

Os sistemas de avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

Los sistemas de evaluación de los estados de la región norte bajo el contorno del Estado evaluador

Adriana Cristina Furtado Idalino
Antonia Costa Andrade
Universidade Federal do Amapá-UNIFAP
Macapá - Amapá - Brasil

Resumo

O artigo objetiva analisar os Sistemas de Avaliação da região norte a partir das influências do Estado avaliador no contexto do neoliberalismo. Tratou-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, ancorada na perspectiva da Análise de Conteúdo (AC). As principais fontes analisadas são documentos oficiais nacionais que regulamentam o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a fim de problematizar a atuação da política educacional em avaliação, a partir das circunstâncias específicas, históricas e econômicas da região norte. O trabalho apontou considerações acerca dos resultados que consolidam os sistemas de avaliação dos estados da região norte, uma vez que, ainda que possuam sistemas próprios de avaliação, apresentam autonomia relativa nas suas matrizes curriculares, tendo em vista o atendimento ao currículo nacional, conforme as provas do SAEB.

Palavras-chave: Políticas de avaliação em larga escala; Região Norte; Estado avaliador.

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar los Sistemas de Evaluación de la región norte a partir de las influencias del Estado evaluador en el contexto del neoliberalismo. Fue una investigación bibliográfica y documental, anclada en la perspectiva del Análisis de Contenido (CA). Las principales fuentes analizadas son los documentos oficiales nacionales que regulan el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), con el fin de problematizar el desempeño de la política educativa en evaluación, desde las circunstancias específicas, históricas y económicas de la región norte. El trabajo señaló consideraciones sobre los resultados que consolidan los sistemas de evaluación de los estados de la región norte, ya que, si bien cuentan con sus propios sistemas de evaluación, tienen relativa autonomía en sus matrizes curriculares, con miras a cumplir con el currículo nacional, de acuerdo con las pruebas SAEB.

Palabras clave: Políticas de evaluación a gran escala; Región del norte; Estado evaluador.

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

Introdução

Nas últimas décadas as avaliações educacionais em larga escala têm feito parte dos debates acerca da educação nacional, uma vez que os resultados do desempenho escolar divulgados por meio das avaliações externas, realizadas em redes e sistemas de ensino, conduzem ao que é chamado de ranqueamento entre as escolas. Tais avaliações centram o seu foco no rendimento do aluno, bem como no desempenho e na competitividade dos sistemas de ensino. Nessa perspectiva, a avaliação em larga escala deixou de ser apenas um dos elementos para a composição de uma pauta a respeito da qualidade da educação no país para tornar-se o eixo da agenda educacional no Brasil no qual orbitam ações e demais processos de intervenções.

Neste sentido, no contexto do neoliberalismo, foram engendradas as políticas de avaliação em larga escala no Brasil, implementadas a partir da necessidade do Estado em compor um quadro que respondesse à ineficácia dos resultados do ensino na educação básica. Esse interesse já se manifestava desde a década de 1930, na forma de um esboço que se estruturou no final dos anos 80, com a formulação de um sistema nacional de avaliação.

No entanto, é na década de 1990 que, efetivamente, temos a avaliação da educação básica consolidada através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Esse sistema de avaliação em larga escala constitui um viés mais amplo de reformas na educação, sobretudo, inseridas no processo de reformas na concepção de Estado. No Brasil, esse processo de reestruturação do Estado foi alavancado no início do Governo Collor, em 1990, potencializado a partir de 1995, na gestão Fernando Henrique Cardoso que, por sua vez, seguiu a tendência mundial de utilizar a avaliação como eixo da política educacional. Essa tendência concretizou-se como política de Estado com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Como consequência, a prática da avaliação em larga escala foi amplamente massificada nos governos seguintes: Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

Assim sendo, na concepção do Estado, a avaliação externa tem como

principal objetivo 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 (BRASIL, 2013, p. 9).

Constata-se que os resultados da aprendizagem dos alunos podem ser quantificados, apontando, dessa forma, indicadores concretos para a “melhoria” da educação no país.

Para Freitas (2005), o sistema de avaliação foi constituído e as principais razões apontadas pelo Estado são “medir, avaliar e informar” como práticas necessárias para conferir e verificar resultados relacionados aos objetivos da educação nacional, bem como para “formar a consciência técnica”.

No momento seguinte, ‘medir, avaliar e informar’ foram práticas consideradas importantes para a instrumentação da racionalização, da modernização e da tutela da ação educacional. Logo a seguir, os motivos para recorrer a essas práticas se reportaram às tarefas de reajustar a regulação estatal e de criar uma cultura de avaliação no País (FREITAS, 2005, p. 7).

Nessa direção, o Estado formulou a Provinha Brasil (instituída pela Portaria normativa n. 10, de 24 de abril de 2007). Uma avaliação diagnóstica composta por testes de Língua Portuguesa e de Matemática elaborados pelo Ministério da Educação, visando a investigar as habilidades desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras. Avaliar o processo de alfabetização das crianças configura-se no gargalo para o Estado criar indicadores do tangenciamento da qualidade da educação no país.

Dessa forma, questionamos: Em quais perspectivas as políticas de avaliação em larga escala no Brasil vêm sendo apresentadas no sistema educacional da Região Norte? Quais níveis de inserção e contribuição subjazem no conteúdo expresso dos documentos oficiais que promulgam a sistemática de avaliação dos sistemas educacionais dos sete Estados da Região Norte, bem como dos resultados aferidos?

Este questionamento gerou o objetivo geral desta pesquisa: analisar os sistemas de avaliação da Região Norte a partir das influências do Estado avaliador no contexto do neoliberalismo. Este estudo compreende parte da dissertação de mestrado intitulada “Políticas em avaliação no Brasil: perspectivas que subjazem nas sistemáticas de avaliação da região norte” desenvolvida na linha de Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá-PPGED/UNIFAP.

Assim, com a finalidade de compreendermos o contorno do Estado avaliador e as influências dos organismos internacionais nos sistemas de avaliação dos sete estados da região norte, investigamos documentos de referência do Saeb e as matrizes aplicadas para o ensino fundamental oriundas dos referidos sistemas. Com efeito, por se tratar de uma pesquisa documental, consideramos que as fontes são produzidas no tempo e suas

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

possibilidades interpretativas são alteradas no tempo, uma vez que fazem parte de um projeto histórico, portanto, carregam uma condição histórica produzida no tempo. (EVANGELISTA, 2009). Sendo assim, o trabalho com documentos de políticas educacionais exige do pesquisador uma postura ativa.

Para subsidiar o aspecto analítico no tratamento dos documentos investigados, utilizamos o procedimento da Análise de Conteúdo (AC), proposta por Bardin (2009). Para atender ao objetivo central da pesquisa realizamos um levantamento dos documentos oficiais que promulgam as sistemáticas de avaliação dos 7 Estados da Região Norte, o qual foi feito na página virtual das secretarias de educação dos Estados da região. Através dos *links* conseguimos acessar as matrizes curriculares dos sistemas de avaliação dos Estados pesquisados.

Os documentos de referência que regulamentam o Sistema de Avaliação da Educação Básica foram acessados no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. No mesmo portal extraímos os documentos específicos das avaliações em larga escala para o ensino fundamental. Esses documentos expressam uma determinação histórica que compõe o *corpus* documental desse trabalho.

Além da introdução, o estudo está organizado em duas seções: na primeira aproximamos os desdobramentos das políticas de avaliação em larga escala e o Estado avaliador; na segunda apresentamos as mediações entre os documentos de referência do Saeb e as matrizes oficiais dos sistemas de avaliação dos Estados da Região Norte. Nas considerações finais apontamos o caráter de subordinação dos sistemas de avaliação da Região Norte, por meio de matrizes que apresentam uma autonomia relativa, evidenciando um alinhamento com as prerrogativas do Estado avaliador dentro do cenário neoliberal.

Os desdobramentos das Políticas de avaliação em larga escala e o Estado avaliador

A partir da década de 1990 é estabelecida uma nova ordem política e econômica mundial que tem na educação o seu setor estratégico para consumir o desenvolvimento dentro da contemporaneidade. Nessa direção, temos a governabilidade, enquanto capacidade de administrar e regular o Estado por meio das parcerias. Essas parcerias se dão não apenas com organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), mas também se afinam com os grupos da sociedade civil organizada.

Sobre isso, Adrião (2017) enfatiza que os contratos de gestão são a maneira que o Estado tem de se isentar, através da transferência de responsabilidades para as organizações sociais, isto é, da cessão de bens públicos e de funcionários, sem, entretanto, estarem submetidas às exigências da administração pública.

Dessa forma, o Estado assume novas funções que exigem dele, sobretudo, um grau maior de eficiência na implementação de políticas públicas para a educação que tragam resultados com vistas às perspectivas do mercado. Melo (2005) destaca que a manutenção de países pobres num funcionamento competitivo estável traz riscos que não são realidade para os países ricos.

Dentro dessa perspectiva, a liberdade, fio condutor do neoliberalismo, se faz também de forma controlada, uma vez que nela se consolida a 3ª via ou setor, na qual o Estado não pode gerenciar e precisa da presença forte das Organizações Não Governamentais (ONGs). Esses agentes não visam lucros, porém, estão capacitados para gerenciar determinados setores sociais. Esse processo fortalece as instituições de governança que marcam o Estado neoliberal da contemporaneidade. Nesse contexto se afirmam as reformas que visam a atender aos organismos internacionais que as financiam nos países ditos periféricos.

Os pacotes de reformas e ajustes nesses países são realizados para envolver outros atores sociais a participarem ativamente do processo de desenvolvimento e crescimento econômico, num intuito comum de que a massa é atuante e possui tomada de decisão dentro do cenário social das reformas. Na prática, essa foi uma das estratégias engendradas pelo capital para manutenção da dependência econômica desses países, contribuindo para a sua própria estabilidade enquanto sistema.

Diante desse cenário temos as propostas do Banco Mundial, enquanto organismo de maior visibilidade global no panorama da educação e que vem impondo políticas homogêneas para a América Latina, cujo propósito e prioridade é estabelecer linhas de crédito para investimentos em educação. No entanto, fica clara a diferença entre o dito e o não dito, visto que as “orientações” do Banco devem ser categoricamente seguidas. Para Coraggio (2009) é urgente saber quais os limites da relação entre o BM, os governos e as sociedades da América Latina, uma vez que dessa relação continuarão sendo promovidas as políticas educativas, considerando que:

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

As políticas sociais são elaboradas para instrumentalizar a política econômica. Seu objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal (CORAGGIO, 2009, p. 78).

A incumbência pelas políticas educacionais está sob a responsabilidade dos governos nacionais e os seus políticos, intelectuais e técnicos. Sendo assim, é necessário renovar a capacidade de diagnósticos e decisão nacionais, capitalizando as experiências no âmbito mundial e a visão global, com a ajuda dos mecanismos internacionais. Obviamente que isso não significa descobrir a verdade absoluta, mas oferecer uma abertura democrática da esfera pública no sentido de possibilitar a construção de consensos em torno de concepções e ações para a educação, através de um espaço transparente e plural, de inovações, aprendizagens e retificações (CORAGGIO, 2009).

Nesse sentido não podemos perder de vista que as propostas do Banco Mundial para a Educação na contemporaneidade atendem os encaminhamentos das políticas neoliberais que, há pelo menos quarenta anos, difundem ideias para manter o *status quo* do capitalismo na América Latina.

Outro aspecto importante desse cenário, especificamente no Brasil da década de 1990, alinhavado por Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) foi a preocupação do Estado em assegurar o acesso e a permanência dos alunos na escola. Para isso, foram implementados vários programas como o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), entre outros. Entretanto, os programas garantiam a quantidade, mas não consolidavam a qualidade da educação pública no país.

Para atender ao critério da eficiência, ancorada em resultados, o governo também criou intervenções de ordem avaliativa. Como foi o caso da implantação do Censo Escolar, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos (Provão). Nesse contexto, o Estado deixa de ser promotor de bem-estar social e passa a ser um Estado avaliador e articulador de políticas.

Não foi sem razão que, no início de 1990, uma vasta campanha de divulgação de estatísticas escolares tentava convencer a opinião pública de que o analfabetismo e o alto grau de repetência e evasão escolar no país deviam-se à falta de eficiência no sistema público (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 97).

Diante disso, as mudanças no padrão de administração pública influenciaram no setor educacional, no sentido de defender a necessidade de maior transparência por parte de escolas públicas, o que respaldou a entrada de mecanismos de avaliação, prestação de contas, além da responsabilização nesse setor. A partir dessas mudanças, o Estado passou a fiscalizar e avaliar os resultados apontados em avaliações externas. Esses resultados impulsionaram uma espécie de competição entre as instâncias, estabelecendo um ranqueamento entre as instituições.

Os resultados dos exames nacionais de avaliação – SAEB, ENEM e Provão – são utilizados para estabelecer um ranking institucional, indicando os centros de excelência. Em poucas palavras, as instituições precisam galgar um lugar no ranking, uma vez que as maiores fatias dos recursos serão destinadas às melhores instituições (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 97).

A implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no ano de 1990, a partir de uma exigência do Banco Mundial, é uma referência contundente da entrada do Brasil para o quadro de Estado avaliador, bem como das interferências de organizações internacionais sobre as políticas nacionais. O Saeb passou por duas grandes reestruturações (uma no ano de 1995 e, depois, em 2005), sob a alegação de que, da forma como vinha sendo realizado, não dava conta de retratar a realidade escolar do país. Tudo em consonância com os pressupostos do Estado avaliador.

A educação básica (principalmente o ensino fundamental) passou a registrar e divulgar de forma censitária (por escola e rede de ensino) seus resultados através da aplicação da Prova Brasil. No entanto, é importante enfatizar que os resultados expressam apenas quantitativamente um recorte da educação no Brasil, ainda distante da realidade pontual das escolas públicas do país.

Logo, o processo educacional se desenha para atender não apenas às demandas internas, mas principalmente às políticas internacionais. No Brasil as políticas de avaliação desenvolvem-se, dentre outros fatores, para conformar a reforma administrativa do Estado influenciada pelo neoliberalismo. Essa lógica introduz na escola um procedimento de ranqueamento, próprio da visão mercadológica e do processo de gerencialismo presentes na política neoliberal. Nessa direção reforça Gatti (2014, p. 11):

A preocupação com os desempenhos escolares de alunos dos vários níveis da educação básica só vai despontar ao final dos anos oitenta e, principalmente, a partir da metade da década de noventa e nos anos dois mil, justamente quando em âmbito internacional a valorização desses processos é posta como parte

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

imprescindível de políticas educacionais, no contexto da globalização (em seus vários sentidos, seja econômico, seja cultural, seja societário).

Diante desse cenário Bonamino e Sousa (2012), apontam que responsabilizar gestores e professores pelo desempenho dos alunos nas avaliações externas e, conseqüentemente, pela qualidade da educação como um todo, torna-se insuficiente, posto que isso desconsidera aspectos intra e extraescolares. Assim, o discurso da busca pela qualidade de ensino tão recorrente nos documentos oficiais em que as avaliações foram criadas, denotam que não há neutralidade, já que os resultados servem como parâmetro para diagnosticar o desempenho escolar. Bauer (2010) acrescenta que os indicadores, gerados por meio das avaliações, são utilizados pelo Estado como critério para alocação de recursos nas escolas, estabelecendo *rankings* que estimulam a competição nas redes de ensino. Dessa maneira, o aspecto numérico não é por si só capaz de responder às fragilidades do sistema educacional brasileiro.

Para atender às orientações alinhavadas pelos organismos internacionais, o Brasil adotou medidas, entre as quais a construção do Plano Decenal de Educação para Todos. O objetivo do plano foi atender às determinações da Conferência Mundial de EPT no período de uma década (1993 a 2003). O Plano marca a conformação, pelo governo federal brasileiro, de tudo o que foi apresentado como estratégia nas conferências e fóruns internacionais para a educação básica dos países em desenvolvimento.

Em 1994 foi aprovado o Plano Nacional da Educação (PNE), por meio da Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), que definiu diretrizes e metas a serem alcançadas em cada um dos níveis de ensino, em cada uma das modalidades; assim como a formação de professores e o financiamento da educação em um período de dez anos, contados a partir de 2001.

Em 2014, foi aprovado o segundo PNE pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014) com vigência de 2014 a 2024. O plano traz vinte metas e duzentas e cinquenta e quatro estratégias para o desenvolvimento da educação no Brasil. O PNE apresenta, ainda, dez diretrizes, entre elas a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais (BRASIL, 2014).

Como podemos perceber, os países periféricos recebem recomendações dos organismos multilaterais para que estabeleçam estratégias de planejamento e monitoramento das ações vinculadas à educação. Há um investimento dos organismos internacionais nos setores sociais, entretanto, esses investimentos são gerenciados, controlados e vêm carregados da ideologia de mercado.

O que dizem os documentos de referência do Saeb e as matrizes dos sistemas de avaliação da região norte

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é constituído por documentos de referência que têm a finalidade de orientar o processo avaliativo do sistema, tendo em vista a Matriz Mestre do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o delineamento da Matriz de Referência para os Questionários e as Matrizes de Referência para os Testes Cognitivos do Ensino Fundamental. Esses elementos são imperiosos para a elaboração dos instrumentos de medida utilizados pelo Saeb e para a produção de informações sobre a qualidade da Educação Básica.

O documento é um conjunto de referências que, gradativamente, orientam o Sistema de Avaliação da Educação Básica, a partir de 2019. Essa última versão do documento traz o detalhamento das mudanças anunciadas pelo Ministério da Educação e pelo Inep durante o Seminário Internacional – Estatísticas Educacionais e Avaliação da Educação Básica, que aconteceu em junho de 2018. A publicação do Documento de Referência cumpre determinação do Conselho Nacional de Educação (CNE). Em 22 de dezembro de 2017, o CNE estabeleceu, por meio da Resolução nº 02/2017, as Matrizes de Referência de Avaliação da Educação Básica, sobretudo para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental. Os capítulos estão desenhados da seguinte forma:

- a) Pressupostos Legais: sintetiza o arcabouço legal observado para que as Matrizes do Saeb fossem compostas;
- b) Breve histórico de constituição da Matriz de Avaliação do Saeb: apresenta informações que resgatam a constituição do SAEB e o contexto atual dos instrumentos;
- c) Modelo da Matriz de Avaliação do Saeb: traz fundamentos teóricos para o modelo de avaliação e o conceito de qualidade circunscrito no Saeb;

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

- d) Matriz de Referência para os questionários do Saeb: orienta a elaboração dos instrumentos para as avaliações presentes no Saeb;
- e) Matrizes de Referência para os Testes Cognitivos do Saeb: apresenta as matrizes de referência dos testes cognitivos para o Ensino Fundamental e Ensino Médio alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

As alterações praticadas nessa versão do documento de referência foram frutos de estudos realizados entre 2015 e 2016. Já na introdução traz como palavra-chave o termo qualidade. A saber:

O Saeb é realizado periodicamente pelo Inep desde os anos 1990, e que tem por objetivos, no âmbito da Educação Básica, (i) **avaliar a qualidade**, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais; (ii) 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; (iii) subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e (vi) desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa (BRASIL, 2018 p. 06, grifo nosso).

A categoria qualidade vem precedida da palavra avaliação, ensejando que uma necessita da outra, já que, segundo o documento, esse é um dos pontos elementares da instituição do Saeb: avaliar a qualidade da educação no país. Mais adiante no documento temos o capítulo “Pressupostos legais e normativos”. Esse tópico também faz referência à qualidade da educação, enquanto fator multidimensional.

Para compreender o fator multidimensional torna-se fundamental a análise sobre os fatores associados à aprendizagem, de modo a identificar o que os alunos são capazes de fazer e quais os fatores que dificultam o processo de aprendizagem. Nesse caso fatores externos à escola, entre os quais podemos destacar: o grau de escolaridade dos pais; o acesso a livros e bens culturais; a situação socioeconômica familiar; a carreira, os salários e a formação docente.

Com relação aos fatores internos à escola e aos sistemas de ensino podemos evidenciar: gestão da escola e clima apropriado à aprendizagem; efeitos da repetência, formação continuada e em serviço para os docentes; tempo de permanência na escola; uso do tempo em sala de aula; acesso à educação infantil; acesso a materiais didáticos de

qualidade, entre outros. Esses elementos, de acordo com o documento de referência, são observáveis através da aplicação dos instrumentais do Saeb que se dividem em: testes cognitivos e questionários.

O documento traz ainda as Matrizes de Referência por área dentro da Educação Básica. No entanto, para efeito dessa pesquisa não nos detivemos nas matrizes das demais etapas e áreas; tratamos aqui somente o recorte da matriz de referência de Língua Portuguesa para os anos iniciais do Ensino Fundamental que é onde se assentam os elementos de análise desse trabalho.

Diante disso, o documento de referência assume também uma concepção de alfabetização que está impressa na proposta de avaliação do Saeb, que trata da apropriação do Sistema de escrita alfabética (SEA) de modo articulado ao domínio progressivo de habilidades de leitura e produção de textos com autonomia, sendo este, portanto, o constructo da avaliação. Essa concepção de alfabetização está alinhada com o que prescreve a BNCC:

alfabetizar é trabalhar com a apropriação pelo aluno da ortografia do português do Brasil escrito, compreendendo como se dá este processo (longo) de construção de um conjunto de conhecimentos sobre o funcionamento fonológico da língua pelo estudante” (BRASIL, 2017, p. 88).

Por isso que as habilidades presentes na Matriz de Referência de Língua Portuguesa (LP) para o teste do 2º ano do Ensino Fundamental abarcam elementos que vão desde o domínio do princípio alfabético (passando pela leitura e escrita de palavras com diferentes padrões de sílabas canônicas e não canônicas), até a leitura e produção de textos com independência. A Matriz de Referência do teste de Língua Portuguesa envolve três eixos temáticos estruturantes do conhecimento: Apropriação do Sistema de Escrita Alfabética, Leitura e Produção Textual.

Todo esse panorama adotado na letra do documento de referência do Saeb reflete, consideravelmente, nos sistemas locais de avaliação. Os sete estados da região norte (que compõem a Amazônia brasileira) possuem especificidades bem distantes da realidade das demais regiões. Historicamente, a região amazônica caminha num ritmo próprio, aquém dos grandes centros urbanos. A região norte do Brasil, de acordo com dados do IBGE (2020), ocupa cerca de 45% do território brasileiro, numa área correspondente a 3.853.676.948 km². Nesse contexto, temos os sete estados da região norte: Acre, Amapá, Amazonas, Pará,

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

Rondônia, Roraima e Tocantins. Dada a localização e a distância dos grandes centros econômicos do país fica evidente as fragilidades regionais e a intencionalidade do Estado em expandir economicamente a região para atender ao capital. Lobato (2014) ressalta que:

Toda a região amazônica era vista pelas classes dirigentes nacionais como um imenso espaço a ser ocupado e valorizado. Transformar este espaço numa grande fronteira agrícola tornou-se, então, uma importante meta governamental. A agricultura que se queria implantar aí não era aquela tradicional e voltada principalmente para a subsistência familiar ou comunitária, mas a regida pelas modernas técnicas de cultivo e geradora de volumosos excedentes comercializáveis (LOBATO, 2014, p. 278).

Quando pensamos na educação também temos um quadro que ratifica as lacunas estabelecidas entre o norte e as demais regiões, como vemos a partir de dados do IBGE/PNAD (2011): a) falta de escolas, particularmente de ensino médio e de formação profissional; b) quantitativo considerável de professores leigos; c) índices elevados (10,6%) de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais; d) taxa de analfabetos funcionais (23,1%) representados por aqueles com menos de 4 anos de estudos completos.

Com base nesse breve retrato da Região Norte partimos para a apresentação dos sistemas de avaliação de seus Estados:

Quadro 1 – Sistemas de Avaliação da Região Norte

ESTADO	SISTEMA DE AVALIAÇÃO	SIGLA	ANO DE IMPLANTAÇÃO	ETAPAS ATENDIDAS
Acre	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar	SEAPE	2009	3º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 1º, 2º e 3º anos do Ensino Médio
Amazonas	Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas	SADEAM	2008	3º e 7º anos do Ensino Fundamental, anos iniciais e finais da EJA (5º e 9º anos) e 3º ano do Ensino Médio, Regular e EJA
Pará	Sistema Paraense de Avaliação Educacional	SisPAE	2013	4º e 8º anos do Ensino Fundamental e do 1º, 2º e 3º anos do Ensino Médio

Rondônia	Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia	SAERO	2012	5º e 7º anos do Ensino Fundamental e dos 1º e 2º anos do Ensino Médio
Tocantins	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins	SAETO	2011	5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio
Amapá	Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Amapá	SisPAEAP	2019	Estudantes matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental
Roraima	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sites das Secretarias de Educação (2020)

Com referência ao quadro acima temos a síntese de cada estado com seus respectivos Sistemas de Avaliação. Apenas o Estado de Roraima não possui, até o presente momento, um sistema próprio de avaliação da sua rede. Portanto, são regidos unicamente pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Esse processo de implantação de sistemas de avaliação locais está intimamente relacionado com a reconfiguração do Estado que começou na década de 1990, estendendo-se aos dias atuais.

Quando aproximamos as matrizes de referência da Provinha Brasil e do Seape (AC) para os anos iniciais do ensino fundamental, respectivamente, conseguimos construir algumas mediações referentes aos eixos sobre o sistema de escrita alfabética e a leitura. A exemplo temos: a) **D1** - Reconhecer letras; Decodificar palavras compostas por sílabas canônicas; b) **D2** - Reconhecer sílabas; Decodificar palavras compostas por sílabas não canônicas; c) **D3** - Estabelecer relação entre unidades sonoras e suas representações gráficas; Ler uma sentença. Da mesma forma, no eixo que trata da leitura, os descritores das duas matrizes mostram uma redação sinônima, ou seja, não há uma independência na elaboração dos itens.

Percebemos, assim, na letra da matriz do Seape (AC) que nos dois eixos há um processo recorrente de repetição da redação dos descritores. Isso revela que essa matriz atende ao desenho da Provinha Brasil, enquanto instrumento de avaliação nacional, o que

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

reduz o caráter avaliativo a um mero treino para atingir resultados melhores nas avaliações em larga escala.

A leitura das matrizes de referência para o ensino fundamental do Saeb nos apresenta, por sua vez, os seguintes eixos temáticos estruturantes do conhecimento: 1) Apropriação do Sistema de Escrita Alfabética; 2) Leitura; e 3) Produção Textual. Para cada eixo estão definidos um conjunto de habilidades essenciais. Quando relacionamos os eixos e habilidades da matriz de referência do Saeb correspondente ao 2º ano do Ensino Fundamental com a matriz do Sispaeap (AP), que possui o sistema de avaliação mais recentemente implementado, fica visível, também, a relação de subordinação dessas matrizes com a avaliação em larga escala nacional. O mesmo ocorre nas mediações corresponde ao 3º ano do EF do Seape (AC), segundo o quadro.

Quadro 3 – Relação entre as matrizes de referência (Saeb/Sispaeap/Seape)

MATRIZ DE REFERÊNCIA DO SAEB	MATRIZ DE REFERÊNCIA DO SISPAEAP	MATRIZ DE REFERÊNCIA DO SEAPE
<p>1. Apropriação do Sistema de Escrita Alfabética:</p> <p>Relacionar elementos sonoros das palavras com sua representação escrita</p> <p>Ler palavras</p> <p>Escrever palavras</p>	<p>I. Reconhecimento de convenções do Sistema Alfabético</p> <p>Do4 Distinguir, como leitor, diferentes tipos de letras.</p>	<p>I - Dominar o princípio alfabético:</p> <p>D1 Decodificar palavras compostas por sílabas canônicas.</p> <p>D2 Decodificar palavras compostas por sílabas não canônicas.</p> <p>D3 Ler uma sentença.</p> <p>D4 Identificar rima no texto.</p>
<p>2. Leitura</p> <p>Ler frases</p> <p>Localizar informações explícitas em textos</p> <p>Reconhecer a finalidade de um texto</p> <p>Inferir o assunto de um texto</p>	<p>II. Apropriação do Sistema Alfabético</p> <p>Do6 Compreender a função da segmentação de espaços em branco, na delimitação de palavras em textos escritos (consciência de palavras).</p> <p>Do7 Identificar o número de sílabas de uma palavra (consciência silábica).</p> <p>Do8 Identificar sílabas e sons (consciência silábica e consciência</p>	<p>II - Ler com compreensão</p> <p>D5 Localizar informação explícita em texto curto.</p> <p>D6 Identificar a ideia central de um texto curto.</p> <p>D7 Fazer inferências a partir da integração entre texto verbal e não verbal.</p> <p>D8 Inferir o sentido de</p>

	fonêmica). D09 Identificar relações fonema/grafema, som/letra (consciência fonêmica). D26 Identificar rimas. D10 Ler palavras. D11 Ler frases.	uma palavra a partir do contexto. D9 Identificar informação implícita em texto curto e simples.
3. Produção textual Escrever texto	III. Usos sociais da leitura e da escrita D13 Identificar gêneros textuais diversos. D14 Reconhecer a finalidade de gêneros diversos.	III - Coesão e coerência na leitura do texto D10 Recuperar as relações estabelecidas entre elementos de referência. D11 Estabelecer relações de causa/consequência entre partes e elementos de um texto.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas matrizes curriculares em estudo (BRASIL, 2018; AMAPÁ, 2019; ACRE, 2015)

Com efeito, temos as matrizes acima apresentadas em alinhamento no tocante aos eixos e nos desdobramentos de seus conteúdos. Fica evidente que não há uma singularidade nas matrizes, tampouco nos projetos educacionais organizados pelas secretarias, no sentido de destacar a identidade da Região Norte.

Quando cruzamos as matrizes do Seape (Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar do Acre) e Sadeam (Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas) para o 3º ano do ensino fundamental percebemos um espelhamento nos documentos logo no primeiro eixo que trata sobre o domínio do sistema de escrita alfabético.

Quadro 4 - Relações entre as matrizes de referência de LP (Seape/Sadeam)

MATRIZ DE REFERÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA - SEAPE	MATRIZ DE REFERÊNCIA LÍNGUA PORTUGUESA - SADEAM
I - Dominar o princípio alfabético: D1 Decodificar palavras compostas por sílabas canônicas. D2 Decodificar palavras compostas por sílabas não canônicas.	I-Aquisição do sistema da escrita: D01 Distinguir letras de outros sinais gráficos. D02 Reconhecer as direções da escrita. D03 Identificar uma mesma palavra escrita em

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

D3 Ler uma sentença.	diferentes padrões gráficos.
D4 Identificar rima no texto.	Do4 Identificar sons de sílabas iniciais, mediais ou finais que se repetem em palavras diferentes.
D5 Localizar informação explícita em texto curto.	Do5 Identificar rimas.
D6 Identificar a ideia central de um texto curto.	Do6 Relacionar palavra à figura e vice-versa.
D7 Fazer inferências a partir da integração entre texto verbal e não verbal.	Do7 Relacionar frase à figura e vice-versa.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas matrizes curriculares em estudo (ACRE, 2009); (AMAZONAS, 2008)

Como podemos inferir a respeito dessas duas matrizes, fica claro um processo de similaridade nos documentos e a dependência às matrizes do próprio Saeb. Isso provoca uma leitura que nos permite destacar que apesar de os Estados da Região Norte instaurarem seus sistemas de avaliação, fica nítida a falta de autonomia com que as secretarias estabelecem a tessitura de suas matrizes. Fato que aguça o olhar para a relação entre aparência e essência que permeiam esses documentos.

Dessa maneira, torna-se evidente a conformidade com as matrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, e tudo o que está implícito dentro desse processo. Nesse caso, temos a regulação do Estado através das notas alcançadas pelo Ideb. Essas notas, por sua vez, determinam o quanto de recurso cada escola receberá, além das metas que são traçadas baseadas na conquista da “qualidade” da educação no Brasil.

Na essência, há um projeto que visa a fortalecer a competição entre as escolas, bem como o papel do Estado avaliador. Assim sendo, Schneider e Nardi (2015) apontam os mecanismos de uma espécie de “quase mercado” que são inseridos nas escolas por meio das avaliações em larga escala. Diante disso, o aporte da avaliação nacional influenciou decisivamente no delineamento adotado pelos estados, “legitimando as desigualdades e homogeneizando processos educativos pela via de avaliações sistêmicas e globais” (SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015, p. 499).

Portanto, entendemos como os sistemas de avaliação da Região Norte são influenciados pelos contornos do Estado avaliador, ancorados, por sua vez, pelos

direcionamentos advindos dos organismos internacionais. É nessa perspectiva que estão as políticas de avaliação no país, as quais, num efeito cascata, chegam até os sistemas estaduais de avaliação da Região Norte, consolidando a baliza mais contemporânea do Estado avaliador na sua relação com a educação.

Considerações finais

O processo educacional de acordo com as políticas neoliberais deve apresentar um padrão de qualidade, visto que é uma exigência do mercado. Com as mudanças operadas no sistema de avaliação a partir de 2005, o papel do Estado passou a ser o de regulação e controle, associado, contraditoriamente, ao discurso da descentralização, democratização da gestão pública e autonomia das escolas e dos sistemas educativos.

Impulsionado pela lógica capitalista vinculada em um novo modelo de administração pública, o Estado avaliador confirma sua centralidade no controle e gerenciamento da educação pela associação de novas, e cada vez mais sofisticadas, estratégias de avaliação. Baseado nas orientações do mercado e na viabilização do lucro, o Estado avaliador experimenta formatos que intensificam a expansão de políticas de caráter mercadológico que imprimem na educação as marcas do capital.

Sendo assim, temos a presença na educação de agentes externos vinculados aos organismos internacionais (UNESCO, BM, FMI, OCDE), e grupos nacionais que acabam interferindo, desde o currículo até a rotina da sala aula, em nome de uma suposta qualidade na educação. Esse padrão de qualidade fica evidenciado, também, pelas avaliações em larga escala, pelos planos de financiamento, e nos diversos tipos de reformas educacionais que, muitas vezes, podem parecer como grandes soluções para sanar os problemas que o sistema educacional brasileiro sofre ao longo dos anos.

Ao refletirmos sobre os sistemas de avaliação no contexto educacional brasileiro, vemos, historicamente, como as avaliações em larga escala têm influenciado as políticas educacionais, implicando diretamente no cotidiano das escolas. A avaliação firma-se cada vez mais como elemento de regulação e da administração gerencial e competitiva do Estado avaliador no Brasil.

Quando trazemos essa reflexão para o campo regional e tratamos dos sistemas de avaliação dos estados da região norte deparamo-nos com os processos de gerencialismo e regulação num âmbito local. Precisamos continuar refletindo, por meio da pesquisa, para

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

não somente apontar as limitações, mas, sobretudo, contribuir para um repensar desses padrões: trazer o que é singular para dentro dos sistemas, marcando o que é genuinamente regional e parte importante da nossa identidade, uma vez que os sistemas de avaliação não podem perder de vista a dimensão humana, o verdadeiro foco do processo educativo - o aluno.

Referências

- ACRE. **Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar**. Disponível em: <http://www.seape.caedufjf.net/avaliacao-educacional/o-programa/>. Acesso em: 15 fev 2019.
- ADRIÃO, Tereza. A privatização da Educação Básica no Brasil: considerações de corporações na gestão da educação pública. In: ARAÚJO, Luiz; PINTO, José Marcelino (Orgs). **Público x Privado em Tempos de Golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017. p. 16-37.
- AMAPÁ. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Amapá**. Disponível em: <https://seed.amapa.gov.br/> Acesso em: 17 jul 2020.
- AMAZONAS. **Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas**. Disponível em: <http://www.educacao.am.gov.br/seduc-em-numeros/sadeam/>. Acesso em: 17 mar 2019.
- BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo** (Tradução de L. de A. Rego e A. Pinheiro). Lisboa: Edições 70, 2009.
- BONAMINO, A; SOUSA, S.Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.38, n.2, p.373-388, abr./jun.2012.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 2001.
- BRASIL. **Portaria normativa n. 10, de 24 de abril de 2007**. Institui a Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/provinha.html. Acesso em: 13 maio 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - 3355 - PNE e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014.
- BRASIL. Base Nacional Comum Curricular (**BNCC**): Educação é a Base. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_publicacao.pdf>. Acesso em: 23 ago 2019.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017.** Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular. Diário Oficial da União. Seção 1. Brasília, DF, 22 dez. 2017. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 21 jul 2019.

BRASIL. **Portaria nº 867 de 4 de julho de 2012.** Institui o Pacto pela Educação na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Disponível em: www.pacto.gov.br. Acesso em: 10 jul 2018.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? Tradução Mônica Corulloón. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, J.; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Ação Educativa. 2009, p. 75-123.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. I Colóquio A Pesquisa em trabalho, educação e Políticas Educacionais. Belém: UFPA, 2009. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/211971320/texto-Olinda-PDF>. Acesso em: 10 set. 2014.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa** In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED. Caxambu, MG: ANPED, 2005.

GATTI, B. A.; BARRETTO. **Avaliação: contexto, história e perspectivas**. Olhares. Guarulhos, 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. Brasil: 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexoes_deslocamentos/deslocamentos.pdf. Acesso em: 14 fev 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**: Rio de Janeiro: 2020, 148 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 18 dez 2020.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos Internacionais da Condução de um Novo Bloco Histórico, 2005. In: **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 69-82.

PARÁ. **Sistema Paraense de Avaliação Educacional**. Disponível em: <https://sispae.vunesp.com.br/Default.aspx>. Acesso em: 03 set 2019.

RONDÔNIA. **Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia**. Disponível em: <http://www.saero.caedufjf.net/o-saero/>. Acesso em: 03 set 2019.

SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, p. 73-122.

Os Sistemas de Avaliação dos estados da região norte sob o contorno do Estado avaliador

LOBATO, Sidney da Silva. Federalização da fronteira: a criação e o primeiro governo do Amapá (1930-1956). **Revista Territórios e Fronteiras**. Cuiabá, vol. 7, n. 1, jan.-jun., 2014.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador?. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58–74, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8634818>. Acesso em: 3 fev. 2021.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; ROSTIROLA, Camila Regina. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.]**, v. 31, n. 3, p. 493 - 510, jun, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/63790>. Acesso: 14 abr 2019.

TOCANTINS. **Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins**. Disponível em: <https://seduc.to.gov.br/professor/saeto/>. Acesso em: 27 out 2019.

Sobre as autoras

Adriana Cristina Furtado Idalino

Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá – PPGED/UNIFAP. Especialista em Gestão do Trabalho Pedagógico – IBPEX. Graduada em Letras pela Universidade Federal do Amapá-UNIFAP. Professora da rede municipal e estadual do Estado do Amapá.

E-mail: adrianaidalino@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8483-5384>

Antonia Costa Andrade

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Professora titular da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIFAP. Coordenadora do Curso de Especialização em Política Educacional-CEPE/UNIFAP.

E-mail: antoniaunifap@gmail.com Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4527-8562>

Recebido em: 23/03/2021

Aceito para publicação em: 14/06/2021