas a diversos pontos da escala” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 125), e que garantissem “não só a comparabilidade entre as provas aplicadas em diferentes anos, como também entre as diferentes séries avaliadas” (HORTA NETO, 2007, p. 9). Cabe destacar, que a Fundação CESGRANRIO já desenvolvia, com apoio financeiro da Fundação FORD, a construção de um banco de questões calibrado segundo a TRI, o que reforçou o interesse do MEC pela metodologia, que utilizou uma parcela desse banco para as provas do Saeb de 1995.

³⁰ “No terceiro ciclo avaliou-se também alunos da 2ª série do ensino médio. Devido ao baixo índice de discriminação dos itens que compuseram os testes para essa série e à decisão de focalizar as séries terminais, a base de dados ficou praticamente inexplorada” (BONAMINO; SOUZA, 1999, p. 112).

³¹ Para maiores informações sobre a TRI, veja Klein (2013).

A partir de 1995, os únicos instrumentos que o Saeb passou a utilizar foram os testes de desempenho e os questionários contextuais. Ainda que limitada, a proposta inicial do Saeb adotava um conjunto de instrumentos e indicadores que permitiam abarcar um amplo espectro de dimensões do processo educacional, conforme descrito no tópico anterior.

É importante destacar que no terceiro ciclo, no conjunto dos instrumentos contextuais, além dos questionários do diretor, do professor e da escola, foram incluídos “questionários sobre as características socioeconômicas e culturais e sobre os hábitos de estudo dos alunos” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 114). Essa inovação é considerada positiva, pois nos ciclos anteriores o Saeb enfatizava as questões intraescolares, subestimando assim “o peso dos fatores socioeconômicos e culturais e a existência de relações estreitas entre fatores escolares e extraescolares no desempenho do aluno” (idem, p. 114). Nos ciclos seguintes, o Saeb continua a coletar informações sobre as características dos alunos, professores, diretores e da infraestrutura escolar. No entanto, ao fazer referência aos quatro primeiros ciclos do Saeb, Bonamino e Franco (1999, p. 115) argumentam que os “instrumentos são ainda bastante precários para permitir um equacionamento satisfatório das influências extraescolares no aproveitamento escolar dos alunos”. Destaca-se ainda, que a cada ciclo do Saeb, os instrumentos que tratam de fatores associados são modificados, segundo Pestana (2013), sem o adequado rigor técnico. Para essa autora, desde os primeiros ciclos,

Os dados resultantes dos questionários de fatores associados revelam, em muitos casos, a fragilidade dos construtos que orientam seu desenvolvimento, o que tem limitado sua utilização em estudos e análises e vem dificultando ou impedindo sua divulgação com regularidade. Com isso o sistema de avaliação perde potencialidade e pouco acrescenta à compreensão da escola, da educação e do mundo. (PESTANA, 2012, p. 125)

Em 1996, no segundo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, como já destacado no primeiro capítulo desta dissertação, foi aprovada a LDB (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que delega à União a coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação, assim como assegurar, em colaboração com os sistemas de ensino, um processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos dois níveis de ensino, com o objetivo de definir prioridades para melhorar a qualidade do ensino. De acordo com Horta Neto (2007), para dar concretude à determinação da LDB de assegurar um processo de avaliação do rendimento escolar, foi editado o Decreto MEC n. 1.917 que determina, entre outras medidas, a criação da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) com as seguintes atribuições:

Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, visando o estabelecimento de parâmetros e indicadores de desempenho nas atividades de ensino do País; subsidiar a formulação de políticas e o monitoramento do sistema de ensino, com os dados gerados pelos sistemas de estatísticas e informações educacionais. (HORTA NETO, 2007, p. 3)

A SEDIAE teve vida curta, pois nove meses depois o decreto que a criou foi revogado pelo Decreto 2.146/97, transferindo as suas funções para o INEP, que passava por uma reestruturação. Com isso, o INEP passou a ter as seguintes atribuições:

- Organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais.
- Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país.
- Apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional.
- Desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais.
- Subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior.
- Coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente.
- Definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior.
- Promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior.
- Articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral. (HORTA NETO, 2007, p. 4)

Em meio a reestruturação neoliberal do Estado brasileiro, em 1997 o INEP volta a assumir um papel mais ativo no desenvolvimento do Saeb. No mesmo evento em que Marilena Helena Guimarães de Castro, então presidente do INEP, destacou que com as reformas sairia de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador, conforme destacado no primeiro capítulo desta dissertação, ela também declarou que a instituição que presidia assumia “claramente a missão de se especializar como instituto de avaliação e informação educacional, exercendo, dessa forma, um papel estratégico para o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro” (CASTRO, 1998, p. 11). Dessa forma, uma nova concepção é dada ao objetivo central do INEP, “que deixa de estar concentrado nas atividades de pesquisa e passam a se concentrar principalmente em atividades ligadas à avaliação da educação” (HORTA NETO, 2007, p. 4).

O resgate do poder de formulação e controle em relação às definições sobre o que o Saeb avalia por parte do INEP, se materializou na elaboração, no âmbito da autarquia e com a

contribuição de assessores, das matrizes curriculares de referência do Saeb. O novo desenho das provas abandona a perspectiva conteudista, “em favor de um desenho que passa a associar a aprendizagem de conteúdos à aquisição de habilidades e competências cognitivas, tidas como passíveis de medição pelo tipo de teste aplicado” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 119). Além disso, o INEP deu início a um processo de validação empírica dos itens preparados para as provas e esses passaram a ser propriedade do MEC. Após a validação, eles passaram a compor o Banco Nacional de Itens.

Por sua vez, os serviços técnicos de apoio à realização do Saeb de 1997 foram licitados, em contraste com o terceiro ciclo, quando houve dispensa de licitação” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 119). Em outras palavras, os serviços de impressão das provas, sua aplicação, correção e análise de dados continuaram sendo terceirizados, e assim permanecem (HORTA NETO, 2007).

Conforme Bonamino e Franco (1999, p. 119),

[...] a elaboração das matrizes curriculares de referência, que consubstanciam a mudança na concepção das provas dos alunos, se faz dentro de uma preocupação crescente com o estabelecimento de padrões de rendimento e com uma orientação da avaliação para a obtenção de resultados. Não pode passar despercebido que esta nova orientação, sobre o que o SAEB avalia ou deve avaliar, vá ao encontro das preocupações do Banco Mundial, em termos da necessidade de que os sistemas educacionais estabeleçam uma especificação clara de objetivos e um maior monitoramento dos resultados e insumos, como forma de permitir mais autonomia às escolas e um acompanhamento direto pelos usuários [...]. (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 119).

As mudanças no INEP reafirmam um movimento de instituição da avaliação nacional do rendimento escolar como domínio da ação da administração federal, que também ocorreu na esfera curricular a partir de dispositivos legais, mais especificamente do disposto no art. 9º, inc. IV da LDB/96, que define que cabe à União estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum (FREITAS, D., 2004). Para a autora,

Com a edição dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs – para o ensino fundamental (1995-1997), a administração federal apresentou aos professores e gestores educacionais, de todo o país, determinada concepção de avaliação, do ensino, da aprendizagem e da escola. No ensino fundamental, ela listou os conteúdos mínimos de aprendizagens essenciais quanto aos objetivos estabelecidos para cada “ciclo” e componente curricular, precisando as expectativas de aprendizagem e, por conseguinte, o que seria aferido mediante avaliação. No ensino médio, as expectativas de resultados a serem aferidos pela avaliação foram expressas em termos de competências e habilidades. (FREITAS, D., 2004, p. 674).

Nos anos seguintes após a publicação dos PCNs, foram elaboradas pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) diretrizes curriculares nacionais para a educação básica. A Resolução CEB n. 3, de 26 de junho de 1998, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, por exemplo, definiu que na observância da identidade, diversidade e autonomia, as escolas e os sistemas de ensino:

III - instituirão sistemas de avaliação e/ou utilizarão os sistemas de avaliação operados pelo Ministério da Educação e do Desporto, a fim de acompanhar os resultados da diversificação, tendo como referência as competências básicas a serem alcançadas, a legislação do ensino, estas diretrizes e as propostas pedagógicas das escolas;
V - instituirão mecanismos e procedimentos de avaliação de processos e produtos, de divulgação dos resultados e de prestação de contas, visando desenvolver a cultura da responsabilidade pelos resultados e utilizando os resultados para orientar ações de compensação de desigualdades que possam resultar do exercício da autonomia. (BRASIL, 1998, art. 7º).

De acordo com Freitas, D. (2004, p. 678), observou-se, com as diretrizes curriculares (pareceres e resoluções resultantes), uma “intensificação da dinâmica da regulação normativa concernente à avaliação da educação básica”, assim como “uma amplificação normativa”. Dessa forma, a avaliação, segundo a autora, permeou o currículo, a gestão escolar e o desempenho docente, associando-os (FREITAS, D., 2004).

Em meio a um movimento pelas referências nacionais curriculares (FREITAS, L., 2018), o quarto ciclo, ocorrido em 1997, “pode ser considerado como o passo decisivo para a institucionalização da avaliação da educação básica” (HORTA NETO, 2007, p. 10). Esse ciclo “trouxo a construção de uma escala de proficiência única para cada disciplina avaliada, permitindo assim a comparação entre os resultados obtidos pelo ciclo de 1995 do SAEB e abrindo a possibilidade de se fazer o mesmo com os próximos ciclos” (idem). A partir desse ciclo, poucas foram as modificações adotadas nos ciclos seguintes, no que diz respeito aos instrumentos cognitivos, ao público-alvo, à abrangência, às disciplinas avaliadas nas provas, dentre outros aspectos.

Quadro 05 - Ciclos do Saeb de 1995 a 2003

Ano	Público-alvo	Abrangência	Formulação dos itens	Áreas do conhecimento/ Disciplinas avaliadas
1995	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 2ª, 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostral	Matrizes de Conteúdo ³²	Língua Portuguesa e Matemática
1997	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências ³³
1999	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas públicas e Escolas Particulares – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia.
2001	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2003	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BRASIL/INEP (2020) e Horta Neto (2010).

Como se observa no Quadro 05, a partir de 1995 apenas as séries conclusivas, constituídas pelas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e pela 3ª série do ensino médio, são avaliadas, com exceção do ciclo de 1995, que incluiu também uma amostra do 2º ano do ensino médio. Assim permaneceu até 2013, quando o Saeb passou a aferir o rendimento de alunos do 3º ano do ensino fundamental.

Além das áreas de Língua Portuguesa e Matemática, que estiveram presentes em todas as provas do Saeb, outras foram acrescentadas e retiradas ao longo dos vários ciclos. Porém, a partir de 2001 essas áreas passaram a ser as únicas avaliadas, até 2019, ano em que foi incluído provas de Ciências da Natureza e Ciências Humanas para uma amostra de alunos do 9º ano do Ensino Fundamental³⁴.

Quanto aos objetivos do Saeb, observa-se “diferenças de ênfase ou de nível de detalhamento, que podem ser atribuídas à muitas alterações da equipe gestora do sistema e vão além de simples diferenças de estilo” (PESTANA, 2013, p. 123). Como já destacado, as novas

³² As Matrizes de conteúdo foram elaboradas pelas Fundações Carlos Chagas e CESGRANRIO, responsáveis pela elaboração das provas, condução do processo de elaboração dos testes e análise dos resultados do ciclo do SAEB de 1995 (BONAMINO; FRANCO, 1999).

³³ É importante destacar que na 3ª série do ensino médio (segundo grau), as disciplinas de Ciências são Biologia, Física e Química. Isso vale também para o ciclo do SAEB de 1999.

³⁴ Cabe destacar que em 2009 foram aplicadas provas de Ciências Naturais para uma amostra de alunos do 9º ano, porém sem resultados divulgados.

orientações do Saeb, após 1995, com a eleição de um novo governo, vão ao encontro do Banco Mundial, com ênfase no monitoramento de resultados.

Quadro 06 – Objetivos Gerais do Saeb nos ciclos de 1995 a 2003

Ano	Objetivos Gerais
1995	Fornecer subsídios para a definição de políticas orientadas para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação no Brasil (BRASIL, 1998a). Monitorar os resultados das políticas educacionais, visando à melhoria da qualidade do Ensino Básico do País. (BRASIL/INEP, 1998b).
1997	Prover informações para a tomada de decisões, destinadas, no primeiro momento, aos gestores do sistema educacional; gerar e organizar as informações sobre a qualidade da educação, a equidade e a eficiência da educação nacional, de forma a permitir o monitoramento das políticas educacionais brasileiras (PESTANA, 1998). ³⁵
1999	Oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a universalização do acesso e a ampliação da qualidade, da equidade e da eficiência da educação brasileira. (BRASIL, s/d, p. 26.)
2001	Contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica; oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos, nas diversas séries e disciplinas; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade uma visão clara e concreta dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos; desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, incentivando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa e administrações educacionais; e consolidar uma cultura de avaliação nas redes e instituições de ensino (BRASIL, 2001, p. 9).
2003	Monitorar a qualidade, a equidade e a efetividade do sistema de educação básica; oferecer às administrações públicas de educação, informações técnicas e gerenciais que lhes permitam formular e avaliar programas de melhoria da qualidade do ensino; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade uma visão clara e concreta dos resultados dos processos de ensino e das condições em que são desenvolvidos e obtidos (BRASIL, 2006, p. 197). Estimular as secretarias estaduais e municipais de Educação a implementarem e consolidarem suas próprias avaliações de uma forma mais detalhada, onde o desempenho de microrregiões ou de escolas em particular possa ser avaliado (BRASIL, 2006, p. 171).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEC/INEP (BRASIL, s/d, 1998a, 1998b, 2001, 2006) e de Pestana (1998).

Bonamino e Franco (1999, p. 112) sublinham que em contraste com os objetivos dos dois primeiros ciclos e suas ênfases em aspectos processuais, os objetivos dos ciclos de 1995 e 1997 “caracterizam-se pela ênfase em produção de resultados que possam contribuir com a monitoração da situação educacional brasileira e para subsidiar os formuladores de políticas públicas”. Essa ênfase pode ser observada também nos ciclos seguintes, conforme demonstra o Quadro 06. Observa-se, também nos objetivos declarados, uma maior articulação do Saeb aos fatores de qualidade, equidade e eficiência.

³⁵ Os objetivos do ciclo do Saeb de 1997 aqui apresentados foram retirados do texto “O sistema de avaliação brasileiro” (1998), escrito por Maria Inês Gomes de Sá Pestana, então diretora da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) e responsável pela coordenação Saeb à época, visto que documentos consultados sobre o ciclo do Saeb de 1997 (BRASIL/MEC/INEP, s/d[a]; BRASIL/MEC/INEP s/d[b]) não explicitam os objetivos.

Obedecendo a determinação da CF/1988 e da LDB 9.394/96³⁶, em 1997 o MEC iniciou o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) que, após longa tramitação, culminou na edição da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE (2001-2011). Com duração de 10 anos, a Lei n. 10.172/2001 determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus próprios planos decenais em consonância com o Plano Nacional. Foi determinado também que, em articulação com essas esferas do Poder Público e a sociedade civil, a União conduzirá avaliações periódicas da implementação do PNE, com o acompanhamento do Poder Legislativo. O art. 4º da lei do PNE (2001-2011) estabelece que a “União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”.

O PNE (2001-2011) partiu da premissa que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos, precisa ser construída constante e progressivamente. Dessa forma, o PNE estabeleceu cinco prioridades, definidas “segundo o dever constitucional e as necessidades sociais”, sendo uma delas a reafirmação do art. 9º da LDB/96:

Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino. (BRASIL, 2001).

O PNE (2001-2011) estabeleceu metas e objetivos para todos os níveis e modalidades do ensino, a serem atingidas até o final da sua vigência. Entre os 30 objetivos e metas para o ensino fundamental, o de número 26 estabelece a necessidade de:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos. (BRASIL, 2001)

Para o ensino médio, entre os 20 objetivos e metas do PNE, o de número 3 estabelece o seguinte:

³⁶ A LDB/96 em seu artigo art. 87, § 1º determina que a “União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados. (BRASIL, 2001)

O PNE (2001-2011) também definiu objetivos e metas para o *Financiamento e Gestão* da educação. Para os propósitos do nosso texto, merecem destaque os de números 31, 38 e 39, específicos para a Gestão:

31. Estabelecer, em todos os Estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.

38. Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o censo escolar.

39. Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio. (BRASIL, 2001)

Observa-se uma ênfase na coleta de informações e em programas de avaliação de desempenho como instrumentos de gestão, bem como o interesse em disseminar esses programas por todos os estados e municípios do Brasil, com o apoio técnico e financeiro da União. Apesar do interesse declarado na descentralização da avaliação, o que se observou na prática foi a centralização e federalização das ações avaliativas voltadas para a educação básica.

Após mais de uma década de reformas neoliberais, em 2003 chegou à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Conforme Oliveira (2015, p. 627), nesse governo (2003-2010) ocorreram

[...] muitos os avanços no sentido de diminuir a pobreza e possibilitar a inserção social de setores que estiveram historicamente às margens da sociedade e do sistema escolar. Contudo, essas mudanças não foram capazes de romper a racionalidade que informa as políticas educacionais que seguem promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos.

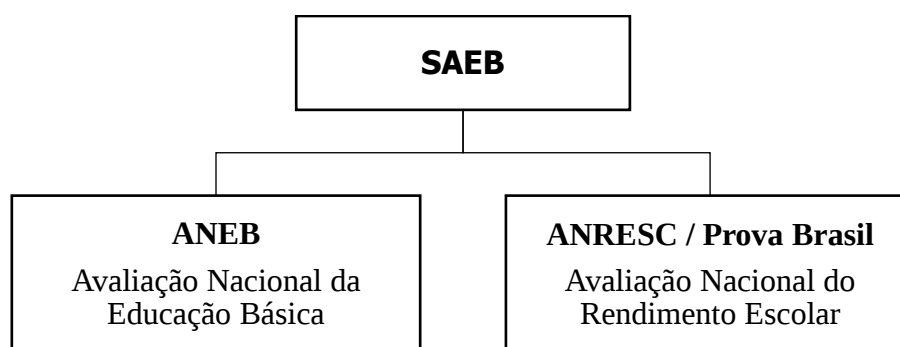
Em 2003, o então presidente do Inep, Otaviano Helene, em divulgação do seminário “Avaliar para quê? Avaliando as políticas de avaliação educacional”, enfatizou a necessidade de estabelecer uma ampla discussão nacional para debater as políticas de avaliação da educação básica e superior, e aperfeiçoar e estruturar um sistema de avaliação que reflita as diretrizes traçadas para a educação no programa do novo governo. Em notícia de divulgação do seminário consta a seguinte declaração de Helene: “Vamos debater os processos de avaliação e adequá-

los à situação de um novo governo que tem um compromisso social com a área da Educação, diferente do governo anterior, que tinha compromisso com um perfil liberalizante ou mercantilista de educação”³⁷. No entanto, o que se observou, especialmente a partir de 2005, em todos os governos, independente de matriz ideológica, foi um aprofundamento das avaliações externas e em larga escala da educação básica como um instrumento de regulação e controle do trabalho realizado pela escola e por seus profissionais. É o que se discute nas próximas seções deste capítulo.

2.2 O Saeb e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

O Saeb, desde a sua instituição, vem passando por diversas mudanças. Uma das mais significativas ocorreu em 2005, quando o Saeb ampliou o seu público-alvo, deixou de ser apenas amostral e passou a contar com avaliações censitárias. A Portaria n. 931, de 21 de março de 2005, reformulou o Saeb, que passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que manteve as características, objetivos e os procedimentos de avaliação até aquele momento, inclusive a mesma denominação nas publicações e materiais de divulgação e de aplicação das provas; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil.

Figura 02 – Saeb composto por duas avaliações: ANEB e ANRESC (Portaria n. 931/2005)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, a Aneb caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual, aplicada para uma amostra significativa de estudantes de 4ª e 8ª séries (atualmente denominado 5º e 9º anos, respectivamente) do Ensino Fundamental, e 3ª série (atualmente denominado 3º ano) do

³⁷ Informação disponível em: <<https://arquivo.correiodobrasil.com.br/brasil-sediara-seminario-para-discutir-avaliacao-da-educacao/>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

Ensino Médio. Por sua vez, a Anresc/Prova Brasil, também externa, em larga escala e aplicada com a mesma frequência, ao contrário na Aneb, tem abrangência censitária e, dessa forma, foi aplicada, até 2017, em todas as escolas da rede pública de ensino localizadas na zona urbana, que possuem pelo menos 20 alunos matriculados nas 4ª e 8ª séries ou 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (BRASIL, 2007a). Em 2017, a Anresc/Prova Brasil torna-se censitária para a 3ª série do ensino médio das escolas públicas, e é aberta a possibilidade de adesão das escolas privadas que ofertam a última série do ensino médio.

Com a Portaria n. 931/2005, as informações do Saeb continuaram a ser coletadas por meio de testes/provas de proficiência para os estudantes e questionários para diretores e professores das escolas. Conforme se observa no Quadro 6, as únicas áreas avaliadas até o ciclo de 2017 foram Matemática e Língua Portuguesa, com foco em resolução de problemas e leitura, definido nas Matrizes de Referência. A exceção foi a edição de 2013, em que uma amostra de estudantes de 9º ano de escolas públicas realizou exames de Ciências Naturais, porém sem resultados divulgados.

Quadro 07 - Ciclos do Saeb de 2005 a 2015

Ano	Público-alvo	Abrangência	Formulação dos itens	Áreas do conhecimento/ Disciplinas avaliadas
2005	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostrал / Estratos Censitários IDEB	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2007	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostrал / Estratos Censitários IDEB	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2009	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostrал / Estratos Censitários IDEB	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2011	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Particulares – Amostrал / Estratos Censitários IDEB	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2013	5º e 9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostrал	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas – Amostrал	Matrizes de Referência	Ciências Naturais (sem resultados divulgados)
	3ª e 4ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Privadas – Amostrал	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2015	5º e 9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostrал	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	3ª e 4ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas e Escolas Privadas – Amostrал	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2017	5º e 9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostrал	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	3ª e 4ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostrал / Adesão	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEC/INEP (BRASIL, 2020).

Conforme se pode observar no Quadro 08, com a introdução de uma avaliação censitária, a Anresc/Prova Brasil, os objetivos do Saeb foram alargados. Schneider e Nardi (2019, p. 98) destacam que “somente com as mudanças efetuadas em 2005, foi creditado a essa avaliação maior potencial em termos de monitoramento de resultados”, sendo considerada a primeira avaliação brasileira “com objetivos de *accountability* da Educação Básica”, isso porque fornece dados por escolas e por redes de ensino.

Quadro 08 – Objetivos Gerais do Saeb nos ciclos de 2005 a 2015

Ano	Objetivos Gerais
2005	ANEB: avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira; produzir informações sobre o desempenho dos alunos, assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem; fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscar a comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas. ANRESC: avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares, úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam. (BRASIL, 2005, art. 1º).
2007	ANEB: avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira; produzir informações sobre o desempenho dos alunos, assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem; fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e manter a construção de séries históricas, permitindo comparabilidade entre anos e entre séries escolares. ANRESC: avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares, úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam. (BRASIL, 2005, art. 1º; BRASIL, 2007a, art. 2º e 3º).
2009	Oferecer subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas; identificar os problemas e as diferenças regionais do ensino; produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos alunos; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade, uma visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos; desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa. (BRASIL, 2009, art. 2º).
2011	Oferecer subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas; identificar problemas e diferenças regionais na Educação Básica; produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos estudantes; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade, uma visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos; desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e

	pesquisa; aplicar testes de Matemática e de Língua Portuguesa, com foco em resolução de problemas e em leitura respectivamente, definidos nas Matrizes de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica; produzir informações sobre o desempenho dos estudantes, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem, no âmbito das redes de ensino e unidades escolares; fornecer dados para cálculo do IDEB; avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiras; manter a construção de séries históricas, permitindo comparabilidade entre anos e entre séries escolares. (BRASIL, 2011, art. 2º).
2013	Oferecer subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas; identificar problemas e diferenças regionais na Educação Básica; produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos estudantes; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos; desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa; aplicar os testes definidos nas Matrizes de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb; produzir informações sobre o desempenho dos estudantes, bem como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem, no âmbito das redes de ensino e unidades escolares; fornecer dados para cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB; avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiros; e manter a construção de séries históricas, permitindo comparabilidade entre anos e entre séries escolares. (BRASIL, 2013c, art. 2º).
2015	Oferecer subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas; identificar problemas e diferenças regionais na Educação Básica; produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos estudantes; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos; desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa; aplicar os testes definidos nas Matrizes de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb; produzir informações sobre o desempenho dos estudantes, bem como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem, no âmbito das redes de ensino e unidades escolares; fornecer dados para cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB; avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiros; e manter a construção de séries históricas, permitindo comparabilidade entre anos e entre séries escolares. (BRASIL, 2015, art. 2º).
2017	Avaliar a qualidade da educação nacional e, assim, oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas educacionais. (BRASIL, 2017b, art. 1º).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEC/INEP (BRASIL, 2005, 2007a, 2009, 2013c, 2015, 2017b).

A partir da Portaria n. 482, de 07 de junho de 2013 (BRASIL, 2013a), a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), passou a compor o Saeb. Dessa forma, o Saeb passa a ser composto por três avaliações externas e em larga escala: a Aneb, a Anresc/Prova Brasil e a Ana.

Figura 03 – Saeb composto por três avaliações: ANEB, ANRESC e ANA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a Portaria n° 867, de 04 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), que instituiu o Pnaic, esta política consiste em um acordo firmado entre o MEC e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação. O objetivo do acordo é alfabetizar as crianças no máximo até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, conforme previsto no Decreto n. 6.094/2007 (BRASIL, 2007c). O pacto contemplou, entre outras ações, a realização de uma “avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo Inep” (BRASIL, 2012, art. 9º, inciso IV), a ANA.

A ANA tinha os estudantes matriculados no 3º ano do ensino fundamental como público-alvo, considerado, à época, a última etapa do ciclo de alfabetização – de turmas regulares de escolas públicas urbanas e rurais com, no mínimo, 10 estudantes matriculados.

Assim como as demais avaliações do Saeb, a ANA envolveu a aplicação de testes de desempenho de Língua Portuguesa e Matemática para os estudantes do 3º ano, e questionários voltados aos professores e gestores das instituições de ensino que atendem ao chamado Ciclo de Alfabetização (BRASIL, 2013b). O uso de instrumentos variados, conforme publicação do Inep, visava “aferir o nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização em Matemática das crianças regularmente matriculadas no 3º ano do ensino fundamental e as condições das instituições de ensino às quais estão vinculadas” (BRASIL, 2013b, p. 7).

Diferentemente das demais avaliações do Saeb, a ANA foi criada para ser aplicada anualmente, com os seguintes objetivos:

- i) Avaliar o nível de alfabetização dos educandos no 3º ano do ensino fundamental.
- ii) Produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino.
- iii) Concorrer para a melhoria da qualidade do ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional. (BRASIL, 2013b, p. 7)

Por sua vez, a Portaria n. 482/2013 definiu os seguintes objetivos para a ANA:

I - avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do Ciclo de Alfabetização das redes públicas;

II - produzir informações sistemáticas sobre as unidades escolares, de forma que cada unidade receba o resultado global.” (BRASIL, 2013a, art. 4º, incisos I e II)

De periodicidade anual, após a sua implantação, a ANA foi aplicada três vezes: pela primeira vez em 2013, em uma edição-piloto, em 2014 e em 2016. A edição de 2015 foi cancelada, segundo o Inep por uma questão “pedagógica” e não “financeira”, isto é, o processamento dos dados de 2014 terminaram apenas em junho de 2015, sendo necessário “mergulhar” nos dados antes de produzir novas estatísticas, explicou Francisco Soares, então presidente do Inep (UOL EDUCAÇÃO, 2015)³⁸.

Conforme Dickel (2016, p. 198), “a ANA traz um elemento novo que a distingue das demais modalidades de avaliação integradas ao Saeb e corrobora o caráter indutor de currículo assumido nesse cenário: ela vem acompanhada de um projeto de formação de professores e, portanto, de um projeto curricular explícito.” Concordamos com a autora, que enquanto integrante do Saeb e como ação disponibilizada ao professor alfabetizador, a ANA “produz efeitos sobre o controle do trabalho pedagógico e reforça a responsabilização da escola e do professor (já presente em outras políticas de avaliação) pelos resultados da educação pública a que tem direito a população” (DICKEL, 2016, p. 195).

O grande destaque no âmbito das políticas de avaliação para a educação básica, após a reformulação do Saeb em 2005, foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007. De acordo com Reynaldo Fernandes, considerado o idealizador do índice e então presidente do Inep quando da sua criação, “o Ideb foi criado para ser instrumento de acompanhamento da qualidade da educação, composto de metas quantificáveis amplamente divulgadas pelo país, do qual a sociedade deve se apropriar e pelo qual os gestores públicos podem ser cobrados” (FERNANDES, 2010, p. 2). Para ele,

Possuir um indicador sintético de desenvolvimento educacional seria desejável, entre outros motivos, para: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa *performance* e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ ou redes de ensino. (FERNANDES, 2007, p. 8)

O Ideb é calculado a cada dois anos, relacionando informações de desempenho nos exames do Saeb (Aneb e Anresc/Prova Brasil) com indicadores de fluxo (taxas de aprovação,

³⁸ Informação disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2015/08/18/governo-federal-suspende-prova-de-alfabetizacao-em-2015.htm>. Acesso: 22 jan. 2022.

reprovação e abandono) obtidos através do Censo Escolar. Com a criação do Ideb, os exames que compõem o Saeb (Aneb e Anresc/Prova Brasil) se fundiram e, dessa forma, “voltamos a ter uma única avaliação externa de caráter federal, em que os seguimentos que compõem o universo da Prova Brasil [Anresc] foram avaliados censitariamente, enquanto os outros seguimentos que compõem o Saeb [Aneb], mas não a Prova Brasil [Anresc], foram avaliados amostralmente” (FERNANDES, 2016, p. 102). A Prova Brasil/Anresc constitui-se, dessa forma, em estratos censitários do Saeb.

O Ideb foi criado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 (BRASIL, 2007b) – um plano executivo desenvolvido pelo Ministério da Educação, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que abriga metas, ações e programas, objetivando planejar e melhorar a qualidade da educação brasileira –, e formalizado pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007c). Segundo o Decreto n. 6.094/2007, em seu artigo 1º, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação “é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007c, art. 1º).³⁹

O Plano de Metas é considerado um “programa estratégico do PDE” (BRASIL, 2007b, p. 24), cujas metas são traduzidas em 28 diretrizes, entre elas: estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico; acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Ideb; organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade

³⁹ É importante destacar, conforme Saviani (2007, p. 1243), que “o PDE assume plenamente, inclusive na denominação, a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.” Voss (2011, p. 52) destaca que o Movimento Todos pela Educação “constitui-se, de fato, como uma rede política que congrega agentes sociais, intelectuais, empresas, instituições públicas e privadas e grupos de interesses heterogêneos, articulados em torno de um discurso comum. Discurso esse que considera garantido o acesso à Educação Básica pela expansão do ingresso de crianças e jovens na escola, restando avaliar e alcançar a ‘qualidade na educação’, a qual será indicada pelo movimento para que diversos segmentos sociais possam “saber o que é uma educação de qualidade e cobrar sua oferta”.

civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb (BRASIL, 2007c).

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), o Ideb é obtido pela simples multiplicação da proficiência média dos alunos nos exames de Língua Portuguesa e Matemática na Anresc/Prova Brasil (N), expressa por um indicador entre 0 e 10, pela taxa média de aprovação (P), expressa por valores entre 0 e 1, conforme a seguinte formulação: $IDEB = N \cdot P$.

Após a definição da fórmula do indicador, o próximo passo foi estipular a meta de longo prazo para o país (FERNANDES, 2010). A meta nacional foi estipulada para 2021, com divulgação em 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, com metas intermediárias para cada dois anos, a partir de 2007, ano de criação do Ideb, tendo como parâmetro o *Programme for International Student Assessment* (Pisa), desenvolvido pela OCDE (BRASIL, 2007b; FERNANDES, 2016; FERNANDES; GREMAUD, 2009). O desafio, de acordo com o documento do PDE, é alcançar o desempenho educacional que, em média, era observado para os países da OCDE (BRASIL, 2007b). Dessa forma, “definiu-se que o que se espera da educação brasileira é que atinja um Ideb igual a 6 para a primeira etapa do ensino fundamental, nível de qualidade igual ao obtido hoje pela média dos países desenvolvidos participantes do Pisa” (FERNANDES, 2010, p. 5).

É importante destacar que o Pisa, avaliação externa e em larga escala promovida pela OCDE, realizada há cada três anos desde 2000, para os seus países-membros e países com os quais estabelece acordos para essa finalidade, incluindo o Brasil, afere o desempenho dos estudantes matriculados na educação básica na faixa etária dos 15 anos, com uma metodologia diversa da do Saeb. “O MEC poderia ter fixado a média 6 como meta do Brasil no Pisa, mas no caso do Ideb esse valor é destituído de sentido, uma vez que é calculado com base em médias obtidas pelos municípios no Saeb, uma outra realidade de exame” (MARCHELLI, 2010, p. 580).

A ideia central do sistema de metas criadas pelo MEC foi obter um maior comprometimento das redes e escolas com o objetivo da melhoria do Ideb, visto que quase todas as escolas públicas são geridas pelos estados e municípios (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

O MEC estabeleceu acordos com as redes de ensino para que elas acolhessem as metas e se comprometessem com elas. As escolas que atingirem as metas são beneficiadas com aumento de seus recursos no programa de dinheiro direto na escola (PDDE) do MEC [...]. O MEC estabelece convênios com estados e municípios, por meio da elaboração local de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Pelo PAR, os gestores

municipais e estaduais se comprometem a promover um conjunto de ações, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas. Em contrapartida, passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 17).

Araújo, ex-presidente do Inep, constata que

Todo o PDE está ancorado justamente na criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira – IDEB, que pondera os resultados do SAEB, do Prova Brasil e dos indicadores de desempenho captados pelo censo escolar (evasão, aprovação e reprovação). Cria um indicador que varia de zero a dez, desdobrável por estado, por município e por redes de ensino. A partir da construção do IDEB, o MEC vinculará o repasse de recursos oriundos do FNDE à assinatura de compromisso dos gestores municipais com determinadas metas de melhoria dos seus indicadores ao longo de determinado período. (ARAÚJO, 2007, p. 26)

Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016, p. 24) observam que “principalmente a partir de 2007, ano de criação do Ideb, o número de estados que fazem uso de testes como parte de suas ações educacionais tem aumentado”. Os entes federados, principalmente os estados, “foram implantando seus próprios sistemas de avaliação gradativamente e, em geral, seguiram o desenho original do Saeb como inspiração para sua formatação” (MACHADO; ALAVRASE; ARCAS, 2015, p. 669), com o objetivo principal de elevarem o desempenho educacional nos exames e índices resultantes, especialmente o Ideb.

O Ideb passou a indicar e definir, com forte apoio e campanha da mídia e influência dos reformadores neoliberais da educação, a qualidade da educação brasileira, servindo para a montagem de rankings de escolas e entes de federação, bem como para orientar ações governamentais e subsidiar gestores na tomada de decisões. O Ideb é um índice sintético que considera em seu cálculo apenas desempenho nos testes e fluxo escolar, deixando de fora outras importantes dimensões do processo educacional. Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016, p. 27) apontam algumas das principais desvantagens dos índices sintéticos:

- transmitir uma visão imprecisa e até equivocada do assunto, caso tenham problemas técnicos ou sejam mal interpretados;
- ensejar uma visão simplista do problema e das propostas para sua solução, fragilizando as decisões de gestores governamentais;
- dificultar a explicitação dos julgamentos e das escolhas políticas que nortearam os procedimentos técnicos para a construção do índice, tal como o peso atribuído a determinada dimensão em detrimento de outra;
- substituir o conceito que se pretende mensurar pela própria medida, fazendo com que um retrato simplificado seja considerado capaz de abarcar a complexidade inerente ao conceito ou, o que é pior, à própria realidade enfocada; e, por fim,
- utilizar escalas adimensionais ou abstratas – que vão de 0 a 1 por exemplo – , uma vez que dificultam a compreensão das mudanças detectadas pelos

indicadores que os compõem, por não terem uma relação mais próxima com os aspectos da realidade empírica que se deseja apreender.

Almeida, Dalben e Freitas (2013) analisam que a pretensão do Ideb de sumarizar a qualidade de ensino oferecida a partir dos fatores desempenho e fluxo não parece viável, pois é incapaz de refletir a realidade das instituições, não apenas pelo que o índice deixa de considerar, em especial o nível socioeconômico da população atendida, mas também pela forma como mede esses aspectos. Conforme Soares (2011, s/p),

[...] o IDEB tem alta correlação com o nível socioeconômico do alunado. Assim, ao atribuir a esse indicador o status de síntese da qualidade da educação, assume-se que a escola pode superar toda a exclusão promovida pela sociedade. Há uma farta literatura que mostra que isso é impossível. Todos os alunos têm direito de aprender, e os conhecimentos e habilidades especificados para educação básica devem ser os mesmos para todos. No entanto, obter este aprendizado em escolas que atendem alunos que trazem menos de suas famílias é muito mais difícil, fato que deve ser considerado quando se usa o indicador de aprendizagem para comparar escolas e identificar sucessos.

Nesse sentido, um índice sintético como o Ideb pode transmitir visões imprecisas sobre os ganhos de conhecimentos dos alunos e sobre o trabalho pedagógico da escola. Nessa perspectiva, Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016) advertem que

[...] quando não se considera nas análises o nível socioeconômico, pode-se atribuir o alto desempenho ao trabalho pedagógico, quando, na verdade, este se deve mais ao público privilegiado que a escola atende; ou, ao contrário, considerar o trabalho pedagógico da escola como ineficaz, com base no seu baixo desempenho no Ideb, quando, na realidade, o valor que a escola agrega, em termos de conhecimento, é alto, pois, mesmo atendendo um público de nível socioeconômico baixo, cria um ambiente propício para sua aprendizagem, porém, como o ponto de partida é precário, não atinge o desempenho considerado adequado [...]. (p. 27)

Os autores apontam outras limitações do Ideb de ordem técnica. Dentre essas limitações, destacam-se:

[...] o peso maior que matemática acaba tendo no computo final do índice e, o que consideramos mais importante, o encobrimento da desigualdade intraescolar ao utilizar, no seu desenho metodológico, a média das proficiências em leitura e resolução de problemas em vez da distribuição dos alunos pelos níveis de proficiência da escala. Tal fato faz com que o aumento da média possa se dar por causa do alto desempenho de poucos alunos, o qual compensaria o baixo desempenho de muitos, colocando, assim, esse grave problema em segundo plano. Ademais, a escala do Ideb é adimensional, logo, não dá uma ideia mais substantiva do que está sendo mensurado, impossibilitando, por exemplo, ter clareza do que significa a elevação de 1 ponto, num intervalo que, teoricamente, vai de 0 a 10. Também não permite vislumbrar se esse aumento exige muito ou pouco esforço, em termos de trabalho pedagógico e de aprendizagem dos alunos. Além disso, não possibilita saber se esse crescimento está

ligado à melhoria da proficiência em leitura, matemática ou da taxa aprovação, por exemplo. (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 27-28)

Nesse sentido, o Ideb, “por não controlar as diversas fontes do aprendizado discente e por focalizar as proficiências em apenas duas áreas do conhecimento, deixando de lado outras dimensões do ato educativo, pode estimular um tratamento inadequado do problema, bem como subsidiar de maneira frágil as tomadas de decisões dos gestores” (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 28). Por ser divulgado por escolas, municípios e estados, o Ideb “vem sendo utilizado por redes estaduais e municipais de ensino, como critério para premiação e punição das escolas e dos sujeitos nela envolvidos” (SILVA, 2016, p. 514). Muitos entes federados, especialmente alguns estados a partir dos seus sistemas próprios de avaliação, formatados com base no Saeb, também vêm desenvolvendo mecanismos de *accountability*, inclusive com incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e até mesmo para alunos (SOUSA, 2013; SILVA, 2016).

Essas políticas que tomam os resultados nas avaliações externas e em larga escala e os índices resultantes como mecanismo de controle, estímulo à competição e responsabilização de escolas, gestores, professores e alunos, como método para aprimorar a qualidade da educação, têm contribuído para desencadear efeitos negativos em vários âmbitos dos sistemas de ensino. Casassus (2013, p. 43) aponta alguns desses efeitos:

- Reduce los contenidos de aprendizaje, pues los procesos de aula se centran en el “enseñar para la prueba” y lo que no entra en la prueba no interesan, ni al alumno, ni al evaluador.
- Torna superficial la educación, pues las pruebas no son de razonamiento lógico, sino preguntas ligadas a *bits* independientes de información. El entrenamiento para la prueba, fragmenta el conocimiento y evita la profundización de los temas.
- Se dejan de lado las finalidades de la educación, los que son reemplazados por *bits* de información disciplinarios, y no formativos, que es lo importante de la educación.
- Se orienta el gasto de la educación hacia el sistema de medición, en vez de orientarlo hacia la enseñanza.
- Mina la motivación intrínseca de los docentes y alumnos, puesto que la teoría de motivación es fundamentalmente de motivación extrínseca. Una política sistemática desde el Estado orientado a generar motivaciones extrínsecas, sugiere – desde el Estado – que los profesores y alumnos no tienen motivación intrínseca, y sabemos que la diferencia entre un buen profesor y un mal profesor, y entre un buen alumno y un mal alumno, es precisamente la motivación intrínseca.
- Rigidiza los procedimientos, pues el entrenamiento es programado. Inhibe a los profesores que buscan alternativas metodológicas para alumnos que son diversos.
- Destruye el clima del aula, que es el factor que más contribuye a una educación de calidad, puesto que los alumnos “malos” son una amenaza para los docentes, pues les bajan los promedios de los puntajes. Un alumno

“malo” en vez de ser un desafío, se transforma en un problema que ojalá no existiese.

Dessa forma, essas avaliações, ao contrário de melhorar a qualidade, demonstram um potencial muito grande de gerar efeitos perversos e aprofundar desigualdades.

2.3 O Saeb e suas influências nas políticas educacionais do PNE 2014-2024, da BNCC e do novo FUNDEB

As avaliações externas e em larga ganharam centralidade nas políticas públicas educacionais nas últimas décadas, como mecanismo de controle, regulação e estímulo à competição. Não por acaso, o Saeb, maior e mais longa avaliação da educação básica, vem se vinculando, cada vez mais às políticas de planejamento, currículo, financiamento, entre outras. O destaque na última década é a influência no Saeb nas políticas do PNE 2014-2024, da BNCC e novo Fundeb.

Com duração de dez anos, o PNE aprovado pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, finalizou a sua vigência em janeiro de 2011. Sendo assim, de modo a atender a determinação da CF/1988 e da LDB 9.394/96, outro plano deveria ocupar o seu lugar, o que aconteceu somente em 2014, com a aprovação da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Esse hiato temporal entre os dois planos é consequência direta dos diversos interesses em disputa, inclusive no que se refere à avaliação educacional e às concepções de qualidade educacional presentes no debate das políticas educacionais. Esses interesses em disputa levaram a uma demora na aprovação de um novo Plano Nacional de Educação.

Assim como no PNE aprovado em 2001, a avaliação como estratégia para a promoção da qualidade educacional é também destaque no PNE aprovado em 2014. A Lei n. 13.005/2014, o PNE 2014-2024, prevê, em seu art. 11, a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o chamado Sinaeb, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo a constituir-se como fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino” (BRASIL, 2014a, art. 11). Além dos indicadores de rendimento, o novo e atual PNE determina que sejam produzidos indicadores de avaliação institucional. Dessa forma, o Sinaeb deveria produzir a cada dois anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. (BRASIL, 2014a, art. 11, § 1º, incisos I e II)

Os indicadores, tanto de rendimento quanto institucionais, conforme o plano,

[...] serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.” (BRASIL, 2014a, art. 11, § 3º)

Entre as vinte metas do PNE, a sete refere-se à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, sendo as metas nacionais para o Ideb as referências para o monitoramento e definição de qualidade da educação. Assim, o Ideb, formalizado pelo Decreto n. 6.094/2007, foi incorporado ao texto do PNE e, dessa forma, transformado em política de Estado. O monitoramento da Meta 7, como se pode ver no Painel de Monitoramento do PNE⁴⁰ e nos “Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE” (BRASIL, 2016c; BRASIL, 2018d; BRASIL, 2020d), é feito exclusivamente por meio do acompanhamento do Ideb.

A Meta 7 do PNE apresenta um conjunto de trinta e seis estratégias, quatro delas fazem referência direta aos resultados do Ideb: “7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional”; “7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios”; “7.10) fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de

⁴⁰ O Painel de Monitoramento do PNE está disponível no seguinte endereço: <[https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard&NQUser=inepdata&NQPassword=Inep2014&PortalPath=%2Fshared%2FPlano%20Nacional%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20\(PNE\)%2F_portal%2FPNE](https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard&NQUser=inepdata&NQPassword=Inep2014&PortalPath=%2Fshared%2FPlano%20Nacional%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20(PNE)%2F_portal%2FPNE)>. Acesso em: 22 jan. 2022.

concepção e operação do sistema de avaliação”; e “7.36) estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014a, Meta 7, estratégias 7.6, 7.9, 7.10, e 7.36).

O PNE alça, em seu artigo 11º, os indicadores institucionais ao mesmo patamar dos indicadores de rendimento, o que segundo Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016, p. 28) representa uma “modificação de extrema relevância para o debate educativo atual no que diz respeito às informações produzidas pelas avaliações em larga escala.” Dessa forma, o Plano “sinaliza para uma multiplicidade de fatores a serem medidos para aquilatar a qualidade educacional, indicando-a como multidimensional” e, de certa maneira, o artigo 11º do PNE “recupera e amplia os propósitos definidos para o Saeb no final dos anos 1980” (HORTA NETO, 2018, p. 50).

Nessa perspectiva, um grupo de pesquisadores da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) do Inep realizou uma série de debates com diversos especialistas e instituições, os quais deram origem a uma proposta para a constituição do Sinaeb (HORTA NETO, 2018). A proposta partiu do princípio de que o processo educacional é multidimensional, sendo “necessário ampliar os instrumentos de medida e construir um conjunto amplo de indicadores que permitam abarcar um espectro maior de dimensões” (HORTA NETO, 2018, p. 50). O Quadro 09 apresenta uma síntese da proposta que teve como base as metas do PNE.

Quadro 09 – Diretrizes e dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb)

Diretrizes	Dimensões
Universalização do atendimento escolar	Acesso e permanência
	Trajetória
	Infraestrutura
Melhoria da qualidade do aprendizado	Aprendizagens
	Práticas pedagógicas
	Ambiente educativo
	Formação para o trabalho e a cidadania
Valorização dos profissionais da educação	Formação inicial e continuada
	Carreira e remuneração
	Satisfação profissional
Gestão democrática	Financiamento
	Planejamento e gestão
	Participação
Superação das desigualdades educacionais	Inclusão e equidade
	Direitos humanos, diversidade e diferença
	Contexto socioeconômico e espacial
	Intersetorialidade e sustentabilidade

Fonte: Santos, Horta Neto e Junqueira (2017, p. 23-24)

Com base na proposta dos pesquisadores da DAEB/Inep, o MEC editou a Portaria n. 369, de 5 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a), que instituiu o Sinaeb, previsto no PNE 2014-2024,

[...] com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões, na perspectiva de garantir a universalização do atendimento escolar, por meio de uma educação de qualidade e democrática, a valorização dos profissionais da educação e a superação das desigualdades educacionais. (BRASIL, 2016a, art. 1º)

De acordo com Portaria n. 369/2016, o Sinaeb seria vinculado ao Sistema Nacional de Educação, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e constituir-se-ia como fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino a partir de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional.

A Portaria n. 369/2016 estabelece que o Sinaeb produzirá indicadores de rendimento escolar, de avaliação institucional e o cálculo do Ideb, que passaria a agregar “o Índice de Diferença do Desempenho Esperado e Verificado – IDD dos estudantes da educação básica, entre outros” (BRASIL, 2016a, art. 3º, inciso III). Embora essa Portaria não mencione como o IDD seria calculado, conforme Freitas L. (2016a, s/p), o “indicador poderá ser facilmente capturado pelas políticas de meritocracia e responsabilização em curso”, já que

[...] abre a possibilidade para que se passe a controlar a educação brasileira (gestor, escola e professor) por “cálculo de valor agregado”, tentando determinar o impacto da ação pedagógica da escola ou do professor na aprendizagem do aluno, a partir de testes padronizados, ou seja, determinar quanto a escola agregou na aprendizagem do aluno durante um certo período de tempo. (FREITAS, L., 2016a, s/p)

A Portaria n. 369/2016 define que as avaliações do Saeb (Aneb, Anresc/Prova Brasil e Ana) passem a compor o Sinaeb, ao lado da Avaliação da Alfabetização, conhecida como Provinha Brasil, e ao lado da Avaliação Nacional da Educação Infantil, prevista para iniciar em 2017. Estudos para incorporar novos instrumentos para avaliar as distintas modalidades da educação básica também estavam previstos na referida Portaria.

Foi previsto na Portaria um comitê de governança com objetivo de propor, acompanhar e supervisionar a implantação e o desenvolvimento do Sinaeb, composto por onze membros: Inep; Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC); Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC); Conselho Nacional de Educação (CNE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Confederação Nacional dos Trabalhadores da

Educação (CNTE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); Associação Nacional de Política e Administração da Educação – (ANPAE); Fórum Nacional de Educação (FNE); e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Dessa forma, conforme Horta Neto (2018, p. 51),

[...] seriam discutidas democraticamente tanto a concepção como a aplicação dos instrumentos que fariam parte do Sistema. Além disso, nesse espaço também seria discutido de que forma os resultados das avaliações locais seriam incorporados aos indicadores a serem criados. Assim, a multiplicidade de avaliações existentes poderia ser discutida e utilizada de forma a não reproduzir o que é feito pelo governo federal, mas podendo medir outras competências e habilidades, bem como outras áreas do conhecimento.

Horta Neto (2018, p. 51) observa que o Sinaeb rompe “com a lógica de que um processo complexo e multidimensional, como é o educacional, possa ser medido a partir de um único indicador”. Na mesma direção, Assis (2017, p. 315) analisa que

[...] o Sinaeb promoveria uma guinada na lógica avaliativa dos sistemas educativos, passando a observar componentes e indicadores capazes de fornecer informações diversificadas e que contemplaria várias dimensões do processo educativo, de modo a oferecer aos gestores públicos e à sociedade civil elementos capazes de retroalimentar as ações administrativas e pedagógicas desenvolvidas pelos governos.

De acordo com Freitas L. (2016a, s/p), a proposta do Sinaeb “sai da DAEB/INEP como proposta de Projeto de Lei e acaba virando Portaria do Ministro. Como Projeto de Lei, ele teria tido a possibilidade de ser debatido pela comunidade educacional, mas como Portaria, foi um ato isolado do Ministro.”

Com a mudança de governo, após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a Portaria n. 369/2016 foi revogada pela Portaria n. 981, de 25 de agosto de 2016 (BRASIL, 2016b), ou seja, com menos de quatro meses da instituição do Sinaeb. A medida já era esperada, segundo Freitas L. (2016b, s/p), porque fazia “parte de um processo de readequação dos marcos legais do Ministério à nova filosofia trazida pela atual administração”. A justificativa utilizada para a revogação foi a de que as revisões da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ainda estavam em curso (BRASIL, 2016). Para Assis (2017), a justificativa não é admissível, haja vista que o Sinaeb tem como objetivo apoiar a avaliação do PNE e não apenas a BNCC.

Com a revogação da Portaria n. 369/2016, “perdeu-se uma excelente oportunidade de ampliar o espectro das avaliações” (HORTA NETO, 2018, p. 51). Por sua vez, as avaliações da educação básica realizadas até então e o Ideb ficaram mantidos.

A LDB 9.394/96 define, em seu artigo 26, que os “currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos” (BRASIL, 1996, art. 26º). Dessa forma, entende-se por “base nacional comum” a parte comum do currículo nacional. Por sua vez, o PNE 2014-2024 prevê, enquanto estratégias de várias metas (Metas 2, 3 e 7), a implantação dos chamados direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental e do ensino médio. Tendo como base essa normativa, observou-se nos últimos anos o empenho de agentes públicos e privados na elaboração de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), resultando em duas bases curriculares: uma para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental (BRASIL, 2017c), e outra para o Ensino Médio (BRASIL, 2018a) (AGUIAR; TUTTMAN, 2020)⁴¹.

A LDB 9.394/96 também define que uma das incumbências da União é “estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (BRASIL, 1996, art. 9º, inciso IV). Nessa perspectiva, Saviani (2016, p. 75) analisa que “o encaminhamento da base comum nacional curricular, nos termos da LDB, foi equacionado por meio da elaboração e aprovação, pelo Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Curriculares Nacionais relativas aos vários níveis e modalidades de ensino”. Assim sendo, o autor, analisando a proposta de uma base nacional comum curricular, faz o seguinte questionamento: “se a base comum já se encontra definida por meio das diretrizes curriculares nacionais, que são mantidas, qual o sentido desse empenho em torno da elaboração e aprovação de uma nova norma relativa à ‘base nacional comum curricular’?” Para ele,

Considerando a centralidade que assumiu a questão da avaliação aferida por meio de testes globais padronizados na organização da educação nacional e tendo em vista a menção a outros países, com destaque para os Estados Unidos tomados como referência para essa iniciativa de elaborar a “base comum nacional curricular” no Brasil, tudo indica que a função dessa nova norma é ajustar o funcionamento da educação brasileira aos parâmetros das avaliações gerais padronizadas. Essa circunstância coloca em evidência as limitações dessa tentativa, pois, como já advertimos, essa subordinação de toda a organização e funcionamento da educação nacional à referida concepção de avaliação implica numa grande distorção do ponto de vista pedagógico [...]. (SAVIANI, 2016, p. 75)

⁴¹ Sobre o processo de desenvolvimento da BNCC, veja o artigo “Políticas educacionais no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular: disputas de projetos” (AGUIAR; TUTTMAN, 2020).

Na mesma direção, Silva (2015, p. 375) assevera que

Certamente está no horizonte que a Base Nacional Comum Curricular se instituirá como estratégia de controle também por meio das avaliações e, uma vez mais, não apenas irá reiterar as desigualdades como também poderá reforçá-las. Os exames atualmente incidem diretamente sobre as escolhas em termos de currículo. Agora, a Base Nacional Comum Curricular passaria a determinar os conteúdos dos exames. Esta é uma das justificativas para sua existência: garantir maior fidedignidade às avaliações. Isso nos leva a uma lógica paradoxal a partir da qual nos vemos como que andando em círculo: dos exames para o currículo e do currículo para os exames.

Sousa (2020, p. 198) destaca que uma resposta possível sobre as motivações que levaram à proposição de uma base nacional comum curricular, que desconsidera diretrizes e proposições já vigentes em todas as etapas da Educação Básica, “é ser intenção governamental, por meio de mecanismos normativos e administrativos, reafirmar, recrudescer e consolidar uma lógica de gestão educacional orientada pelo controle de resultados, por meio dos rumos adotados na avaliação em larga escala e nas prescrições curriculares.” Por sua vez, Saviani (2020, p. 24) ainda afirma que tudo indica que os passos para adoção em nível nacional de uma BNCC “só se justificam enquanto mecanismo de padronização dos currículos como base para a elaboração das provas padronizadas aplicadas em âmbito nacional.”

A BNCC define competências e habilidades, assim como os conteúdos, “para designar algo comum, ou seja, aquilo que os estudantes devem aprender na Educação Básica, o que inclui tanto os saberes quanto a capacidade de mobilizá-los e aplicá-los” (BRASIL, 2017c, p. 12). Entre outros aspectos, Dourado e Siqueira (2019) destaca que a BNCC retoma os princípios da Teoria do Capital Humano, toma o currículo e o conhecimento como objetos de regulação social, é prescritiva, padronizadora, e enseja o discurso da responsabilização individual, sobretudo dos professores, pelo sucesso ou fracasso educacional.

Com “ênfase na retórica da mudança e da reforma do conhecimento” (DOURADO; SIQUEIRA, 2019, p. 292), a BNCC, “além dos currículos, influenciará a formação inicial e continuada dos educadores, a produção de materiais didáticos, as matrizes de avaliações e os exames nacionais que serão revistos à luz do texto homologado da Base” (BRASIL, 2017c, p. 5).

O Parecer CNE/CP n. 15 e o Projeto de Resolução a ele anexo, que instituem e orientam a implantação da BNCC foi aprovado pelo Conselho em 15 de dezembro de 2017 (BRASIL,

2017d), com três votos contrários⁴², e homologado pelo MEC através da Portaria n. 1.570, em 20 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017e). Dois dias depois, o CNE apresenta a Resolução CNE/CP n. 2, de 22 de dezembro de 2017, que institui e orienta a implantação da BNCC (BRASIL, 2017f). Para a etapa do Ensino Médio, foi instituída a BNCC através da Resolução n. 4, de 17 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018b), ou seja, quase um ano após a instituição da primeira.

Enquanto processo histórico há que se destacar que a BNCC não foi consensuada, não foi pactuada e, portanto, apresenta vários questionamentos acerca de sua legitimidade. Todavia, está aprovada. Está homologada. Enquanto Política de Governo ela é normativa e implica um esforço das Redes de Ensino, no âmbito público ou privado, de repensar suas Propostas Pedagógicas (DOURADO; SIQUEIRA, 2019, p. 294)

A Resolução CNE/CP n. 2/2017 determina que as matrizes de referência das avaliações e dos exames em larga escala da educação básica, devem ser alinhadas à BNCC, no prazo de 1 (um) ano a partir da sua publicação (BRASIL, 2017f, art. 16). No entanto, cabe destacar que até aquele momento ainda não havia BNCC para o Ensino Médio, última etapa da Educação Básica. Por sua vez, a Resolução n. 4/2018 determinou que as matrizes de referência das avaliações e dos exames em larga escala relativas ao Ensino Médio devem ser alinhadas à BNCC da etapa do Ensino Médio, no prazo máximo de 4 (quatro) anos a partir da sua publicação.

Ainda em 2018 foi publicada a Portaria n. 1.100, de 26 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018c), estabelecendo as diretrizes para a realização do Saeb no ano de 2019, já com as adequações à BNCC. Com a entrada de um novo governo em 2019⁴³, após a nomeação de um novo presidente para o Inep, foi publicada a Portaria n. 271, de 22 de março de 2019 (BRASIL, 2019b), com estabelecimento de novas diretrizes para a realização do Saeb no ano de 2019. A nova Portaria não contemplava a avaliação de estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, o que gerou ou agravou uma crise no Inep, sendo um dos motivos para a demissão do então presidente. Mais tarde foi publicada a Portaria n. 689, de 25 de março de 2019 (BRASIL, 2019c), que tornou sem efeito a Portaria n. 271/2019.

Em abril de 2019, já com um novo presidente no Inep, foi publicada a Portaria n. 366, de 29 de abril de 2019 (BRASIL, 2019a), com as diretrizes de realização do Saeb, alinhadas à BNCC, conforme se observa no Quadro 10.

⁴² Foram contrárias à aprovação da BNCC as Conselheiras Mária Angela Aguiar, Malvina Tania Tuttman e Aurina Oliveira Santana.

⁴³ Trata-se do governo de extrema-direita de Jair Messias Bolsonaro.

Quadro 10 – Ciclos do Saeb após a aprovação da BNCC em 2017

Ano	Público-alvo	Abrangência	Formulação dos itens	Áreas do conhecimento/ Disciplinas avaliadas
2019	Creches e pré-escolas da Educação Infantil	Escolas Públicas ou Conveniadas – Amostral (Estudo Piloto)	BNCC	-
	2º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas e Escolas Privadas – Amostral	BNCC	Língua Portuguesa e Matemática
	5º e 9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas e Escolas Privadas – Amostral	BNCC	Ciências da Natureza e Ciências Humanas
	3ª e 4ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
2021	Creches e pré-escolas da Educação Infantil	Escolas Públicas ou Conveniadas e Escolas Privadas – Amostral (Estudo Piloto)	BNCC	-
	2º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas e Escolas Privadas – Amostral	BNCC	Língua Portuguesa e Matemática
	5º e 9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
	9º ano do Ensino Fundamental	Escolas Públicas e Escolas Privadas – Amostral	BNCC	Ciências da Natureza e Ciências Humanas
	3ª e 4ª série do Ensino Médio	Escolas Públicas – Censitário / Escolas Privadas – Amostral	Matrizes de Referência	Língua Portuguesa e Matemática

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEC/INEP (BRASIL, 2019c, 2021a).

Entre as mudanças, destacam-se as seguintes: todas as avaliações passam a ser identificadas apenas pelo nome Saeb; são acrescentados questionários para Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, a serem respondidos pelos titulares da pasta nos Estados e Municípios; em caráter de estudo-piloto começa a avaliação da educação infantil com a aplicação de questionários para gestores e professores; a avaliação da alfabetização passa a ser realizada no 2º ano de forma amostral; são acrescentadas provas de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas para uma amostra de estudantes de 9º ano do Ensino Fundamental; a BNCC torna-se a referência na formulação dos itens do 2º ano do ensino fundamental e do 9º ano do ensino fundamental, no caso dos testes de ciências da natureza e ciências humanas (BRASIL, 2019a). No entanto, as provas de Língua Portuguesa e Matemática de 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª e 4ª séries do ensino médio não sofreram alterações, isto é, continuam a seguir as matrizes de referências vigentes, segundo a Portaria n. 366/2019, para preservar “a comparabilidade entre edições e manutenção da série histórica de resultados do Saeb e, consequentemente, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, conforme previsto no Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2019a, art. 11, parágrafo único). Em 2021, mesmo

com a pandemia de Covid-19, o Saeb ocorreu nos mesmos moldes de 2019, amparado pela Portaria n. 250, de 5 de julho de 2021 (BRASIL, 2021a).

Quadro 11 – Objetivos Gerais do Saeb após a aprovação da BNCC em 2017

Ano	Objetivo Gerais
2019	Produzir indicadores educacionais para o Brasil, para as suas Regiões e para as Unidades da Federação e, quando possível, para os municípios e para as instituições escolares; avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no País, em seus diversos níveis governamentais; subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa. (BRASIL, 2019c, art. 2º).
2021	Produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas Regiões e Unidades da Federação e, quando possível, para os Municípios e as Instituições Escolares, tendo em vista a manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento das séries históricas; avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais; subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa. (BRASIL, 2021a, art. 2º).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEC/INEP (BRASIL, 2019c, 2021a).

Após a sua adequação à BNCC, já não se observa nos textos das Portarias do Saeb, assim como no ciclo de 2017, objetivos relacionados à identificação de desigualdades regionais e à produção de informações sobre condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem e influenciam o desempenho dos estudantes. O Quadro 11 apresenta os objetivos dos Saeb nos ciclos de 2019 e 2021, ocorridos após a aprovação da BNCC.

Conforme destacado na seção anterior, a Portaria n. 369/2016 que instituiu o Sinaeb foi revogada, com a justificativa de que as revisões da BNCC ainda estavam em curso. Após mais de três anos da aprovação e homologação da BNCC, a proposta de regulamentação do Sinaeb, previsto no PNE 2014-2024, não foi retomada.

A Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que estabelece que os fundos estadual e distrital teriam “vigência até 31 de dezembro de 2020” (BRASIL, 2007, art. 48). Dessa forma,

A continuidade dos fundos, portanto, dependeria da aprovação da PEC n. 15/2015; sem isso, muitos municípios com baixa arrecadação diante do número de alunos de sua rede de ensino não teriam condições de desenvolver suas atividades educacionais, desde o pagamento dos salários dos trabalhadores até a manutenção das atividades de sala de aula. A situação se mostraria ainda mais grave em face da queda de arrecadação e, conseqüentemente, de recursos vinculados à educação nos estados e municípios. (AMARAL et al. 2021, p. 3)

A PEC n. 15/2015 propôs que o Fundeb fosse constitucionalizado e, portanto, permanente. Aprovada na Câmara dos Deputados por ampla maioria e no Senado por unanimidade, sua homologação ocorreu no dia 26 de agosto de 2020 no Congresso Nacional, tornando-se a Emenda Constitucional n. 108 (EC-108). A constitucionalização do Fundeb, em meio a muitos retrocessos desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, representa uma vitória da sociedade brasileira, fruto da luta social pela garantia do direito à educação.

Para este estudo interessa-nos a referência do sistema nacional de avaliação da educação básica no texto da EC-108 como critério para distribuição de recursos do Fundeb para os entes federados, fato inédito que demonstra com clareza a centralidade das avaliações nas políticas públicas educacionais.

A União complementarará os recursos dos fundos, de acordo com o inciso V do artigo 212-A da EC-108:

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, distribuída da seguinte forma:

- a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem *evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica* (BRASIL, 2020a, art. 212-A, inciso V, [grifos nossos])

Conforme o § 1º do artigo 60 da EC-108, a parcela da complementação de que trata a alínea “b” do inciso V do caput do artigo 212-A observará, no mínimo, os seguintes valores: 0,75 (setenta e cinco centésimos) ponto percentual, no terceiro ano; 1,5 (um inteiro e cinco décimos) ponto percentual, no quarto ano; 2 (dois) pontos percentuais, no quinto ano; e 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no sexto ano (BRASIL, 2020a, art. 60, § 1º). Dessa forma, a implementação dessa medida só ocorrerá a partir de 2023.

Cabe destacar que o documento faz referência ao Sinaeb, previsto no PNE 2014-2024, que deve produzir, além dos já conhecidos indicadores de rendimento e o Ideb, indicadores de avaliação institucional. Os indicadores de rendimento são provenientes do Saeb. No entanto, como já destacado neste estudo, a regulamentação do Sinaeb desde a revogação da Portaria n. 369/2016, mesmo após a aprovação da BNCC, não foi retomada.

O Fundeb foi regulamentado pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020b). Em conformidade com a EC-108, em seu artigo 5º, a Lei n. 14.113/2020 define que a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos dos fundos compostos pelas fontes de receitas indicadas no artigo 3º da mesma Lei. Desse total, 2,5% (dois inteiros e cinco décimos) refere-se à chamada complementação-VAAR, nos mesmos termos da EC-108.

Conforme a Lei 14.113/2020, a complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que apresentarem melhoria dos indicadores e cumprirem as seguintes condicionalidades:

- I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
- II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
- III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
- IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução [...];
- V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 2020b, art. 14, § 1º)

A lei determina que os cálculos dos indicadores devem considerar:

- I - o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;
- II - as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;
- III - as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 2020b, art. 14, § 2º)

A medida de equidade de aprendizagem, referida no inciso I do § 2º:

- I – será baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais [...];
- II - considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para:
 - a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível;
 - b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. (BRASIL, 2020b, art. 14, § 3º)

A Lei ainda determina no § 4º do artigo 14 que

Em situação de calamidade pública, desastres naturais ou excepcionalidades de força maior em nível nacional que não permitam a realização normal de atividades pedagógicas e de aulas presenciais nas escolas participantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) durante a aplicação dessa avaliação, ficará suspensa a condicionalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo, para fins de distribuição da complementação-VAAR. (BRASIL, 2020b, art. 14, § 4º)

Amaral et al. (2021, p. 5) analisam que, embora represente uma vitória para os brasileiros, a EC-108 “apresenta aspectos que limitam as possibilidades de cumprimento do direito à educação de qualidade para todos, ao prever uma complementação da União ainda insuficiente para que seja implantado um valor Custo-Aluno Qualidade (CAQ), que possa realmente provocar uma verdadeira ‘revolução’ educacional no Brasil.” Entre as críticas dos autores, destaca-se que

[...] a emenda vinculou parte dos recursos financeiros a condicionalidades, como melhoria de gestão, melhoria da aprendizagem, evolução em indicadores a serem definidos etc. Esse tipo de vinculação contraria o que se pode considerar os princípios de uma política de fundos que foram estabelecidos por Anísio Teixeira em “Bases Preliminares para o Plano de Educação Referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário”, artigo publicado em 1962 (TEIXEIRA, 1962): amenizar a desigualdade econômica e cultural existentes entre os municípios brasileiros; e fixar um “custo-padrão” da educação que deveria ser financiada com recursos financeiros da União, estados, Distrito Federal e municípios.

A regulamentação do Fundeb, por meio da Lei 14.113/2020, reforça a centralidade das avaliações externas e em larga e escala nas políticas educacionais e apresenta uma concepção de qualidade da educação também vinculada à medição e ao rendimento. Com a inclusão do Sinaeb no novo Fundeb, tem-se a perspectiva que ele será regulamentado, avançando, assim, em termos de avaliação da educação básica, hoje reduzido ao discurso limitado nos resultados do Saeb e do Ideb. Levando em consideração que o Sinaeb ainda não foi regulamentado, questiona-se como será medida nos exames a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.

Essa regulamentação induz os profissionais da educação a uma atitude de permanente alerta quanto aos resultados nas avaliações, bem como reforça o alinhamento de referências curriculares à BNCC. Além disso, em contraposição ao princípio constitucional de gestão democrática da educação, a Lei 14.113/2020 define que a escolha dos diretores deve seguir critérios de mérito e desempenho, que, ao que parece, pode ficar restrito ao alcance de metas nas avaliações.

2.4 O Saeb e a Política Nacional de Avaliação

Em 2018, no governo de Michel Temer, foi publicado o Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. De acordo com o Decreto, a Política está orientada pelo disposto na BNCC, com o objetivo de: diagnosticar as condições de oferta da educação básica; verificar a qualidade da educação básica; oferecer subsídios para o monitoramento e o aprimoramento das políticas educacionais; aferir as competências e as habilidades dos estudantes; fomentar a inclusão educacional de jovens e adultos; e promover a progressão do sistema de ensino. Integram a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica o Saeb, o Encceja e o Enem. Chama a atenção que o Decreto 9.432/2018 estabelece que cabe ao MEC, através do Inep, definir a concepção pedagógica das avaliações e dos exames. No entanto, não menciona a participação dos entes federados, de escolas, professores e pesquisadores na definição dessa concepção.

Em 2020, já no governo Bolsonaro, foram instituídas, por meio da Portaria n. 458, de 05 de maio de 2020 (BRASIL, 2020c), normas complementares ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. De acordo com a Portaria, o objetivo da realização de avaliações da educação básica é a melhoria da qualidade da educação. São objetivo do Saeb, conforme a Portaria:

- I - construir uma cultura avaliativa, ao oferecer à sociedade, de forma transparente, informações sobre o processo de ensino-aprendizagem em cada escola, comparáveis em nível nacional, anualmente e com resultados em tempo hábil, para permitir intervenções pedagógicas de professores e demais integrantes da comunidade escolar;
 - II - produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões, unidades da federação, municípios e instituições escolares, tendo em vista a manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento de séries históricas;
 - III - avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no País em seus diversos níveis governamentais;
 - IV - subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e
 - V - desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, por meio de intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa, bem como de servidores do Inep, docentes e gestores da educação de todos os entes envolvidos.
- (BRASIL, 2020c, art. 6º)

A Portaria 458/2020 define que o Saeb será realizado anualmente, com caráter censitário, tendo como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao longo da educação básica, de acordo com a BNCC e as correspondentes diretrizes curriculares nacionais. Também define que o público-alvo do Saeb são todos os alunos de escolas públicas e privadas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam estudantes

matriculados na educação básica, em todos os seus respectivos anos e séries. Trata-se de duas grandes mudanças, visto que o Saeb até então foi realizado a cada dois anos desde 1993 e de caráter censitário desde 2005 apenas para alguns estratos da educação básica pública.

Ainda Conforme a Portaria 458/2020, os resultados do Saeb deverão possibilitar:

- I - a produção de indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões, unidades da federação, municípios e instituições escolares;
- II - o monitoramento e a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade da aplicação dos recursos públicos alocados aos programas e projetos da educação básica;
- III - a disponibilidade de informações relevantes para subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas;
- IV - a implementação gradual de aperfeiçoamentos e inovações nos processos de avaliação e exames, mantendo a comparabilidade entre as distintas pesquisas e a manutenção de séries históricas;
- V - a difusão, com transparência e de fácil acesso, para toda a sociedade, de diagnósticos e pesquisas sobre o sistema de educação básica, em níveis de desagregação distintos, até a instituição escolar, comparáveis em nível nacional;
- VI - sua utilização como mecanismo único, alternativo ou complementar para acesso à educação superior, especialmente a ofertada pelas instituições federais de educação superior;
- VII - a avaliação anual da educação básica, abrangendo, quando couber, todas as áreas de formação em todos os anos letivos;
- VIII - a realização de devolutivas pedagógicas tempestivas; e
- IX - o acesso a programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante da educação superior. (BRASIL, 2020c, art. 9º)

A Portaria foi assinada pelo então ministro da educação Abraham Weintraub, sem maiores detalhes de como ocorrerá a aplicação anual do Saeb para todos os alunos da educação básica de escolas públicas e privadas. Ao que parece, a implementação do novo formato ocorrerá de forma gradativa. Conforme reportagem de Paulo Saldaña para a Folha de São Paulo, estava previsto para 2021 avaliações também para o 1º ano do Ensino Médio, além dos anos avaliados em 2019. A aplicação seria “digital, com previsão de questões adaptativas – o equipamento sorteia a próxima questão, baseada na resposta dada no item anterior” (SALDAÑA, 2020, s/p). No ano seguinte, estava prevista a aplicação para o 2º ano, de modo a contemplar todas as séries do Ensino Médio. Dessa forma, o MEC pretendia implementar uma avaliação seriada como uma das formas de ingresso no ensino superior.

Ainda de acordo com a reportagem de Saldaña, o plano de governo destaca “que, a cada ano, o Saeb incrementa outras séries até abarcar toda a educação básica – com exceção do 1º ano do ensino fundamental [...]. Essa série seria contemplada inicialmente, mas a aplicação de provas para crianças de 6 anos já foi descartada” (SALDAÑA, 2020, s/p). A reportagem destaca também que a adoção dessa avaliação anual foi uma insistência do então ministro da educação e do então presidente do Inep, Alexandre Lopes. No entanto, esse plano enfrenta resistências

da área técnica do instituto responsável pelas avaliações nacionais, pois os técnicos do Inep “veem entraves logísticos para essa ampliação, previsão de aumento considerável de gastos com a aplicação e reduzido impacto pedagógico em uma avaliação externa anual.”

Possibilitar um acompanhamento de desempenho dos alunos é a justificativa para realizar as avaliações anuais e ampliar as séries de aplicação. (SALDANÃ, 2020, s/p). O objetivo dessa nova estruturação, segundo os idealizadores, seria criar uma cultura avaliativa na sociedade. O então presidente do Inep promete enviar os resultados para a escola “de forma tempestiva”, para o professor que “vai saber como recebeu os alunos [da série anterior] e como entregou, e sabe individualmente”, e para as famílias que receberão boletins com os resultados dos filhos e comparações com o desempenho nacional, tudo isso “para prover de informações a família e a escola para que eles possam melhorar sua qualidade, por isso a prova tem [que] ser em todos os anos” (SALDANÃ, 2020, s/p).

Em reportagem publicada pelo jornal Valor Econômico em 2019 com o título “Brasil ‘só tem espaço para os melhores’, diz Weintraub a crianças” destaca que o então ministro da educação na cerimônia “Destaques da Educação”, ao se dirigir às crianças e adolescentes, defendeu que o Brasil “só tem espaço para os melhores” e que “quem tem mérito tem que ser premiado”, bem como que uma das propostas do governo federal é aumentar em 50% os repasses para o Ensino Fundamental “com critérios de desempenho, não para dar dinheiro a fundo perdido” (MARTINS, 2019, s/p). Na ocasião o ministro destacou que “a competição é algo que puxa todo mundo para cima e que precisa ser espalhada pelo Brasil”, e acrescentou que “Tem que haver uma dinâmica para aumentar a competição e mostrar que quem vai melhor recebe mais, que quem melhora mais recebe mais. É um critério de gestão. Você introduz a competição não para punir quem ficou para trás, mas para estimular que todos melhorem sua performance” (MARTINS, 2019, s/p). Magalhães e Assis (2020) analisam que que essa proposta de Saeb anual e censitário para todas as séries das redes pública e privada faz parte dessa dinâmica para estimular a competição entre as escolas, o que é próprio da racionalidade neoliberal. Ao “explicitar publicamente a ‘competição’ e a ‘meritocracia’ como princípios que devem ser fomentados pelo Estado para a melhoria individual”, o ministro “remete ao *spencerismo*, ao destacar que o Brasil ‘só tem espaço para os melhores’”, sem mencionar, no entanto, “as profundas desigualdades sociais e educacionais brasileiras e sem propor políticas para reduzir tais desigualdades” (MAGALHÃES; ASSIS, 2020, p. 4).⁴⁴

⁴⁴ Conforme Musse (2021, s/p), sob o governo Bolsonaro, no MEC “predomina um ambiente de instabilidade crônica e um tanto de paralisia administrativa”. Só nesse Ministério já se passaram quatro ministros da Educação:

Freitas, L. (2020a, s/p) analisa que o objetivo dessa nova estruturação do Saeb é

[...] inserir a juventude em processos concorrenciais e habituá-la à disputa, perdendo cada vez mais a dimensão da solidariedade e do coletivo. Por outro lado, esta imersão na concorrência firma desde cedo nas crianças o individualismo e a ideia de que aquele que não acumula mérito, não tem acesso a direitos – estes passam a ser uma responsabilidade do indivíduo e não mais uma obrigação do Estado. E ter mérito é ir bem nas provas e ter nota mais alta.

O pesquisador ainda destaca que essa “medida transforma a formação da juventude em uma grande corrida para nenhum lugar e o papel da escola passa a ser ensinar para passar nos testes” (FREITAS, L. 2020a, s/p).

Em 2021, em meio à pandemia de Covid-19, foi publicada a Portaria n. 10, de 8 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021c), que estabelece parâmetros e fixa diretrizes gerais para implementação do Saeb, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, nos termos da Portaria n. 458/2020, por meio do chamado “planejamento e execução do Portfólio de Programas e Projetos Estratégicos” (BRASIL, 2021c, art. 1º). O plano de implementação das chamadas inovações no Saeb terá como referência para sua conclusão o ano de 2026.

A Portaria n. 10/2021 vem reforçar o que foi estabelecido na Portaria n. 458/2020. Além disso, estabelece que o Saeb passará por ajustes técnico-pedagógicos com vistas a implementar os avanços da BNCC, observadas a legislação e normas vigentes, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Esses ajustes devem observar:

- I - a progressiva realização de aplicação eletrônica, tantos dos testes cognitivos, como dos questionários a serem aplicados a estudantes, professores, diretores de escola e secretários de educação;
- II - a realização do Saeb censitário, anual e para as quatro áreas do conhecimento da educação básica;
- III - a aplicação de instrumentos de medida às escolas de ensino regular e às de ensino médio integrado;
- IV - a ampliação gradativa da população de referência da avaliação e das condições de acessibilidade dos testes e dos questionários;
- V - a definição do escopo avaliativo do Ensino Médio, que também passará a oferecer um exame alternativo de ingresso ao ensino superior; e
- VI - 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, 2021c, art. 5º, § 1º).

Ricardo Vélez Rodriguez permaneceu no cargo por pouco mais de três meses; seu sucessor Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub durou pouco mais de um ano; Carlos Alberto Decotelli da Silva foi nomeado, mas não chegou sequer a tomar posse; e o último, Milton Ribeiro, assumiu o cargo em julho de 2020. Os sinais da instabilidade vão além das trocas de ministros, visto que movimento idêntico ocorreu nos principais órgãos da estrutura organizacional do MEC, ente eles, o Inep, o FNDE, o CNE e a Capes.

Dessa forma, a Portaria reforça que a avaliação será censitária e passará a contemplar as quatro áreas do conhecimento: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. A Educação Infantil passa a ser avaliada a cada dois anos, exclusivamente pela aplicação de questionários eletrônicos de natureza não cognitiva. Por sua vez, a avaliação do Ensino Médio passa a ser uma alternativa de entrada no ensino superior. A Portaria também estabelece, em seu artigo 6º, que

O Presidente do Inep instituirá Comissão Especial constituída por representantes do Inep, MEC, Consed, Undime e Pesquisadores da área da avaliação e do currículo, bem como outros integrantes julgados de notório saber, com o fim de assessorar técnica e pedagogicamente na formulação dos instrumentos de avaliação e na progressiva ampliação da população de referência do Saeb. (BRASIL, 2021c, art. 6º).

Seis meses depois da publicação da Portaria n. 10/20221 foi publicada a Portaria n. 445, de 25 de junho de 2021 (BRASIL, 2021b), que instituiu Grupo de Trabalho, no âmbito do MEC, com a finalidade de discutir e apresentar proposta de atualização do Saeb e do Ideb (BRASIL, 2021b). O Grupo de Trabalho, conforme a Portaria, será formado por representantes do MEC (Secretaria-Executiva – SE; Secretaria de Alfabetização – Sealf; Secretaria de Educação Básica – SEB; Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação – Semesp; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec), do Inep, do CNE, do Consed e da Undime (BRASIL, 2021b, art. 2º). Não há menção da presença de associações científicas, no entanto está previsto que o Grupo de Trabalho “poderá convidar a participar de suas atividades representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, além de pesquisadores e especialistas, quando útil para o cumprimento das suas finalidades” (BRASIL, 2021b, art. 9º). O artigo 11º da Portaria define que o Grupo de Trabalho é temporário e terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação da Portaria, para a conclusão de suas atividades, permitida a sua renovação (BRASIL, 2021b, art. 11º). Até o momento não temos informações se o Grupo de Trabalho concluiu os seus trabalhos ou se foi renovado.

É importante destacar que a atualização do Saeb também conta com a participação da OCDE. Notícia publicada pelo Inep com o título “Inep, MEC e OCDE analisam novo formato do Saeb” destaca que foi realizado um *workshop* promovido pelo MEC, em que as instituições discutiram a reforma do Saeb, com a pauta de melhorar os instrumentos e os indicadores. A notícia destaca que a OCDE produziu um relatório que foi apresentado ao MEC e ao Inep, analisando o Saeb a partir de perspectivas internacionais. Destaca ainda que no referido *workshop* “foram abordados aspectos relacionados aos objetivos do futuro da avaliação”, assim como à aplicação do Ideb, considerando a reformulação do sistema, bem como “a maximização

dos impactos da avaliação nacional no ensino e na aprendizagem” (INEP, 2021, s/p). Isso sinaliza que o Saeb, desde a sua gênese até o momento atual, vem sendo influenciado pelas orientações internacionais.

A Portaria n. 445/2021 definiu que enquanto durarem os trabalhos do Grupo de Trabalho ficam suspensos os efeitos do artigo 8º da Portaria n. 458/2020, que estabelecia que o Saeb seria realizado anualmente com caráter censitário. Dessa forma, como já destacado, a edição do Saeb de 2021 foi realizada nos mesmos moldes da edição de 2019.

Nota-se a grande centralidade do Saeb nas políticas educacionais, dada a sua notoriedade e consequente ampliação para permitir maior controle sobre as escolas e seus atores, bem como a sua influência e vinculação com outras políticas públicas educacionais, como se demonstrou ao longo deste capítulo. No próximo capítulo, discute-se alguns conceitos que aparecem nos objetivos da política e nos debates educacionais: *accountability*, cultura de avaliação, equidade, eficiência e qualidade. O destaque é para o último, em decorrência do seu caráter polissêmico e de disputas no campo educacional.

3 O SAEB E A DISPUTA DA QUALIDADE EDUCACIONAL

O conceito de qualidade vem sendo alvo de disputas, discursos e medidas educacionais. É nessa discussão que este capítulo se insere.

Nos últimos trinta anos, o Saeb tem sido apresentado para a sociedade, pelo MEC e por organizações privadas, com o apoio da grande mídia, como a principal política educacional para avaliar a qualidade da educação brasileira, especialmente a pública. Além de avaliar a qualidade da educação, muitos foram os objetivos colocados para o Saeb nos seus mais de trinta anos de existência, sendo que alguns deles se relacionam diretamente aos fatores que podem interferir no desempenho dos estudantes nos exames, como, por exemplo: oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos, nas diversas séries e disciplinas (BRASIL/INEP, 2001); proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade, uma visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos e obtidos (BRASIL/INEP, 2001; BRASIL, 2006; BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL, 2013c; BRASIL, 2015); produzir informações sobre o desempenho dos alunos, assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem (BRASIL, 2005; BRASIL, 2011; BRASIL, 2013c; BRASIL, 2015); identificar os problemas e as diferenças regionais do ensino (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL, 2013c; BRASIL, 2015); e produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam no desempenho dos alunos (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL, 2013c; BRASIL, 2015). No entanto, as informações contextuais coletadas nos questionários, que poderiam contribuir para explicar os resultados nos exames, são subutilizadas, quando não relegadas, tendo em vista a grande centralidade e importância do indicador quantitativo contido nos resultados do Ideb e dos demais exames realizados no âmbito dos estados e de alguns municípios que contam com sistemas próprios de avaliação. Em geral, o que predomina nas análises são os resultados das proficiências medidas nas provas, que junto com os dados do fluxo, compõem o resultado do Ideb, que, contando com uma ampla repercussão midiática, transformou-se no principal indicador da qualidade da educação brasileira.

Os objetivos do Saeb de maior repercussão relacionam-se com os conceitos de *accountability*, cultura de avaliação, equidade, eficiência e qualidade. Com destaque para o último, objeto de disputas no campo das políticas educacionais, este terceiro e último capítulo discute e problematiza esses conceitos, de modo a defender processos avaliativos mais amplos, que consideram as dimensões intra e extraescolares que permeiam o processo educativo.

Este terceiro capítulo está organizado em quatro seções: 3.1) O Saeb e a política de *Accountability* em educação; 3.2) A institucionalização de uma “cultura de avaliação”?; 3.3) Equidade e eficiência; e 3.4) Melhorar a qualidade: qual qualidade?

3.1 O SAEB e a política do *Accountability* em educação

Até 2003 o Saeb foi realizado de forma amostral. Conforme Bonamino e Franco (1999, p. 113), do “ponto de vista das alternativas de política educacional, esta é uma característica importante, pois avaliações deste tipo, em contraste com as avaliações censitárias, não se prestam a desencadear políticas de financiamento de unidades escolares e de remuneração docente a partir dos resultados dos alunos em avaliações nacionais.” Os autores acrescentam que políticas deste tipo, subsidiadas por avaliações censitárias, tiveram impactos negativos em termos de democratização na Inglaterra, Chile e na Província de Mendonça (Argentina) (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 113).

A Portaria Ministerial n. 931, de 21 de março de 2005, reformulou o Saeb que passou a incluir estratos censitários após a introdução da Anresc/Prova Brasil, primeira avaliação com objetivos de *accountability* na educação básica, ao fornecer dados por escolas e por redes de ensino. Outros marcos da incorporação da noção de *accountability* nas políticas de avaliação da educação básica foram a divulgação dos resultados do Enem por escola, em 2006, e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007 (FERNANDES, 2016).

De acordo com Fernandes e Gremaud (2009, p. 1), as três principais mudanças na avaliação educacional foram: a incorporação dos objetivos de *accountability*; a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica; e a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular.

O Ideb foi criado no contexto do PDE de 2007 e formalizado pelo Decreto n. 6.094/2007. Ao promover alterações na avaliação da educação básica, o PDE, estabelece “inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão”, que segundo o documento, “invocam o conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social” (BRASIL, 2007, p. 19). Por sua vez, o Decreto n. 6.094/2007 coloca o Ideb como um indicador objetivo para aferir a qualidade da educação básica no Brasil e verificar o cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Plano de Metas.

É mais preciso dizer que o Ideb foi criado “para promover um sistema de *accountability*” (FERNANDES, 2010, p. 1). Conforme o idealizador do índice,

Ao elaborar metas detalhadas para cada rede e escola – com as quais governadores e prefeitos se comprometeram por meio do Compromisso Todos Pela Educação – ao calcular e divulgar amplamente os resultados do Ideb, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) possibilitou que os atores educacionais pudessem ser responsabilizados pelos resultados de sua unidade e que o Ministério da Educação (MEC) identificasse e premiasse as escolas que atingem as metas, mas também oferecesse assistência técnica e financeira para as redes com piores resultados. (FERNANDES, 2010, p. 1)

Segundo Araújo (2007, p. 27),

[...] o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados.

De acordo com Afonso (2019, p. 7), “a tradução do vocábulo *accountability* não é consensual e, por isso, são notórias as oscilações consoante os autores, os países, os contextos e, entre outras, as perspectivas político-ideológicas”. Apesar do emaranhado de significados, conforme o autor, “a literatura especializada contém argumentos consistentes que permitem entender a *accountability* como a resultante de interação de três dimensões essenciais: *avaliação, prestação de contas e responsabilização*” (AFONSO, 2019, p. 7).

De acordo com Fernandes e Gremaud (2009, p. 5), os programas de *accountability* na educação diferem em alguns aspectos, no entanto apresentam alguns elementos comuns:

1. Ênfase no aprendizado dos alunos, o qual pode ser aferido por testes padronizados. Os indicadores para *accountability* podem incluir outras informações (e.g. evasão e alguma medida da qualidade e quantidade dos insumos escolares), mas o destaque é dado aos resultados dos testes padronizados.
2. Professores, diretores e gestores são co-responsáveis pelos resultados de seus estudantes e, assim, eles devem, ao menos em parte, responder pelo desempenho dos estudantes nos exames.
3. Presença de um sistema de incentivos para que os responsáveis pela educação dos estudantes moldem suas ações com o objetivo de que seus alunos obtenham bons resultados nos exames. Esse sistema de incentivos, envolve, necessariamente, a publicidade dos resultados dos testes por unidade de *accountability* (sistemas educacionais, escolas e, em alguns casos, até por professores individuais). O sistema de incentivos pode conter, ou não, prêmios e punições atrelados aos resultados dos alunos.

Comumente, os programas de *accountability* são divididos em dois tipos: aqueles que se limitam a divulgar os resultados dos estudantes por escola e sistema educacional, chamados de “*accountability* fraca” e aqueles que, além disso, atrelam prêmios, sanções e assistência a tais resultados, chamados de “*accountability* forte” (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

A referência frequente à necessidade de implementação de certas formas de *accountability* transformou-se numa panaceia (ou mesmo num fetiche) pelo facto de a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização serem, supostamente, capazes de, por si sós, satisfazer as expectativas de grupos e setores sociais aparentemente desejosos de resolver os défices e problemas de qualidade da educação pública. (AFONSO, 2012, p. 472)

Conforme Fernandes e Gremaud (2009, p. 11), foi após 2005, com as mudanças no Saeb, que “o Brasil passa a contar com um sistema de avaliação para diagnóstico e também como um programa de ‘*accountability* fraca’, por escola e rede de ensino”, no caso do Ensino Fundamental. Já no Ensino Médio, até 2017, a Prova Brasil não atingia censitariamente as escolas, portanto, não havia resultados por unidade de ensino. Dessa forma, o sistema de *accountability* para o ensino médio, até então, só alcançava as redes estaduais de ensino (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Os defensores dos programas de *accountability* na educação argumentam que onde medidas para divulgação de resultados de avaliações educacionais, por redes e escolas, foram adotadas “o desempenho dos estudantes tendeu a crescer de forma mais acelerada” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 1). Estes autores sustentam que

Já existe um acúmulo de evidências de que os resultados dos testes estão positivamente correlacionados com a renda individual futura dos indivíduos, a produtividade e o crescimento econômico. Assim, se podemos entender essas correlações como causais, as escolas estariam contribuindo para o futuro de seus estudantes ao priorizar o ensino de habilidades e conhecimentos exigidos nos exames. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 6)

É importante mencionar que os defensores dos programas de *accountability* na educação estão cientes de alguns potenciais riscos: “distorção de incentivos e *gamig*” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 8). Segundo os autores, no primeiro caso, “o destaque tem sido dado para o ‘estreitamento’ do currículo e para a exclusão de alunos de baixa proficiência” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 9). No entanto, os autores sustentam que o estreitamento curricular não representa um problema caso os objetivos dos programas de *accountability* sejam adequados, e que esses mesmos “programas devem procurar incluir formas de penalizar a exclusão de alunos com baixa proficiência” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 9). Já com relação ao segundo risco, o *gamig*, Fernandes e Gremaud (2009, p. 9) destacam que este

[...] decorre do fato que as escolas podem adotar estratégias para alterar os resultados, mas que não mudam a qualidade do ensino ministrado como, por exemplo, treinar e motivar os estudantes para os testes ou excluir dos exames alunos de baixa proficiência. Parte desses problemas não se pode evitar como, por exemplo, o treinamento e motivação dos estudantes para exames, mas não tendem a ser grave. O

problema maior é quando o *gaming* se confunde com fraude. Nesses casos, só a fiscalização pode resolver.

Por sua vez, Freitas L. (2013, s/p), adverte que

Os resultados da avaliação passam a ser associados a premiações e castigos (simbólicos e não simbólicos) gerando meritocracia e responsabilizando agentes educacionais em nome do direito de aprender das crianças (especialmente das mais pobres). Advertências históricas como as de Campbell (1976) são esquecidas: ‘Quanto mais um indicador social quantitativo é utilizado para fins sociais de tomada de decisão, mais sujeito ele estará à pressão de corrupção e mais apto ele estará a distorcer e corromper os processos sociais que se pretende monitorar’ [...].

Nesse contexto, a “avaliação das políticas passa a ser auditoria dos atores na ponta do sistema”, ganhando “foco o uso do resultado da avaliação e não o processo submetido à avaliação” (FREITAS, L., 2013, s/p).

Freitas, L. (2020b, s/p) indica que a política de *accountability* nasceu nos Estados Unidos “e está baseada em uma profunda desconfiança na capacidade dos profissionais da educação para conduzir o processo educativo, sem a existência de uma pressão de avaliação externa que controle a comunidade escolar.” O autor, com base em publicações de pesquisadores norte-americanos, demonstra a ausência de sustentação empírica dessas políticas em termos de melhoria dos processos educativos e resultados naquele país (FREITAS, 2013, s/p). Pelo contrário, essas políticas têm gerado consequências perversas, como: a utilização do tempo escolar para preparar os alunos para os testes, a proliferação de simulados e, consequentemente, o estreitamento curricular ao que é cobrado nas provas, deixando de fora outros aspectos formativos; a competição e falta de colaboração entre os profissionais da educação; a pressão sobre o desempenho dos alunos, aumentando a tensão entre estes; a seleção e exclusão de alunos, gerando segregação nas escolas; fraudes, entre outros (FREITAS, L., 2013).

3.2 A institucionalização de uma “cultura de avaliação”?

Contribuir para criar e desenvolver uma cultura de avaliação foi uma das finalidades definidas para o Saeb desde o seu processo de criação. Isso significa dizer que o Saeb deveria contribuir para sensibilizar os atores educacionais de que era necessário produzir e organizar informações válidas para apoiar/subsidiar as políticas públicas e, consequentemente, induzir a melhoria da qualidade da educação, traduzida na melhoria dos resultados educacionais. Segundo Freitas L. (2013, s/p), a ideia era “de que a avaliação era um fator que dava visibilidade às virtudes e aos problemas e permitia, por si, algum tipo de estímulo à melhoria”.

Sousa (2020, p. 196) assinala “que a noção de ‘cultura de avaliação’ que vem sendo apregoada desde meados da década de 1980, pautada nos moldes em que usualmente vêm sendo conduzidas as avaliações em larga escala no Brasil, não é nova”. Segundo a autora, essa noção vem reiterar e fortalecer uma cultura de avaliação pautada na ideia da avaliação como medida de conhecimento, com fins classificatórios, presente na educação brasileira há muito tempo. Por sua vez, Perboni (2016) destaca que

Não se trata, absolutamente, de criar uma “cultura da avaliação”, mas de criar uma nova cultura da avaliação que, tal como a vigente, ocupa-se dos resultados, mas propõe algo essencialmente novo: que os resultados sirvam para redirecionar as ações [...]. Esta “nova cultura de avaliação” se contrapõe ao uso tradicional feito pelos docentes, sob seu controle no contexto da sala de aula. (PERBONI, 2016, p. 210)

Perboni (2016, p. 211) ainda destaca que “seria mais preciso afirmar que se quer instituir novos mecanismos de regulação e controle sobre o trabalho do professor e da escola, sobrepondo esses novos mecanismos aos usos da avaliação feitos tradicionalmente pelos docentes”.

Para Freitas L. (2013, s/p), atualmente no Brasil vem se desenvolvendo uma “cultura da auditoria (*accountability*)”, trata-se, portanto, de um período que

[...] não elimina a cultura da avaliação que se encontrava em desenvolvimento, mas apropria-se dela, aprisiona-a e a redireciona para que seu uso se volte preferencialmente para a responsabilização dos atores do processo educacional, de cima para baixo, uma responsabilização voltada para a ponta do sistema educacional, vale dizer, para o professor. Neste processo, a cultura da avaliação nascente está se tornando cada vez mais uma cultura de auditoria. (FREITAS, L., 2013, s/p)

Ainda segundo este autor, a cultura da avaliação que se encontrava em desenvolvimento, em nossa fase atual “foi aprisionada pela cultura da auditoria e as técnicas de avaliação estão sendo usadas, ideologicamente, para dar suporte a esta noção colocando-as a serviço da promoção da responsabilização dos atores da escola com a alavanca da meritocracia” (s/p). O autor acrescenta que as bases de dados que dão suporte a esse processo são produzidas pelas avaliações externas e de larga escala. No caso brasileiro, produzidas pelo Saeb. O objetivo de apoiar políticas públicas, colocado para a avaliação, “é substituído pelo de justificar a necessidade de uma visão de educação baseada no controle” (FREITAS, L., 2013, s/p).

Por sua vez, Ball (2002, p. 8) já falava de uma “cultura da performatividade”. Para o autor:

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como

medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de "qualidade" ou ainda "momentos" de promoção ou inspecção. Significam, englobam e representam a validade, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/ avaliação. (BALL, 2002, p. 4)

Essa cultura ou tecnologia política, a performatividade, juntamente com outros elementos da reforma neoliberal da educação, como o mercado e a capacidade de gestão, segundo Ball (2002, p. 4-5) “não são simplesmente veículos para a mudança técnica e estrutural das organizações, mas também mecanismos para ‘reformular’ professores e para mudar o que significa ser professor.” Nessa perspectiva, para o autor “os professores são representados e encorajados a reflectir sobre si próprios como indivíduos, que fazem cálculos sobre si próprios, ‘acrescentam valor’ a si próprios, aumentam a sua produtividade, vivem uma existência baseada em cálculos” (BALL, 2002, p. 5-6). Os professores são, dessa forma, profissionais neoliberais, isto é, “sujeitos empresariais” que vivem suas vidas como “empresa do seu eu” (BALL, 2002).

A instalação da nova cultura da performatividade competitiva envolve o uso de uma combinação de devolução, metas e incentivos para se efectuar o replaneamento institucional. Isto advém não só de uma teoria económica recente como também de várias práticas industriais que "ligam a organização e o desempenho das escolas aos seus ambientes institucionais" [...]. (BALL, 2002, p. 8)

A instituição da Prova Brasil e, posteriormente, do Ideb, assim como a criação e consolidação de sistemas próprios de avaliação nos níveis subnacionais, evidenciaram a chamada “cultura da auditoria” (FREITAS, L., 2013) ou “cultura da performatividade” (BALL, 2002), ou ainda, “cultura do desempenho” como eu prefiro chamar, que já vinha se desenhando no Brasil desde as reformas neoliberais ocorridas aqui principalmente a partir da década de 1990.

3.3 Equidade e eficiência

A falta de equidade na distribuição de recursos entre as redes educacionais e entre regiões do país foi uma das justificativas para a criação do Saeb. Dessa forma, em seu desenho inicial, como já mencionado no segundo capítulo dessa dissertação, foram propostos estudos sobre o custo-aluno e sobre a gestão dos sistemas estaduais de educação como parte do Saeb para avaliar a equidade da educação. Contribuir para melhorar, monitorar ou avaliar a equidade da educação é uma das finalidades, que aparecem nos documentos oficiais, colocadas para o Saeb nos seus diversos ciclos.

Equidade é uma palavra que, conforme Resende e Miranda (2016, p. 21), “passou a ser utilizada como sucedânea de igualdade em documentos e textos acadêmicos que exprimem e discutem as reformas educacionais e as políticas públicas em educação”. Conforme as autoras,

Sistematicamente reiterada desde os anos de 1990, a palavra equidade designa o princípio de igualdade de oportunidades. Como as iniquidades não apenas se mantêm, mas se aprofundam, são redobrados os esforços retóricos para justificar as políticas orientadas para a promoção da *equidade* com o sentido de igualdade de oportunidades (RESENDE; MIRANDA, 2016, p. 26)

Nesse sentido, questiona-se: como o Saeb pode contribuir para melhorar, monitorar ou avaliar a equidade ou igualdade de oportunidades na educação? A ideia é que o Saeb permite a realização de um diagnóstico da educação básica e de fatores que podem interferir no desempenho dos estudantes, oferecendo assim subsídios para a elaboração, monitoramento e o aprimoramento de políticas de equidade. Na prática, a tão propalada equidade (neo)liberal, apesar dos discursos, fica limitada ao acesso ou ao combate dos índices de reprovação (FREITAS, L., 2007), especialmente após a criação do Ideb. Dessa forma,

Variáveis sociais são mimetizadas em variáveis escolares, centrando o debate no interior da escola e em uma questão de eficácia escolar. Neste processo, variáveis sociais produtoras de desigualdade social são dadas como incontroláveis, ou como fatores associados incontroláveis, restando controlar a escola e seus atores – tudo em nome do direito à educação [...]. Outros direitos (à saúde, à alimentação, à habitação, ao trabalho, à segurança, à infância) são isolados e deixados de fora do debate. Igualdade de “oportunidades” justifica a desigualdade de resultados. (FREITAS, L., 2013, s/p)

Nesse contexto, muito se fala em equidade ou igualdade de oportunidades, entretanto nada se diz sobre a igualdade de condições e de resultados. Com o neoliberalismo, de acordo com Dardot e Laval (2016, p. 233), a luta contra as desigualdades “foi substituída pela ‘luta contra a pobreza’, segundo uma ideologia de ‘equidade’ e ‘responsabilidade individual’”. Para os autores,

A partir daí, a solidariedade é concebida como um auxílio dirigido aos “excluídos” do sistema, visando aos “bolsões” de pobreza, segundo uma visão cristã e puritana. Esse auxílio dirigido a “populações específicas” (“pessoas com deficiência”, “aposentadorias mínimas”, “idosos”, “mães solteiras” etc.), para não criar dependência, deve ser acompanhado de esforço pessoal e trabalho efetivo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 233)

Dessa forma, o auxílio dirigido aos excluídos com a prestação de serviços públicos, incluindo a educação, pelo Estado, deve ser orientado pelo princípio da eficiência, como

discutido no primeiro capítulo. Nesse sentido, equidade e eficiência são conceitos que estão atrelados desde as reformas neoliberais nas últimas décadas do século XX.

Observa-se que a racionalidade administrativa, própria das reformas ocorridas em todo o mundo e particularmente na América Latina, incluindo o Brasil, a partir da década de 1990, vem perseguindo a eficiência a qualquer preço. Para os reformadores neoliberais da educação, os problemas educacionais podem ser resolvidos por técnicas que visam a eficiência, sendo a principal delas a avaliação externa e em larga escala de desempenho escolar.

O Saeb nasce também com a finalidade de contribuir para buscar a eficiência da educação. Avaliar, monitorar, ampliar e melhorar a eficiência da educação foram objetivos, explícitos nos documentos, colocados para o Saeb.

Eficiência é, conforme Sander (2007, p. 75), o “critério econômico que traduz a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados como mínimo de recursos, energia e tempo”. De acordo com Fernandes (2016), a existência de um sistema centralizado de avaliação, como o Saeb, cumpre função de combater a ineficiência na utilização de recursos ao disponibilizar informações mais objetivas sobre a qualidade do ensino nas escolas e redes. É por meio da avaliação que a pretendida eficiência é monitorada, “no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade” (OLIVEIRA, 2015, p. 640).

Orientada pelos princípios de equidade e eficiência, a boa educação é a que alcança as metas do Ideb, ou seja, a que garante que os alunos se saiam bem nas provas do Saeb e sejam aprovados. Essa seria, portanto, a educação de qualidade para os neoliberais.

3.4 Melhorar a qualidade: qual qualidade?

A preocupação com a qualidade da educação emerge no texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988). Em seu art. 206, a “garantia de padrão de qualidade” integra os princípios basilares do ensino (BRASIL, 1988, art. 206). No art. 209, a “avaliação da qualidade pelo Poder Público” aparece como uma das condições para o ensino livre à iniciativa privada. Já o art. 214 estabelece que o plano nacional de educação, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação, deve conduzir, entre outros aspectos, à “melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 1988, art. 214). Essas disposições suscitam diversos questionamentos, entre outros: O que é qualidade? Qual o padrão de qualidade? Como garantir um padrão de qualidade para todos e todas? Como avaliar a qualidade da educação?

A avaliação educacional e, mais especificamente, a avaliação externa e em larga escala de desempenho escolar, aparece atrelada ao debate da qualidade da educação. No caso brasileiro, ao Saeb foi creditado, desde o princípio do processo de sua criação, a finalidade de

avaliar a qualidade da educação básica, o que também tem gerado questionamento, como: O Saeb consegue fazer um diagnóstico da qualidade da educação? Qual a concepção de qualidade do Saeb? Que contribuição pode dar o Saeb para a melhoria da qualidade da educação?

Conforme Saviani (2015, p. 131), “a questão da qualidade da educação básica pública [...] se converteu, em nossos dias, no objeto principal dos discursos e das medidas de política educacional”. Para o autor,

Hoje o raciocínio dominante é que o problema quantitativo estaria resolvido, uma vez que o ensino fundamental já foi praticamente universalizado pondo-se, em consequência, de forma dramática o problema da qualidade. No entanto, é preciso observar que a dita universalização é uma falácia, pois, se de certo modo está universalizado o acesso, estamos ainda longe de universalizar a conclusão do ensino fundamental. E isso depende da qualidade – a qual, por sua vez, não será atingida sem fortes mudanças quantitativas, conforme a lei dialética da transformação da quantidade em qualidade. (SAVIANI, 2015, p. 145).

Nos últimos anos, muito tem se falado da qualidade da educação “como se todos estivessem compreendendo essa palavra em um mesmo sentido, atribui-se a ela um significado universal, como se houvesse consenso sobre a educação que os mais diversos segmentos da sociedade perseguem” (OLIVEIRA, 2014, p. 226). De acordo com Dourado e Oliveira (2009, p. 203) “qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico.” Conforme os autores,

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203).

Duas compreensões de qualidade da educação têm se destacado no debate das políticas educacionais nos últimos trinta anos: a primeira, advinda do campo econômico, chamamos aqui de qualidade gerencialista, portanto neoliberal, proposta pelos reformadores neoliberais da educação e referendada nas políticas públicas educacionais vigentes; a segunda é a qualidade do ponto de vista social, chamada aqui de qualidade socialmente referenciada, proposta por educadores, pesquisadores e movimentos sociais progressistas.

Para os reformadores neoliberais da educação, a educação de qualidade se traduz diretamente em ganhos econômicos. Trata-se de uma visão que tem como referência a teoria ou as teorias do capital humano, que segundo Laval (2003, p. 25), traduzem uma tendência do

capitalismo contemporâneo: “mobilizar saberes cada vez mais numerosos, sob seu duplo aspecto de fatores de produção e mercadorias”. Para essa visão, o referencial de qualidade da educação são os resultados nas avaliações externas e em larga escala de desempenho escolar. Nessa perspectiva, as políticas educacionais devem definir metas e objetivos a serem perseguidos pelas redes e escolas. Essas, por sua vez, devem procurar melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações. Qualidade, na perspectiva gerencialista, é sinônimo de nota alta nos testes padronizados. O raciocínio é o seguinte: se a média dos alunos de determinada rede ou escola aumentou, significa que a qualidade melhorou, mas se a nota caiu, significa, portanto, que a qualidade diminuiu.

Freitas L. (2013, s/p) esclarece que, como demonstra a experiência prática dos Estados Unidos, a relação entre notas altas nos testes e ganhos econômicos é mais ideológica do que real.

A prática de restringir o significado de escolas modelos ao critério estreito de pontuação de desempenho é normalmente premissa da visão de que os resultados dos testes estão intimamente ligados à formação de uma força de trabalho capaz e a uma economia competitiva. Na verdade, as relações entre os resultados medidos em testes e os ganhos de produtividade são modestos e explicam uma parcela relativamente pequena da maior ligação entre nível educacional e os resultados econômicos. O que é omitido em tais avaliações estreitas são os efeitos que a educação tem sobre o desenvolvimento das capacidades e habilidades interpessoais e intrapessoais e que afetam a qualidade e a produtividade da força de trabalho [...]. (LEVIN, 2012, p. 1, *apud* FREITAS, L., 2013, s/p)

O uso das avaliações em larga escala como principal indicador da qualidade vem gerando diversas críticas por partes de pesquisadores, como destaca Freitas L.:

No que tange à qualidade, parece-nos que a avaliação tem sido utilizada como a redentora de todos os males da educação, transformando-se em um fim em si mesma. Há uma ilusão social de que avaliar os sistemas garante qualidade. Entende-se que aumentar a proficiência dos estudantes nos exames é o mesmo que elevar a qualidade, sendo esta medida somente por meio de indicadores e dados. Conceito polissêmico tanto do ponto de vista pedagógico, quanto social e político, a qualidade da educação não pode ser compreendida de forma descolada da historicidade do termo, favorecendo uma maneira superficial de entendimento e uso do mesmo. (2013, s/p)

Segundo Marchelli (2010, p. 577), “os indicadores utilizados para avaliar a qualidade do ensino no Brasil carecem de maior poder de síntese, pois deixam de englobar as variáveis sociais das quais dependem o funcionamento das unidades escolares e das redes de educação entendidas como macrossistemas”.

Em contraponto à compreensão restrita e estreita de qualidade da educação dos reformadores neoliberais da educação, muitos educadores, pesquisadores e movimentos sociais

vêm defendendo e promovendo uma compreensão ampla e multirreferenciada de qualidade da educação. Trata-se de qualidade referenciada no social. Nessa perspectiva, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares que, segundo Dourado e Oliveira (2009, p. 205), “devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.”

Estudo solicitado pelo Inep e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), desenvolvido por Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 7), “evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania” (p. 7). Portanto, “a análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, envolvendo as condições intra e extra-escolares, bem como os diferentes atores individuais e institucionais” (p. 24). Com base em revisão de literatura sobre a temática da qualidade da educação, envolvendo o levantamento de estudos, avaliações e pesquisas e, ainda, a contribuição de países membros das Cúpulas das Américas com base em instrumento de coleta de dados, os autores afirmam que

[...] Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem e muito menos sem tais insumos. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9)

A partir de revisão de literatura e de análise documental, entendendo a educação “como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo contraditoriamente, desse modo, para a transformação e manutenção destas relações” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, p. 11), os autores destacam duas dimensões como fundamentais para a definição e compreensão teórico-conceitual e para análise da situação escolar em termos de qualidade da educação: as dimensões extrínsecas (extraescolares) e intrínsecas (intraescolares). No Quadro 12 é apresentada uma síntese do estudo.

Quadro 12 – Dimensões e níveis da qualidade da educação

Dimensões	Níveis	Desmembramento dos níveis
Extraescolar	Espaço social	Acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias dos alunos
	Estado	Direitos, obrigações e garantias
Intraescolar	Sistema	Condições de oferta do ensino
	Escola	Gestão e organização do trabalho escolar
	Professor	Formação, profissionalização e ação pedagógica
	Aluno	Acesso, permanência e desempenho escolar

Fonte: Dourado, Oliveira e Santos (2007).

Conforme dados do Quadro 12, nas dimensões extraescolares destacaram-se dois níveis: o do espaço social, no que se refere ao acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias dos alunos; e o do Estado, referente aos direitos, obrigações e garantias. Nas dimensões intraescolares destacaram-se quatro níveis: sistema, no que diz respeito às condições de oferta do ensino; escola, no que se refere à gestão e organização do trabalho escolar; professor, no que concerne à formação, profissionalização e ação pedagógica; e aluno, que diz respeito ao acesso, permanência e desempenho escolar.

A educação de qualidade para todos demanda financiamento adequado da educação básica pública. Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação propõe o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como bases fundamentais para prover insumos necessários à garantia de um padrão mínimo de qualidade para todos⁴⁵. Conforme Cara (2019, p. 29),

O CAQi determina que todas as escolas públicas de educação básica (da creche ao ensino médio) contem com profissionais da educação bem remunerados, com política de carreira e formação continuada. Em todas as unidades escolares o número de alunos por turma também deve ser adequado, evitando salas superlotadas. E todas as escolas devem ter água potável, energia elétrica, além de insumos como bibliotecas, laboratórios de ciências e de informática, internet rápida e quadra poliesportiva coberta, bem como todos os recursos para a realização de seu projeto político-pedagógico. Já o CAQ representa o esforço financeiro de aproximar o Brasil do padrão de investimento dos países desenvolvidos em termos educacionais, melhorando substantivamente a remuneração dos(as) profissionais da educação. Portanto, o CAQi é uma etapa para o CAQ.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação reconhece “que a qualidade em educação é um conceito historicamente construído e em disputa, cabendo aos sujeitos políticos que atuam pelo direito à educação especificar quais significados e concepções manejam” (CARREIRA;

⁴⁵ Sobre esse assunto, veja o texto “O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?” (São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito À Educação, 2018). Disponível em: <<https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2022.

PINTO, 2007, p. 24). Nesse sentido, para essa instituição, o processo educacional de qualidade é aquele que:

- gere sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena;
- é comprometido com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de Direito;
- exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas;
- reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do País;
- se refere às necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade;
- está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação;
- e aprimora por meio da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 24)

O documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em 2014, também expressa essa visão ampla de qualidade da educação do ponto de vista social:

A educação de qualidade visa à emancipação dos sujeitos sociais e não guarda em si mesma um conjunto de critérios que a delimite. É a partir da concepção de mundo, ser humano, sociedade e educação que a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes para encaminhar a forma pela qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. A “educação de qualidade” é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos humanos, sociais, culturais, filosóficos, científicos, históricos, antropológicos, afetivos, econômicos, ambientais e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade na construção plena da cidadania e na garantia aos direitos humanos. (BRASIL, 2014b, p. 64-65)

Nesse sentido, o documento destaca que é “preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado e que se traduz em instrumento de controle e competição institucional” (BRASIL, 2014b, p. 67). Dessa forma, a avaliação deve considerar “os resultados escolares como consequência de uma série de fatores extraescolares e intraescolares que intervêm no processo educativo” (BRASIL, 2014b, p. 67). Portanto, precisa estar “embasada por uma concepção de avaliação formativa que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional, articulada com indicadores de qualidade” (BRASIL, 2014b, p. 67).

Percebe-se que a perspectiva da qualidade gerencialista é antagônica à perspectiva da qualidade socialmente referenciada. A primeira considera as avaliações externas e em larga escala, como o Saeb, e seus índices resultantes, como o Ideb, como adequados para mensurar a qualidade da educação, favorecendo assim a regulação, a concorrência e a cultura de auditoria e da performatividade, por meio dos resultados nessas avaliações. A segunda considera tais avaliações e índices limitados para avaliar a qualidade da educação, situando-a em um contexto de um país com extrema desigualdade que demanda mudanças sociais e econômicas profundas e maior investimento educacionais para de fato garantir o direito à educação para todos. Portanto, só a segunda perspectiva é democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o neoliberalismo, o princípio regulador é a concorrência. Essa racionalidade submete a sociedade à dinâmica concorrencial, ao inserir a lógica do mercado a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida, tanto objetivas quanto subjetivas. Não por acaso, as avaliações externas e em larga escala têm um estatuto de fundamental importância nas reformas neoliberais da educação das últimas décadas, no Brasil e no mundo. É por meio dessas avaliações que são inseridos mecanismos de mercado na educação. A educação neoliberal privilegia a formação de competências e habilidades em sintonia com as necessidades do mercado e prepara os alunos, desde a educação infantil, para a nova sociabilidade na qual a concorrência sistemática entre indivíduos orienta a conduta e forma uma subjetividade contábil/neoliberal.

A avaliação externa e em larga escala da educação básica é uma expressão da política pública de avaliação, consolidada no Brasil na década de 1990 em meio à reestruturação neoliberal do Estado. Organizada e acionada nas três últimas décadas, esse tipo de avaliação vem se desenvolvendo de forma progressiva, expansiva e diversificada, permanecendo mesmo com as mudanças de governos, independente da matriz ideológica partidária, constituindo-se uma política de Estado, com uma finalidade regulatória, classificatória e concorrencial. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é, nesse contexto, a primeira e mais longa avaliação do Brasil desse tipo, que em 2020 completou 30 anos de existência.

A decisão de estruturar um sistema de avaliação como o Saeb envolveu fatores externos, como as orientações e imposições de organismos internacionais, e fatores internos, como a expansão do acesso à escola e a preocupação com a qualidade do ensino, que implicava resolver os problemas de fracasso escolar e a melhoria dos índices de aprendizagem. Os documentos indicam que o Saeb surgiu como um projeto integrador e cooperativo entre a União e os entes federados para a realização de um diagnóstico da educação em todo o Brasil, capaz de orientar as políticas do governo federal para a educação básica em parceria com as administrações dos sistemas estaduais e municipais de ensino. Em detrimento de um envolvimento harmonioso entre os entes federados, o que se observou foi a centralização e federalização das ações avaliativas voltadas para a educação básica, referendadas pela LDB 9.394/96, sem que as mudanças no Saeb a partir de 1995 alterassem o caráter centralizado no governo federal. As decisões unilaterais do governo federal de medir o desempenho dos alunos, assim como divulgar os resultados por escola, município e estado não contribuem para o regime de colaboração entre os entes federados, pois não garante as condições necessárias para melhorar a qualidade da educação.

O Saeb foi criado para ser um sistema de indicadores, o que pode ser definido como “um conjunto organizado e coerente de medidas, capaz de refletir adequadamente tanto uma realidade complexa quanto as relações existentes entre suas partes, apoiando-se em alguma teoria ou modelo do processo educacional” (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 29). A proposta inicial do Saeb envolvia três eixos relacionados aos objetivos educacionais (universalização com qualidade, valorização do professor e democratização da gestão), cada um dividido em diversas dimensões, compostas por um conjunto de indicadores. O rendimento do aluno era apenas um indicador da qualidade. As dimensões do Saeb foram organizadas em conjuntos que demandavam procedimentos diferenciados e específicos de coleta e tratamento de dados e informações, porém, internamente, em cada conjunto existia a unificação e articulação dos procedimentos. No entanto, desde 1995 os únicos instrumentos que o Saeb passou a utilizar foram os testes de desempenho e os questionários contextuais. Os dados coletados pelos questionários “são pouco divulgados e não se explicita como têm servido para subsidiar uma melhor leitura do desempenho dos alunos e tampouco se e como são utilizados no planejamento e formulação de políticas educacionais” (MACHADO; ALAVARSE; ARCAS, 2015, 674).

Quando da criação do Saeb, entendia-se a avaliação de sistemas como apoio à política pública. Estava evidente que a avaliação do aluno não deveria ser classificatória, punitiva e ranqueadora (FREITAS L., 2013). Àquela altura, num contexto de reformas neoliberais do Estado brasileiro, fortemente influenciado pelo Consenso de Washington, pode-se afirmar que foi uma atitude ingênua acreditar que os processos avaliativos em larga escala seriam formativos e livres de usos regulatórios e concorrenciais pelos governos.

Como descrito no segundo capítulo, nos seus mais de trinta anos de existência, até chegar ao seu formato atual, o Saeb passou por diversas estruturações, adaptações e alterações metodológicas, isto é, por diversas mudanças, que sinalizam para um círculo vicioso da política. Entre essas mudanças, destacam-se: a incorporação da rede privada de ensino; a passagem da Teoria Clássica de avaliação para a Teoria de Resposta ao Item; a elaboração de matrizes curriculares de referência de Língua Portuguesa e Matemática; a ampliação constante do público-alvo; a passagem da aplicação amostral para censitária para alguns estratos avaliados (5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º e 4º séries do ensino médio); a incorporação da noção de *accountability*, no sentido de prestação de contas e responsabilização verticalizada dos sujeitos escolares pelas notas dos estudantes; o fornecimento de dados para o cálculo do Ideb, índice simplificado que relaciona informações de desempenho nos exames com indicadores de fluxo, para supostamente “aferir” objetivamente a qualidade da educação; a inclusão de provas

para estudantes da alfabetização; a inclusão da educação infantil como público-alvo; e, mais recentemente, o estabelecimento que os seus dados servirão para distribuir parte dos recursos do Fundeb. Todas essas mudanças contribuem para reafirmar, recrudescer e consolidar uma lógica de gestão educacional orientada pelo controle de resultados.

Depreende-se que as constantes alterações do Saeb ao longo do seu período de vigência configuram um círculo vicioso do “mais do mesmo”. O único “ponto fora da curva” foi a instituição do Sinaeb através da Portaria n. 369/2016, revogada, menos de quatro meses depois, pela Portaria n. 981/2016. O Sinaeb é um instrumento legal com a finalidade de qualificar a avaliação da educação básica como um todo. Conforme os idealizadores, da forma que foi desenhado, seria “capaz de auxiliar verdadeiramente o aprimoramento das políticas educacionais em suas diferentes dimensões, inclusive fazendo melhor uso dos mecanismos avaliativos já existentes e fomentando uma nova cultura avaliativa na educação, além de criar outros extremamente necessários” (CAMPANHA..., 2016, s/p). Dessa forma, perdeu-se uma grande oportunidade de qualificar a avaliação e romper o círculo vicioso do “mais do mesmo”.

Os exames do Saeb passaram de amostrais para censitários para alguns estratos avaliados. No entanto, o fato de o Saeb ser amostral antes de 2005 não significava que sua finalidade era apenas diagnóstica. Sousa e Oliveira (2003, p. 881) observam que mesmo com o desenho amostral, o que não permitia a comparação entre a totalidade das escolas de cada unidade federada, o SAEB já permitia “a comparação e classificação das mesmas, estimulando a competição entre elas no sentido de galgarem melhores postos no *ranking*”. Os autores destacam, também, que a finalidade do SAEB parecia “ser o fortalecimento do papel regulador do Estado, por meio da responsabilização, no caso do SAEB, das unidades federadas pelos resultados escolares” (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 882).

A reformulação do Saeb em 2005, e a consequente introdução de estratos censitários ao Saeb mirou a responsabilização não só das unidades federadas, mas, primordialmente, de escolas, professores e alunos, como método para aprimorar a qualidade da educação. Essa reformulação do Saeb permitiu a criação do Ideb, instituído com o apoio dos reformadores neoliberais da educação, para promover um sistema de *accountability* na educação brasileira. Com o passar dos anos, patrocinado pelos reformadores e apoio da mídia, o Ideb transformou-se no principal indicador de qualidade da educação brasileira. Com isso, as discussões acerca da qualidade centraram-se no aumento ou na diminuição desse índice.

Com a implementação do Ideb, o MEC sinaliza às redes e escolas públicas que obter o maior valor possível no indicador é um objetivo a ser perseguido (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Objetivo esse que passou a ser o principal das escolas. Os resultados das avaliações

passaram a guiar a vida escolar e a elevação da nota da escola no Ideb é estabelecida como referência de qualidade, o que segundo Freitas, L. (2018, p. 82), “leva à ocultação sobre as finalidades educativas, favorecendo a captura da ação pedagógica pelo status quo”.

No entanto, são diversas as finalidades da educação. Não se pode perder de vista que a Constituição Federal de 1988 define que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205).

Conforme Saviani (2013a, p. 13), “o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”. Nessa perspectiva, o trabalho desenvolvido nas escolas não deve ficar circunscrito à preparação para os testes, sob o risco de comprometer, como vem ocorrendo, a formação das classes populares, que mais dependem da escola pública.

Apenas testar e divulgar os dados descontextualizados, como vem acontecendo, não contribui para melhorar a qualidade da educação. Esta, numa perspectiva social, depende de fatores internos e externos à escola, valoriza a ação dos diferentes atores individuais e institucionais no processo educativo, visa a emancipação dos sujeitos sociais e reconhece a educação como um bem público e direito de todos. Nessa perspectiva, perseguir índices como o Ideb pode contribuir para reduzir a qualidade da educação, pois o trabalho educativo nas escolas ficaria restrito ao preparo para os exames em larga escala.

A centralidade adquirida pelas avaliações externas e em larga escala nas políticas educacionais no cenário brasileiro tem contribuído para inserir mecanismos de mercado e generalizar a concorrências nas escolas. Educar na perspectiva neoliberal é preparar as crianças e jovens para serem empreendedores no competitivo mercado de trabalho (DARDOT; LAVAL, 2016). Ao contrário da educação neoliberal, a humanidade

[...] precisa de uma escola desinteressada. Uma escola na qual seja dada à criança a possibilidade de ter uma formação. De tornar-se homem. De adquirir aqueles critérios gerais que servem para o desenvolvimento do caráter. Em suma, uma escola humanista. Tal como entendiam os antigos, e mais recentemente, os homens do renascimento. Uma escola que não hipoteque o futuro da criança, e não constrinja sua vontade, sua inteligência, sua consciência em formação, a mover-se por um caminho cuja meta seja prefixada. (GRAMSCI, 2004, p. 75)

Essa escola, portanto, não pode ser entregue à lógica mercadológica e deve ser orientada por uma concepção de qualidade referenciada no social. Nesse sentido, as escolas não devem priorizar a preparação para os testes, sob pena de comprometer a formação dos estudantes nos

seus aspectos humanos, sociais, culturais, filosóficos, afetivos etc. Também as crianças e jovens das classes populares, que no Brasil dependem das escolas públicas, devem ter diante de si todas as possibilidades.

As políticas de avaliação vigentes no Brasil, como o Saeb e o Ideb, nos moldes em que vêm funcionando, são incapazes de fazer um diagnóstico do sistema educativo brasileiro, pelo contrário, podem contribuir para ocultar o problema central do Brasil: a desigualdade socioeconômica. Processos unilaterais e autoritários de avaliação em nada contribuem para melhorar a qualidade da educação.

Nessa perspectiva, defende-se que processos avaliativos mais complexos e multirreferenciados precisam ganhar espaço nas políticas públicas educacionais. Afinal, são muitas as variáveis que interferem na qualidade da educação e impactam no processo de ensino e aprendizagem, tais como as condições de infraestrutura escolar, a formação e valorização dos professores e demais profissionais da educação, a gestão, o ambiente educativo, as práticas pedagógicas, o acesso e permanência na escola, as condições sociais e culturais da comunidade na qual a escola está inserida etc. E sobretudo, é necessário levar em consideração “a imensa desigualdade econômica brasileira, que torna os testes padronizados e em larga escala limitados para diagnosticar realidades muito distintas sem incorrer em injustiças” (MAGALHÃES; ASSIS, 2020, p. 16).

Por fim, destaca-se que a educação de qualidade custa caro. Uma verdadeira “revolução educacional” no Brasil depende de investimentos massivos na formação dos professores (inicial e continuada), na melhoria das condições salariais e de trabalho dos profissionais da educação e na superação do quadro de precariedade das escolas que necessitam de infraestrutura adequada aos processos educativos que ali se desenvolvem.

Esta dissertação foi movida pelo meu interesse em aprofundar conhecimentos sobre as políticas de avaliação da educação básica. O interesse não diminuiu no processo de investigação. Pelo contrário, permanece! Temos consciência que é preciso avançar mais. Muitos temas aqui mencionados necessitam de aprofundamentos: políticas de *accountability*, sistemas municipais e estaduais de avaliação, cultura da performatividade, subjetividade contábil/neoliberal e vários outros. Sentimos falta, por exemplo, de fazer uma incursão nos dados do Saeb, especialmente os coletados pelos questionários contextuais, assim como descrever o mercado da avaliação no Brasil e os principais interessados. Esperamos fazê-los em outras oportunidades.

Seguiremos acompanhando as transformações do Saeb, especialmente porque neste momento está em discussão a atualização dessa avaliação e do Ideb, no âmbito do MEC.

Também há grande expectativa pela regulamentação do Sinaeb, haja vista a sua inclusão no novo Fundeb. Nesse sentido, espera-se avanços em termos de avaliação da educação básica.

Esta dissertação, além de ter me ensinado um pouco mais sobre políticas educacionais, me ensinou que é preciso lutar, cada vez mais, pela garantia do direito à educação de qualidade para todos e todas, principalmente em uma realidade tão injusta, violenta e desigual como a brasileira.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.
- AGUIAR, Márcia Angela da S.; TUTTMAN, Malvina T. Políticas educacionais no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular: disputas de projetos. **Em Aberto**, Brasília, v. 33, n. 107, p. 69-94, jan./abr. 2020.
- ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, Dec. 2013.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 77, p. 53-61, maio 1991.
- AMARAL, Nelson Cardoso; SOUZA, Sandra Maria Zákia Lian; XIMENES, Salomão Barros; PINO, Ivany Rodrigues; ALMEIDA, Luana Costa; GOERGEN, Pedro; FERRETTI, Celso João; ZUIN, Antonio Álvaro Soares; MORAES, Carmen Sylvia Vidigal; SILVEIRA, Adriana Dragone; LIMA, Licínio Carlos Viana da Silva; RAMBLA, Xavier; TREVISAN, Anderson Ricardo. O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 42, e247741, 2021.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: questões de teoria e método. **Educ. Tecnol.**, Belo Horizonte, v.10, n.1, p.29-35, jan./jun. 2005.
- ANDREWS, Christina. W.; DE VRIES, Michiel S. Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do Ideb (2005-2009). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42. n. 147, p. 826-847, maio/ago. 2012.
- APPLE, Michael W. **Educando à direita**: mercados, padrões, Deus e desigualdade. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez/ Instituto Paulo Freire, 2003.
- APPLE, Michael W. **Para além da lógica do mercado**: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo. Trad. Gilka Leite Garcia e Luciana Arche. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**. n. 2, p. 24-31, set. 2007.
- ASSIS, Lúcia Maria de. A avaliação e o Plano Nacional de Educação: concepções e práticas em disputa. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **PNE 2014/2024**: avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

ASSIS, Lúcia. Maria de; AMARAL, Nelson Cardoso. Qualidade do público e do privado no Brasil na avaliação do Pisa 2015: como se comporta a rede privada ante as redes públicas e outros países? **Em Aberto**, Brasília, v. 33, n. 109, set./dez. 2020.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 738-753, maio/ago. 2012.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim; MARTINS, Angela Maria; DURAN, Marília Claret Geraes. Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. São Paulo, **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 49-88, nov. 2001.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marinalva R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013.

BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013.

BAUER, Adriana; SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; HORTA NETO, João Luiz; VALLE, Raquel da Cunha; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 26, n. 62, p.326-352, 2015.

BAUER, Adriana. Estudos sobre sistemas de avaliação educacional no Brasil: um retrato em preto e branco. **Revista @mbiente educação**, v. 5, n. 1. p. 7-31, jan./jun, 2012.

BAUER, Adriana; REIS, Adriana T. Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988 a 2011. In: 36ª REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, **Anais...** 2013, Goiânia/GO.

BAUER, Adriana. Avaliação de redes de ensino e gestão educacional: aportes teóricos. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 44, n. 1, e77006, 2019.

BAUER, Adriana. Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988 a 2011. In. REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia/GO. **Anais [...]**. Goiânia/GO: ANPED, 2013.

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BONAMINO, Alicia. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado Brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Ciclo 1990**. Brasília: INEP, 1992. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002115.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**: objetivos, diretrizes, produtos e resultados. Brasília: MEC/INEP, 1994. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002195.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB 1993**. Brasília: MEC/INEP, 1995. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001525.pdf>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados do SAEB/95: a escola que os alunos frequentam**. 2. ed. Brasília: Inep, 1998a. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000161.pdf>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados do SAEB/95: Estado de Goiás**. Brasília: Inep, 1998b. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000138.pdf>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **SAEB 2001: novas perspectivas**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484421/SAEB+2001+novas+perspectivas/cd69d523-8fc6-48f4-8007-7a2aa4bb99bd?version=1.1>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Informe de resultados comparativos do SAEB 1995, 1997 e 1999**. Brasília: Inep, s/d. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/saeb-revela-perfil-do-ensino-brasileiro>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Saeb 97: primeiros resultados**. Brasília: Inep, s/d[a]. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/saeb_97_primeiros_resultados.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Saeb 97**: estudo comparativo dos resultados do SAEB 1995/1997. Brasília: Inep, s/d[b]. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/saeb_97_primeiros_resultados.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório Nacional Saeb 2003**. Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_nacional_do_saeb_2003.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, seção 1, n. 246, p. 20.767-20.768, 28 dez. 1994a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 839, de 26 de maio de 1999. Brasília, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, n. 100, p. 11, 27 de maio de 1999. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/05/1999&jornal=1&pagina=11&totalArquivos=188>.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n. 931, de 21 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mar. 2005, n. 55, Seção 1, p. 17. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria931_NoVoSaeb.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 47, de 3 de maio de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 maio. 2007a, n. 86, Seção 1, p. 11. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Port47_3MAI07.pdf>

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 87, de 07 de maio de 2009. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, no ano de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 maio. 2009, n. 86, Seção 1, p. 48.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 149, de 16 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2011, n. 116, Seção 1, p. 24-25. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2011/portaria_n149_16062011_prova_brasil.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jul. 2012, n. 129, Seção 1, p. 22. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/legislacao/2013/portaria_n867_4julho2012_provinha_brasil.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n. 482, de 07 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 2013a, n. 109, Seção 1, p. 17. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30677986/do1-2013-06-10-portaria-n-482-de-7-de-junho-de-2013-30677978>.

BRASIL. **Avaliação nacional da alfabetização (ANA)**: documento básico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 304, de 21 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jun. 2013c, ed. 119, Seção 1, p. 33. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30688456/do1-2013-06-24-portaria-n-304-de-21-de-junho-de-2013-30688447>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 174, de 13 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 maio. 2015, n. 90, Seção 1, p. 16. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2015/portaria_n_174_13052015.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n. 564, de 19 de abril de 2017. Altera a Portaria MEC n. 482, de 7 de junho de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 abr. 2017a, n. 76, Seção 1, p. 23. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2017/Portaria_mec_gm_n564_de_19042017_saeb.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 maio. 2017b, ed. 99, Seção 1, p. 21. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20235980/do1-2017-05-25-portaria-n-447-de-24-de-maio-de-2017-20235914>.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de abr. 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, edição extra, Brasília, 26 jun. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 369, de 5 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 maio 2016a, ed. 86, Seção 1, p. 26. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793545/do1-2016-05-06-portaria-no-369-de-5-de-maio-de-2016-22793435>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 981, de 25 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC n. 369, de 5 de maio de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2016b, ed. 165, Seção 1, p. 16. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-981-de-25-de-agosto-de-2016-21907474>>.

BRASIL. Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 jul. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9432.htm#:~:text=9432&text=Regulamenta%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.>>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n. 458, de 05 de maio de 2020. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 maio 2020c. Seção 1, p. 57. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 1.100, de 26 de dezembro de 2018. Estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb no ano de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2018c, ed. 249, Seção 1, p. 132. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57217372>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 271, de 22 de março de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019a. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mar. 2019b, ed. 57, Seção 1, p. 59. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/68367719/do1-2019-03-25-portaria-n-271-de-22-de-marco-de-2019-68367454>.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria n. 689, de 25 de março de 2019. [Torna sem efeito a Portaria n. 271, de 22 de março de 2019]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2019c, ed. 58, Seção 1, p. 25. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/68565007/do1-2019-03-26-portaria-n-689-de-25-de-marco-de-2019-68564771>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 366, de 29 de abril de 2019c. Estabelece as diretrizes de realização

do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 maio. 2019a, ed. 83, Seção 1, p. 47. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-366-de-29-de-abril-de-2019-86232542>>.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado n. 67, de 1992. Estabelece as diretrizes e fixa as bases da educação nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, seção 1, p.3702-27, 21 maio 1992.

BRASIL. Projeto de Lei n. 1.258, de 1988. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, seção 1, p.4267-71, 29 nov. 1988.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação. Documento Final – Conae 2014. Brasília: Fórum Nacional de Educação, 2014b. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>>

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**: educação é a base. Brasília: MEC, 2017c.

BRASIL. **Base Nacional Comum curricular (BNCC)**. Ensino Médio. Versão Final. Brasília: MEC, 2018a.

BRASIL. **Conselho Nacional de Educação (CNE)**. Conselho Pleno (CP). Parecer n. 15, de 15 de dezembro de 2017. Assunto: Base Nacional Comum Curricular (BNCC). 2017d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/78631-pcp015-17-pdf/file#:~:text=A%20educa%C3%A7%C3%A3o%2C%20direito%20de%20todos,sua%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20trabalho.>>

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução n. 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2017f.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 1.570, de 20 de dezembro de 2017. [Homologa o Parecer CNE/CP n- 15/2017, do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, aprovado na Sessão Pública de 15 de dezembro de 2017, que, junto ao Projeto de Resolução a ele anexo, instituem e orientam a implantação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 2017e, Seção 1, p. 146. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/PORTARIA1570DE22DEDEZEMBRODE2017.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2018c, ed. 242, Seção 1, p. 120. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria931_NovoSaeb.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 250, de 5 de julho de 2021. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 2021, Ed. 125, Seção 1, p. 39. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-250-de-5-de-julho-de-2021-330276260#wrapper>>.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 10, de 8 de janeiro de 2021. Estabelece parâmetros e fixa diretrizes gerais para implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2021c, ed. 6, Seção 1, p. 23. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10-de-8-de-janeiro-de-2021-298322305>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 445, de 25 de junho de 2021. Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério da Educação - MEC, com a finalidade de discutir a atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2021b, ed. 120, Seção 1, p. 45. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-445-de-25-de-junho-de-2021-328572895>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria n. 250, de 5 de julho de 2021. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 2021a, ed. 125, Seção 1, p. 38. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-250-de-5-de-julho-de-2021-330276260>>.

BRASIL. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, edição extra, Brasília, 25 dez. 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014-2016. Brasília, DF: Inep, 2016c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018d.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília: Inep, 2020d.

BRASIL. INEP. **Saeb: histórico**. Inep, 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>>.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. Trad. Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Posicionamento público: MEC revoga novo sistema para avaliação da educação básica previsto no PNE**. Brasil, 1 de set. 2016. Disponível em: < <https://campanha.org.br/noticias/2016/09/01/posicionamento-publico-mec-revoga-novo-sistema-para-avaliacao-da-educacao-basica-previsto-no-pne/>>.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, 2002.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASASSUS, Juan. El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 71-79, jan./abr. 2007.

CASASSUS, Juan. Política y metáforas: um análises de la evaluación estandarizada em el contexto de la política educativa. In: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marinalva R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Palestra inaugural. In: Seminário internacional de avaliação educacional. Rio de Janeiro, 1997. **Anais [...]**. Brasília: MEC, 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber às práticas educativas**. São Paulo: Cortez, 2013.

CHIRINÉA, Andréia Melandra; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O Ideb como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.

COÊLHO, Ildeu Moreira. Qual o sentido da escola? In: COÊLHO, Ildeu Moreira (Org.). **Escritos sobre o sentido da escola**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2012.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIES, William. **The limits of neoliberalism. Authority, sovereignty and the logic of competition**. Los Angeles/London/New Delhi: Sage Publications. 2014.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). **Avaliação**: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular Ed., 2002.

DICKEL, Adriana. A Avaliação Nacional da Alfabetização no contexto do Sistema de Avaliação da Educação Básica e do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: responsabilização e controle. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 193-206, maio-ago., 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; SIQUEIRA, Romilson Martins. A arte do disfarce: BNCC como gestão e regulação do currículo. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 291-306, maio/ago. 2019.

FARIA, Gina Glaydes Guimarães de. **Fracasso Escolar e Sentidos da Escola**: Referenciais Teóricos e Metodológicos na Pesquisa Educacional. Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015. [Projeto de pesquisa].

FÁVERO, Altair Alberto; CENTENARO, Junior Bufon. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites. *Revista Contrapontos*, v. 19, n. 1, Itajaí, jan./dez. 2019.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERNANDES, Reynaldo. Experiência: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). In: **Concurso Inovação na Gestão Pública**, 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/268/1/141_09_Ideb.pdf>.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas**. 2009. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf>.

FERNANDES, Reynaldo. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. **Em Aberto**. Brasília, v. 29, n. 96, p. 99-111, maio/ago. 2016.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marinalva R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares do interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educ. Soc.** Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Caminhos da avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. **IDD, o novo índice da educação no SINAEB**. Avaliação Educacional – Blog do Freitas, 2016a. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2016/05/07/idd-o-novo-indice-da-educacao-no-sinaeb/>>.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Ministro revoga SINAEB**. Avaliação Educacional – Blog do Freitas, 2016b. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2016/08/27/ministro-revoga-sinaeb/>>.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Insanidade meritocrática torna o SAEB anual**. Avaliação Educacional – Blog do Freitas, 2020a. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2020/05/06/insanidade-meritocratica-torna-o-saeb-anual/>>.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A constitucionalização da “equidade de mercado”**. Avaliação Educacional – Blog do Freitas, 2020b. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2020/07/24/a-constitucionalizacao-da-equidade-de-mercado/>>.

FRIEDMAN, Milton. **O papel do governo na educação**. In: BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

GATTI, Bernadete A. Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala. In: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marinalva R. (Orgs.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GHEDIN, Evandro; FRANCO, Maria Amélia Santoro. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. São Paulo: Cortez, 2008.

GRAMSCI, Antônio. **Escritos políticos**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Trad. Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr., 2010.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42/5, abr. 2007.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação educacional no Brasil para além dos testes cognitivos. **Rev. Educ. PUC-Camp.**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 37-53, jan./abr. 2018.

INEP. **Inep, MEC e OCDE analisam novo formato do Saeb**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/inep-mec-e-ocde-analisam-novo-formato-do-saeb>>.

KLEIN, Ruben. Aspectos metodológicos e técnicos: delineamentos assumidos nas avaliações, limites e perspectivas de aprimoramento. In: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marinalva R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. Internacionalização das políticas educacionais e repercussões do funcionamento curricular e pedagógico das escolas. In: LIBÂNEO, José Carlos; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa; LIMONTA, Sandra Valéria. **Qualidade da escola pública**: políticas educacionais, didática e formação de professores. Goiânia: Ceped Publicações, 2013.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli, E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **RBP**, v. 31, n. 3, p. 667-680, set./dez. 2015.

MAGALHÃES, Wesley Brito; FARIA, Gina Glaydes Guimarães de. Fracasso escolar e políticas públicas educacionais: apontamentos de um estudo bibliográfico (2010- 2012). In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS E PESQUISAS DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, XXIV., 2020, Goiânia-GO. **Anais...** Goiânia: Faculdade de Educação/UFG, 2020. p. 569-579.

MAGALHÃES, Wesley Brito; ASSIS, Lúcia Maria de. Neoliberalismo, teoria do capital humano e avaliação: contribuições para o debate das políticas educacionais. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 47, out. 2020.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 561-585, mai./ago. 2010.

MARTINS, Angela Maria; SOUSA, Sandra Zákia. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 9-26, jan./mar. 2012.

MARTINS, Luísa. **Brasil “só tem espaço para os melhores”, diz Weintraub a crianças**. Valor Econômico, 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/09/04/brasil-so-tem-espaco-para-os-melhores-diz-weintraub-a-criancas.ghtml>>.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MUSSE, Ricardo. **Nota sobre a educação no governo Bolsonaro**. A terra é redonda, 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/nota-sobre-a-educacao-no-governo-bolsonaro/?doing_wp_cron=1644869087.8562779426574707031250>. Acesso em: 02 mar. 2022.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A política educacional brasileira: entre a eficiência e a inclusão democrática. **Educação e Filosofia Uberlândia**, v. 28, n. especial, p. 225-243, 2014.

PAULANI, Leda Maria. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005.

PERBONI, Fabio. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros**. 2016. 268f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente-SP.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. A experiência em avaliações de sistemas educacionais: em que avançamos? In: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marinalva R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013.

PETRY, Almiro. Neoliberalismo e globalização na América Latina. **Revista da Universidade do Vale do Rio dos Sinos**, Unisinos, 2008. Disponível em: <<http://www.projeto.unisinos.br/humanismo/al/neoliberalismo.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2021.

RESENDE, Anita C. Azevedo; MIRANDA, Marília Gouvea de. Igualdade, equidade e educação. In: MIRANDA, Marília Gouvea de (Org.). **Educação e desigualdades sociais**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

SALDAÑA, Paulo. **Governo torna Saeb anual para todas as séries e prevê seu uso para acesso à universidade**. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/05/governo-torna-saeb-anual-para-todas-as-series-e-preve-seu-uso-para-acesso-a-universidade.shtml>>.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Ano I, n. I, Jul. 2009.

SANTOS, Alexandre André dos; HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb): proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: INEP, 2017.

HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, 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

SAVIANI, Dermerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013a.

SAVIANI, Dermerval. **História do tempo e tempo da história**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013b.

SAVIANI, Dermerval. Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento - Revista de Educação**. Niterói, Ano 3, n. 4, 2016.

SAVIANI, Dermerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de accountability em educação**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, Vandré Gomes da. Projeto pedagógico e qualidade do ensino público: algumas categorias de análise. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 145, p. 204-225, jan./abr. 2012.

SILVA, Itamar Mendes da. A Discussão sobre Avaliação nas Reuniões Anuais da ANPED no Período 2000 a 2010. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 2, p. 335-350, jul. 2013.

SILVA, Monica Ribeiro da. Currículo, ensino médio e BNCC: um cenário de disputas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 367-379, jul./dez. 2015.

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de accountability na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **RBPAE**, v. 32, n. 2, p. 509 - 526 mai./ago. 2016.

SOARES, José Francisco. **IDEB na Lei?** Simon's site, 13 jul. 2011. Disponível em: <<https://www.schwartzman.org.br/sitesimon/jose-francisco-soares-ideb-na-lei/#:~:text=Ou%20seja%2C%20o%20IDEB%20assume,das%20s%C3%A9ries%20de%20cada%20ciclo.>> Acesso em: 27 fev. 2022.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação e currículo: delineamentos e tendências de uma interação na gestão da educação. In: CRUZ, Giseli Barreto da; FERNANDES, Claudia; FONTOURA, Helena Amaral da; MESQUITA, Silvana (Orgs.). **Didática(s) entre diálogos, insurgências e políticas**. Rio de Janeiro/Petrópolis: Faperj; CNPq; Capes; Endipe/ DP et Alii, 2020.

SOUZA, Sandra Maria Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SVERDLICK, I. **¿Que hay de nuevo en evaluación educativa?** Buenos Aires: Noveduc Libros, 2012.

TURA, Maria de Lourdes Rangel. As novas propostas curriculares e a prática pedagógica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 790-805, maio/ago. 2012.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, n. 38, p. 43-67, jan./abr., 2011.

ANEXO 01: PORTARIA Nº 369, DE 5 DE MAIO DE 2016

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e em observância ao disposto no art. 205 da Constituição, na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, resolve:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB, com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões, na perspectiva de garantir a universalização do atendimento escolar, por meio de uma educação de qualidade e democrática, a valorização dos profissionais da educação e a superação das desigualdades educacionais.

§ 1º O SINAEB, vinculado ao Sistema Nacional de Educação, será coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino a partir de:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes apurado em exames nacionais de avaliação e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; e

II - indicadores de avaliação institucional concernentes a características como o perfil do alunado e do corpo dos profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura física, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, autoavaliação, entre outros indicadores contextuais relevantes, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação básica - em todas as suas etapas e modalidade.

§ 2º 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.

§ 3º O SINAEB tem por finalidade subsidiar o desenvolvimento e o aprimoramento de políticas públicas voltadas para a educação básica por meio da realização de estudos, pesquisas e avaliações envolvendo instituições, contextos, recursos, processos, instrumentos, indicadores e resultados educacionais.

§ 4º Compete ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, com fulcro no § 4º do art. 11 da Lei nº 13.005, de 2014, o planejamento e a gestão do SINAEB, bem como a elaboração e o cálculo de seus indicadores.

Art. 2º Para o cumprimento da finalidade prevista no § 1º do art. 1º, o SINAEB tem os seguintes princípios:

I - caráter ético, público e republicano dos processos avaliativos;

II - respeito à identidade e à diversidade dos sistemas e redes de ensino e suas instituições de educação básica;

III - regularidade na coleta e disponibilização de dados, séries históricas, informações e outros documentos orientadores produzidos pelo SINAEB, garantindo contínua aferição dos procedimentos avaliativos;

IV - transparência na divulgação dos objetivos, das metodologias e dos resultados das avaliações;

V - promoção do acesso e do uso das evidências produzidas pelo SINAEB para gestores, legisladores, órgãos governamentais e sociedade em geral, com vistas ao aprimoramento das políticas educacionais das diferentes esferas de governo;

VI - estabelecimento de formas de colaboração entre os sistemas e redes de ensino e as instituições de educação básica para a construção de metodologias participativas e dialógicas para os processos de avaliação, a utilização das informações produzidas e o aprofundamento do entendimento dos aspectos e dimensões avaliadas, com apoio de instituições de educação superior, de organizações de pesquisa e da sociedade civil; e

VII - Articulação com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.

Art. 3º O SINAEB produzirá:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, em conformidade ao estabelecido no art. 1º; e

III - o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Ideb, agregará a este o Índice de Diferença do Desempenho esperado e verificado - IDD dos estudantes da educação básica, entre outros.

§ 1º Os resultados da avaliação serão divulgados por etapa, modalidade, estabelecimento de ensino, rede escolar, Município, Estado, Distrito Federal, Região e em nível agregado Nacional e por recorte de desigualdade.

§ 2º O Inep, respeitando os princípios de livre adesão, autonomia e gestão democrática, estimulará processo de autoavaliação participativa das escolas e redes de ensino, com base em metodologia própria.

§ 3º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do caput não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 4º O Ideb incorporará em sua metodologia de cálculo informações comparativas que permitam avaliar o efeito do ensino ofertado em cada escola no aprendizado do estudante.

§ 5º O IDD será a expressão da diferença dos resultados das avaliações, iniciais e finais, dos estudantes em cada uma das etapas e modalidades da educação básica.

§ 6º Haverá prazo mínimo de 2 (dois) anos e máximo de 3 (três) anos entre a aprovação de nova matriz de referência de avaliação, alinhada às diretrizes da educação básica, e a primeira aplicação dos exames nacionais de avaliação.

§ 7º O SINAEB terá calendário permanente de coleta e divulgação de dados, garantidos a divulgação de relatórios técnicos, sinopses e microdados em até 180 (cento e oitenta) dias após a divulgação dos resultados finais.

§ 8º A divulgação dos resultados da avaliação incluirá a descrição da metodologia utilizada.

Art. 4º Fica criado o Comitê de Governança do SINAEB, com o objetivo de propor, acompanhar e supervisionar a implantação e o desenvolvimento do SINAEB.

§ 1º O Comitê de Governança do SINAEB será composto por representantes das seguintes entidades:

I - Inep;

II - Secretaria de Educação Básica - SEB-MEC;

III - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE-MEC;

IV - Conselho Nacional de Educação - CNE;

V - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - Anped;

VI - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação - CNTE;

VII - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime;

VIII - Conselho Nacional de Secretários de Educação;

IX - Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE;

X - Fórum Nacional de Educação - FNE; e

XI - Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

§ 2º A participação no referido Comitê de Governança será considerada serviço público relevante, não remunerada, e exercida sem prejuízo das atividades normais de seus membros.

§ 3º Os membros do Comitê de Governança do SINAEB, quando convocados, farão jus a transporte e diárias, se for o caso.

Art. 5º O Comitê de Governança do SINAEB será presidido pelo Presidente do Inep.

§ 1º O Comitê de Governança do SINAEB contará com regimento interno próprio e reunir-se-á, ordinariamente, pelo menos duas vezes ao ano, e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente ou por 50% (cinquenta por cento) mais um de seus membros, e receberá o apoio logístico e de secretaria da Diretoria de Avaliação da Educação Básica do Inep.

Art. 6º Compete ao Comitê de Governança do SINAEB:

a) elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato da Presidência do Inep;

b) analisar relatórios e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

c) articular-se com os sistemas estaduais, distrital e municipais de ensino, com vistas a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação da educação básica;

d) homologar os objetivos, os instrumentos, a abrangência e os procedimentos de execução de cada pesquisa ou avaliação a ser realizada, alinhados às diretrizes definidas pelo MEC e pelo CNE; e

e) propor, avaliar e homologar estratégias para disseminação dos resultados.

Art. 7º O Comitê de Governança do SINAEB poderá constituir Comissões de Assessoramento e Grupos de Trabalho, com o objetivo de prestar assessoria e aprofundar temas específicos.

Art. 8º Ficam definidos, no âmbito do SINAEB:

a) a Avaliação Nacional da Educação Infantil, com ciclo avaliativo bianual, a iniciar-se em 2017, com o objetivo de realizar diagnósticos sobre as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e privado no Brasil, aferindo a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores contextuais relevantes, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação infantil;

b) a Avaliação de Alfabetização, "Provinha Brasil", disponibilizada pelo Inep no início e ao final de cada ano letivo, para uso das escolas de redes pública e privada de ensino que manifestarem interesse, com o objetivo principal de auxiliar o professor a avaliar o nível de alfabetização dos educandos no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas;

c) a Avaliação Nacional de Alfabetização, de aplicação bianual, com o objetivo de avaliar a alfabetização e o letramento em Língua Portuguesa e a alfabetização em Matemática dos educandos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas;

d) a Avaliação Nacional da Educação Básica, de aplicação bianual aos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, com o objetivo de avaliar a qualidade do aprendizado, realizada por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e privado; e

e) a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Prova Brasil, de aplicação bianual aos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental, com o objetivo de avaliar a qualidade do aprendizado, realizada de forma censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público.

§ 1º O planejamento e a operacionalização das mencionadas avaliações são de competência do Inep, cabendo a este Instituto definir os objetivos específicos de cada pesquisa ou avaliação, definir abrangência, mecanismos e procedimentos de sua execução, a aplicação dos testes e a disseminação de seus resultados, ouvido o Comitê de Governança.

§ 2º O planejamento de cada exame, pesquisa ou avaliação sob a égide do SINAEB utiliza metodologia própria inerente às suas aplicações, estabelecido em Portaria do Inep, após processo de homologação pelo Comitê de Governança do SINAEB.

§ 3º O Inep realizará estudos para garantir a progressiva ampliação da participação da rede privada nos instrumentos elencados nos itens "c" e "e".

§ 4º O Inep realizará estudos para incorporar ao SINAEB, em prazo mínimo de 2 (dois) anos e máximo de 3 (três) anos, novos instrumentos para avaliar as distintas modalidades da educação básica.

Art. 9º O Inep manterá a responsabilidade pela gestão e operacionalização no Brasil, incluídos todos os custos associados à manutenção e aplicação das seguintes ações:

a) Estudos Regionais Comparativos desenvolvidos pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (Laboratorio Latino-americano de Evaluación de la Calidad de la Educación - LLECE), da Oficina Regional da UNESCO para a América Latina e o Caribe - Orealc; e

b) Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, avaliação comparada aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos de idade, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Art. 10. O SINAEB produzirá indicadores de qualidade para as diretrizes e dimensões da avaliação da educação básica, que terão metodologia de coleta, cálculo e divulgação estabelecidos em Portaria específica do Inep, ouvido o Comitê de Governança do SINAEB.

Art. 11. O Inep realizará Encontros Nacionais com ampla participação social para promover reflexão sobre os desafios e perspectivas do SINAEB, além de promover a cultura de avaliação e a troca de informações e experiências sobre avaliação da educação básica.

Art. 12. Ficam mantidas as metodologias, os instrumentos de medidas e ações abrangidos por esta Portaria até a sua homologação pelo Comitê de Governança.

Art. 13. Ficam revogadas a Portaria Normativa MEC nº 10, de 24 de abril de 2007, a Portaria MEC nº 482, de 7 de junho de 2013, o inciso II do art. 1º da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012, e demais disposições em contrário.

Art. 14. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

ANEXO

DIRETRIZES	DIMENSÕES
UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR	Acesso e permanência
	Trajetória
	Infraestrutura
MELHORIA DA QUALIDADE DO APRENDIZADO	Aprendizagens
	Práticas pedagógicas
	Ambiente educativo
	Formação para o trabalho e a cidadania
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	Formação inicial e continuada
	Carreira e remuneração
	Satisfação profissional
GESTÃO DEMOCRÁTICA	Financiamento
	Planejamento e gestão

	Participação
SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS	Inclusão e equidade
	Direitos humanos, diversidade e diferença
	Contexto socioeconômico e espacial
	Intersetorialidade e sustentabilidade

ANEXO 02: 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.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 9º, incisos V e VI, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e

CONSIDERANDO:

Que as revisões da Base Nacional Comum Curricular - BNCC ainda estão em curso; e

Que a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB deve se pautar nas recomendações e orientações emanadas desse processo, resolve:

Art. 1º Fica revogada a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União nº 86, de 6 de maio de 2016, Seção 1, pág. 26, que instituiu o SINAEB.

Art. 2º Ficam mantidas as avaliações da educação básica já realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MENDONÇA FILHO

ANEXO 03: POSICIONAMENTO PÚBLICO: MEC REVOGA NOVO SISTEMA PARA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PREVISTO NO PNE

Brasil, 1 de setembro de 2016.

A rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação repudia a revogação da Portaria nº 369 de 5 de maio de 2016, dedicada a regulamentar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb).

O Sinaeb está estabelecido no Art. 11 da Lei 13.005/2014 – que institui o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE). Proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), o Sinaeb é um instrumento legal destinado a qualificar a avaliação da educação básica, tornando-a capaz de auxiliar verdadeiramente o aprimoramento das políticas educacionais em suas diferentes dimensões, inclusive fazendo melhor uso dos mecanismos avaliativos já existentes e fomentando uma nova cultura avaliativa na educação, além de criar outros extremamente necessários.

Discutido por dois anos no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), especialmente por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), a Portaria MEC 369/2016 refletiu um amplo processo de formulação e acúmulo que envolveu servidores do Inep, professores, gestores, pesquisadores e demais especialistas em educação, culminando em uma proposta comprometida com a promoção da justiça educacional.

No âmbito da opinião pública, o conteúdo da Portaria MEC 369/2016 só foi criticado por alguns atores, que consideravam insuficiente a composição do Comitê de Governança, composto por Inep, Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase/MEC, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Conselho Nacional de Educação – CNE, Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed, e Fórum Nacional de Educação – FNE. Contudo, com o devido cuidado e critérios objetivos de relevância, a composição já estava sendo ampliada.

Desconstruir a regulamentação do Sinaeb, por meio da minúscula Portaria revogatória nº 981 de 25 de agosto de 2016, publicada no Diário Oficial da União em 26 de agosto de 2016, só reforça a avaliação acerca do caráter e da intenção do Governo Temer, dedicado a extinguir ações e programas governamentais ao invés analisá-los e fortalecê-los. Ou seja, reforça a velha tradição de descontinuidade das políticas públicas, o que expressa um grave descompromisso com o direito à educação, em nome de interesses alheios aos ditames constitucionais.

Nunca é ocioso lembrar: o governo que revoga o Sinaeb e que já desconstrói a política de educação infantil e de Educação de Jovens e Adultos (EJA), entre outros retrocessos, é o mesmo que edita a inaceitável Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016, estabelecendo um teto de 20 anos para os investimentos em educação, saúde e assistência social, o que inviabiliza de vez o PNE 2014-2024 e a expansão de matrículas em creches, pré-escolas, escolas de ensino fundamental, escolas de ensino médio e universidades públicas, além de coibir a melhoria da qualidade da educação.

Diante dos fatos, só há duas alternativas: a conivência ou a resistência. A rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação irá resistir em defesa dos ditames constitucionais e das necessidades sistematizadas nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação em vigor.

ASSINA O COMITÊ DIRETIVO NACIONAL:

AÇÃO EDUCATIVA

ACTION AID

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA)

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ (CEDECA-CE)

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE (CCLF)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO (CNTE)

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

MOVIMENTO INTERFÓRUMS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL (MIEIB)

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST)

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNCME)

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME)