REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL
ISSN -2359-1382
dPGE | Departamento de Políticas e Gestão Educacional

Monitoramento, atributos, funções e sentidos das avaliações próprias em municípios brasileiros (2016-2022)

Monitoring, attributes, functions and meanings of self-evaluations in Brazilian municipalities (2016-2022)

Antônia Bruna da Silva[1]
Larissa Martins Dantas[2]

Resumo

Este manuscrito apresenta parte dos achados de uma pesquisa mais ampla, com vistas a identificar a existência de propostas municipais de avaliação externa e em larga escala por município, estado e região do país, bem como desvelar eventuais atributos, funções e sentidos conferidos à avaliação própria em municípios brasileiros. O mapeamento revelou iniciativas de avaliação própria nas cinco regiões do país, com destaque para a região Sudeste. O estudo evidenciou iniciativas municipais de avaliação: da/na educação infantil; do desempenho dos estudantes nos ensinos fundamental e médio; institucional. As feições dessas avaliações refletem as circunstâncias traçadas pela Política e Planejamento Educacional contemporâneos à realização da avaliação municipal. São elevadas as expectativas em torno das avaliações municipais por parte das secretarias municipais de educação, com funções e sentidos associados à melhoria da qualidade da educação, constituindo-se em iniciativas nodoadas por contradições.

Palavras-chave: avaliação da educação.educação básica. rede municipal de ensino.

Abstract

This manuscript presents part of the findings of a broader study aimed at identifying the existence of municipal proposals for external and large-scale assessment by municipality, state and region of the country, as well as revealing any attributes, functions and meanings given to self-evaluation in Brazilian municipalities. The mapping revealed self-evaluation initiatives in all five regions of the country, especially in the Southeast. The study revealed municipal

[1] Universidade Estadual do Ceará (UEC), Brasil,email antoniabruna.silva@uece.br, orcid https://orcid.org/0000-0001-8609-2257
[2] Universidade Estadual do Ceará (UEC), Brasil, email dantaslarissa2020@gmail.com, orcid https://orcid.org/0000-0002-9913-285X

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

initiatives to evaluate: early childhood education; student performance in primary and secondary education; and institutional evaluation. The features of these evaluations reflect the circumstances outlined by educational policy and planning at the time the municipal evaluation was carried out. There are high expectations of municipal evaluations on the part of the municipal education departments, with functions and meanings associated with improving the quality of education, constituting initiatives marred by contradictions.

Keywords: education evaluation. basic education. municipal education network

Introdução

Para autores como Werle (2010, p. 26), "No Brasil, há três planos de segmentação/superposição das avaliações em larga escala com foco na educação básica". Seguindo essa perspectiva, no primeiro plano de segmentação, estão as iniciativas de âmbito federal; no segundo plano, estão as iniciativas de âmbito estadual; e, no terceiro plano, estão as iniciativas de âmbito municipal.

Dentre os estudos realizados sobre as iniciativas municipais de avaliação, é de destaque a pesquisa "Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização de iniciativas em curso" (Bauer; Horta Neto; Sousa, 2016), de tipo *survey* e de abrangência nacional, que captou as ações em desenvolvimento no nível dos municípios no tocante à produção de avaliações e indicadores educacionais próprios. A pesquisa foi realizada em 4.309 dos 5.570 municípios brasileiros, constatando que, no ano de 2014, 1.573 municipalidades dispunham de avaliação própria, com a existência de indicador educacional próprio em seis municípios: Capivari/SP; Caeté/MG; Gurinhatã/MG; Jaboatão dos Guararapes/PE; Rio de Janeiro/RJ; e Tabira/PE.

Embora tenhamos indicativos da proposição dessas iniciativas na década de 1980 pelo município de São Paulo/SP e na década de 1990 pelos municípios de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul/MS, e de São Gonçalo do Amarante/CE, o *boom* dessas avaliações dá-se efetivamente a partir do ano de 2005. Conforme Bauer, Horta Neto e Sousa (2016), se até o ano de 2004, houve a criação de 103 avaliações municipais, de 2005 a 2014, foram implementadas 1.280 dessas propostas, considerando que, dos 1.573 municípios que indicaram possuir avaliação própria,

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

190 não informaram o ano em que a iniciativa de avaliação havia sido criada.

O presente manuscrito apresenta parte dos achados de uma pesquisa mais ampla, que, entre outubro de 2016 e dezembro de 2022, efetivou um monitoramento do tema em escala nacional, por meio do Google Alerts, ferramenta que, com base nas expressões ou palavras-chave informadas na criação do alerta, envia periodicamente os resultados de suas buscas para o *e-mail* do interessado. De modo a efetivar um monitoramento do tema, recorremos ao Google Alerts com a programação de dois alertas, em outubro de 2016, a partir das seguintes expressões: 1) sistemas municipais de avaliação; avaliação municipal; 2) avaliação própria; sistema municipal de avaliação[3].

Como resultado disso, de 18 de outubro de 2016 a 31 de dezembro de 2022, recebemos 877 *e-mails* com 2.250 notificações que aparentemente diziam respeito ao tema. Efetuada uma mineração dessas informações, a partir de uma rápida leitura dos alertas recebidos, constatamos que apenas 34 notificações eram registros verdadeiramente atinentes às experiências municipais de avaliação própria. Foi sobre as informações provenientes dessa filtragem que esta análise se debruçou com vistas a identificar a existência de propostas municipais de avaliação externa e em larga escala por município, estado e região do país, bem como desvelar eventuais atributos, funções e sentidos conferidos à avaliação própria em municípios brasileiros, contribuindo, assim, para o aprofundamento do conhecimento sobre o tema.

Além desta introdução, este texto está organizado em quatro seções. No primeiro tópico, discutimos sobre a perspectiva histórica que levou as municipalidades a darem ênfase no processo avaliativo, buscando esclarecer o que a literatura nos explica. No segundo tópico, trazemos as propostas municipais contempladas pela presente análise. No terceiro tópico, apresentamos as funções e sentidos atribuídos às avaliações próprias no domínio das municipalidades, sendo seguido pelas considerações finais.

Resgate histórico da avaliação externa e em larga escala na educação básica e suas repercussões no nível das municipalidades

[3] O estudo em tela não abrangeu todas as iniciativas em curso no período; limita-se, portanto, às notificações efetivadas pelo Google Alerts com base nos descritores monitorados.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

No Brasil, a implementação de experiências de avaliação em larga escala na educação básica iniciou-se de forma incipiente nos anos 1980, ampliando-se consideravelmente nos últimos 20 anos. A experiência pioneira em termos de organização e complexidade deu-se a partir do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (Saeb). Inicialmente o sistema compreendia escolas públicas e privadas, gerando resultados agregados por estados e regiões do país, porém, de acordo com Vieira (2008, p. 115), "[...] a forma como o Saeb vinha sendo realizado até 2003 não atendia às demandas de informações, principalmente dos municípios e escolas que não se reconheciam nos resultados".

Para solucionar a questão, em 2005, o Saeb foi ampliado, formando um sistema mais robusto, que passou a oferecer dados detalhados, individualizando os resultados por escola, município e rede de ensino. Em 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e, de modo concomitante, foi assinado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelecendo que estados e municípios deveriam instituir mecanismos de controle, divulgação dos resultados e avaliação do mérito dos profissionais da educação. Tal plano definiu ainda que a qualidade da educação básica deveria ser aferida com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Assim, no pacote de ações do PDE, destaca-se a criação do Ideb, cujo propósito foi relacionar os dados de fluxo escolar e as médias de proficiência aferidas pelo Saeb, em um índice de 0 a 10. Indicador, consoante Dantas (2015), a partir de então associado à mensuração da qualidade da educação, possibilitando a comparação entre estados, municípios e até entre escolas.

Isso posto, conforme Bauer (2019), o Ideb inaugurou uma nova forma de relacionamento entre a avaliação e a gestão educacional, em que a primeira se tornou uma ferramenta potente para a realização da segunda. Costa e Freire (2022) atribuem ao Ideb um conceito importante ao tratarmos sobre avaliação educacional e sistemas de avaliação. Para os autores, o Ideb é um exemplo de política de *accountability*, dado que seus resultados são utilizados para ranqueamento entre escolas, municípios e estados, influenciando diretamente no funcionamento da política educacional. Tais autores concordam com Voss e Garcia (2014), que, por sua vez, entendem o Ideb como uma tecnologia que enquadra os gestores numa lógica gerencial e *performativa*.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Na perspectiva de mudança no papel de regulação do Estado, a Nova Gestão Pública passa a caracterizar um Estado Avaliador, indicando "[...] uma centralidade substantiva para a avaliação, pois acredita que é ela a base da mudança, capaz de garantir, através da normatização, resultados e produtos que assegurem a eficiência das instituições" (Andriola, 2008, p. 128). Afonso (2009) explana esse conceito indicando exemplos de práticas do Estado Avaliador, quais sejam: adoção de uma cultura gerencialista no setor público; criação de mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados; criação de indicadores facilmente identificáveis; exigência no acompanhamento dos níveis de educação nacional; necessidade de manutenção de altos padrões de inovação científica e tecnológica que possam enfrentar a competitividade internacional.

Os exemplos apontados pelo autor situam-se na esteira de criação das experiências avaliativas de âmbito municipal, induzindo a uma nova perspectiva sobre os resultados obtidos, a saber: o grau de responsabilização envolvido e como os autores corresponderão ao processo avaliativo, uma vez que, no Brasil, o fortalecimento da avaliação nacional subsidiou o desenvolvimento de iniciativas municipais e a utilização destas como instrumentos de gestão educacional e escolar (Alavarse; Bravo; Machado, 2013; Costa *et al.*, 2019; Freitas; Ovando, 2015). Além das mudanças de ordem estrutural na *publicização* dos resultados, a ênfase no alcance de metas instiga a um perfil avaliador com foco nos resultados, vertente adotada pelo país desde os anos 1990 e replicada por governos estaduais e municipais. Na análise de Silva e Sousa (2022), a existência dessas propostas e a forma como tendem a se constituir no âmbito das municipalidades revelam a absorção da perspectiva gerencial de administrar a educação, com a assimilação da noção de que a proficiência dos estudantes é o principal indicador de qualidade da educação.

Analisando a realidade cearense, Silva (2019, p. 7) apontou que as avaliações municipais pesquisadas eram utilizadas como "[...] uma estratégia para viabilizar a melhoria da aprendizagem dos estudantes e, por conseguinte, da *performance* destes nas avaliações externas aplicadas pelo estado do Ceará e pelo governo federal". A autora conclui apontando para um "estado de prontidão e alerta" nas redes investigadas com relação aos resultados das avaliações externas. Oliveira, Costa e Vidal (2021), do mesmo modo, revelam que as iniciativas de

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

responsabilização adotadas por municípios cearenses têm como objetivo melhorar resultados de aprendizagem. Algumas das iniciativas municipais estão associadas a políticas de bonificação, resultando em incentivos financeiros a professores, gestores e funcionários das redes públicas escolares. Os autores também destacam o "[...] contínuo estado de prontidão para algum tipo de avaliação externa – nacional, estadual ou local" (Oliveira; Costa; Vidal, 2021, p. 288) –, em que os sistemas municipais se encontram, o que denota a forte presença de um Estado Avaliador e gerencialista.

Propostas municipais de avaliação externa e em larga escala em municípios brasileiros

Tendo o estudo focalizado em fontes primárias sobre propostas municipais de avaliação externa em curso de 18 de outubro de 2016 a 31 de dezembro de 2022, no material notificado pelo *Google Alerts* foram identificadas 34 fontes relacionadas à 29 municípios brasileiros. Na forma de nota ou texto jornalístico, os textos que versam sobre o tema foram produzidos por membros da administração municipal ou por sujeitos externos, sendo veiculados pela prefeitura do município, sua página oficial, ou pela imprensa local. O mapeamento revela a existência de iniciativas de avaliação própria nas cinco regiões do Brasil, especialmente no Sudeste do país. As avaliações são oriundas de 13 estados da federação, com notável concentração no estado de São Paulo, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Propostas municipais de avaliação externa e em larga escala por município, estado e região do país

Norte			
Criação/adesão	**Nome**	**Município**	**Estado**
2014	Avaliação de Desempenho do Estudante (ADE)	Manaus	Amazonas
2017	Sistema de Avaliação Municipal da Educação Básica (Samebari)	Ariquemes	Rondônia
*	Sistema de Avaliação Diagnóstica de Ensino Municipal (Sadem)	Miranorte	Tocantins
Nordeste			
Criação/adesão	**Nome**	**Município**	**Estado**
2022	*	Timon	Maranhão
2021	*	Garanhuns	Pernambuco
2022	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Recife (Saere)	Recife	Pernambuco
*	Sistema de Avaliação Educacional (SAEV)	Olinda	Pernambuco
Centro-Oeste			
Criação/adesão	**Nome**	**Município**	**Estado**

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

*	*	Paraúna	Goiás
Sudeste			
Criação/adesão	**Nome**	**Município**	**Estado**
*	Avaliação Institucional da rede	Vitória	Espírito Santo
2018	Alicerce	Muriaé	Minas Gerais
*	*	Varginha	Minas Gerais
2022	Sistema de Avaliação da Rede Pública Municipal de Ensino (Avaliar)	Angra dos Reis	Rio de Janeiro
*	Prova Macaé	Macaé	Rio de Janeiro
2007	Sistema de Avaliação Educacional de Rio das Ostras (Saero)	Rio das Ostras	Rio de Janeiro
*	*	Agudos	São Paulo
2022	*	Bragança Paulista	São Paulo
2003	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de Marília (Sarem)	Marília	São Paulo
2021	E-Aprendi	Mogi das Cruzes	São Paulo
2018	Avaliação Municipal de Desenvolvimento Educacional (Amudep)	Paulista	São Paulo
2022	Sistema de Avaliação da Rede Municipal de Ensino	São Caetano do Sul	São Paulo
2005	Prova São Paulo	São Paulo	São Paulo
*	*	São Sebastião	São Paulo
2016	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar Municipal (Sarem)	Votuporanga	São Paulo
Sul			
Criação/Adesão	**Nome**	**Município**	**Estado**
*	*	Arapongas	Paraná
2014	*	Londrina	Paraná
2021	Projeto Bússola	Joinville	Santa Catarina
2009	Sistema de Avaliação Municipal de Canoas (Saem)	Canoas	Rio Grande do Sul
*	*	Erechim	Rio Grande do Sul
2021	Índice de Desenvolvimento da Educação Municipal (Idem)	São Francisco de Paula	Rio Grande do Sul

* Sem informação.
Fonte: Dados da pesquisa, elaboração própria (2024).

Quanto à denominação das propostas de avaliação, identificamos duas tendências importantes para a compreensão das avaliações desenvolvidas nesse nível de segmentação. Na primeira, a proposta avaliativa possui nome bem delimitado, com a sinalização, em sua grafia, da esfera municipal e/ou do nome do município, na maior parte dos casos. Na segunda tendência, por sua vez, a avaliação não possui nome próprio ou qualquer cognome que represente isso. Incluímos nessa consideração realidades nas quais não foi possível identificar

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

o nome da avaliação própria, partindo do pressuposto de que, se a avaliação tivesse uma denominação própria, teria sido mencionada.

Em cinco municipalidades, a investigação evidenciou que a avaliação não possuía nome próprio, mas que estava incorporada em programa ou projeto vigentes na rede de ensino. Com exceção de Garanhuns, cuja avaliação integra o Programa Qualiescola Garanhuns, lançado pela Secretaria de Educação, nas demais cidades tal mecanismo fazia parte de um pacote de serviços ofertados pelo setor privado. As evidências com relação a isso foram identificadas nos municípios de Bragança Paulista, Erechim, Paraúna, Goiás e Varginha, que aderiram, respectivamente, ao Projeto Aprova Brasil; Sistema SIM da Editora FTD; Sistema de Avaliação Positivo (Hábile) e Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil (Simeb); Sistema de Ensino Opet e Programa InDica de Gestão da Educação.

No tocante ao envolvimento de agentes externos mais especificamente na realização da avaliação, temos os casos de Joinville e Recife, com a atuação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd); de São Francisco de Paula, com a atuação do Sistema Aprende Brasil; e de Garanhuns, com a contratação do Instituto Qualidade no Ensino (IQE) para o tratamento dos resultados. Esses são casos indicativos da efervescência de um lucrativo mercado, que se coloca como um idôneo investimento para a melhoria da qualidade da educação, caraterizado pela venda de avaliações e/ou serviços correlatos, pois, além da avaliação ou da atuação em alguns de seus estágios, determinadas organizações ofertam contratos complementares de insumos e processos antecedentes e/ou sucessores aos resultados da avaliação. Como verificado, podemos estar diante de um mercado das avaliações especificamente ou de um mercado ainda mais amplo. De uma forma ou de outra, a avaliação ou é o serviço central ou necessariamente faz parte do pacote de serviços ofertados.

O quadro supracitado, porém, não se aplica às avaliações municipais como um todo. Em boa parte dos casos, tais mecanismos são conduzidos por profissionais da própria rede municipal de ensino, tendência percebida em 18 dos municípios compreendidos na presente análise. Nas realidades em que obtivemos mais informações a esse respeito, observamos que, além do pessoal da própria secretaria, Garanhuns e Rio das Ostras envolvem os professores na aplicação dos testes, enquanto Votuporanga articula professores e coordenadores pedagógicos

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

na correção dos instrumentos de avaliação. Em outras realidades, verificamos a existência de setores criados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação para dar conta da tarefa; foram os casos de Canoas, Manaus, Amazonas e Rio das Ostras.

Das 29 propostas inventariadas, seis foram instituídas entre 2003 e 2014, especialmente a partir de 2005, ano em que o Saeb deixou de ser amostral, dialogando, assim, com os achados de Bauer, Horta Neto e Sousa (2016) e de Silva e Fernandes (2019). O presente mapeamento contempla 13 casos de avaliações criadas entre 2016 e 2022, dando conta de avaliações instituídas recentemente; informa, destarte, que a adesão dessas propostas por parte das municipalidades é um processo em curso, com a possibilidade de se popularizarem ainda mais nos próximos anos.

O estudo identificou três vertentes de avaliação nos municípios pesquisados: avaliação da/na educação infantil (três municípios); avaliação do desempenho dos estudantes no ensino fundamental (26 municípios) e no ensino médio (dois municípios); e avaliação institucional (um município)[4]. A avaliação da educação infantil foi ressaltada pelas localidades de Muriaé, Timon e São Caetano do Sul[5]. As propostas do primeiro e terceiro município guardam semelhanças entre si por se pautarem nos Indicadores da Qualidade na educação infantil definidos pelo Ministério da Educação.

Em Muriaé, a avaliação conta com a participação da Secretaria de Educação, gestão escolar, professores, auxiliares de serviços gerais e pais, que avaliam o ensino ofertado com base nas sete dimensões em relevo no referido referencial, quais sejam: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social. Indícios nessa direção também foram observados em São Caetano do Sul, cuja proposta se delineia a partir de tais indicadores. O mesmo não pode ser dito para a avaliação praticada por

[4] Com base nos dados obtidos, infelizmente, não é possível dizer que etapa/série é avaliada no município de Paraúna/GO.

[5] Muriaé/MG é um município que se destaca por avaliar apenas a educação infantil. Por outro lado, Timon/MA e São Caetano do Sul/SP, além da educação infantil, também avaliam o ensino fundamental.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Timon, na medida em que a ação é caracterizada pela realização de testes de leitura junto às crianças matriculadas na educação infantil.

A avaliação da educação infantil por parte dos municípios é uma questão ainda pouco estudada no Brasil. Iniciativas nessa direção dão-se pela ambiência gerada pelos sistemas nacionais e estaduais de avaliação. Isso é sentido diante da inserção da educação infantil no Saeb a partir do ano de 2019, cujo desenho avaliativo induz a uma replicação desse modelo no nível das municipalidades, e quando as redes de ensino passam a antecipadamente introduzir os ditames da proficiência em Língua Portuguesa e/ou Matemática no público-alvo da educação infantil, preparando-os para o que estar porvir. A avaliação no ensino infantil com foco no desempenho da criança em Língua Portuguesa e Matemática ou em apenas uma dessas áreas não se coaduna com os aspectos do desenvolvimento da criança que devem ser incentivados nesse período, consequentemente também não dialoga com o trabalho pedagógico que deve ser realizado nessa etapa.

A avaliação própria de Vitória, Espírito Santo, distingue-se por se constituir em uma avaliação institucional, realizada anualmente, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Nesse processo, promovido nas duas primeiras etapas da educação básica, os membros de cada unidade escolar são requisitados a avaliar o trabalho educativo nas seguintes dimensões: gestão democrática; currículo, práticas pedagógicas, avaliações e interações; acesso e permanência; formação dos profissionais da educação e condições de trabalho; espaço físico e materiais de consumo. As informações então obtidas servem para subsidiar ações de planejamento do domínio das escolas e da Secretaria de Educação.

A investigação identificou que a ênfase das avaliações municipais recai sobre o ensino fundamental, reforçando o que tem sido revelado por outros estudos (Bauer; Horta Neto; Sousa, 2016; Oliveira; Costa; Vidal, 2021; Silva; Fernandes, 2019). Não há uniformidade, todavia, com relação às séries elegidas para avaliação. Em dois municípios paulistas, Agudos e Marília, a proposta é voltada exclusivamente para o 5º ano. Em Joinville, a proposta foca nos 2º, 5º e 9º anos; já em Paulista, a avaliação foi endereçada aos 3º, 5º e 9º anos. Em Ariquemes e São Sebastião, a avaliação é aplicada a partir do 3º ano. Além dessa série, na primeira rede de ensino, também se avaliam os 4º, 5º e 9º anos, enquanto na segunda também se avaliam os 5º, 7º e 9º

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

anos. Nessas municipalidades, a avaliação ocorre de forma salteada entre os anos de escolaridade, principalmente nos anos que demarcam encerramentos dos ciclos de aprendizagem do ensino fundamental, à semelhança do Saeb.

Nos demais municípios com foco nessa etapa, a iniciativa tem uma abrangência mais contínua. Arapongas, Bragança Paulista e Londrina optaram por avaliar do 1º ao 5º do ensino fundamental, enquanto, em praticamente 48,3% dos municípios contemplados pela presente análise, a preocupação se estende ao ensino fundamental como um todo. Mogi das Cruzes, Miranorte, Recife, Rio das Ostras, Timon, Varginha e Votuporanga avaliam do 1º ao 9º ano do ensino fundamental; Angra dos Reis, Erechim, Manaus, Olinda e São Paulo avaliam do 2º ao 9º ano, enquanto Canoas e Garanhuns avaliam do 3º ao 9º ano. O estudo também evidenciou que o ensino fundamental também vem sendo avaliado por Macaé, São Caetano do Sul e São Francisco de Paula; os dados coletados, porém, não explicitam quais anos são abrangidos. As duas primeiras cidades dilatam também a avaliação até o ensino médio.

As redes que voltam suas avaliações para os estudantes do ensino fundamental optam pelo uso preferencial de teste com itens objetivos[6], com exceções caracterizadas pela utilização de teste e/ou questões de caráter dissertativo, avaliação oral e produção escrita. Tais especificidades foram verificadas em Votuporanga e Londrina, com itens objetivos e dissertativos; Timon e Olinda, com testes de leitura; Ariquemes, Joinville, Garanhuns, Londrina, Macaé, Marília, São Caetano do Sul, São Paulo e Votuporanga, que combinam a aplicação de testes a produção textual. Além desses dois instrumentos, São Paulo faz uso de um questionário para coletar dados sobre as condições socioeconômicas dos estudantes.

No tocante às áreas do conhecimento, nos casos em que foi possível localizar esse dado, todas as avaliações focalizadas no ensino fundamental avaliam Língua Portuguesa e Matemática. Alguns municípios também têm expandido suas avaliações para outros componentes curriculares, como se evidencia em Timon e São Paulo, que também avaliam Ciências da Natureza; em Joinville, cuja avaliação inclui Ciências da Natureza, História e Geografia; e em Votuporanga, cuja proposta avaliativa, do 6º ao 9º ano, inclui todas as

[6] Em três municípios, Canoas/RS, Mogi das Cruzes/SP, São Paulo/SP, as avaliações possuem nível de tecnológico mais avançado com o uso de testes em formato digital.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

disciplinas do ensino fundamental.

Quanto ao volume de aplicações da avaliação municipal ao longo do ano letivo, nos municípios em que foi possível obter essa informação, observamos que a avaliação municipal vem sendo realizada uma, duas, três, quatro e até cinco vezes ao ano. As duas maiores frequências foram evidenciadas em Recife e Joinville, cujas avaliações eram aplicadas quatro e cinco vezes ao ano, respectivamente. Consoante Silva (2019), extensão territorial do município e tamanho da rede de ensino, além da atuação de professores, coordenadores e gestores nas etapas da avaliação, são alguns dos fatores contribuintes para que a municipalidade realize a avaliação tantas vezes ao ano.

Assim, no que concerne à quantidade de estudantes avaliados, tal informação foi obtida em 12 das 29 municipalidades; em cinco redes de ensino[7], as avaliações contam com a participação de 450 a 5 mil estudantes; em outras quatro[8], a abrangência da iniciativa varia de 9 a 28 mil estudantes em cada aferição, enquanto as redes de Recife e Manaus avaliam entre 65 mil e 163 mil estudantes, respectivamente. As feições assumidas pela avaliação em cada município derivam de processos decisórios no seio das secretarias municipais de educação, que as definem conforme os seus interesses e condições de realização. Tais atributos são adaptáveis e, em maior ou menor proporção, refletem circunstâncias traçadas pela Política e Planejamento Educacional contemporâneos à realização da avaliação municipal, bem como as funções e sentidos atribuídos à avaliação própria pelas municipalidades, conforme passamos a compreender na próxima seção.

Funções e sentidos conferidos à avaliação própria em municípios brasileiros

Olhando as avaliações municipais sob o ângulo das funções e sentidos que lhes são atribuídos pelos municípios, os objetivos relacionados à avaliação realizada na educação infantil, a avaliação institucional e a avaliação no ensino fundamental têm as suas especificidades, mesmo com pontos ordinários entre si. Entre as avaliações focalizadas na educação infantil, o estudo localizou duas perspectivas. Na primeira, presente em Muriaé e São

[7] Agudos/SP, Votuporanga/SP, Marília/SP, São Francisco de Paula/RS, São Sebastião/SP.
[8] Garanhuns/PE, Joinville/SC, Londrina/PR, Mogi das Cruzes/SP, Rio das Ostras/RJ.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Caetano do Sul, a intenção da iniciativa repousa na avaliação das condições de oferta com base nos Indicadores da Qualidade na educação infantil, sendo que, em Muriaé, a ação é destinada ao planejamento das escolas, enquanto, em São Caetano do Sul, é para subsidiar a gestão do município na tomada de decisões.

Na segunda perspectiva, evidenciada em Timon a proposta pode ser qualificada como uma extensão da avaliação realizada no ensino fundamental, compartilhando do mesmo propósito e projeto de alfabetização, que prevê a realização de uma avaliação formativa orientada à melhoria dos índices de alunos leitores. A avaliação institucional de Vitória, por sua vez, tem por objetivo viabilizar momentos de discussão e participação coletiva, com vistas ao fortalecimento da gestão democrática e qualidade e aprimoramento dos processos educativos na educação infantil e no ensino fundamental. No que diz respeito às avaliações concentradas no ensino fundamental, as funções e sentidos, em sua maioria, são bem determinados. Cada avaliação tende a possuir mais de um objetivo associado, aspecto sintomático da aposta depositada pelo município na avaliação própria.

As funções e sentidos em torno das avaliações municipais são apresentados enquanto expressões de uma dada autonomia política, pedagógica e financeira das municipalidades. Não obstante, fica evidente, em algumas dessas propostas, que a ação avaliativa do município não se faz de forma deslocada da política educacional brasileira, guardando relação principalmente com as políticas avaliativas da União e/ou do estado da federação correspondente. Desta feita, as propostas municipais de avaliação oscilam entre uma função pedagógica e uma função gerencialista da avaliação; uma avaliação formativa e uma avaliação preparatória para as demais avaliações externas; entre uma forma de apoio pedagógico às escolas e professores e uma forma de controle do trabalho escolar por parte da Secretaria Municipal de Educação. A avaliação própria é colocada como um subsídio do planejamento escolar ao planejamento educacional do município, em que desponta como um instrumento da gestão da educação municipal, podendo, ao mesmo tempo, funcionar como um mecanismo de adequação interna às demandas pensadas externamente.

Indicativos das funcionalidades diagnóstica e formativa da avaliação foram verificados na maioria dos municípios pesquisados, com exceção de Bragança Paulista, Paraúna e São

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Francisco de Paula. Um dos sentidos conferidos à avaliação consiste, assim, no uso do diagnóstico proporcionado para o desenvolvimento da intervenção pedagógica. Em nove municipalidades, tal função foi postulada em face dos prejuízos nos processos de ensino e de aprendizagem decorrentes da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, nota-se uma forte expectativa das Secretarias de Educação para que a avaliação cumpra esse papel no nível das escolas, tendo seus resultados considerados no planejamento do ensino e da escola.

A avaliação própria é gestada também no sentido de subsidiar as ações da Secretaria Municipal de Educação, tais como: monitoramento do desempenho dos estudantes, com a obtenção de informações por aluno, monitoramento do método pedagógico dos professores, compra de materiais didático-pedagógicos, elaboração de projetos pedagógicos, planejamento da formação continuada dos professores, compra de pacotes de formação para professores e diretores, formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas, funcionalidade constatada em Angra dos Reis, Ariquemes, Erechim, Londrina, Mogi das Cruzes, Paraúna, Recife, Rio das Ostras e São Francisco de Paula. São ações, portanto, que emanam da secretaria e se direcionam às escolas, sob o manto de um dado apoio didático-pedagógico às escolas e professores, mas que ressoam como uma forma de controle do trabalho escolar por parte da Secretaria Municipal de Educação.

O fato é que funções e sentidos específicos coexistem em um mesmo espaço, complementando-se entre si. Em determinados casos, há uma hierarquização entre os objetivos almejados por meio da avaliação, fazendo com que determinada/s função/ões esteja/m subjugada/s a uma de maior importância para o município. É o que acontece em municípios que planejam sua avaliação própria como uma ação preparatória para o Saeb e/ou para a avaliação estadual. Indicativos desse quadro foram explicitamente percebidos em Agudos, Bragança Paulista, Manaus, Marília, Miranorte, Paulista, Recife, São Sebastião e Votuporanga. Dentre esses casos, a relação que se estabelece com maior força é com o Saeb e com o Ideb, sendo Agudos e Recife, os únicos que manifestam preocupação com a avaliação estadual. Não é demais dizer que Recife lida com uma política de *accountability* forte promovida pelo estado de Pernambuco desde o ano de 2008, com a instauração do Bônus de Desempenho Educacional (BDE).

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Em duas unidades subnacionais, de modo especial, a avaliação municipal tem por função subsidiar a composição de um índice educacional próprio, à semelhança do Ideb e dos índices criados por determinados estados da federação. Tais indicadores são relativamente recentes e foram criados no ano de 2022. Em Joinville, a medida foi regulamentada pela Lei nº 9.214/2022, que institui o Programa de Valorização por Resultados na Aprendizagem no âmbito das escolas da rede pública municipal de ensino. O Idem de Joinville é calculado anualmente com base no fluxo escolar e nos resultados da avaliação própria, em três etapas: 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. O índice caracteriza-se ainda por variar de 0 a 10 e por dispor de um sistema de metas por etapa e por unidade de ensino, tal como o Ideb. A novidade impetrada pelo município é que o alcance de metas resulta associado à concessão de gratificações de até R$ 8.000,00 ao ano, para diferentes categorias profissionais da rede de ensino.

Do mesmo modo, em São Caetano do Sul, o indicador próprio, Índice de Desenvolvimento da Educação de São Caetano do Sul (Idesc), segue basicamente a mesma lógica do Ideb, dada a consideração do fluxo escolar e do desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática aferido pela avaliação municipal. O índice é de periodicidade anual e também impõe um sistema de metas localmente. Ambos os indicadores indubitavelmente têm se inspirado no Ideb, integrando sistemas de alta e média responsabilização conduzidos pela própria municipalidade. Com isso, as municipalidades optam por replicar o mesmo arranjo de opressão por resultados instituído pelo Ideb, reforçando-o e reproduzindo-o em sua rede de ensino.

Considerações finais

Nos municípios englobados na presente análise, há uma alta carga de expectativa em torno da avaliação municipal, posicionada como um instrumento a serviço da administração local e como estratégia tributária à qualidade da educação. Algumas dessas propostas, entretanto, encontram-se nodoadas por contradições, especialmente quando a avaliação municipal se vincula aos resultados de aprendizagem atuais e futuros dos estudantes, com uma visão reduzida, portanto, de qualidade da educação; está subjugada ao Saeb e/ou ao sistema estadual de avaliação, tendo o desempenho dos alunos da rede municipal de ensino nesses

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

sistemas como atividade-fim; compõem um mercado educacional mais interessado no lucro do que na qualidade da educação pública.

Os atributos das avaliações municipais juntamente com as funções e sentidos conferidos à avaliação própria a nível municipal, principalmente as avaliações focalizadas no ensino fundamental, possuem elevado potencial de induzir à homogeneização das práticas pedagógicas na rede de ensino, estimulando processos que trabalham as competências e as habilidades exigidas pelas avaliações externas e que habituam os estudantes aos testes padronizados, o que corrobora para uma alta exposição dos alunos a esse tipo de avaliação no decurso de um mesmo ano letivo e ao longo da escolarização. Nessa direção, a cobrança antecipada de competências regularmente desenvolvidas nos três primeiros anos do ensino fundamental na educação infantil, como evidenciado em um dos municípios pesquisados, pode induzir processos de descaracterização da educação infantil e de adequação do trabalho docente ao que é exigido na avaliação.

As municipalidades, cada uma a seu modo, imitam os governos estadual e federal. Reside nesse movimento a pretensão de se alinhar às políticas curriculares e avaliativas e de fazer com que a avaliação municipal seja melhor do que as demais, que dê resultados. Nisso se inserem determinadas comunicações por parte de determinadas Secretarias Municipais de Educação, tendo como pano de fundo a divulgação da obtenção de bons resultados da rede de ensino, sendo isso efetivado na forma de uma prestação de contas à sociedade, identificando as ações do município para o alcance do resultado em questão, dentre elas a avaliação própria.

A despeito das contradições destacadas, os municípios com avaliações próprias também trazem as funcionalidades diagnóstica e formativa da avaliação para as suas propostas, algo que pode ser salutar à rede de ensino e à comunidade escolar, desde que se desassocie dos sentidos de viés gerencialista atrelados à avaliação municipal. Este, indubitavelmente, é o diferencial das avaliações municipais em relação às demais avaliações externas. Faz-se necessária a realização de novos estudos sobre as iniciativas municipais de avaliação que, nos próximos anos, podem se popularizar ainda mais, haja vista o robustecimento da gestão por resultados no cenário educacional brasileiro.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2009.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BRAVO, Maria Helene; MACHADO, Cristiane. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, 2013.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Propostas estatais voltadas à avaliação do ensino superior brasileiro: breve retrospectiva histórica do período 1983-2008. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, Madrid, v. 6, n. 4, p. 128-148, 2008.

BAUER, Adriana. Avaliação de redes de ensino e gestão educacional: aportes teóricos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 1, p. 1-28, 2019.

BAUER, Adriana; HORTA NETO, João Luiz; SOUSA, Sandra Zákia Lian. **Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros**: mapeamento e caracterização de iniciativas em curso. Relatório final: resultados do *Survey*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2016.

COSTA, Anderson Gonçalves; FREIRE, Arlane Markely dos Santos. Ideb, políticas educacionais e cultura de avaliação nos municípios do Ceará. **Revista IMPA**, Fortaleza, v. 3, n. 3, e022017, 2022.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia; MONTE, Ana Lídia Lopes do Carmo; VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas de avaliação externa e suas interfaces com as ações municipais: o caso de cinco municípios cearenses. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 13, p. 1-21, 2019.

DANTAS, Larissa Martins. **Avaliação externa e prática docente**: o caso do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) em uma escola em Maracanaú-CE. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; OVANDO, Nataly Gomes. A avaliação educacional em contextos municipais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 963-984, 2015.

OLIVEIRA, Ana Gardenia Linard Sírio; COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia. Avaliações municipais no Ceará: características e usos dos resultados. **Meta**: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 274-299, 2021.

SILVA, Antônia Bruna da. **Avaliações municipais no contexto educacional cearense**: contornos, intenções e finalidades. 2019. 238 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SILVA, Antônia Bruna da; SOUSA, Sandra Zákia. Motivações para a criação de avaliação educacional em larga escala por municípios brasileiros. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 60, n. 64, p. 1-24, e-29326, 2022.

SILVA, Antônia Bruna da; FERNANDES, Maria Beatriz. Avaliações municipais: uma revisão bibliográfica (1990-2016). **Regae**: Revista de Gestão e Avaliação Educacional, Santa Maria, v. 8, n. 17, p. 1-22, 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica**: política e gestão da escola. Fortaleza: Liber, 2008.

VOSS, Dulce Mari Silva; GARCIA, Maria Manuela Alves. O discurso da qualidade da educação e o governo da conduta docente. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 391-412, 2014.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.). **Avaliação em larga escala**: foco na escola. São Leopoldo: Oikos; Brasília, DF: Liber, 2010.

Data de envio: 07/08/2024
Data de aceite: 30/08/2024

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/