

O Saeb e a efetivação de uma cultura política de *accountability* na educação brasileira

Talita Emidio Andrade Soares¹ 

Denilson Junio Marques Soares² 

Wagner dos Santos³ 

Resumo

Este artigo foi desenvolvido com o objetivo de discutir as primeiras iniciativas de uma política de avaliação nacional pautada nos processos de prestação de contas e de responsabilização, a partir dos resultados do Saeb. Utiliza uma metodologia qualitativa e exploratória, assumindo a pesquisa bibliográfica e o paradigma indiciário como abordagens teórico-metodológicas. Como resultados, evidencia uma aproximação dos sistemas estaduais e municipais de avaliação com o Saeb e que a implementação da Prova Brasil foi o primeiro passo para a chegada das políticas com base no modelo *accountability* no país. Em contrapartida, sinaliza que tais práticas não são tão frequentes como se esperava pelo que vem sendo divulgado na literatura acadêmica.

Palavras-chave: *Accountability*; Política de avaliação educacional; Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Abstract

Saeb and the effectiveness of a political culture of accountability in Brazilian education

This article was developed with the objective of discussing the first initiatives of a national evaluation policy based on accountability and accountability processes, based on the results of the Saeb. It uses a qualitative and exploratory methodology, assuming the bibliographic research and the evidential paradigm as theoretical-methodological approaches. As a result, it shows an approximation of state and municipal assessment systems with the Saeb and that the implementation of Prova Brasil was the first step towards the arrival of policies based on the accountability model in the country. On the other hand, it indicates that such practices are not as frequent as expected from what has been published in the academic literature.

Keywords: Accountability; Educational evaluation policy; Basic Education Assessment System.

¹ Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil.

² Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil.

³ Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil.

Saeb y la eficacia de una cultura política de rendición de cuentas en la educación brasileña

Este artículo fue desarrollado con el objetivo de discutir las primeras iniciativas de una política nacional de evaluación basada en la rendición de cuentas y procesos de rendición de cuentas, a partir de los resultados de la Saeb. Utiliza una metodología cualitativa y exploratoria, asumiendo la investigación bibliográfica y el paradigma evidencial como enfoques teórico-metodológicos. Como resultado, muestra una aproximación de los sistemas de evaluación estatales y municipales con el Saeb y que la implementación de Prova Brasil fue el primer paso para la llegada de políticas basadas en el modelo de rendición de cuentas en el país. Por otro lado, indica que tales prácticas no son tan frecuentes como se espera de lo publicado en la literatura académica.

Palabras clave: Rendición de cuentas; Política de evaluación educative; Sistema de Evaluación de la Educación Básica.

Introdução

As avaliações externas aplicadas em larga escala ganharam destaque nas discussões acadêmicas do Brasil a partir da década de 1990. Alguns estudos atribuem esse fato à influência de uma onda mundial de reformas neoliberais que propuseram uma associação entre a qualidade da educação e os índices de produtividade do ensino em todo o mundo (Paschoalin, 2019; Freitas, 2016).

Essas avaliações são vistas pelo Estado como um instrumento de “prestação de contas” à sociedade (do inglês, *accountability*), em busca de uma maior transparência na distribuição dos recursos públicos destinados à educação. Em teoria, é esperado que os seus resultados auxiliem na autoavaliação das escolas, bem como dos sistemas de ensino, no aperfeiçoamento dos projetos educacionais desenvolvidos, na realização de diagnósticos do ensino que é ofertado, na elaboração de políticas educacionais, etc.

Seguindo esse raciocínio, a avaliação externa, conforme Freitas (2005), tornou-se uma condição necessária ao planejamento e à administração educacional, a fim de garantir uma gestão menos governamental (ou estatal) e mais “pública” e democrática. Dessa forma, coube à avaliação aferir um padrão mínimo de qualidade ofertado pelas instituições escolares em todas as instâncias governamentais (municipal, estadual e federal).

Em consoante com Paschoalin (2019), na segunda metade da década, o Estado passou por uma reforma cujo intuito era minimizar sua atuação como prestador de serviços públicos. Desde então, o Estado passou a “compartilhar” suas responsabilidades.

A partir daí, iniciou-se no país uma nova concepção de avaliação que, além do seu uso como instrumento de medida da qualidade da educação, fez-se também de regulação. Desse modo, por meio da avaliação externa aplicada em larga escala, recomendada por organizações multilaterais internacionais, como o Banco Mundial, o Estado adquiriu certo controle sobre as políticas educacionais, passando de “executor” a “regulador” (Paschoalin, 2019).

O contexto nacional era de intensificação e internacionalização do capitalismo. Dentre os princípios declarados, destacam-se a equidade e a responsabilização dos agentes educativos (Sousa, 1998). Além desses, Paschoalin (2019) ressalta outros princípios norteadores, como produtividade, desempenho, incentivo ao mérito e atendimento às necessidades do mercado de trabalho. Ademais, a autora chama a atenção para o aumento das avaliações de programas e ações do governo que ocorreram durante essa década, inclusive, o próprio Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Nessa perspectiva, este artigo tem como objetivo realizar um levantamento sobre as primeiras iniciativas de uma política de avaliação nacional pautada nos processos de prestação de contas e de responsabilização, a partir dos resultados do Saeb. Para a exposição, além desta introdução e da descrição da metodologia utilizada, este artigo se estrutura em outras três seções. Na primeira, aborda a incorporação do modelo de prestação de contas na educação básica do país. Na segunda, discute acerca da Prova Brasil e das primeiras iniciativas de responsabilização escolar. Na terceira e última seção, apresentam-se os apontamentos finais obtidos.

Metodologia

O artigo adota uma metodologia de natureza qualitativa e do tipo exploratória, assumindo a pesquisa bibliográfica e o paradigma indiciário (Ginzburg, 1989) como abordagens teórico-metodológicas. Utiliza como fontes as publicações relacionadas com o Saeb e os documentos governamentais com o intuito de regulamentar e direcionar as ações dos governos brasileiros em prol das políticas de avaliação da educação básica brasileira, disponibilizadas, na íntegra, na internet.

Desse modo, efetua um levantamento das primeiras iniciativas de uma política de avaliação nacional pautada no *accountability*, a partir dos resultados do Saeb. O interesse, assim, é responder à seguinte questão: qual a contribuição do Saeb para as primeiras iniciativas de responsabilização na educação básica brasileira?

Para isso, considera o período compreendido entre os anos de 2005 e 2019, desde a primeira aplicação da avaliação nacional censitária até o último ciclo de avaliação, realizado quando esta pesquisa foi desenvolvida. Esses documentos estão descritos no Quadro.

Quadro – Documentos normativos.

Ano	Documento	Resumo
2005	Portaria nº 931, de 21 de março de 2005	Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC
2007	Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
2008	O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas (Livro)	Apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação.
2014	Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

Fonte: Elaboração dos autores.

A incorporação do modelo de prestação de contas na educação básica brasileira

Em 2005, o Saeb passou por uma reestruturação que o dividiu em dois processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc)/Prova Brasil. Enquanto a Aneb manteve as características e objetivos do sistema quanto ao delineamento amostral, a Prova Brasil assumiu a aplicação censitária, com abrangência universal aos estudantes de escolas

públicas que cursam os anos finais de cada ciclo do ensino fundamental (Soares, Soares, & Santos, 2021).

A criação da Prova Brasil possibilitou que fossem apresentados os resultados discriminados por município e escola participante. Dessa forma, direcionou-se, ainda mais, o processo de avaliação para a obtenção de resultados em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino.

Desde o seu primeiro ciclo de avaliação, houve uma efetiva participação das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação que, posteriormente, também se configuraram na Prova Brasil. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável pelo planejamento e operacionalização das avaliações, ressalta que as informações coletadas pelo Saeb permitem não só a realização de um diagnóstico da educação básica brasileira como também de outros fatores que podem interferir no desempenho do estudante (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep], 2020).

Com vistas à realização de tal diagnóstico, efetivou-se no país a instauração de uma política educacional baseada no modelo *accountability*, que utiliza a avaliação como instrumento de monitoramento. Essa política, pautada na responsabilização, materializa-se no Brasil por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se de um conjunto de ações e programas governamentais voltados para a melhoria da qualidade da educação, por meio do qual se estabelecem “[...] inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão” (Ministério da Educação [MEC], 2008, p. 11).

O PDE introduziu os conceitos de responsabilização e mobilização social que, de acordo com o documento, tornam a escola “menos estatal” e mais “pública”. Além disso, trouxe um sentido mais operacional às avaliações, a partir da consolidação de metas de qualidade para todas as modalidades de ensino e em todas as esferas administrativas (estadual, municipal e federal).

Dessa preocupação, para o acompanhamento e monitoramento de tais metas, criou-se, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a principal referência da qualidade do ensino no Brasil (Soares et al., 2020). O Ideb é um indicador de qualidade educacional, expresso em uma escala de zero a dez, que combina em um só indicador as médias de desempenho da Prova Brasil com os indicadores de fluxo (promoção, retenção e evasão) obtidos pelo Censo Escolar. Em termos de diagnóstico,

seu objetivo consiste em: “[...] (a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; (b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino” (Portaria n° 47, 2007, p. 2).

Calculado por escola, por rede de ensino e pelo país, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio e curto prazo para cada uma dessas instâncias. Assim, com o intuito de obter um maior “comprometimento” das redes de ensino e das escolas com o objetivo de melhoria do Ideb, estabeleceu-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n°. 6.094, 2007).

O sistema de metas, inaugurado pelo Ideb e pactuado entre o Ministério da Educação (MEC) e as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, em teoria, serviria para aumentar a mobilização da sociedade em favor da qualidade da educação (Fernandes & Gremaud, 2009). Para isso, uma das diretrizes do plano consistia em divulgar na escola e na comunidade os dados educacionais com ênfase no Ideb. Desse modo, ao “traduzir” o quanto as escolas, os municípios e os estados avançaram em relação às suas metas, segundo Schneider e Nardi (2014), o índice passou a configurar-se como uma importante “prestação de contas” dos atores que permeiam o cotidiano das escolas, acerca das metas de qualidade preestabelecidas.

Como resultado, em 2009, fornecer dados para o cálculo do Ideb passou a ser um dos objetivos do Saeb (Portaria n° 87, 2009). Consequentemente, é creditado à Prova Brasil maior potencial em termos de monitoramento de resultados educacionais (Schneider & Nardi, 2014), tanto por meio do Ideb como pelo próprio sistema.

Para Fernandes e Gremaud (2009), essa divulgação, além de fornecer parâmetros que podem auxiliar as escolas, professores e diretores, também passou a contribuir para desfazer certas percepções que a escola ou a rede de ensino têm de si mesmas. Além disso, os autores acrescentam, ainda, que a ausência de resultados comparáveis longitudinalmente pode gerar uma percepção equivocada, visto que leva os profissionais da educação a acreditar que fazem um bom trabalho quando, na verdade, não estão. Para eles, a divulgação funciona como um elemento de pressão pela melhoria da qualidade da educação por parte da sociedade, como as famílias responsáveis pelos estudantes.

Sob essa perspectiva neoliberal, ao expor os resultados da avaliação externa à sociedade, acredita-se que a ação do mercado contribuiria para a elevação da qualidade

do ensino. No entanto, o ambiente educativo é diferente do mercado. Conforme discutido por Freitas (2016, p. 146), “[...] o mercado é uma área competitiva onde ganhar e perder são consequências naturais do lance dado, mas na educação só deve haver ganhadores”.

De acordo com Freitas (2007), essa ideologia tem como base a meritocracia e o empreendedorismo pessoal. Apesar de admitirem a “igualdade de acesso”, os neoliberais não podem conviver com a “igualdade de resultados” sem competição. Ou seja, falam de igualdade de oportunidades, não de resultados (Freitas, 2016). Dadas as oportunidades, o que faz a diferença é o “esforço pessoal” do estudante, como se o Brasil não apresentasse acentuados contrastes socioeconômicos em sua população.

Dessa maneira, criou-se o conceito de equidade, entendido como a responsabilidade da escola de ensinar a todos, independentemente do nível socioeconômico (Freitas, 2014). Apesar de parecer tentadora, essa “equidade neoliberal” é limitada ao acesso, pois tê-la não significa que todos estão em condições iguais para uma educação de qualidade (Altmann, 2002).

Nesse sentido, Freitas (2007) chama a atenção para os estudantes das camadas populares, que foram incluídos, porém não se sabe como ensiná-los. Na verdade, para o autor, a pobreza só se torna alvo de reflexões quando as médias de desempenho começam a cair, inclusive, na Prova Brasil.

Essa postura de postergar os problemas políticos e sociais que o próprio neoliberalismo enfrenta com a sua política econômico-social, ainda segundo com Freitas (2007), não resolve a “universalização” da qualidade da educação básica. Pelo contrário, faz com que os estudantes mais vulneráveis aguardem a sua “eliminação adiada”.

No que se refere à Prova Brasil e aos *usos* previstos para ela, um dos objetivos é “[...] contribuir para o desenvolvimento [...] de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de resultados” (Portaria nº 931, 2005, p. 17). Como visto, está enraizada na avaliação a ideia de que, ao “responsabilizar a escola”, expondo os seus resultados à sociedade, a qualidade do ensino irá melhorar. Isso significa que a Prova Brasil poderia fazer parte de qualquer programa neoliberal (Freitas, 2007).

Consequentemente, para Freitas (2007), há uma redução da ênfase na avaliação do estudante, aplicada pelo professor em sala de aula, em razão do fortalecimento

do monitoramento via avaliação externa. Em outras palavras, o desempenho individual é deixado de lado em frente ao desempenho geral, o que é contraditório, pois esse não é capaz de monitorar se todos realmente estão aprendendo.

Em termos matemáticos, um aumento significativo na média de desempenho escolar não quer dizer que, necessariamente, todos os estudantes seguiram esse comportamento. Existe a possibilidade de determinado grupo de estudantes, que atingiram as médias mais altas, compensar o desempenho daqueles que não obtiveram tal resultado.

De todo o modo, a avaliação externa como prestação de contas não assegura um diálogo entre quem presta contas e quem as solicita, ao contrário, prevalece uma relação unilateral (Schneider & Nardi, 2014). Com efeito, recai sobre a escola a obrigação de justificar os resultados alcançados pela comunidade.

Em conclusão, como a educação é uma atividade socialmente determinada (Cotta, 2001), o “fracasso” da escola evidenciado pelo sistema de avaliação pode ser, na verdade, um fracasso na política pública que orienta esse contexto. Por isso, a avaliação externa deveria ser destinada, preferencialmente, à avaliação das próprias políticas públicas, e não das escolas (Freitas, 2007).

O Saeb e as primeiras iniciativas de uma política de avaliação nacional pautada no *accountability*

Em um estudo realizado por Bonamino & Sousa (2012), são identificadas três gerações de avaliação da educação básica no país. A primeira está voltada para as avaliações cujo objetivo é acompanhar a evolução da qualidade da educação. Em geral, essas avaliações “[...] divulgam seus resultados na internet, para consulta pública, ou utilizam-se da mídia ou de outras formas de disseminação, sem que os resultados da avaliação sejam devolvidos para as escolas” (Bonamino & Sousa, 2012, p. 375).

As avaliações de segunda geração, por sua vez, contemplam não só a divulgação pública para a sociedade, como também a devolutiva dos resultados para as escolas. Porém, assim como a geração anterior, essas avaliações não estabelecem consequências diretas, são apenas simbólicas, a depender da apropriação dessas informações pelas instituições escolares e pela sociedade. São chamadas de *low stakes* ou de responsabilidade branda.

As avaliações de terceira geração “[...]” são aquelas que referenciam políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas” (Bonamino & Sousa, 2012, p. 375). Nesse caso, os resultados possuem implicações importantes para os avaliados, como o impedimento de acesso aos certificados e graus acadêmicos e, no caso das escolas, podem dar origem a processos que vão desde a advertência pelos maus resultados até o fechamento da instituição de ensino quando não atinge determinados níveis ou padrões de desempenho (Afonso, 2012).

Dessarte, é possível observar que as três gerações de avaliação da educação básica, discutidas por Bonamino e Sousa (2012), estão associadas a uma *cultura política* (Berstein, 2009) de avaliação educacional, organizada em três dimensões, conforme indicado por Castillo Arredondo e Diago (2009). Resumidamente, as avaliações da primeira, segunda e terceira gerações dizem respeito à obtenção de informações, formulação de juízos de valor e tomada de decisões, respectivamente.

Durante os primeiros 15 anos, o Saeb era voltado para a coleta de dados sobre a educação básica, pois as informações educacionais eram consideravelmente escassas no país. Até então, a instituição responsável por esse tipo de trabalho era o Censo Escolar, que reunia informações meramente quantitativas, como o número de escolas, matrículas, profissionais etc.

O sistema era aplicado apenas de maneira amostral e por isso apresentava baixo nível de interferência no cotidiano das escolas (Bonamino & Sousa, 2012). Desse modo, é plausível dizer que, entre 1990 e 2005, o Saeb pertenceu à primeira geração de avaliação da educação básica, porém, com a publicação dos resultados por instituição escolar, a partir da Prova Brasil, observa-se a transição do sistema para a segunda geração.

Atualmente, além de um relatório físico e individualizado por escola, o Saeb também disponibiliza *login* e senha para a escola acessar as informações restritas de forma *on-line*. Pode-se, também, realizar uma consulta pública dos dados por meio dos seguintes recursos: a) Relatório Saeb, que divulga os resultados gerais de determinada edição; b) Painel Educacional, que apresenta informações agregadas sobre o cenário educacional estadual e municipal; c) Boletim da Escola, com informações gerais sobre as escolas; d) Resultados em tabelas, estratificados de acordo com os resultados das

instâncias governamentais; e e) Seminários promovidos pelo Inep, em que são divulgados os resultados para a sociedade.

Todavia, existe uma crítica quanto à linguagem utilizada pelo sistema na divulgação dos resultados, pois não são facilmente compreendidos por grande parte dos profissionais da educação. Por outro lado, ao considerar a educação como um fenômeno social influenciado por múltiplos fatores, internos ou externos à escola e ao sistema educacional, para Cotta (2001, p. 106), essa dificuldade do Saeb em produzir informações acessíveis ao grande público é compreensível, visto que “[...] em níveis mais altos de agregação, é quase impossível explicar o desempenho [...] dado que não há uma explicação única para as estimativas e as tendências de evolução do desempenho”.

De qualquer forma, não existe um único meio para que os interessados obtenham informações sobre a instituição escolar e/ou contexto em que atuam. Além do mais, em alguns casos, a realidade pode ser ainda mais agravante, dado que receber o relatório não significa que a escola realmente irá considerá-lo.

Conforme discutido por Bonamino e Sousa (2012), verifica-se, portanto, uma mudança da ênfase no uso dos resultados da avaliação. Inicialmente, a avaliação do Saeb possuía uma finalidade diagnóstica da educação, porém, após a implementação da Prova Brasil, passou a perder força mediante a tendência de focalizar esse uso como subsídio para a tomada de decisões. Inclusive, esse é um dos objetivos do sistema.

Ao analisar o Saeb, Cotta (2001) aponta que se encarregar da qualidade técnica e metodológica não é o bastante. Da mesma forma, necessita-se de um esforço deliberado em promover a incorporação das informações oferecidas pela avaliação no ciclo das políticas públicas educacionais.

Apesar de a Prova Brasil ser considerada a primeira avaliação externa aplicada em larga escala com objetivos de *accountability* na educação básica do país (Schneider & Nardi, 2014), ela ainda não pertence às avaliações de terceira geração. Até o momento, não foram encontradas iniciativas da avaliação atreladas a prêmios ou sanções aos seus resultados, o que é característico das políticas de *high stakes*.

Em contrapartida, os resultados da Prova Brasil são aplicados para a composição do Ideb, “[...] utilizado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria da educação básica no Brasil e, também, monitorar

as políticas públicas educacionais postas em prática no país” (Soares et al., 2020). Embora, também, não exista nenhuma alusão a políticas de bonificação na legislação federal, o PNE 2014 prevê como estratégia a instauração de “[...] políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (Lei nº 13.005, 2014, p. 11).

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 108 (2020), sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), prevê, como complementação dos recursos da União, que 2,5 pontos percentuais serão repassados para as redes públicas que cumprirem as condicionalidades previstas em lei, que dizem respeito à melhoria de gestão, evolução de indicadores a serem definidos e de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

Como exposto no documento, esse quantitativo será distribuído às redes de ensino públicas do país que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem evolução nos indicadores de atendimento escolar e aprendizagem, com redução das desigualdades. É preciso destacar que esses critérios ainda serão regulamentados por lei (Redação, 2020) e estão previstos para serem implementados paulatinamente a partir de 2023.

Ademais, esses “critérios de qualidade” (Redação, 2020) do Fundeb serão estabelecidos nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), que inclui a realização das avaliações do Saeb e o cálculo do Ideb. Quanto à elaboração das avaliações, foi anunciado que os referenciais curriculares serão alinhados à Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Redação, 2020).

No âmbito nacional, tem-se o prêmio “Destakes da Educação Fundamental”, organizado pelo MEC. Conforme Menezes (2019), são valorizadas as instituições escolares que possuem maior Ideb e maior aumento no Ideb. Ao todo, são contempladas quatro escolas por região e edição, premiando um diretor e três alunos. No entanto, esse prêmio se restringe ao reconhecimento da escola por meio da emissão de certificados e divulgação na mídia.

Por outro lado, é possível observar que Estados e municípios brasileiros, gradualmente, vêm considerando os resultados do Saeb, que são utilizados como referência para iniciativas de gestão escolar; acompanhamento das metas estipuladas pelo PNE e/ou governo local; e para a adoção de políticas de *accountability*, principalmente por meio do Ideb.

No estado de São Paulo, professores e diretores receberam um complemento aos salários no final do ano letivo, entre 2001 e 2005. Segundo Brooke (2008, p. 99), “[...] esse bônus foi calculado de acordo com a assiduidade média da equipe, o desempenho global da escola medido durante o ano escolar através do sistema estadual de avaliação”. Dentre as metas estaduais, destaca-se a comparação dos resultados do sistema estadual de avaliação com a Prova Brasil, que serviria de acompanhamento das metas a serem atingidas pelas escolas (Bonamino & Sousa, 2012). Em função disso, na atualidade, mantêm-se os mesmos critérios e parâmetros do Saeb (Moreira, Felicori, & Osti, 2021).

Goiás estabeleceu o “Prêmio Escola”, em 2011, como forma de reconhecimento ao “[...] bom desempenho das unidades educacionais da rede estadual que, por realizar um trabalho de excelência” (Secretaria de Estado de Educação de Goiás [SES-GO], 2011, p. 4), receberiam uma quantia para aplicação na própria unidade. O prêmio era destinado às instituições de ensino que alcançassem as metas estabelecidas para o Ideb, por isso obrigava as escolas a divulgar o índice na porta da unidade (Projeto de Lei nº 1.530, 2011), o que repercutiu em todo o país.

No Maranhão, atualmente, está em vigor o “Prêmio Mais Ideb”, cujo objetivo é “[...] mobilizar estudantes, professores e gestores escolares para implementação de ações didático-pedagógicas focadas na aprendizagem” (Secretaria de Educação do Estado do Maranhão [SES-MA], 2019, p. 2), com vistas ao alcance das metas do Ideb estipuladas para o Estado (SES-MA, 2014). Ele é calculado com base no resultado do Índice de Desempenho Escolar do Maranhão, realizado no sistema estadual de avaliação e/ou simulados feitos no âmbito do programa. Além disso, consideram-se a participação das escolas na Prova Brasil e o seu resultado no Ideb, em que são premiadas as dez com maiores percentuais de crescimento e as dez escolas com melhores resultados, similarmente à premiação do “Destques da Educação Fundamental”. As premiações variam de acordo com a categoria, mas, para os dez estudantes mais bem classificados no ensino médio, poderão ser ofertadas bolsas, com duração de quatro anos, para o seu ingresso no ensino superior.

Ademais, existem outras iniciativas estaduais que, apesar de não utilizarem os dados da Prova Brasil e/ou do Ideb, possuem políticas de responsabilização escolar, por exemplo, Rio de Janeiro, Ceará, Acre e Espírito Santo (Costa & Vidal, 2021; Ferreira-Filho, Sousa, & Pontes Junior, 2021; Santos *et al.*, 2021; Carvalho & Moraes, 2021). Com base nos resultados dos sistemas estaduais de avaliação e seus respectivos

índices, os estados promovem o pagamento de prêmios e/ou bônus salarial aos profissionais que atingem os requisitos preestabelecidos.

No Rio de Janeiro, destaca-se o “Programa Nova Escola” (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000), considerado o modelo pioneiro de responsabilização que, de acordo com Brooke (2008, p. 387), era “[...] uma tentativa de melhorar a gestão das escolas estaduais e de responsabilizar seus diretores e funcionários pelos resultados dos alunos”. Para isso oferecia uma gratificação às escolas, somada ao vencimento básico dos servidores, que variava de acordo com o desempenho obtido nos testes do sistema estadual de avaliação, baseando-se em alguns itens e na escala do Saeb.

No Ceará, conforme Costa & Vidal (2021), o Estado já implementa políticas de *accountability* desde os anos 2000, anteriormente à Prova Brasil e ao Ideb. O estado é conhecido pela variedade de prêmios ao longo da implementação do sistema estadual de avaliação, como o “Prêmio Escola do Novo Milênio”, “Prêmio Escola Nota Dez”, “Prêmio Aprender pra Valer”, “Prêmio Foco na Aprendizagem” etc. (Ferreira-Filho et al., 2021).

No Acre, por sua vez, o abono financeiro também é realizado por meio de premiações com base no sistema estadual de avaliação. Destacam-se o “Prêmio Anual de Valorização e Desempenho Profissional” e o “Prêmio Anual de Valorização de Desenvolvimento da Gestão” destinados aos professores e às equipes gestoras, respectivamente (Carvalho & Moraes, 2021).

No Espírito Santo, de acordo com Santos, Soares, Soares e Stieg (2021), a gratificação dos professores é anual, podendo chegar até 150% do valor do seu rendimento mensal. Como critério, utiliza-se o desempenho dos estudantes no sistema estadual de avaliação. Outro aspecto que o diferencia dos demais Estados é o fato desse resultado compor parte da nota trimestral do aluno.

Em nível municipal, Bauer, Sousa, Horta Neto, Valle e Pimenta (2017) realizaram uma pesquisa, com abrangência nacional, sobre as iniciativas de avaliação do ensino em municípios brasileiros. Entre 2005 e 2014, as avaliações se intensificaram, o que evidencia a influência da implementação da Prova Brasil.

No que se refere à avaliação dos estudantes, realizada por 82,8% dos municípios, para Bauer et al. (2017), a principal motivação declarada é a necessidade de fazer o diagnóstico/monitoramento do ensino. Em seguida, estão o apoio ao gerenciamento

educacional e a melhoria dos índices educacionais, como o Ideb. Existem referências explícitas ao aumento desse índice. Para a elaboração das provas, a maioria dos municípios declarou utilizar as Matrizes de Referência da Prova Brasil e/ou documentos curriculares, por exemplo, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e as propostas da rede municipal de ensino.

Quanto ao uso dos resultados da avaliação municipal para a distribuição de incentivos, percebeu-se que tais práticas não são recorrentes. Na realidade, “[...] os depoimentos ressaltam o incentivo ao alcance dos melhores resultados possíveis pelas escolas sem que, necessariamente, sejam atreladas a eles benesses de algum tipo” (Bauer et al., 2017, p. 16). Dos 13,3% que afirmaram fazer algum tipo de premiação, nota-se que as ações são destinadas prioritariamente aos alunos.

A título de exemplo, em 2006, foi criado o “Informativo da Escola Municipal” de Belo Horizonte. Para os indicadores pedagógicos, eram considerados os resultados do sistema municipal de avaliação e da Prova Brasil. O informativo apresentava o percentual dos estudantes em cada um dos quatro níveis de desempenho, como no Saeb, cujas comparações eram realizadas somente com escolas que tivessem condições socioeconômicas similares (Brooke, 2008). Apesar disso, essa iniciativa não efetuava o pagamento de recompensas, seu uso era restrito à divulgação das informações para as famílias e comunidade local.

Desse modo, é possível afirmar que as iniciativas estaduais de responsabilização, via avaliação externa, são do tipo *high stakes*, cujos resultados possuem implicação direta na vida dos atores educacionais, por exemplo, políticas de bonificação. As iniciativas municipais mostraram ser do tipo *low stakes*, restritas às dimensões da avaliação em obter informações e formular juízos de valor, sem consequências materiais para os envolvidos.

Em todo caso, utilizam-se como critérios os resultados alcançados pelas instituições escolares nas avaliações externas aplicadas em larga escala, seja por meio da Prova Brasil e/ou Ideb, seja por indicadores próprios, para fundamentar ações que estimulem a competitividade com vistas à melhoria da qualidade da educação básica.

Considerações finais

Este artigo foi desenvolvido com o objetivo de realizar um levantamento sobre as primeiras iniciativas de uma política de avaliação nacional pautada nos

processos de prestação de contas e de responsabilização, a partir dos resultados do Saeb. Com base nas discussões acerca do objeto, evidenciou-se que, por meio do discurso declarado de “aumentar a transparência da destinação dos recursos públicos para a educação” no Brasil, datado de 2005, foi criada uma *cultura política* de avaliação pautada no modelo *accountability*.

Como discutido, um fator essencial para a sua implementação foi o *uso* da avaliação externa aplicada em larga escala como “condição” ao planejamento e à gestão educacional. Esse tipo de avaliação, em geral, é responsável por aferir um padrão mínimo de qualidade da educação, como as avaliações do Saeb.

Com relação à Prova Brasil, compreendeu-se que a sua implementação foi o primeiro passo para a chegada das políticas de responsabilização no país. Nessa vertente, percebeu-se que a concepção neoliberal de que a divulgação dos resultados da avaliação por instituição escolar contribui para a melhoria da qualidade da educação está enraizada nas políticas educacionais após a sua criação. Inclusive, na própria legislação federal, que regulariza a criação dessa avaliação, são admitidas práticas que poderiam ocasionar “adequados controles sociais de seus resultados”.

Desse modo, ao assegurar o gerenciamento e a aplicação do Saeb, a importância dada à Prova Brasil favoreceu a conversão do Inep em uma agência nacional de avaliação. Atualmente, a instituição é responsável pela coordenação das avaliações externas e pela produção dos indicadores educacionais em nível nacional.

Outro fator que auxiliou na incorporação do modelo de prestação de contas no país foi o PDE que, além de estabelecer metas educacionais, passou a relacionar os seguintes aspectos: avaliação, financiamento e gestão. Para monitorar o cumprimento dessas metas, desde 2007, passou-se a calcular o Ideb, que utiliza informações fornecidas pela Prova Brasil e pelo Censo Escolar. Esse indicador reforça, ainda mais, a intenção do *uso* e *consumo* regulatórios da avaliação por meio do Saeb.

Como consequência, apesar de ter sido encontrada apenas uma iniciativa atrelada a prêmios no âmbito nacional, ela se restringe à emissão de certificados. No entanto, verificou-se uma crescente utilização dos resultados do Saeb e/ou de indicadores próprios em Estados e municípios. De maneira geral, percebeu-se como objetivo comum o uso dos dados como referência para a melhoria dos índices educacionais (municipal, estadual e nacional) e da gestão educacional.

Constatou-se, portanto, uma aproximação dos sistemas estaduais e municipais de avaliação com o Saeb, principalmente no que se refere à Prova Brasil, por exemplo, as escalas de proficiência, Matrizes de Referência, disciplinas avaliadas etc. Esta última revelou sinais da ênfase dada à Língua Portuguesa e à Matemática.

Quanto às políticas de “incentivo”, observou-se que algumas avaliações externas dos sistemas estaduais pertencem à terceira geração de avaliação da educação básica. Por meio delas, são atribuídos prêmios e/ou bonificações aos profissionais e/ou estudantes que atingiram as metas preestabelecidas. Esse tipo de responsabilização possui implicações diretas na vida dos envolvidos, por isso se configura como *high stakes*.

Por outro lado, notou-se que tais práticas não são tão frequentes como se esperava pelo que vem sendo divulgado na literatura acadêmica. Quando existem, mostraram ser restritas ao reconhecimento por meio da emissão de certificados, sobretudo dos estudantes. Assim, por serem simbólicas e não apresentarem consequências diretas, caracterizam-se como *low stakes*.

Em síntese, ao atribuir o caráter censitário à avaliação nacional, pôde-se perceber que essa mudança alterou, também, a ênfase dada aos resultados do Saeb. A partir da Prova Brasil, o sistema passou a pertencer à segunda geração de avaliação, ou seja, configura-se como uma política *low stakes*.

Em contrapartida, além do Novo Fundeb, que prevê o repasse com base em “critérios de qualidade” via avaliação externa, anuncia que, futuramente, os resultados do Saeb deverão possibilitar o acesso à educação superior. Diante disso, há *indícios* de que o sistema dá os primeiros passos em direção às avaliações de terceira geração, implementando políticas educacionais fundamentadas no modelo *accountability* e do tipo *high stakes*.

Referências

Afonso, A. J. (2012). Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. *Educação e Sociedade*, 33(119), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>

Altmann, H. (2002). Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, 28 (1), 77-89. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022002000100005>

- Bauer, A., Sousa, S. M. Z. L., Horta Neto, J. L., Valle, R. C., & Pimenta, C. O. (2017). Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. *Revista Brasileira de Educação*, 22(71), 1-19. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227153>
- Berstein, S. (2009). Culturas políticas e historiografia. In C. Azevedo, M. F. B. Bicalho, & P. Knauss (Orgs), *Cultura política, memória e historiografia* (pp. 29-46). Rio de Janeiro: FGV.
- Bonamino, A., & Sousa, S. M. Z. L. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, 38(2), 373-388. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>
- Brooke, N. (2008). Responsabilização educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 1-17.
- Carvalho, M. C. A., & Moraes, J. M. A. (2021). Sistema estadual de avaliação da aprendizagem escolar no Acre no contexto das reformas educacionais. In J. A. Pontes Junior, A. Osti, & E. M. Vidal (Org.), *Avaliações estaduais: nascimento, vida e protagonismo* (pp. 182-205). Brasília: Anpae.
- Castillo Arredondo, S., & Diago, J. C. (2009). *Avaliação educacional e promoção escolar*. São Paulo: Unesp.
- Costa, A. G., & Vidal, E. M. (2021). Trinta anos do sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará: usos e implicações. In J. A. Pontes Junior, A. Osti, & E. M. Vidal (Org.), *Avaliações estaduais: nascimento, vida e protagonismo* (pp. 41-65). Brasília: Anpae.
- Cotta, T. C. (2001). Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, 52(4), 89-111. <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i4.316>
- Decreto N°. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*.

Emenda Constitucional N° 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer 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), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*.

Fernandes, R., & Gremaud, A. P. (2009). Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In F. Giambiagi, F. Veloso, & R. Henriques (Orgs.), *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro* (pp. 213-238). Rio de Janeiro: Elsevier. Recuperado em 14 set. 2022 de https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf

Ferreira-Filho, L. N., Sousa, L. A., & Pontes Junior, J. A. (2021). Origem, concepções e metodologia de construção e de aplicação do Spaece. In J. A. Pontes Junior, A. Osti, & E. M. Vidal (Org.), *Avaliações estaduais: nascimento, vida e protagonismo* (pp. 27-40). Brasília: Anpae.

Freitas, D. N. T. (2005). A avaliação educacional como objeto de recomendações internacionais. *Estudos em Avaliação Educacional*, 16(31), 79-100. <https://doi.org/10.18222/ae163120052143>

Freitas, L. C. (2007). Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, 28(100), 965-987. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>

Freitas, L. C. (2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação e Sociedade*, 33(119), 379-404. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>

Freitas, L. C. (2014). Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Educação e Sociedade*, 35(129), 1085-1114. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>

Freitas, L. C. (2016). Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. *Cadernos Cedes*, 36(99), 137-153. <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622016160502>

Ginzburg, C. (1989). *Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história*. São Paulo: Companhia das Letras.

Governo do Estado do Rio de Janeiro. Decreto nº. 25.959, de 12 de janeiro de 2000. Institui o Programa Estadual de Reestruturação da Educação Pública (Programa Nova Escola) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. *Histórico do Saeb atualizado em 2020*. Brasília: o autor.

Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*.

Menezes, D. (2019, set. 4). MEC premia alunos e diretores de escolas públicas de todas as regiões do país. *Portal MEC*. Recuperado em 15 fev. 2022 de <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/211-noticias/218175739/79921-mec-premia-alunos-e-diretores-de-escolas-publicas-de-todas-as-regioes-do-pais?Itemid=164>

Ministério da Educação – MEC. (2008) *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília: o autor.

Moreira, M. S., Felicori, C. M., & Osti, A. Sistema paulista de avaliação em larga escala: aspectos políticos e históricos que permeiam a sua constituição e implementação. In J. A. Pontes Junior, A. Osti, & E. M. Vidal (Org.), *Avaliações estaduais: nascimento, vida e protagonismo* (pp. 66-90). Brasília: Anpae.

Paschoalin, P. C. B. (2019). *Heraldo Marelím Vianna na história da avaliação educacional no Brasil* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil. Recuperado em 11 jan. 2022 de <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/11249>

Portaria Nº 47, de 3 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*.

Portaria Nº 87, de 7 de maio de 2009. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc (Prova Brasil) e da Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb, no ano de 2009. *Diário Oficial da União*.

Portaria Nº 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). *Diário Oficial da União*.

Projeto de lei N° 1.530, de 07 de junho de 2011. Obriga os estabelecimentos de ensino básico do país a divulgarem o índice Ideb. *Câmara dos Deputados*.

Redação (2020, dez. 26). Novo Fundeb: entenda como vai funcionar o fundo que financia a educação básica. *G1*. Recuperado em 22 fev. 2022 de <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/12/26/novo-fundeb-entenda-como-vai-funcionar-o-fundo-que-financia-a-educacao-basica.ghtml>

Redação. (2020, ago. 26). Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação. *Agência Câmara de Notícias*. Recuperado em 22 fev. 2022 de <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/>

Santos, W., Soares, D. J. M., Soares, T. E. A., & Stieg, R. Avaliação da educação básica do Espírito Santo: trajetória, avanços e desafios do Paebes. In J. A. Pontes Junior, A. Osti, & E. M. Vidal (Org.), *Avaliações estaduais: nascimento, vida e protagonismo* (pp. 126-155) Brasília: Anpae.

Schneider, M. P., & Nardi, E. L. (2014). O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, 27(1), 7-28. <https://doi.org/10.21814/rpe.4295>

Secretaria de Educação do Estado do Maranhão – SES-MA. (2014). *Plano estadual de educação do estado do Maranhão*. São Luís: o autor. Recuperado em 22 fev. 2022 de https://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf

Secretaria de Educação do Estado do Maranhão – SES-MA. Portaria N° 814, de 21 de maio de 2019. Dispõe sobre a operacionalização do artigo 3º, IX e X, Lei n° 10.995, de 11 de março de 2019, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*.

Secretaria de Estado de Educação de Goiás – SES-GO. (2011). *Prêmio Escola: programa de reconhecimento do desempenho das escolas públicas estaduais*. Goiania: o autor. Recuperado em 22 fev. 2022 de <https://www.yumpu.com/pt/document/read/35388547/cartilha-premio-escola-secretaria-da-educacao-do-estado-de-goias>

Soares, D. J. M., Soares, T. E. A., & Santos, W. (2020). Infraestrutura e desempenho escolar na prova Brasil: aspectos e conexões. *Olhar de Professor*, 23, 1-18. <https://doi.org/10.5212/OlharProfr.v.23.2020.15023.209209227242.0626>

Soares, T. E. A., Soares, D. J. M., & Santos, W. (2021). Sistema de avaliação da educação básica: revisão sistemática da literatura. *Estudos em Avaliação Educacional*, 32, 1-25. <https://doi.org/10.18222/ae.v32.7839>

Sousa, C. P. (1998). Descrição de uma trajetória na/da avaliação educacional. *Idéias*, (30), 161-174. Recuperado em 10 jan. 2022 de http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_30_p161-174_c.pdf

Submetido em: agosto de 2022

Aceito em: novembro de 2022

Sobre os autores

Talita Emidio Andrade Soares

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mestra em Educação pela mesma instituição. Graduada em Matemática pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente é professora da rede estadual de ensino do Espírito Santo. Membro do Instituto de Pesquisa em Educação e Educação Física (Proteoria).

E-mail: talitaeandrade@gmail.com

Denilson Junio Marques Soares

Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mestre em Estatística Aplicada e Biometria e Graduado em Matemática pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente é Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no Instituto Federal de Minas Gerais - Campus Piumhi. Membro do Instituto de Pesquisa em Educação e Educação Física (Proteoria).

E-mail: denilson.marques@ifmg.edu.br

Wagner dos Santos

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Educação Física pela UFES. Professor do curso de graduação e pós-graduação em Educação e Educação Física (UFES). Líder do Instituto de Pesquisa em Educação e Educação Física (Proteoria). Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFES. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2.

E-mail: wagnercefd@gmail.com