

## Repercussões e tensões das avaliações em larga escala sobre a gestão educacional brasileira

### Repercussions and tensions of large-scale evaluations on brazilian educational management

Eloisa Maia Vidal<sup>1</sup>  
Anderson Gonçalves Costa<sup>2</sup>

#### Resumo

O artigo investiga como o ideário de avaliação em larga escala dos discentes se apresenta instituído no cotidiano das escolas públicas brasileira, usando os microdados dos questionários contextuais de 4.676 secretários municipais de educação e 68.332 diretores escolares obtidos no Saeb 2021. De natureza quantitativa, exploratória e descritiva, utiliza estatística descritiva para análise dos resultados. Constata o protagonismo das avaliações externas no período pós-Ideb e o efeito que essa política passa a ter sobre os entes municipais, inclusive fomentando critérios associados a mecanismos de responsabilização, com o Ideb sendo utilizado para orientar e definir um amplo conjunto de políticas para redes de ensino. A análise dos dados dos diretores corrobora as posturas dos secretários, e evidencia que a escola vem aderindo as avaliações de aprendizagem de forma incondicional e reorientando a gestão para definição de metas e busca por resultados.

**Palavras chaves:** avaliações externas. redes municipais. Ideb. secretários municipais. diretores escolares.

#### Abstract

The article investigates how the idea of large-scale evaluation of students is established in the daily life of Brazilian public schools, using microdata from contextual questionnaires from 4,676 municipal education secretaries and 68,332 school directors obtained from Saeb 2021. Quantitative, exploratory and descriptive, uses descriptive statistics to analyze the results. It notes the protagonism of external evaluations in the post-Ideb period and the effect that this policy starts to have on municipal entities, including promoting criteria associated with accountability mechanisms, with Ideb being used to guide and define a broad set of policies for networks education. The analysis of the principals' data corroborates the secretaries' stances, and shows that the school has been adhering to learning assessments unconditionally and reorienting management to define goals and search for results.

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Ceará, Brasil. email [eloisamvidal@yahoo.com.br](mailto:eloisamvidal@yahoo.com.br), orcid <https://orcid.org/0000-0003-0535-7394>

<sup>2</sup> Instituto Federal do Ceará, Brasil, email [anderson.costa@ifce.edu.br](mailto:anderson.costa@ifce.edu.br). orcid <https://orcid.org/0000-0001-8897-3816>

**Keywords:** external evaluations; municipal networks; Ideb; municipal secretaries; school directors.

## Introdução

O tema das avaliações de redes de ensino tem ganhado relevo no Brasil desde a década de 1980 quando, no contexto de redemocratização do país, houve aumento das demandas pela eficiência do Estado. Esse cenário, acompanhado das transformações políticas e econômicas que aconteceram ao longo dos anos de 1990, levou a avaliação a ocupar um lugar central na política educacional, intensificando as propostas de avaliação das redes de ensino como política de Estado. A trajetória do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é ilustrativa do relevo da avaliação a partir de 1980: foi no governo Sarney (1985 - 1990) que o Saeb começou a ser desenhado, para – passado os governos de Collor (1990 – 1992) e Itamar Franco (1992 – 1994) – consolidar-se em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (BONAMINO, 2002). Desde suas origens, essas avaliações têm se concentrado em aplicar testes de proficiência aos alunos e questionários contextuais aos diretores, professores e alunos<sup>3</sup> e os resultados atribuídos aos sistemas de ensino e as escolas são calculados levando em consideração as notas das proficiências dos alunos, calculadas através dos testes cognitivos aplicados.

A produção acadêmica sobre a avaliação de sistemas de ensino no Brasil tem se fortalecido desde os anos 2000, impulsionada pelas experiências implementadas pelo governo federal e as unidades subnacionais. As discussões sobre a temática têm sido marcadas por posicionamentos que se situam, muitas vezes, em polos contrários, como os que dizem respeito aos usos dos resultados e aos efeitos gerados sobre as práticas pedagógicas e os currículos. Nesse campo de investigação, observam-se conflitos técnicos e políticos (CALDERÓN;

<sup>3</sup> Ao longo dos anos, a aplicação dos testes de proficiência tem variado em tamanho da amostra, disciplinas avaliadas, coortes selecionados, periodicidade e os questionários contextuais têm se modificado no que se refere as categorias e mais recentemente incluiu os secretários de educação.

BORGES, 2020), acrescidas de contradições e lacunas pouco investigadas, como a que diz respeito à complexa relação entre avaliação e gestão educacional (BAUER, 2019).

Desde então, a nível federal, estadual e municipal, tem sido observada a criação de sistemas de avaliação com o objetivo de fornecer informações sobre as redes de ensino. No âmbito federal podem ser mencionadas a criação do Saeb, em 1980; da Prova Brasil, em 2005; da Provinha Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) em 2013. Estas iniciativas revelam o interesse do governo federal em produzir dados sobre as escolas por meio de testes de desempenho padronizado, movimento acompanhado pelos governos estaduais, pois, pesquisas recentes identificaram 25 estados da federação com sistemas próprios de avaliação (VIEIRA; VIDAL; NOGUEIRA, 2021), e pelos municípios, quando identificaram-se que 1.573 redes de ensino têm avaliações próprias instituídas (BAUER et al., 2015).

Este artigo apresenta dados sobre como o ideário de avaliação dos discentes se apresenta instituída no cotidiano das escolas públicas brasileiras. Os dados são provenientes dos questionários contextuais do Saeb 2021, aplicados aos secretários municipais de educação e aos diretores das escolas públicas que participaram da edição do exame naquele ano. O artigo está dividido em três seções, sendo a primeira dedicada a metodologia adotada para a elaboração do texto; na segunda é feita uma reflexão sobre como se fortalece o ideário em torno das avaliações no contexto educacional e na terceira são discutidas a implementação de medidas associadas aos mecanismos de avaliação por parte dos secretários municipais e gestores escolares. Nas considerações finais são analisados os limites e possibilidades futuras acerca dos modelos vigentes.

## 1. Questionários contextuais do Saeb: relevância e abrangência

A criação do Saeb remonta aos anos 1990, como uma das respostas à implementação de mecanismos de regulação pelo Poder Central, no que diz respeito a avaliação de desempenho dos alunos, e com isso ajustar políticas públicas em fase de execução ou criar políticas a partir dos resultados obtidos. Desde sua criação, junto aos exames de proficiência aplicados aos

estudantes do ensino fundamental e médio, nas disciplinas de Língua portuguesa e Matemática são também aplicados questionários contextuais aos diretores das escolas participantes, professores das disciplinas avaliadas, alunos e, a partir da edição de 2019, também aos secretários municipal e estadual de educação, de forma a coletar informações acerca de aspectos inerentes ao processo educativo.

Segundo Soares et al. (2010, p. 2),

Todas essas informações são coletadas com o objetivo de explicar as proficiências dos alunos e de encontrar fatores associados à eficácia e à equidade da educação fornecida pelas escolas. A maior parte dos trabalhos de análises contextuais das Avaliações em Larga Escala tem como propósito explicar a proficiência dos alunos com base em fatores intra e extraescolares. Entretanto, o inter-relacionamento entre tais fatores é colocado em segundo plano, fazendo com que não sejam estudadas as condições que os afetam e, conseqüentemente, não sejam concebidas estratégias de intervenção a partir desses inter-relacionamentos.

Urbina (2007) destaca a importância de instrumentos que coletem dados de contexto ao afirmar que

[...] são ferramentas criadas para ajudar na obtenção de inferências a respeito de indivíduos ou grupos, e, quando usados corretamente, podem ser componentes-chave na prática e na ciência [...]. Quando seus resultados são mal interpretados ou mal utilizados, podem prejudicar pessoas, rotulando-as de maneira injustificada, negando-lhes oportunidades ou simplesmente desencorajando-as (URBINA, 2007, p. 15).

Como uma avaliação de abrangência nacional, aplicado a cada dois anos, o Saeb adota a Teoria de Resposta ao Item (TRI) com procedimento metodológico, e avalia estudantes dos 2º, 5º, 9º anos do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Na visão de Sousa e Ferreira (2019, p. 16), essa avaliação deve “ser analisada não somente pelas possibilidades de diagnóstico e regulação do sistema educacional, mas sobretudo pelo tipo de política educacional que se procura sustentar...”.

Os questionários contextuais são instrumentos valiosos e coletam dados que possibilitam a construção de outros indicadores ou índices que podem contribuir para a análise

dos processos educativos, e permitir a elaboração explicações que permitam elucidar, mesmo que de forma incompleta, a relação entre variáveis internas e externas ao ambiente escolar. Considerando a quantidades de dados que estes instrumentos coletam, é possível afirmar que a produção acadêmica sobre essas bases de dados ainda é pouca e esparsa.

Este estudo é de natureza quantitativa, com uso de dados secundários obtidos em base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que foram analisados e interpretados à luz de literatura produzida sobre o assunto. Os microdados dos questionários contextuais do Saeb encontram-se disponíveis no site do Inep para todas as edições do exame, desde 1995. Os arquivos podem ser obtidos, por meio de *download*, compactados no formato (.zip), sendo necessário o uso de algum *software* descompactador. A análise dos dados pode ser realizada com a adoção de *softwares* variados e, no caso deste estudo, utilizou-se o *Excel* do pacote Microsoft Office®, com tratamento por meio de estatística descritiva.

No que se refere ao questionário dos secretários municipais de educação, foram aplicados 5.568, sendo que 892 (16%) não foram preenchidos e 4.676 (84%) foram preenchidos total ou parcialmente. As questões selecionadas foram da Q.102 a Q.120, que se encontram organizadas em torno de quatro enunciados: utilização dos resultados do Ideb pela Secretaria de Educação; formas de utilização do Ideb no município; provas elaboradas no âmbito municipal para serem aplicadas aos estudantes da rede; etapas da educação básica nas quais essas provas são aplicadas.

Junto aos diretores escolares foram aplicados 74.539 questionários, sendo 70.941 (95,1%) de escolas públicas e 3.598 (4,9%) não públicas. Desse total, 68.332 (91,7%) questionários foram preenchidos total ou parcialmente e 6.027 (8,3%) não foram preenchidos. Dessa forma, o trabalho com a análise dos dados foi realizado com os 66.086 questionários de diretores de escolas públicas preenchidos total ou parcialmente. No conjunto de escolas analisadas, prevalecem escolas urbanas (77,1%) e situadas no interior (87,3%) do Brasil. Ao todo, são analisados dezessete itens do questionário do diretor (Q.141, Q.142, Q.143, Q.196 a Q.200, Q.201 a Q.209), que abordam: situações que se aplicam ou não ao Projeto-Político-Pedagógico da escola; ações pedagógicas que ocorrem na escola; e atividades de formação para

a equipe escolar. Tais questões foram selecionadas por abordarem aspectos relacionados ao tema avaliação em larga escala.

## 2. O ideário de avaliação discente como elemento norteador de qualidade

O Brasil é um país marcado por desigualdades que impactam a oferta e a qualidade da educação básica. Identificar as dimensões dessas desigualdades é uma tarefa que compete ao Estado, a quem também cabe tomar decisões para corrigir tais disparidades (SOUSA, 2000). É, pois, para contribuir com a tomada de decisões que a avaliação dos sistemas de ensino é acionada, buscando também identificar os fatores associados ao sucesso ou ao fracasso escolar. Com vistas a garantia da qualidade da educação, a avaliação de sistemas é acompanhada pela definição de habilidades e competências, baseadas nos currículos nacionais. Sousa (2000) identifica que a avaliação de sistema é composta por dois níveis de análise: um referente a identificação das habilidades adquiridas pelos estudantes e outro que trata das condições para alcançar esses resultados. Por essa razão, a autora defende que a função da avaliação de sistemas é subsidiar as políticas educacionais.

Vianna (2005) alerta que não existe uma única concepção de avaliação, assim como as avaliações não podem ser encerradas em modelos matemáticos, mas devem permitir a solução de problemas. Para o autor, a avaliação permeia diferentes segmentos sociais, o que, na educação, se traduz na preocupação com a qualidade do ensino. Freitas et al. (2011) argumentam que as avaliações de redes de ensino servem para o acompanhamento global com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho das redes e reorientar as políticas educacionais.

Estas concepções informam sobre a importância da avaliação de sistemas. Desde que bem estruturadas e planejadas, elas podem contribuir com o conhecimento das redes de ensino e subsidiar estratégias de ação com vistas a mudanças. Tomando de empréstimo a expressão de Vianna (2005), estas avaliações devem ter “validade consequencial”, ou seja, implicarem numa mudança positiva nas práticas dos professores, das escolas e das redes de ensino. Cabe destacar que o instrumento utilizado neste tipo de avaliação são os testes em larga escala, que podem

envolver a totalidade das instituições de uma dada rede de ensino, sendo aplicados por agentes externos, como órgãos oficiais em colaboração com instituições privadas.

No Brasil, as normas constitucionais e infraconstitucionais dão respaldo às avaliações dos sistemas de ensino. A Constituição Federal de 1988 lança luzes ao tema quando, no artigo 206, inciso VII, diz que o ensino será ministrado tendo como princípio a “garantia de padrão de qualidade”, e, no artigo 214, inciso III, ao definir a melhoria da qualidade do ensino público como uma das finalidades do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 1988). Quando o legislador especificou nesses artigos sobre a qualidade da educação, embora não trate diretamente, abriu caminhos para a avaliação educacional, uma vez que a qualidade do ensino precisa ser verificada por algum instrumento. Freitas (2007), analisando esses dispositivos, concluiu que a Constituição impôs a avaliação educacional como uma tarefa pública, mas não especificou a quem caberia avaliar.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (nº 9394/1996) o legislador definiu como uma das incumbências da União “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (art. 9, V) e “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior [...]” (art. 9, VI) (BRASIL, 1996), avançando na definição de quem avaliaria a educação, o que não impediu que estados e municípios também instituíssem iniciativas de avaliação do desempenho escolar, como já tem acontecido desde a década de 1990. A LDB também definiu, no artigo 70, inciso IV, que os custos com levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas para o aprimoramento da qualidade e expansão do ensino são considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Também estabeleceu, no artigo 87, como dever dos municípios, dos estados e, supletivamente, da União, “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (§ 3º, IV) até o final da Década da Educação (1997 - 2007).

Estas normas proporcionaram que, na década de 1990 e nos anos 2000, um conjunto de políticas de avaliação fossem instituídas em todos os níveis da federação. A mais importante delas, o Saeb, é aplicada a cada dois anos e coleta dados sobre alunos, professores e gestores de escolas públicas e uma amostra de escolas privadas. O Saeb tem papel estratégico na política de avaliação do país, pois as médias de desempenho dos estudantes compõem o Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) junto com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, coletadas no Censo Escolar. O Ideb foi criado em 2007 e constituiu-se como um indicador sintético da qualidade, divulgando resultados para as redes de ensino e escolas de todo país.

Em 2014, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), o Ideb foi tomado como parâmetro de qualidade de uma política de Estado. A Meta do referido plano tem como objetivo “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” buscando atingir as médias do Ideb estabelecidas no documento (BRASIL, 2014). Ao fazer isso, vinculou-se a qualidade da educação à eficiência dos resultados, uma perspectiva quantitativa de se conceber a educação. Esse movimento também esconde riscos, uma vez que se cria a ilusão de que as avaliações em larga escala podem avaliar também o trabalho dos professores e das escolas (FREITAS et al., 2011).

A literatura sobre a avaliação de sistemas de ensino no Brasil é bastante vasta, e, dados os limites deste escrito, não é possível aprofundá-la aqui. Os estudos produzidos destacam diversas dimensões, sobretudo quanto ao desenho das avaliações e suas implicações nas escolas. A esse respeito, Vidal et al. (2019) identificaram três grupos de discussão sobre o tema das avaliações em larga escala. O primeiro grupo engloba estudos que tratam do surgimento das políticas de avaliação em cenários de reformas educacionais, seus instrumentos e suas escalas de proficiência. Um segundo grupo reúne pesquisas que analisam os dados coletados a partir dos instrumentos de avaliação e dos questionários contextuais. Por fim, o terceiro grupo que se dedica a investigar as implicações das avaliações nos contextos escolares, discutindo os usos dos resultados, os desdobramentos no currículo, a dinâmica escolar e as percepções de gestores e professores sobre o processo.

É neste último grupo onde reúnem-se os estudos críticos aos efeitos da avaliação em larga escala. As evidências dessas investigações apontam, principalmente, para uma corrida por resultados vivenciada pelas escolas. Como consequência, há um estreitamento do currículo (BONAMINO; SOUSA, 2012), o estabelecimento de estratégias para o alcance dos resultados (COSTA et al., 2021), o reordenamento da rede escolar como consequência de uma

racionalidade técnica (SOARES; 2021), dentre outras implicações.

No Brasil, os mecanismos relacionados a avaliação dos sistemas educacionais, sempre tiveram como alvo, os discentes e a tentativa de medir as proficiências alcançadas por estes num determinado coorte da sua escolaridade. O Saeb aplica testes padronizados de abrangência nacional, na educação básica, de dois em dois anos, restrito a duas disciplinas (Língua Portuguesa e Matemática), que corrigidos pela Teoria da Resposta ao Item (TRI) tem como objetivo mensurar a aquisição de um amplo conjunto de descritores por parte dos alunos participantes. Esse modelo tem sido hegemônico e com o tempo, vem se ampliando com os estados subnacionais e um número expressivo de municípios criando seus próprios sistemas de avaliação, seguindo os mesmos padrões.

Na visão de Hipolyto; Jorge (2020, p. 14) “a regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação” associado a outras ações educacionais são fatores que promovem uma nova regulação educacional. Essa regulação é também fundamentada na centralização do processo de avaliação, corroborada pelo surgimento e ampliação de testes padronizados, de modo que a autonomia da escola seja problematizada, já que passa a ser monitorada de uma nova maneira. Essa centralização no processo provocou transformações significativas na função social da escola, bem como na identidade dos professores e na formação de estudante.

### 3. Secretários(as) e gestores(as): indução programada

Os gestores das redes municipais de ensino atuam no âmbito local e integram a cadeia burocrática responsável pela implementação das políticas públicas. Embora a legislação educacional brasileira (Lei nº 9394/96) preveja o regime de colaboração entre os entes federados, cada um deles possui grau de autonomia para criar e implementar suas próprias políticas, desde que sigam o arcabouço legal definido centralmente. Dessa forma, os municípios não só recebem diretrizes, programas e projetos educacionais concebidos no âmbito federal, como também estadual, contando estes últimos com grau maior ou menor de adesão a depender do regime de colaboração estabelecido entre o estado e seus municípios, mas também concebem suas próprias iniciativas de políticas educacionais (VIEIRA; VIDAL; NOGUEIRA, 2021).

Sob essa forma de organização, as políticas de avaliação educacional têm ocupado um lugar entre a autonomia e a indução. No que tange à autonomia, os entes federados, entre eles os municípios, podem elaborar políticas e programas relacionados à avaliação da aprendizagem discente; por outro, outro lado, as ações ensejadas pelo governo federal funcionam como indutoras e introduzem um novo *ethos* nas concepções e práticas de avaliação educacional nas unidades subnacionais, com repercussão sobre as escolas. É interessante observar que a concepção de indução está associada a mobilização de certas iniciativas para que se alcance objetivos fixados e a criação de índices que mensuram e comparam sistemas educacionais e escolas funcionam como forte mobilizadores. Segundo Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), quando os entes subnacionais aderem a uma determinada política o fazem sob uma adesão voluntária ou coercitiva, sob promessa de incentivos atraentes e/ou condicionalidades preestabelecidas.

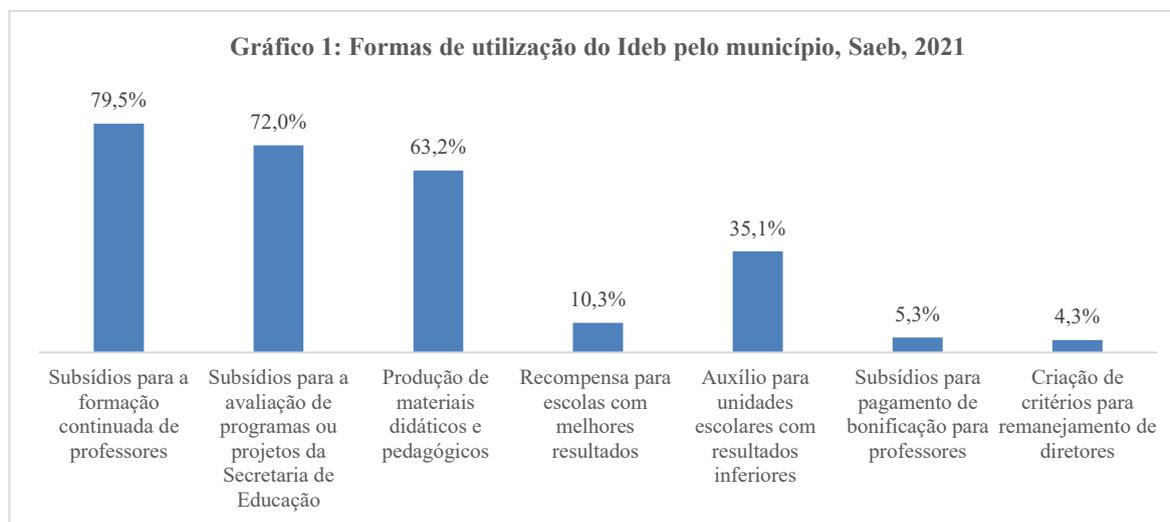
A evolução e ampla disseminação das avaliações externas em larga escala no Brasil tem se orientado por esta lógica, cujo marco inicial pode ser observado quando da criação do Ideb, que induziu políticas de incentivos positivos para redes escolares que apresentavam resultados abaixo de determinados valores. Mais recentemente, as alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 108/2020, que altera os critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) de 25% para 35%, a ser definido em lei estadual, observada, “obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (BRASIL, 2020, art. 158, II), tem mobilizado os municípios a estabelecerem mecanismos capazes de conduzir, de forma rápida, a melhoria de resultados de aprendizagem, sob pena de perda de recursos, uma vez este imposto é um dos mais representativos para as finanças locais.

Por essa razão, a análise das avaliações em larga escala no Brasil deve levar em consideração que estas passaram a habitar o cotidiano da gestão educacional e escolar, fornecendo indicadores sobre a aquisição da aprendizagem ao tempo em que também fomentaram mudanças nas práticas pedagógicas e de gestão nas escolas e redes de ensino. Tais

inflexões têm ocorrido em razão da concepção de que a gestão educacional é a catalisadora das mudanças esperadas no cotidiano das instituições educacionais (COSTA; VIDAL; ARAÚJO, 2023), e da perspectiva de que o objetivo final da gestão educacional é a aprendizagem (FERNANDES; VIEIRA; NOGUEIRA, 2023).

As ações observadas nos municípios, como já evidenciado pela própria literatura, assumem diferentes formas de utilização dos resultados das avaliações, como alterações das práticas pedagógicas dos professores; realinhamento das formações continuadas, que passam a ser dirigidas para orientações sobre avaliações; alinhamento dos documentos curriculares com as matrizes de referências dos exames; e planejamento e gestão educacional e escolar dirigido para resultados.

Esses esforços podem ser constatados nas respostas ao questionário contextual do Saeb 2021 aplicado aos secretários municipais de educação. Dos 4.676 respondentes, é possível observar que 91% (n = 4.256) utilizam os resultados do Ideb, de formas variadas como mostra o Gráfico 1.



Fonte: Microdados Saeb, 2021, questionário Secretário Municipal de Educação

Tais dados confirmam o protagonismo do Ideb como um indicador multiuso, que orienta a definição de um amplo conjunto de políticas educacionais no âmbito municipal. O fato de mais de 60% dos secretários afirmarem que utilizam o Ideb como subsídios para formação continuada de professores, avaliação de programas de projetos da SME e produção de materiais

didáticos e pedagógicos, mostra o protagonismo deste índice na definição da política educacional municipal.

Quando indagados sobre a elaboração de provas no âmbito municipal para serem aplicadas aos estudantes da rede e as etapas da educação básica nas quais tais avaliações eram aplicadas, 59% (n = 2.741) informou realizar este tipo de atividades, sendo os anos iniciais o foco prioritário das avaliações, sendo as maiores periodicidades semestrais e bimestrais. Tais dados confirmam evidências obtidas por pesquisa realizada por Bauer et al. (2017), que constata a presença de iniciativas de avaliações próprias em 35,5% dos municípios brasileiros e Oliveira; Costa; Vidal (2021), que mostraram que 35% dos municípios cearenses possuíam avaliações próprias em 2020. Em estudo realizado com os dados do questionário contextual do Saeb 2019, aplicado aos secretários municipais de educação, Vidal e Costa (2022) mostram também que na região Nordeste, 58% dos municípios possuíam iniciativas de avaliação própria em 2019.

Os dados evidenciam a relevância que as avaliações externas no período pós-Ideb adquirem e o efeito que essa política nacional passa a ter sobre os entes municipais. Embora a criação do Ideb pelo Governo Federal não esteja associada a mecanismos de responsabilização forte (BROOKE, 2006), o que se observa no Gráfico 1 é que a gestão municipal passa a utilizar seus resultados para criação, no âmbito local, de critérios que implicam mecanismos de responsabilização como: recompensa para escolas com melhores resultados (10,3%); auxílio para unidades escolares com resultados inferiores (35,1%); subsídios para pagamento de bonificação para professores (5,3%); criação de critérios para remanejamento de diretores (4,3%).

Considerando os dados obtidos no questionário dos secretários municipais de educação, procurou-se analisar de que forma a relação com as avaliações externas eram percebidas pelos diretores escolares. É importante destacar que nem todos os diretores das redes municipais participam do Saeb, uma vez que somente as escolas que ofertam os anos escolares avaliados (5º e 9º anos do ensino fundamental) e que atingem o critério de número mínimo de alunos matriculados são objeto de aplicação do exame. Dessa forma, os dados representam um percentual de diretores de cada rede escolar.

Quando os diretores foram indagados sobre situações que se aplicam ou não ao Projeto-

---

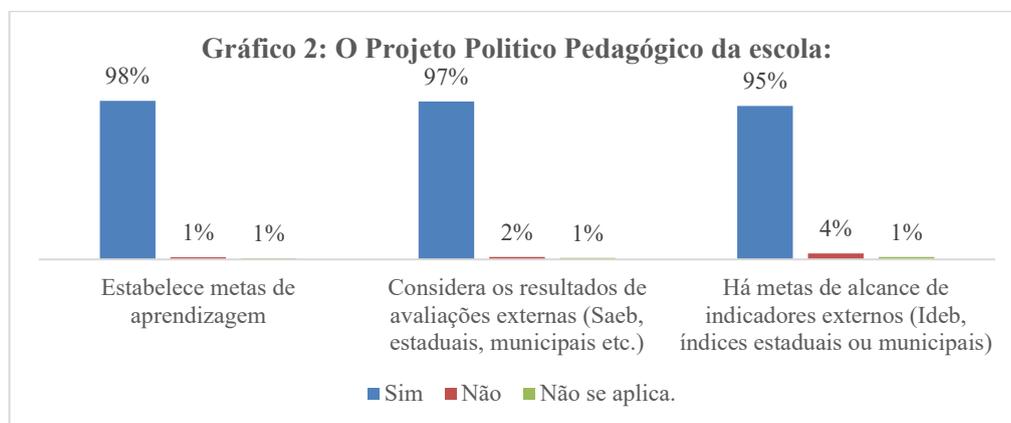
Revista Administração Educacional, Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, v. 15, n. 1, p.73-91, jun/jul 2024



ISSN:2359-1382 DOI <http://doi.org/10.51359/2359-1382.2024.263428>

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/>

Político-Pedagógico da escola no que refere a presença de ações associadas a avaliações, as respostas são apresentadas no Gráfico 2.

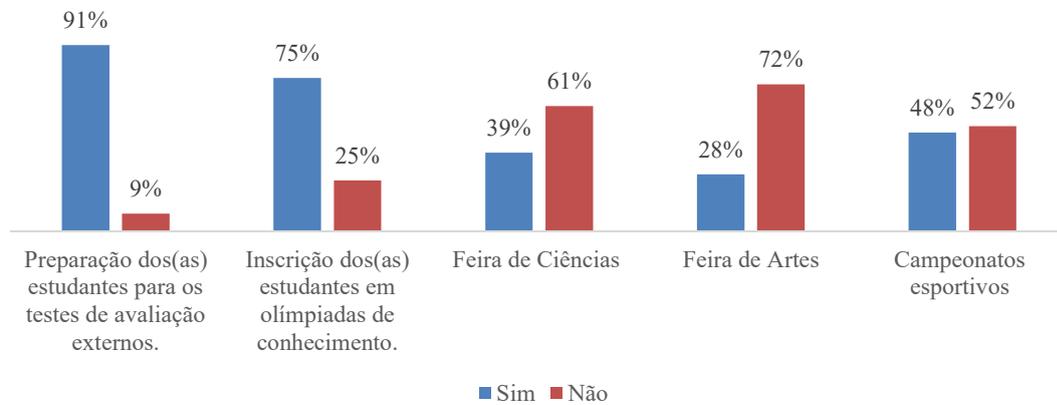


Fonte: Microdados Saeb, 2021, questionário Diretor

O que se depreende dos dados é que mais de 95% dos projetos políticos-pedagógicos das escolas em que esses diretores atuam estabelecem metas de aprendizagem, consideram os resultados das avaliações externas e definem metas de alcance de indicadores externos, evidenciando assim, a instauração de uma cultura de avaliação orientada para resultados. Estudos realizados também confirmam que tantos os sistemas municipais de ensino quanto as escolas vêm, cada vez mais, se alinhado com uma gestão pública dirigida para e por resultados, o que se identifica com o modelo apregoado pela Nova Gestão Pública (NGP), e os pressupostos neoliberais (BARROSO, 2005; AFONSO, 2009; TORRES, 2010; SOARES, 2021; LIMA; LUCE, 2022).

Quando instigados a indicar ações pedagógicas que ocorrem na escola, entre as alternativas apresentadas, os diretores apontaram, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3: Indique se as ações pedagógicas ocorrem na sua escola:

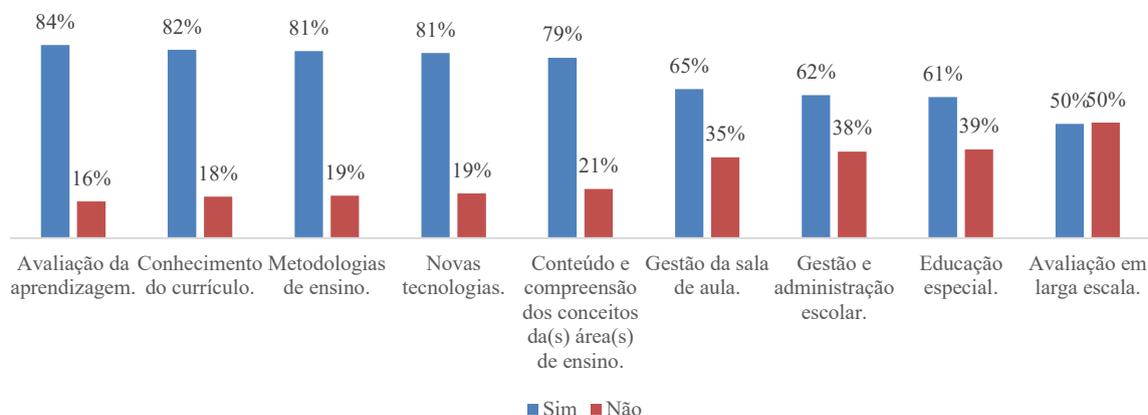


Fonte: Microdados Saeb, 2021, questionário Diretor

O fato de 91% dos diretores afirmarem que uma das ações pedagógicas que ocorre nas escolas consiste na preparação dos estudantes para os testes de avaliação externos e que em 75% das escolas acontece inscrição dos estudantes em olimpíadas do conhecimento apenas corrobora os dados apresentados anteriormente, confirmando que, de fato, as escolas estão mergulhadas numa cultura avaliativa de largo espectro, priorizando o trabalho como este tipo de ação em detrimento de outras iniciativas como feira de ciências (39%), feira de artes (28%) e campeonatos esportivos (48%). Considerando que as duas ações pedagógicas mais utilizadas dizem respeito a atividades cujo caráter instrucional é muito mais relevante que as demais, que apresentam dimensões que permitem a exploração de um amplo conjunto de competências cognitivas e socioemocionais, há de se inferir que as atividades escolares, em nome dos resultados de desempenho dos alunos, estão se concentrando em atividades mensuráveis.

Finalmente, quando perguntados sobre atividades de formação continuada para a equipe escolar, no ano de aplicação do Saeb, os diretores responderam, entre as alternativas apresentadas, conforme o Gráfico 4.

Gráfico 4: Indique se neste ano a equipe escolar recebeu atividades de formação nas seguintes áreas:



Fonte: Microdados Saeb, 2021, questionário Diretor

O que chama a atenção neste gráfico é o fato da formação continuada sobre avaliação da aprendizagem ter sido mais trabalhada do que conhecimentos sobre currículo (84% x 82%), considerando que as redes municipais se encontram em fase de implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o que demanda um amplo conjunto de alinhamentos em nível de escolas, sendo a formação dos gestores e os docentes imprescindível para o sucesso da BNCC.

Atividades de formação continuada abordando metodologias de ensino e novas tecnologias também tiveram altos percentuais de oferta (81%), o que pode ter relação com o momento em que foi aplicado o exame, em pleno contexto de pandemia da covid-19, quando alunos e professores encontravam-se em isolamento social, demandando o uso de tecnologias digitais e recursos *on line*.

Iniciativas de formação continuada dirigidas para as avaliações em larga escala foi indicada por 50% dos diretores escolares, o que aponta para um interesse mediano sobre conhecimentos específicos acerca deste tipo de avaliação, métodos, procedimentos e características que fundamentam sua aplicação. Embora se constate altos percentuais de aplicação de avaliações em larga escala nas redes municipais, o questionário aplicado aos secretários municipais não permite identificar se tais avaliações são elaboradas pela própria secretaria ou por instituição contratada para tal, o que merece estudos mais aprofundados sobre essa matéria.

## Considerações Finais

O estudo procura descrever de forma sucinta como as políticas de avaliação externa em larga escala se instauram e disseminam gradativamente no Brasil, desde os anos 1990 até os dias atuais. Como pontuado, desde a criação do Saeb, que aplica testes cognitivos, para medir proficiência dos alunos essa tem sido a tônica dominante dos exames que se sucederam. Dessa forma, o ideário de qualidade da educação passa a ser fortemente ancorada nos resultados decorrentes das medidas de proficiências obtidas juntos aos alunos.

Embora o Saeb também aplique questionários contextuais que coletam um conjunto de informações sobre outras variáveis relacionadas aos secretários municipais de educação, diretores escolares, professores e alunos, são os resultados dos alunos que demarcam o entendimento público sobre a qualidade das escolas e redes de ensino. Essas constatações são reveladas a partir dos dados dos questionários contextuais do Saeb 2021 aplicados aos secretários municipais de educação e aos diretores escolares, ao mostrar que a escola vem construindo um *ethos* em que a avaliação da aprendizagem se sobressaia como dimensão dominante e que o Ideb adquire um caráter multiuso, sendo utilizado para orientar e definir um amplo conjunto de políticas para redes de ensino, assim como reorientar a gestão escolar para a definição de metas e a busca por resultados.

Embora a cultura de avaliação esteja instituída, com redes de ensino sendo reorganizadas pelos gestores educacionais na perspectiva de implementar uma gestão focalizada em resultados, e as escolas, por adesão ou coerção também dirijam seus esforços na mesma direção, os dados obtidos no Ideb Anos Iniciais das redes públicas em 5.073 municípios em que foi possível calcular o índice, apenas 44% (n = 2.233) obtiveram notas maiores ou igual ao valor projetado para o país este ano (5,8) e dos 4.818 municípios que tiveram calculados Ideb Anos Finais das redes públicas, apenas 33% (n = 1.606) conseguiram obter notas maiores ou igual a nota projetada para este segmento do ensino fundamental (5,2)<sup>4</sup> (INEP, 2022).

---

<sup>4</sup> De um total de 5.565 municípios constantes na planilha do Ideb Anos Iniciais 2021, 492 (9%) não possuem Ideb, porque os dados da avaliação não estão disponíveis, ou não ter sido aplicada; dos 5.568 municípios constantes na planilha dos Anos Finais, 750 (13%) não possuem Ideb, pelos mesmos motivos.

## Referências

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, A. J. El campo de las políticas de evaluación y accountability en educación: para una reflexión más densa. **Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado**, v. 20, n. 3, p. 1-12, 2016.

AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, 2013.

AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 487-507, 2014.

ARAÚJO, S. de; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: avaliação de políticas públicas da Educação**, 19(70), p. 81 - 106. 2011.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, 26(92), 725-751. 2005.

BAUER, A. et al. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números?. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326–352, 2015.

BAUER, A.; SOUSA, S. M. Z. L.; HORTA NETO, J. L.; VALLE, R. da C.; PIMENTA, C. O. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-19, 2017.

BAUER, A. Avaliação de Redes de Ensino e Gestão Educacional: aportes teóricos. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 1, p. 1–28, 2019.

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

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020**. Brasília: DF, 2020.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

CALDERÓN, A.-I.; BORGES, R. M. Avaliação em larga escala na Educação Básica: usos e tensões teórico-epistemológicas. **Revista Meta: Avaliação**, v. 12, n. 34, p. 28, 26 mar. 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M.; ARAÚJO, K. H. Evidências da produção *stricto sensu* sobre o Prêmio Escola Nota Dez: resultados, gestão e efeitos nas escolas do Ceará (2013 - 2020). **Revista Meta: Avaliação**, v. 15, n. 48, p. 531-554, 2023.

COSTA, A. G.; SOUSA, E. J. de; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Estratégias para gestão escolar em tempos de avaliação: uma investigação em municípios do Ceará. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 15, n. 33, p. 959–972, 2022.

FERNANDES, J. H. P.; VIEIRA, S. L.; NOGUEIRA, J. F. F. (orgs). **Estados Eficazes na Gestão da Aprendizagem**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023.

FREITAS, L. C. *et al.* **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

HYPOLITO, A. M.; JORGE, T. OCDE, PISA e Avaliação em larga escala no Brasil. **Sisyphus - Journal of Education**, Universidade de Lisboa, vol. 8, núm. 1, pp. 10-27. 2020.

INEP. **Planilhas do Ideb: Taxa de Aprovação, notas do Saeb, Ideb e projeções**. Brasília: DF, 2022.

LIMA, L. F.; LUCE, M. B. Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas – Saveal: para ou contra a democratização da/na Educação Básica? **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 18 n. 49, 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. Coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 64, pág. 2-19, 2014.

OLIVEIRA, A. G. L. S.; COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Avaliações municipais no Ceará: características e usos dos resultados. **Revista Meta: Avaliação**, v. 13, n. 39, p. 274-299, 2021.

SOARES, T. M.; FERNANDES, N. D. S.; FERRAZ, M. S. B.; RIANI, J. D. L. R. D. A expectativa do professor e o desempenho dos alunos. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, DF, v. 26, n. 1, p. 157 - 170, jan./mar. 2010.

- SOARES, E. do A. Reordenamento da rede municipal de Fortaleza: impactos nas práticas da gestão escolar em tempos de avaliação em larga escala. 2021. 221 f. **Tese** (Doutorado em Educação). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2021.
- SOUSA, C. P. de; FERREIRA, S. L. Avaliação de larga escala e da aprendizagem na escola: um diálogo necessário. **Psicol. educ.**, São Paulo, n. 48, p. 13-23, jun. 2019.
- SOUSA, C. P. de. Dimensões da avaliação educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 22, p. 101–118, 2000.
- TORRES, L. L. Cultura, gerencialismo e democracia na escola pública. **Práxis Educacional**, v. 6, n. 9, p. 13-35, 2010.
- URBINA, S. **Fundamentos da testagem psicológica**. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005.
- VIDAL, E. M.; COSTA, A. G. Sistemas estaduais de avaliação no Nordeste brasileiro. In: SOUZA, A. S.; FRANÇA, M.; ANDRADE, M. E. (orgs). **Políticas de educação básica, avaliações de sistemas e financiamento**. 2º Volume [Meio Eletrônico], Anpae, Brasília, DF, 2022.
- VIDAL, Eloisa Maia et al. Expectativas docentes e aprendizagem: explorando dados do questionário da Prova Brasil 2015. **Educação e Pesquisa**, v. 45, p. e201657, 2019.
- VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; NOGUEIRA, J. F. F. **Gestão escolar no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

Data de envio:07/08/2024

Data de aceite: 04/09/2024