

A REFORMA DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO BRASILEIRO RUMO A CRUZADA DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR**THE REFORM OF THE BRAZILIAN ASSESSMENT SYSTEM TOWARDS THE CRUSADE OF THE NATIONAL COMMON CURRICULUM BASE****LA REFORMA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN BRASILEÑO HACIA LA CRUZADA DE LA BASE DEL CURRÍCULO COMÚN NACIONAL**

Recebido em: 19/08/2023

Aceito em: 16/09/2023

Maria Valquíria Barbosa Santana¹ Josefa Sônia Pereira Da Fonseca² 

Resumo: O estudo tem por finalidade verificar como a reforma do Sistema de Avaliação Básica (Saeb) concorre para a implementação da Base Nacional Curricular (BNCC) nas escolas públicas. A metodologia de investigação foi a análise de documentos. Nossas fontes de análise foram a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, instituída pelo O Decreto nº 9.342 de 29 de junho de 2018, e a Portaria do Ministério da Educação nº 10, de 8 de janeiro de 2021. Buscou-se também realizar um diálogo entre os resultados apurados e os estudos na área de Política Educacionais, com destaque para os trabalhos que discutem as seguintes temáticas: o papel do estado na educação (Carnoy, 1984), (Coutinho 2006); o neoliberalismo e as políticas públicas em educação (Souza, 2012), (Höfling, 2001); a influência dos organismos internacionais na educação brasileira (Baron, 1999), (Silva, 2014); modelos de regulação das políticas educacionais e políticas de avaliação da educação (Afonso, 2003), (Barroso, 2005). Os resultados permitem inferir que o Estado Avaliador lança mão dos exames ou avaliações externas, elemento que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para impelir a implantação da BNCC nas escolas.

Palavras-chave: Política de Avaliação; Novo Saeb; Base Nacional Comum Curricular; Neoliberalismo.

Abstract: The purpose of this study is to verify how the reform of the Basic Evaluation System (Saeb) contributes to the implementation of the National Curriculum Base in public schools. The research methodology was document analysis. Our sources of analysis were the National Policy for the Assessment and Examinations of Basic Education, established by Decree No. 9,342 of June 29, 2018, and Ministry of Education Ordinance No. 10, of January 8, 2021. carry out a dialogue between the results obtained and studies in the area of Educational Policy, with emphasis on works that discuss the following themes: the role of the state in education (Carnoy, 1984); (Coutinho 2006); neoliberalism and public policies in education (Souza, 2012), (Höfling, 2001); the influence of international organizations on Brazilian education (Baron, 1999), (Silva, 2014); regulation models of educational policies and education evaluation policies (Afonso, 2003), (Barroso, 2005). The results allow us to infer that the Evaluating State makes use of exams or external evaluations, elements that make up the Basic Education Development Index (IDEB), to encourage the implementation of the BNCC in schools.

Keyword: Evaluation Policy; New Saeb; Common National Curriculum Base; Neoliberalism.

Resumen: El propósito de este estudio es verificar cómo la reforma del Sistema Básico de Evaluación (Saeb) contribuye a la implementación de la Base Curricular Nacional (BNCC) en las escuelas públicas. La metodología de investigación fue el análisis de documentos. Nuestras fuentes de análisis fueron la Política Nacional de Evaluación y Exámenes de la Educación Básica, establecida por Decreto N° 9.342 del 29 de junio de 2018, y la

¹ Aluna do Programa de Pós-graduação Mestrado Profissional em Educação (PPGE) da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: valky83@hotmail.com.

² Josefa Sônia Pereira Da Fonseca Docente do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis (DCAC) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: jspfonseca@uesc.br.

Ordenanza N° 10 del Ministerio de Educación, del 8 de enero de 2021. resultados obtenidos y estudios en el área de Política Educativa, con énfasis en trabajos que discutan los siguientes temas: el papel del estado en la educación (Carnoy, 1984); (Coutinho 2006); neoliberalismo y políticas públicas en educación (Souza, 2012), (Höfling, 2001); la influencia de las organizaciones internacionales en la educación brasileña (Baron, 1999), (Silva, 2014); modelos de regulación de las políticas educativas y políticas de evaluación de la educación (Afonso, 2003), (Barroso, 2005). Los resultados permiten inferir que el Estado Evaluador hace uso de exámenes o evaluaciones externas, elementos que componen el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), para incentivar la implementación de la BNCC en las escuelas.

Palabras-chave: Política de Evaluación; Saeb nuevo; Base Curricular Nacional Común; neoliberalismo.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é o mecanismo central de monitoramento da qualidade da educação básica em nível nacional, e desde sua criação no final da década de 1980, vem passando por sucessivas reestruturações para se adequar e atender as demandas dos organismos internacionais quanto a elaboração das políticas educacionais. Essas reestruturações, entre outros objetivos, visam satisfazer as demandas do mercado capitalista e da política neoliberal com seu projeto de Estado mínimo, que busca a implementação do modelo gerencial na educação, o fortalecimento das parcerias público-privada e a privatização da escola pública.

Por sua vez, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), é resultado da intensa interferência de grupos econômicos na definição de suas diretrizes e das políticas públicas em que sua implementação na educação básica vem se realizando por meio de diversas estratégias, e uma delas é a utilização da BNCC como matriz para elaboração das avaliações externas.

Assim, o trabalho em tela, pretende responder ao seguinte questionamento: como a reforma do Sistema de Avaliação Básica (Saeb) concorre para implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nos currículos das escolas públicas? Nesse sentido, frente a uma nova proposta de reforma do Saeb, este estudo tem por objetivo geral verificar como a reforma do Sistema de Avaliação Básica (Saeb) concorre para implementação da Base Nacional Curricular nos currículos das escolas públicas e como objetivos específicos: a) levantar os instrumentos normativos que propõem alterações ao Sistema Nacional de Avaliação Básica (Saeb) propostos nos anos de 2017 a 2021; b) identificar nos instrumentos normativos que implementam o novo Sistema de Avaliação da Educação Básica, as alterações referentes à implementação da BNCC nos currículos das escolas públicas.

O trabalho está estruturado em quatro partes. Na primeira, tecemos uma breve consideração sobre os procedimentos metodológicos utilizados para realizar o estudo. Na segunda parte discutimos como a política de avaliação da educação brasileira se configura

frente às ideias neoliberais e a lógica de mercado. A terceira parte é dedicada aos resultados e discussões do estudo, e por fim, em nossas considerações finais, reforçamos nossas percepções acerca dos achados da pesquisa.

METODOLOGIA

Este estudo é de natureza qualitativa, apresenta caráter descritivo e explicativo e teve como instrumentos de investigação a revisão de literatura e análise de documentos normativos de políticas públicas educacionais. Com objetivo de verificar como a reforma do Sistema de Avaliação Básica (Saeb) concorre para implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas escolas públicas, realizamos um levantamento dos principais instrumentos normativos que propõem alterações ao Sistema de Avaliação Básica (Saeb) editados nos anos de 2018 a 2021 e buscamos identificar nesses instrumentos, as alterações propostas com a finalidade de implementar a BNCC nos currículos das escolas públicas.

Concentramos nossa análise em dois documentos normativos que dialogam entre si e se constituem em fundamentos da reestruturação do Saeb: O Decreto nº 9.342 de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, e a Portaria do Ministério da Educação nº 10, de 8 de janeiro de 2021, que estabelece os parâmetros e fixa as diretrizes que implementam o Saeb.

A leitura e análise desses documentos levou em consideração o contexto histórico e sociopolítico em que eles foram produzidos. Como categorias de análise elegemos os termos: Base Nacional Comum Curricular e avaliação educacional externa. Por meio da análise de conteúdos buscamos identificar como a construção dos significados e das interpretações dessas categorias, conjugadas com outros termos presentes no Decreto nº 9.3442 de 29 de junho de 2018 e na Portaria do Ministério da Educação nº 10, de 8 de janeiro de 2021, evidenciam a maneira pela qual a reforma do Sistema de Avaliação Básica (Saeb) concorre para implementação da Base Nacional Curricular nas escolas públicas brasileiras.

O NEOLIBERALISMO E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB E A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR NA ROTA DO MERCADO

O papel que o Estado brasileiro³ desempenha na sociedade passou por diversas transformações ao longo da história do Brasil e essas transformações são fruto das mudanças

³ Adotamos a definição de Estado defendida por Höfling (2001), para quem o Estado é um conjunto de órgãos ou instituições públicas responsáveis pela satisfação das necessidades de um povo (saúde, educação, segurança etc) e

no modo de produção desenvolvido pelos homens na sociedade. A relação entre Estado e sociedade é dialética e sempre reflete as contradições da relação público-privado, que tem em sua gênese a matriz econômica (SOUZA, 2012).

O Estado capitalista, ao contrário de outras formas de Estado que o antecederam (Estado feudal e Estado Absolutista, patrimonialista), se caracteriza pelo fato de que o controle do poder econômico pela classe dominante (burguesia) ocorre por meio de mecanismos de mercado, via expropriação da classe trabalhadora. Nesse sentido, Carnoy (1982) apoiado nos estudos marxista, afirma que “[...] o Estado capitalista é a resposta à necessidade de mediar o conflito de classe e manter a ‘ordem’, uma ordem que reproduz o domínio econômico da burguesia [...]” (CARNOY, 1984, 21).

A partir dessa proposição, podemos inferir que o Estado capitalista não surgiu como uma resposta aos anseios do povo, como um representante dos interesses coletivos. Ao contrário, o Estado capitalista é o instrumento de um determinado grupo social, usado para assegurar seus próprios privilégios.

De acordo com Coutinho (2006, p. 85):

[...] O Estado Brasileiro foi sempre dominado por interesses privados. Decerto, isso caracteriza o Estado capitalista em geral, não sendo uma singularidade de nossa formação estatal; mas esse privatismo assumiu aqui traços bem mais acentuados do que em outros países capitalistas. Sempre que há uma dominação burguesa com hegemonia, o que ocorre nos regimes liberal -democráticos, isso implica a necessidade de consensos da classe dominante às classes subalternas, dos governantes aos governados. Portanto, nesses casos, o Estado - ainda que, em última instância, defenda interesses privados - precisa ter também uma dimensão pública, já que é preciso satisfazer demandas das classes trabalhadoras para que possa haver o consenso necessário à sua legitimação [...]

Conforme essa assertiva, embora a privatização (apropriação) do Estado seja uma característica dos Estados capitalistas, no Brasil, esse privatismo tem uma especificidade: em diversos momentos da hegemonia burguesa, foi necessário haver consensos entre governantes e governados, o que demandou do Estado o papel não só de atender os interesses privados, como também atender as demandas das classes populares.

Dessa forma, vemos que o Estado é igualmente constituído por um conjunto diverso de pessoas unidas por valores e objetivos comuns, cuja atuação pode gerar o consenso. Visto por

realizar as funções do Estado, que são as funções legislativas (elaborar leis), executivas (executa as leis e políticas públicas propostas) e judiciário (fiscaliza a aplicação das leis). O Estado é uma instituição permanente, uma vez que o mesmo se materializa nos órgãos que constituem a administração pública. Como exemplo de Estado podemos citar o Estado Brasileiro.

esse ângulo, corroboramos com o mesmo pensamento de Gramsci ao afirmar que o “[...] Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]” (GRAMSCI, 2000, p. 331). Partindo dessa premissa, podemos inferir que as políticas públicas são os principais mecanismos do Estado para atender as demandas dos mais diversos grupos da nossa sociedade, na tentativa de assegurar os direitos sociais e diminuir as desigualdades.

No que se refere às políticas educacionais, inicialmente cabe salientarmos que “[...] qualquer estudo do sistema educacional não pode ser separado de alguma análise implícita ou explícita dos propósitos e do funcionamento do setor governamental” (CARNOY, 1984, p. 19). Logo, qualquer análise que se faça sobre uma política educacional, precisa considerar o contexto político-ideológico do governo vigente. Afinal, a educação enquanto função do Estado, serve para assegurar e legitimar as ideias, os princípios e os valores da classe que o domina (CARNOY, 1984).

As políticas públicas são reflexos das condições socioeconômicas do momento histórico em que foram idealizadas e traduzem o discurso dos grupos políticos que atuaram na sua elaboração. Essas políticas são o principal instrumento utilizado pelo Estado para implantar as ações que vão materializar esses direitos na vida cotidiana dos cidadãos. Para Höfling (2001, p. 31) políticas públicas “[...] é o Estado implementando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para os setores específicos da sociedade”. Nesse sentido, podemos perceber que uma política pública é a materialização das propostas de um governo⁴ planejadas para atender as demandas da sociedade.

Atualmente, as políticas educacionais, assim como outras políticas públicas, desenvolvidas pelo Estado capitalista, são pensadas e gestadas à luz dos princípios do neoliberalismo. Conforme Gentili (2008), podemos definir neoliberalismo como uma corrente ideológica que sustenta a ideia de que o desenvolvimento de uma sociedade requer a absoluta liberdade de mercado e mínima participação do estado na economia e nas políticas sociais.

Para os neoliberais apenas o mercado ou a livre iniciativa é capaz de atender de forma satisfatória as demandas sociais e por esse motivo, utilizam-se de diversos argumentos que estão concatenados para justificar a adoção de políticas neoliberais na educação. Segundo os defensores do neoliberalismo, um estado protecionista e comprometido com questões coletivas está muito mais propenso a degingolar a ascensão de governos autoritários. Por essa razão, os

⁴ Política de estado é diferente de política de governo. A primeira deve ter caráter permanente, enquanto a segunda, em regra, pode se extinguir com os governos que as implementaram.

neoliberais argumentam a necessidade do Estado conceder ao mercado ou a livre iniciativa a responsabilidade sobre os serviços essenciais que estão sob a tutela do Estado, a exemplo da educação (GENTILI, 2008).

Para os neoliberais a crise da qualidade da educação decorre da improdutividade dos processos pedagógicos, o que significa dizer que não só os professores são mal preparados, como a máquina pública não consegue gerir os recursos para ofertar uma educação de qualidade aos usuários. Nesse sentido, a crise da educação não está relacionada a questão da democratização, ou seja, do acesso e permanência à escola, mas se trata de uma crise gerencial, ou melhor, é uma crise gerada pela incapacidade do Estado em gerenciar as políticas públicas (GENTILI, 2008).

Para resolver a crise na educação, os neoliberais argumentam que é preciso introduzir instrumentos que permitam mensurar a eficiência, a produtividade e a eficácia dos processos pedagógicos na escola, e isso requer a adoção da mesma lógica administrativa ou gerencial usada pelo mercado. Essa ideia encontra respaldo nos estudos desenvolvidos por Afonso (2000) para quem:

Uma das características das políticas neoliberais tem sido a promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do Estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços, transformando os utentes em clientes, privatizando, adotando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e subordinando os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência. [...] (AFONSO, 2003, p.39).

Nessa linha de pensamento observamos que, todos os argumentos utilizados pelos neoliberais têm por objetivo o enxugamento do Estado por meio da retirada da responsabilidade do mesmo no que se refere a implementação das políticas educacionais e de sua responsabilidade com prestação de uma educação pública, gratuita e com qualidade. Por meio do argumento da qualidade, os neoliberais promovem o discurso de que o que é público é inferior ao privado e que só o mercado é capaz de resolver os problemas que precarizam a educação pública brasileira.

Sobre essa questão Barroso (2005) assinala que:

Este ‘encorajamento do mercado’ traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (‘globalização’); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referências para a ‘modernização’ do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização (BARROSO, 2005, p. 741).

Assim, é preciso deixar que a mão invisível do Estado atue para modernizar a educação ofertada pelo setor público, por meio da implementação das leis de mercado. É importante salientar, que o sistema capitalista tem se mostrado hábil e diversificado em sua capacidade de se adaptar e incorporar as características e necessidades sociais decorrentes das crises originárias do próprio sistema. Por essa razão, atualmente, com a reestruturação do neoliberalismo, o Estado - nação, perdeu terreno para novos atores políticos que atuam em escala global e interestatal pautando as políticas econômicas e sociais dos Estados capitalistas (BORON, 1999).

De acordo com Boron (1999) hoje, os “novos Leviatãs”, grandes empresas (conglomerados) assumem o protagonismo da agenda global, causando intencionalmente desequilíbrios nos modelos de democracia dos países em desenvolvimento, para fortalecer os mercados e garantir o lucro das grandes empresas.

Em paralelo a esses mercados-nações, as agências e organismos internacionais também atuam de forma sistemática para consumir o modelo de gestão neoliberal na educação. Dentre esses organismos, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Banco Mundial, são os que mais atuam e influenciam a elaboração das políticas educacionais nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil.

Conforme Afonso (2003, p. 41) a OCDE “[...] é vista como mais determinante no desenvolvimento dos respectivos sistemas educativos e na disseminação de orientações e categorias organizacionais e curriculares do que os factores internos a cada um dos diferentes Estados-nação [...]”. Cabe salientar que a OCDE é signatária da ideologia do livre mercado (OCDE, 2011), logo, os princípios neoliberais, pautam as agendas, os programas e os projetos que ela propõe para as políticas públicas, e que devem ser implementadas tanto pelos países que integram essa organização, quanto pelos que pretendem nela ingressar.

Ingressar na OCDE é um desejo de diversos países subdesenvolvidos, pois pertencer a essa organização pode atrair investimentos e fortalecer a economia desses países. Contudo, para fazer parte desse grupo seletivo, os países precisam cumprir uma série de requisitos e um deles se refere aos índices de qualidade da educação. Aliado da OCDE, o Banco Mundial também tem interesse em investir nos países em desenvolvimento e os sistemas de ensino são a área mais cobiçada por esse banco (SILVA, 2014). Por essa razão, assim como a OCDE, o Banco

Mundial, também, é um dos grandes responsáveis pelas diretrizes que orientam a formulação de políticas educacionais no mundo.

Uma das diretrizes idealizadas pela OCDE para formulação de políticas educacionais é a criação dos indicadores de avaliação da qualidade do ensino. Dessa forma, os países signatários da OCDE e os que almejam nela ingressar, buscam implementar em seus sistemas de avaliação educacionais os indicadores de gestão da qualidade, com a finalidade de figurarem nas melhores posições do ranking educacional elaborado pela supracitada organização. No Brasil, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, foi uma resposta aos interesses da OCDE.

Em compasso com os organismos internacionais, as grandes empresas e fundações, destacam-se como protagonistas na elaboração das políticas públicas. A Base Nacional Comum do Ensino Médio é um exemplo claro de como o setor privado vem se apropriando do debate público e pautando a agenda neoliberal, ao mesmo tempo em que vende o discurso de que a BNCC foi fruto do amplo debate entre o Estado e a sociedade civil.

De acordo com Fávero, Centenaro e Bukowski (2021, p.1691):

[...] a retórica reforça que a BNCC é uma base de direitos que contempla um texto plural e contemporâneo, constituído de forma democrática e colaborativa. Porém, ao delinear o processo de elaboração e implementação, identificamos uma verticalização e uma centralização, pois a Base se constituiu por meio de um plano de orientação e monitoramento [...].

Assim, podemos inferir que a BNCC foi elaborada para atender aos moldes de gestão neoliberal, assegurando por meio das estratégias, controle e monitoramento do que deve ser ofertado em termo de política curricular e financiamento para as escolas públicas.

Contudo, ao contrário do que possa parecer, a BNCC não se difere de outras políticas de intervenção curriculares elaboradas pelo Estado brasileiro. Em estudos realizados sobre a BNCC, Fávero, Centenaro e Bukowski (2021), concluíram que,

[...] a BNCC representa uma reedição de modelos e que está permeada pelas racionalidades técnicas de Estado e mercado em razão de três aspectos principais: (I) é um currículo nacional padronizado, tendo o Estado como agente legitimador, porém com grande interferência de grupos empresariais; (II) insere a estandardização do conhecimento e da experiência por meio da abordagem das competências, da prescrição curricular e da ênfase em aprendizagens básicas; (III) atribui ao professor apenas a função técnica de aplicar e aferir competências, aumentando o controle e a responsabilização por meio das avaliações padronizadas (FÁVERO; CENTENARO; BUKOWSKI, 2021, p. 1691-1692).

Desse modo, vemos que a construção da BNCC por estar alicerçada no modelo de racionalidade técnica do Estado⁵, não permite que as singularidades socioculturais e econômicas sejam evidenciadas, pois nesse modelo de gestão deve-se apenas seguir o que está prescrito. Além disso, ao implantar o ensino por competência, a BNCC satisfaz uma demanda do setor privado que almeja um contingente de trabalhadores aptos e dóceis na realização das tarefas. E nesse contexto, cabe ao Estado ter controle desse projeto civilizatório.

Destarte, tanto o IDEB quanto a BNCC são políticas de avaliação criadas para atender as demandas do mercado, legitimar o discurso neoliberal e perpetuar a ideologia da classe dominante.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A metodologia utilizada neste estudo foi a análise de documentos. Com o objetivo de verificar como a reforma do Sistema de Avaliação Básica (Saeb) concorre para implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas escolas públicas, realizamos um levantamento dos principais instrumentos normativos que propõem alterações ao Sistema de Avaliação Básica (Saeb) editados nos anos de 2018 a 2021 e buscamos identificar nesses instrumentos, as alterações propostas com a finalidade de implementar a BNCC nos currículos das escolas públicas.

Concentramos nossa análise em no Decreto nº 9.342 de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, e na Portaria do Ministério da Educação nº 10, de 8 de janeiro de 2021, que estabelece os parâmetros e fixa as diretrizes que implementam o Saeb.

O sistema de avaliação da educação brasileira passou por diversas mudanças ao longo de sua criação. Todas essas mudanças tinham por objetivo modernizar o sistema avaliativo a fim de adequá-lo ao contexto socioeconômico do país. O Novo Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, ou Novo Saeb, tem como principal objetivo adequar o processo de avaliação externa às mudanças implementadas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a reestruturação do ensino médio.

⁵ Corroboramos com a mesma percepção de Gasparelo; Schneckenberg (2017) para quem a “A perspectiva da racionalidade técnica pressupõe então, que a realidade social pode ser encaixada em esquemas preestabelecidos, não havendo complexidades, singularidades, incertezas e conflitos de valores [...]” (Gasparelo; Schneckenberg, 2017, p. 1122). Dessa forma, entendemos por racionalidade técnica do Estado o processo ideológico de compreensão da realidade social como algo neutro, apartado dos elementos socioculturais e políticos que organizam e definem a vida na polis.

A Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº 9.432 de 29 de junho de 2018, determina que a avaliação da educação no Brasil será orientada pela BNCC e que o Ministério da Educação será o órgão responsável por coordenar as ações da política de avaliação. Conforme esse decreto:

Art. 8º Cabe ao Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep:
 I - implementar os procedimentos estabelecidos neste Decreto;
 II - definir a concepção pedagógica das avaliações e dos exames;
 III - definir a metodologia de aplicação e aferição dos resultados das avaliações e dos exames; e
 IV - editar as normas complementares necessárias ao cumprimento do disposto neste Decreto (BRASIL, 2018, p. 2).

Diante dessa determinação, o Ministério da Educação editou a Portaria nº 10, de 08 de janeiro de 2021, que estabelece as diretrizes que estruturam o planejamento e a execução do Novo Saeb. Essas diretrizes abrangem as redes de ensino pública e privada da educação básica e têm até o final de 2026 para serem implementadas. No quadro abaixo apresentamos uma síntese comparativa entre o modelo anterior e o atual Saeb.

QUADRO 1: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS DO SAEB

OBJETOS DE MUDANÇA	ANTIGO SAEB	NOVO SAEB
Nomenclatura dos exames	- Avaliação Nacional do Rendimento escolar (Anresc) - Prova Brasil; - Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb); - Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); - Exame Nacional do Ensino Médio - Enem	Saeb (Reúne todas as nomenclaturas do antigo Saeb)
Redes de ensino	Pública - Obrigatória (Censitária) Privada - Facultativa (amostral)	Pública - Obrigatória (censitária) Privada - Facultativa (amostral)
Público-alvo	- Prova Brasil: 3º, 5º e 9º ano do ensino fundamental (Censitário); - Aneb - 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio (amostral); - ANA- 3º ano do ensino fundamental (Censitário); - Enem - concluintes ou egressos do ensino médio (voluntário)	Censitário para todos os anos da educação básica (Da educação infantil ao ensino médio)

Periodicidade	- Prova Brasil: bianual; - Aneb: bianual - ANA: bianual - Enem: anual	Anual
Formato/suporte do exame	Impresso	Impresso (Até 4º ano do ensino fundamental), com possibilidade de exames no formato eletrônico (a partir do 5º ano do ensino fundamental)
Áreas do conhecimento	Prova Brasil: Português e Matemática Aneb: Português e Matemática ANA: Português e Matemática Enem: todas as áreas do conhecimento	Todas as áreas do conhecimento
Matriz de referência	Matriz do Saeb	Base Nacional Comum Curricular

Fonte: Elaborado pelas autoras inspirada na Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021/ Site eletrônico Saeb/Inep: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso: 12 out 2022.

Da síntese acima podemos verificar que as mudanças mais significativas no sistema de avaliação brasileiro são: a ampliação do público-alvo dos exames ou avaliação externa, a mudança na matriz de referência; e os exames censitários para as escolas privadas. Entre outras, interpretações e constatações, podemos inferir que essas mudanças podem significar uma possível acentuação do modelo gerencialista de gestão da educação, cujas premissas se sustentam na política de padronização curricular, no uso das avaliações externas como instrumento de aferição de qualidade, e na estruturação de um sistema de metas que visa beneficiar e responsabilizar os atores da educacionais pelos resultados apresentados (PRADO, 2011).

O Novo Saeb mantém o caráter censitário da avaliação, contudo no modelo anterior os exames eram realizados ao final de cada ciclo do ensino fundamental (3º, 5º e 9º anos) e do ensino médio (3º ano), agora, passará a ser aplicado para todos os anos da educação básica. Quanto a inclusão da educação infantil no Novo Saeb, embora careça de mais aprofundamento por parte do Ministério da Educação, cabe destacar que, o que se sabe até agora, é que a essa etapa da educação básica, será avaliada por meio de questionários eletrônicos respondidos pelos professores e equipe técnico-pedagógica das escolas.

O ensino médio, é a etapa da educação básica em que o Novo Saeb é mais incisivo. Isso porque, de acordo com a Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), embora voluntário, passará a ser aplicado todos os anos. Esse exame continua com os objetivos de avaliar o desempenho dos estudantes e possibilitar o acesso ao ensino

superior, mas a mudança na formatação dos exames além de atender a BNCC precisam estar alinhados com a proposta de itinerário formativo trazidas pela reforma do ensino médio.

No que se refere a matriz de referência, antes o Saeb tinha uma matriz própria que era utilizada como parâmetro para análise de proficiência em Português e Matemática. No novo Saeb a matriz de referência é a BNCC e todas as quatro áreas de conhecimento (Linguagem, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências e Ciências Humanas) passarão a ser cobradas nos exames.

Além disso, a Portaria ME nº 10, de 8 de janeiro de 2021, sinaliza que a nova nova matriz do Saeb pode ser adequada, de modo que contemple além da BNCC, as Diretrizes Curriculares Nacionais- DCNs e os currículos estaduais dos ensinos fundamental e médio, como podemos verificar na referida portaria:

Art. 5º O Saeb passará por ajustes técnico-pedagógicos com vistas a implementar os avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio.

[...]

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, 2021, p. 2).

Da leitura desses dispositivos, inferimos que, ao sinalizar a possibilidade de haver diálogos entre os currículos das redes estaduais e a BNCC, pretendem-se reforçar a retórica de que, a matriz do Novo Saeb poderá ser elaborada de forma colaborativa e democrática, como muitos acreditam que foi a construção da BNCC. Nesse sentido, a nosso ver, as novas diretrizes do Saeb, terão um processo de elaboração tal qual a BNCC, desconsiderando o contexto e as peculiaridades das escolas, a formação dos professores e os aspectos socioeconômicos dos estudantes (FÁVERO; CENTENARO; BUKOWSKI, 2021).

Dentre os exames do antigo Saeb, a Prova Brasil sempre teve o maior destaque no cenário educacional brasileiro, porque os resultados de proficiência em Português e Matemática aferidos nesse exame são somados aos dados de fluxo escolar (aprovação, retenção e abandono) para compor o IDEB. Esse índice tem sido o principal instrumento utilizado pelo Estado para exercer seu papel de avaliador da qualidade da educação básica. Como afirma Afonso (2001, p. 26):

[...] presença do Estado-avaliador ao nível do ensino não-superior expressa-se sobretudo pela promoção de um ethos competitivo que começa agora a ser mais

explícito quando se notam, por exemplo, as pressões exercidas sobre as escolas nos níveis de ensino acima referidos (ensinos fundamental e médio no Brasil) através da avaliação externa (exames nacionais, provas aferidas ou estandardizadas e estratégias de presença mais assídua de agentes da Inspeção Geral da Educação enquanto órgão central do Ministério da Educação), e através do predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos [...].

Na função de avaliador, o papel do Estado é definir objetivos e metas, cobrar resultados e responsabilizar os agentes públicos e atores educacionais, exercendo, desta forma, um controle sistemático na esfera política, econômica e social. Nesse sentido, o Estado poderá lançar mão de diversos artifícios para compelir as instituições que o compõem a implementarem agendas, programas e políticas.

No que diz respeito à BNCC, podemos perceber que o Estado vem desenvolvendo, desde o momento em que a base foi aprovada, medidas para assegurar sua implementação. E, certamente, a mais enérgica dessas medidas vem com o Novo Saeb, pois com ele, a BNCC passa a ser a matriz fundamental de referência para elaboração da avaliação externa, um dos elementos de composição do IDEB, que, a partir da efetivação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), pela Lei nº. 14.113, de 25 de janeiro de 2020 será um indicador essencial para repasses de recursos da União para os estados e municípios. Isso porque, de acordo com a Novo Fundeb:

Artigo 5º

[...]

III - complementação-VAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei (BRASIL, 2020).

Conforme essa nova regra, o Fundeb implementa um novo critério⁶ para distribuição de recursos da União para educação, o Valor Aluno Resultado - VAAR. Por esse novo critério, dos 23% da complementação da União, pouco mais de 2% serão repassados para os estados e municípios de acordo com os indicadores de desempenho dos estudantes. Isso pode fomentar um cenário de concorrência e disputa entre os estados e municípios, que por sua vez poderão cobrar ainda mais dos gestores e professores resultados que coloquem suas escolas na

6 Os outros dois critérios são: VAAF - Valor Aluno Ano Fundeb e, VAAT - Valor Aluno Ano Total.

vanguarda pela disputa pelos recursos. Isso coaduna com a reflexão proposta por Barroso (2005) quando diz que:

[...] os critérios e opções de financiamento deixam de ser objecto de uma planificação que traduza escolhas políticas definidas pelo Estado e passam a ser confiados à ‘mão invisível’ do mercado em função de objectivos de eficácia, qualidade e excelência definidos de maneira unívoca pelas regras da concorrência (BARROSO, 2005, p. 742).

A ideia de concorrência é a estratégia de gestão mais selvagem do neoliberalismo, porque coloca sobre as instituições e os sujeitos a responsabilidade de sozinhos, traçar as melhores estratégias para alcançar resultados, buscar a excelência a qualquer custo, e arcar com as consequências de sua escolha.

O novo critério de financiamento, baseado nos indicadores de qualidade aferidos por meio dos exames, poderá fomentar disputas entre as escolas e dificultar a luta dos movimentos sociais de educadores pela defesa da escola pública. Essa realidade revela que “[...] as contradições do sistema educacional diminuem o potencial mediador da escola. A escola é mediadora por causa da luta de classes na produção, mas, sendo mediadora, ela própria torna-se parte da luta de classes” (CARNOY, 1984, p.85).

Frente a essa análise, percebemos que ao definir a BNCC como a matriz fundamental de referência do Saeb, o Estado avaliador fecha o cerco, e impõe às escolas a implementação da BNCC. Contudo, não há garantias de que essa imposição traga resultados positivos para os sistemas educativos, pois, os desempenhos dos estudantes nos exames também refletem o capital cultural de suas famílias, o contexto socioeconômico em que estão inseridos e as suas subjetividades. Esses fatores não são levados em consideração nem pelo IDEB nem pela BNCC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o objetivo proposto neste estudo, buscamos verificar como a reforma do Sistema de Avaliação Básica (Saeb) concorre para implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas escolas públicas, por meio da análise do Decreto nº 9.342 de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, e a Portaria do Ministério da Educação nº 10, de 8 de janeiro de 2021, que estabelece os parâmetros e fixa as diretrizes que implementam o Saeb.

Percebemos que uma das principais mudanças do Saeb propostas nesses documentos se refere a aplicação da BNCC como matriz de referência para elaboração dos exames ou

avaliações externas. Podemos inferir que a reforma do Saeb contribui para a implantação da BNCC nas escolas públicas à medida em que as diretrizes desse documento se constituem no substrato para elaboração das avaliações externas e estas por sua vez, são um dos elementos que compõem o IDEB.

Nesse sentido, à luz dos estudos realizados por Afonso (2003), Carnoy (1984) e Barroso (2005), Coutinho (2006) e Gentili (2008) verificamos que essa reforma consolida o modelo gerencialista neoliberal e aprofunda a racionalidade técnica do Estado, podendo afunilar ainda mais a concorrência entre as escolas e responsabilização de gestores e professores pelos indicadores educacionais e repasses de recursos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional. In: **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 75, agosto/2001. p. 15-32. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. In: **Rev. Bras. Educ. [online]**. 2003, n.22, pp.35-46. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n22/n22a05.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

BORON, Atilio. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?** RJ: Vozes; Buenos Aires: Clacso; RJ: UFRJ, 1999.

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Pública. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. p. 725-751. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9432.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 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. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-Inep-010-2021-01-08.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CARNOY, Martin. Educação, Economia e Estado: base e superestrutura: relações e mediações. São Paulo: Autores Associados, 1984.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In LIMA, Júlio César F.; NEVES, Lúcia M. W. (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

FÁVERO, Altair Alberto. CENTENARO, Junior Bufon. BUKOWSK, Chaiane. Uma revolução controlada? A BNCC como política de centralização. In: **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 1676-1701, out. /dez. 2021. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GASPARELO, Rayane Regina Scheidt. SCHNECKENBERG, Marisa. Formação continuada de professores: racionalidade técnica versus desenvolvimento profissional. In: **RPGE– Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v.21, n. esp.2, p. 1119-1134, nov. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10185/7020>. Acesso em: 07 mai. 2023.

GRAMISC, Antonio. **Cadernos do cárcere**. RJ: Civilização Brasileira, Vol. 3. 2000.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (Org.). **Escola S. A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), 1996.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Caderno Cedes**. Ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022.

PRADO, Maurício Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. In: **Revista do Serviço Público**, nº 62. vol. 3, p. 261- 279, jul/set. 2011. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/72/71>. Acesso em: 07 mai. 2023.

SILVA, Maria Abádia. Dimensões da política do Banco Mundial para a educação básica pública. In: SILVA, Maria Abádia; CUNHA, Célio da (orgs). **Educação Básica: Políticas, avanços e pendências**. Campinas – SP, Autores Associados, 2014.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. O significado do público na Oferta Educacional Estatal: um pressuposto na realização do Direito. In: **Revista Educação e Políticas em Debates**. V.1, n.1, -jan. /jul, 2012. p. 16-35 Link: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19251/1117>. Acesso em: 16 nov. 2022.