

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB) COMO POLÍTICA PÚBLICA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

CARDOSO, Liliane Barros de Almeida ¹
CARVALHO, Vinicius Nogueira Alves ²

RESUMO:

Esse texto faz parte dos estudos realizados na Iniciação Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Goiás (ICT/UEG), com o projeto intitulado “O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como Política Pública de Regulação da Educação Básica no Brasil”. Nesse contexto, busca-se compreender de maneira mais aprofundada a regulação e suas formas de controle das instituições de ensino da educação básica no Brasil. Desde a implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1990, os órgãos oficiais têm utilizado esse sistema como mecanismo de controle, especialmente da prática pedagógica dos professores. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo. Foi fundamental para a compreensão e o sentido da investigação a leitura de artigos científicos, dissertações de mestrados e teses de doutorados, e a análise de documentos de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Foram encontradas muitas produções que demonstram análises profícuas sobre o SAEB e suas repercussões no cotidiano da educação básica. O estudo evidencia a utilização do SAEB como instrumento de controle utilizado pelos órgãos oficiais, para atender interesses específicos, o que caracteriza o estreitamento do currículo, da prática docente e da formação dos estudantes.

PALAVRAS-CHAVE: Sistemas de avaliação; mecanismo de controle; educação básica; prática docente.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho investiga as repercussões do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) na prática pedagógica dos professores e como esse sistema tem sido utilizado pelos órgãos oficiais como mecanismos de controle da prática docente. Além do mais, busca compreender os desdobramentos do SAEB na formação dos estudantes, que estão sujeitos a uma formação estreita e técnica.

¹ Professora no curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG/Câmpus Central/UnU Jaraguá, Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UEG/Unu Inhumas. liliane.cardoso@ueg.br.

² Graduado em Licenciatura em Pedagogia, Bolsista Programa de Voluntários de Iniciação Científica (PVIC/UEG), UEG, Câmpus Central/UnU Jaraguá, vn525828@gmail.com

Resultado de uma pesquisa de Iniciação Científica e Tecnológica (ICT/UEG), o trabalho identificou alguns efeitos colaterais que esses mecanismos de controle têm trazido para a prática docente e para a formação dos estudantes. Devido a constante pressão por resultados nas avaliações padronizadas, os professores têm voltado suas práticas para “treinar” os estudantes para os testes, fazendo com que haja maior preocupação com os resultados deixando o processo em segundo plano. De acordo com Freitas (2014), devido o SAEB avaliar apenas duas áreas do conhecimento (português e matemática), os professores passam a dedicar maior atenção para esses componentes curriculares em detrimento dos demais, o que leva ao estreitamento do currículo e da formação dos estudantes.

2 METODOLOGIA

Para compor a pesquisa utilizou-se da abordagem qualitativa e pesquisa bibliográfica, buscando estudos já realizados, que abordassem a temática em foco: o Sistema de Avaliação da Educação Básica. Para tanto, foi necessária a busca, leitura e estudo de artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorados que versassem sobre o SAEB e suas repercussões na educação básica. A análise documental também foi primordial para o estudo, para tanto, buscou-se documentos de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na medida em que, ambos organismos, em especial o BM, recomenda para os países em desenvolvimento a implementação de sistemas de avaliação para monitoramento e fiscalização dos sistemas de ensino.

Para aprofundar a análise, foi realizada uma observação participante em escolas selecionadas no município de Jaraguá, onde o pesquisador acompanhou o cotidiano escolar e as práticas pedagógicas dos professores. Essa observação permitiu compreender de forma mais prática e direta como o SAEB influencia o ambiente escolar e as estratégias de ensino. As notas de campo coletadas durante a observação foram analisadas em conjunto com os dados dos estudos e da análise documental, proporcionando uma visão abrangente e multifacetada do objeto de investigação.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Entre as indicações do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, se encontra recorrentemente nos documentos elaborados por esse organismo a recomendação para que os países parceiros implementem sistemas de avaliação em larga escala, com a finalidade de monitorar os seus sistemas de ensino. Porém, a implementação de tais sistemas, tem causado efeitos extremamente negativos para a formação dos estudantes e para as práticas educativas dos professores. A atenção dessas avaliações restritas a português e matemática, acaba tendo como consequência o estreitamento do currículo escolar. Áreas do conhecimento que são essenciais para a formação humana, crítica e reflexiva dos estudantes (Geografia, História, Artes, Educação Física, Ciência) deixam de ganhar a atenção necessária dentro das salas de aula. Sendo assim, professores passam a direcionar suas práticas com maior ênfase para português e matemática, visto que, são pressionados para prepararem os estudantes para as avaliações que ocorrem anualmente (Freitas, 2012). Definitivamente é um controle de fora para dentro. Para tanto, o processo de ensino e aprendizagem se torna um treinamento/preparo para as avaliações externas (Freitas, 2014).

Referente ao Banco Mundial (BM), segundo Tommasi (1996, p. 199) “[...] os projetos que este organismo está financiando no Brasil refletem de forma fiel as orientações de ação estabelecidas pelo Banco em nível mundial”. A implementação de sistemas de avaliações em larga escala, o apostilamento das redes (utilização prioritária do livro didático), redução de gastos no ensino público, capacitação em serviço de professores (de preferência na modalidade EAD), são componentes presentes nas políticas educacionais financiadas pelo Banco (Tommasi, 1996). Esses componentes são encontrados tanto nas políticas do Ministério da Educação, como em políticas elaboradas pelas secretarias estaduais e municipais de educação. Portanto, todo esse conjunto de políticas educacionais passa a compor muito mais um “pacote economicista” que impacta de forma drástica o trabalho docente, influenciando diretamente o seu planejamento.

Portanto, a qualidade educacional passa a ser definida exclusivamente e unicamente pelos resultados quantitativos das avaliações em larga escala. A partir dos indicadores quantitativos relativos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

e através dos dados coletados pelo SAEB, vai se criando no imaginário social certa concepção numérica de qualidade educacional. Assim, as avaliações externas e os indicadores de qualidade são percebidos como fontes confiáveis e únicas para aferir a qualidade da educação pública e o trabalho desenvolvido pela escola. Porém, os resultados das avaliações externas são questionáveis e não podem ser utilizados como retrato fiel da qualidade (Almeida, Dalben, Freitas, 2013).

Testes padronizados, quantificáveis, restritos a dados e médias numéricas, por si só não conseguem dar conta da complexidade do trabalho educativo, dos diversos fatores que pesam sobre a aprendizagem dos estudantes e as diversas implicações que atravessam o trabalho docente e os sistemas de ensino. Portanto, por mais que sejam divulgados socialmente como “indicadores de qualidade”, esses instrumentos de avaliação e monitoramento da qualidade dos sistemas de ensino, não conseguem medir todas as implicações intrínsecas ao cotidiano das escolas. Por isso mesmo, devem ser questionados e problematizados para além dos resultados obtidos.

Em conformidade com Freitas (2016, p. 10), “É pela micropolítica da escola que a macropolítica se firma ou se perde”. Posto isto, percebe-se que as políticas educacionais elaboradas pelos órgãos oficiais (MEC e secretarias de educação), dependem do cotidiano das instituições para se efetivarem ou não apresentarem efeito sobre o processo de ensino e aprendizagem.

O destino promissor, ou não, dessas políticas dependem das relações estabelecidas no interior das escolas, pois “é no interior da escola que se joga o destino das políticas públicas maiores” (Freitas, 2016, p. 11). Portanto, as relações estabelecidas no interior das instituições se tornam interesse das políticas educacionais neoliberais, de forma a estabelecer mecanismo para fiscalização dessas relações, e também mecanismos que passam a controlar a gestão da escola, o trabalho docente e estreitar a aprendizagem dos estudantes.

O monitoramento das ações pedagógicas passa a ser frequente pelo poder público, portanto, gestores e professores passam a ter que prestarem contas das suas ações, no interior das instituições. Dessa forma, “[...] querem resolver os problemas da escola com mais controle e terminam por construir uma política de responsabilização autoritária e não participativa” (Freitas, 2016, p.10).

O trabalho docente está sendo pautado dentro da lógica de cobrança por resultados, com isso, os professores devem direcionar suas práticas pedagógicas a

tais resultados, caso contrário, podem sofrer penalizações profissionais e salariais. Princípios originários da administração e das empresas privadas passam a ser base das relações estabelecidas no interior das escolas, a pressa e preocupação para mostrar números, fazem com que as relações entre os profissionais se tornem superficiais, competitivas, tornando o individualismo uma estratégia para alcançar mais números.

Os desdobramentos das políticas educacionais no interior das instituições, interferindo diretamente no processo de ensino aprendizagem, pode acarretar significativas melhorias, tanto para o trabalho docente como para a aprendizagem dos estudantes, entretanto, as políticas educacionais pautadas pelo viés neoliberal, têm trazido outros desdobramentos dentro das escolas. Políticas essas que seguem à risca modelos universais e empresariais, desconsiderando as reais implicações de um processo complexo e com especificidades próprias.

Tais políticas estão reproduzindo modelos de escolas norte-americanas e essa reprodução está trazendo péssimos resultados para as escolas no Brasil (Silva, 2018). O que vem se intensificando nas últimas décadas é uma acentuada privatização das instituições públicas, com empresas privadas atuando diretamente dentro das escolas, e tomando decisões no âmbito público de ensino, exercendo um forte controle de fora para dentro das escolas.

O controle exercido de fora para dentro das instituições tem se dado a partir da implementação das avaliações em larga escala. Essas avaliações passaram a fazer parte da rotina das escolas na década de 1990 (Almeida, Dalben, Freitas, 2013). Em 1990, foi implementado pelo Ministério da Educação, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Década essa de forte influência dos organismos internacionais nas reformas educativas. Além do mais, Fernando Henrique Cardoso, se encontrava na Presidência da República, seu governo teve como base de suas ações os princípios do neoliberalismo.

Em 2007 foi também implementado pelo Ministério da Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que a partir do desempenho dos estudantes nas avaliações externas (SAEB), e do censo escolar, referente ao fluxo dos estudantes nos sistemas de ensino, calcula o índice das escolas, dos municípios, dos estados e do país. A partir do IDEB é traçado metas para os entes federados, e para as instituições de ensino.

De acordo com Mello e Bertagna (2020), por mais que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apresenta o IDEB como instrumento de análise e condutor das políticas, na prática este índice tem sido utilizado pelos entes federados para exigir resultados das escolas. Ainda de acordo com as autoras que questionam a quantidade de testes que os estudantes são submetidos a realizarem em um mesmo ano, testes estes internacionais, nacionais, estaduais e municipais.

Devido ao IDEB ter sido considerado um indicador de qualidade, a partir de sua implementação, os estados e municípios passaram a elaborar sistemas próprios de avaliação, fazendo com que as instituições de ensino dessem conta de atender às exigências de metas federais, estaduais e municipais. Para tanto, as metas estabelecidas, no sentido de atingir a média do IDEB, se tornam o centro da atenção (e preocupação) dentro das escolas. Sendo assim, gestores, professores, alunos, pais e a sociedade civil como um todo, passam a se preocuparem com a média da escola, do município, do estado e do país. Com isso, as relações que deveriam ser estabelecidas dentro da lógica de colaboração, em busca da aprendizagem dos estudantes, se tornam relações pautadas na busca desenfreada por números, números esses exigidos por todos, devido serem considerados a expressão da “qualidade total” da escola.

Os processos avaliativos são importantes para o processo de ensino e aprendizagem, visto que, direcionam o trabalho docente, possibilita ao professor rever metodologias, identificar dificuldades, diagnosticar os níveis de apropriação do conhecimento pelos estudantes, portanto, avaliar é preciso (Evangelista e Shiroma, 2011). Porém, “[...] a ênfase hipertrofiada nos instrumentos e mecanismos de avaliação tem produzido uma reorganização nas instituições educacionais [...]” (Evangelista e Shiroma, 2011, p.11).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, foi possível compreender como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) tem repercutido no cotidiano das escolas, em especial na prática pedagógica dos professores. Na medida que, devido às novas estratégias implementadas pelos órgãos oficiais, com o intuito de monitorar e controlar o trabalho docente, os professores tem constantemente modificado suas práticas em sala de

aula, com a finalidade de “treinar” os estudantes para atender os “padrões de qualidade”, estipulados e exigidos pelos órgãos oficiais. Nesse contexto, identificou-se, a pressão tanto dos órgãos oficiais, como de toda a sociedade civil, para que os docentes atinjam os resultados numéricos de aumento do IDEB, responsabilizando as escolas e professores como únicos responsáveis pelos resultados nos testes padronizados.

Dessa forma, percebe-se o quanto o SAEB tem impactado o funcionamento e o cotidiano das escolas, fazendo com que o trabalho docente e de gestores, se voltem para os resultados. Portanto, no centro do debate educativo a aprendizagem cedeu lugar para os resultados expressos nos indicadores numéricos de qualidade. O funcionamento e organização das escolas partem das necessidades das avaliações externas, e não da aprendizagem dos estudantes.

5 AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Pró Reitoria de Graduação e da Pró Reitoria de Pesquisa da UEG que proporcionou, por meio do Programa de Iniciação Científica Voluntária, a oportunidade para desenvolver esse estudo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011. Disponível em: jbalster,+Eneida127_160 (3).pdf.

FREITAS, L. C. de. Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 48-59, 2014.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

FREITAS, L. C. de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio-ago. 2016. Disponível em:
www.scielo.br/j/ccedes/a/RmPTyx4p7KXfcQdSMkPGWFy/?format=pdf&lang=pt.

MELLO, L. R. de; BERTAGNA, R. H. Tensões do SAEB e do IDEB para a educação de qualidade como direito. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 58, n. 58, p. 1-24, e-20950, out.-dez. 2020. Disponível em: *1981-1802-eq-58-58-e20950.pdf.

SILVA, S. P. da. Reforma educacional goiana: desdobramentos no currículo e nas práticas educativas. In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira (orgs.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar**. 1. ed. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. p. 131-150.

TOMMASI, L. de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, LIVIA DE; WARDE, MIRIAN JORGE; HADDAD, SÉRGIO (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996. p. 195-226.