



AVALIAÇÕES EXTERNAS E RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO SAEB 2023

Anderson Gonçalves Costa¹
Eloisa Maia Vidal²

INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva analisar dados sobre a relação entre a avaliação externa e a responsabilização educacional na gestão dos municípios brasileiros. Para tanto, baseia-se nas respostas dos secretários municipais de educação ao questionário do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado em 2023.

As avaliações externas da educação têm sido utilizadas como instrumento de gestão educacional. Contudo, seus usos têm servido para reorientar as políticas públicas, muitas vezes, distanciando-se dos objetivos pedagógicos a que originalmente deveriam servir, especialmente quando associados à responsabilização educacional. Esta, por sua vez, é compreendida como um dispositivo que busca incidir sobre o trabalho desenvolvido pelas escolas e seus profissionais. Isso ocorre seja por meio de repercussões simbólicas — como a divulgação de rankings —, seja por consequências materiais — como a concessão de prêmios, bônus ou diferentes tipos de sanções —, tendo como base os resultados das avaliações externas formuladas pela União, pelos estados ou pelos próprios municípios.

No Saeb 2023, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2025) disponibilizou 5.568 questionários aplicados aos secretários municipais de educação em forma de microdados em seu site. Desses, 5.001 foram respondidos total ou parcialmente, enquanto 567 constam como não-preenchidos. Os dados foram analisados com o uso de estatística descritiva e expressos em percentuais, para melhor compreensão. Além disso, foram selecionadas as questões que tratam de avaliação externa e responsabilização educacional — Q023; Q024; Q139; Q141; Q144; Q149; Q51; Q152 —, considerando os itens associados aos usos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

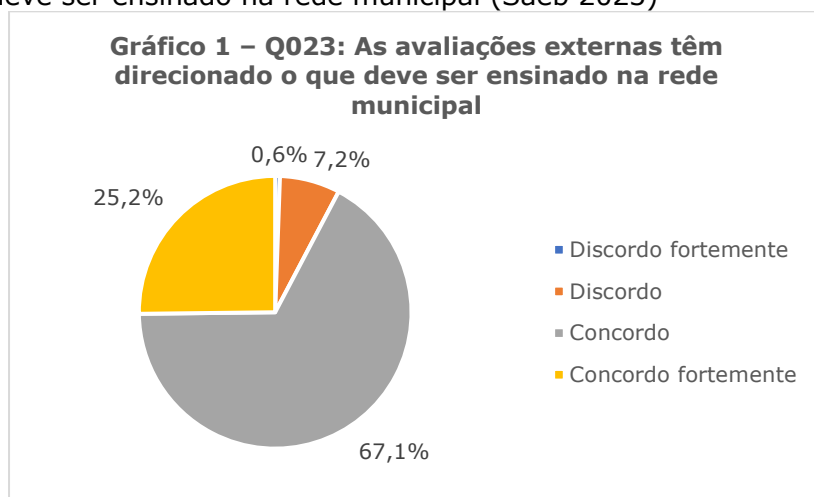
¹ Professor do Instituto Federal do Ceará (IFCE), Camocim, CE.
E-mail: anderson.costa@ifce.edu.br.

² Professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Ceará.
E-mail: eloisamvidal@yahoo.com.br.

RESULTADOS E/OU DISCUSSÕES

O protagonismo que as avaliações externas vêm adquirindo ao longo dos anos tem gerado uma série de consequências que impactam as redes escolares. Diante desse cenário, no questionário do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2023, os secretários municipais foram questionados sobre se as avaliações orientam o que deve ser ensinado na rede municipal. As respostas a essa pergunta estão apresentadas no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Respostas dos secretários municipais de educação sobre se as avaliações externas orientam o que deve ser ensinado na rede municipal (Saeb 2023)



Fonte: Inep (2023).

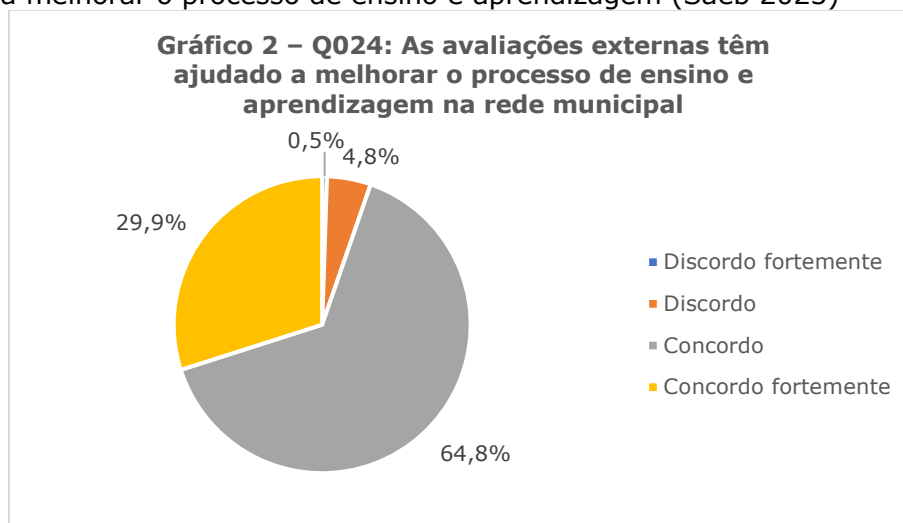
Observa-se que 67,1% (n=3.339) dos respondentes concordam que as avaliações direcionam o que é ensinado nos municípios e 25,2% (n=1253) concordam fortemente, totalizando 92% daqueles que afirmaram que as avaliações externas possuem papel determinante naquilo que deve ser ensinado.

O protagonismo das avaliações sobre o currículo escolar e a prática docente suscita inúmeros questionamentos, visto que, no afã de se alcançar melhores resultados, elas acabam atuando como limitadoras ou redutoras do currículo escolar e induzem práticas performativas por parte dos docentes. Essa influência entre o que se ensina e o que se avalia pode estar associada a um

certo fascínio dos gestores educacionais pelas avaliações externas, os quais lhes atribuem o potencial de promover mudanças nas redes de ensino.

Nessa mesma linha, quando os secretários de educação foram perguntados se as avaliações externas têm ajudado a melhorar o processo de ensino e aprendizagem, eles responderam conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Respostas dos secretários municipais de educação sobre se as avaliações externas têm ajudado a melhorar o processo de ensino e aprendizagem (Saeb 2023)



Fonte: Inep (2023).

Para 94,7% (n=4.716) dos respondentes, as avaliações externas contribuem para a melhoria dos processos de ensino e aprendizagem, e apenas 5,3% (n=264) discordam ou discordam fortemente dessa afirmativa.

As respostas suscitam reflexões relevantes, que merecem ser aprofundadas em pesquisas sobre o tema. A primeira delas diz respeito aos termos “ensino” e “aprendizagem” e aos respectivos conceitos que os sustentam. Quando a maioria dos secretários afirma que houve melhoria nos processos de ensino e aprendizagem como consequência das avaliações externas, é necessário indagar quais evidências sustentam essa afirmação e se, de fato, há uma relação causal envolvida. Considerando que tanto o ensino quanto a aprendizagem são processos influenciados por múltiplos fatores, é fundamental ultrapassar a barreira da compreensão meramente baseada na percepção dos resultados, superando, assim, o nível das aparências.

A associação entre avaliações externas e a qualidade da educação

apresenta limites, tanto do ponto de vista metodológico quanto pedagógico. Ainda que possam indicar, em parte, algum avanço no desempenho discente, os resultados das avaliações não devem ser explicados exclusivamente pela dimensão cognitiva captada nos testes de proficiência, pois existem outros fatores — inclusive não mensuráveis — e insumos que influenciam a qualidade do ensino e da aprendizagem.

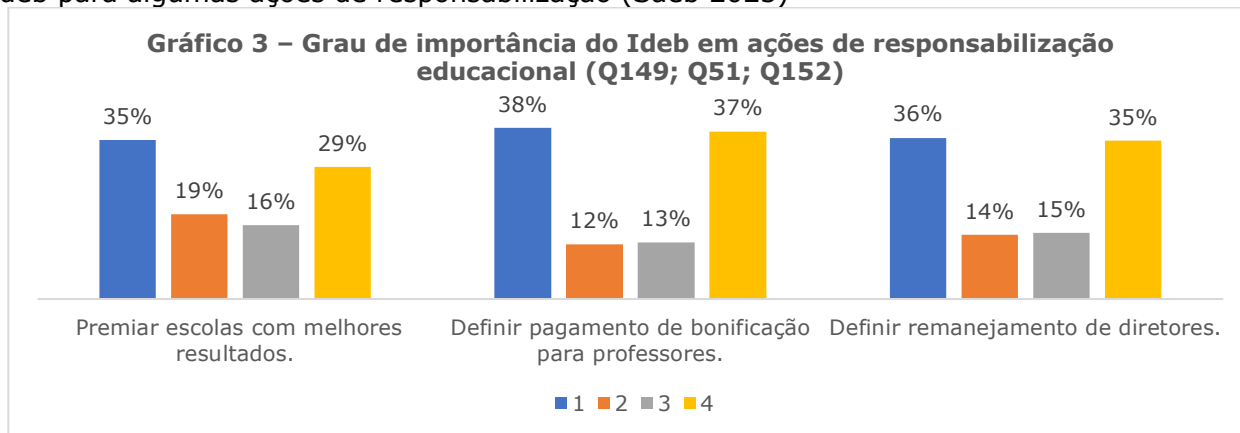
Quando perguntados se utilizavam o desempenho dos alunos nas avaliações externas como critério para progressão ou promoção nos planos de carreira dos professores, 12% (n=536) dos secretários responderam que sim, e 88% (n=4.795), não. É possível inferir que, nos municípios onde a progressão dos professores considera o desempenho dos alunos nas avaliações externas, está instituído um modelo de *responsabilização forte*, uma vez que tal prática acarreta implicações materiais para o professor, com efeitos diretos sob seus salários. Embora esse mecanismo seja utilizado por uma minoria dos municípios, trata-se de um dado que merece atenção, pois revela que os usos das avaliações continuam sendo aperfeiçoados, muitas vezes com impactos negativos sobre o trabalho docente, seja por meio de constrangimentos à autonomia pedagógica, seja pelos efeitos simbólicos e materiais das iniciativas de responsabilização.

Quando perguntados se a Secretaria Municipal de Educação (SME) utiliza os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Q144), 97% (n=4.795) responderam sim, e apenas 3% (n=163) afirmaram não utilizar. Esse alto índice denota a difusão desse indicador entre as municipalidades. Provavelmente, esse uso difundido se deve, em grande parte, à sua vinculação a uma concepção de qualidade mensurável, de fácil compreensão, bem como ao fato de o Ideb estar atrelado a um sistema de metas que impõe desafios às redes de ensino.

O Ideb institui um sistema de responsabilização simbólica fomentado pelo governo federal. Entretanto, localmente, seus usos têm sido associados a formas de responsabilização com consequências fortes para as escolas e os profissionais da educação das redes municipais. Dessa forma, indagados sobre o grau de importância do Ideb para algumas ações, as respostas dos secretários se

encontram no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Respostas dos secretários municipais de educação sobre o grau de importância do Ideb para algumas ações de responsabilização (Saeb 2023)



Fonte: Inep (2023).

Para esses itens, o questionário do Saeb 2023 orientava os secretários a indicarem a importância do Ideb para um conjunto de ações, em uma escala de 1 a 4, sendo que 1 correspondia ao Ideb como “absolutamente importante” para a ação desenvolvida no município, enquanto 4 indicava baixa ou nenhuma importância do Ideb para o desenvolvimento da ação.

Quanto à utilização do Ideb para premiar as escolas com melhores resultados, 35% (n=1.606) afirmaram que o indicador tem “absoluta importância” para essa ação, enquanto 29% (n=1.335) disseram que o Ideb não tem importância nesse contexto. A premiação de escolas configura-se como uma estratégia típica das políticas de responsabilização educacional, uma vez que é voltada a recompensar o desempenho nas avaliações externas. Nesse sentido, observa-se que os municípios readequam os objetivos do Ideb para atender a finalidades específicas definidas pelas redes de ensino.

Já no tocante ao pagamento de bonificação para professores, 38% (n=1.713) dos secretários afirmaram que o Ideb tem “absoluta importância” para o desenvolvimento dessa ação nos municípios, enquanto 37% (n=1.678) responderam que não utilizam o indicador para esse fim. A bonificação é uma forma de incentivo ao trabalho docente, a qual se fundamenta na justificativa

de que conceder vantagens financeiras aos professores contribui para que trabalhem mais e melhor (Oliveira, 2010).

Ademais, no que concerne ao remanejamento de diretores escolares, 36% (n=1.601) dos secretários informaram que o Ideb tem “absoluta importância” para essa ação, ao passo que 35% (n=1.572) afirmaram que o indicador não tem importância nesse contexto. O remanejamento de diretores com base no Ideb pode envolver dois movimentos distintos: o de punir os profissionais que não conseguiram elevar a proficiência medida pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); ou o de realocar diretores que implementaram boas práticas para escolas que enfrentam maiores desafios na melhoria da aprendizagem dos estudantes.

É preciso enfatizar que, como a formulação dos itens sobre os usos do Ideb solicitava aos secretários que indicassem o grau de importância do indicador para diferentes ações, utilizando uma escala numérica, pressupõe-se que a escolha dos valores intermediários (2 e 3) esteja associada a usos esporádicos, à descontinuidade das ações ou à hibridização com outras avaliações e indicadores locais no desenho de iniciativas de responsabilização. Sob essa ótica, os usos do Ideb tendem a assumir contornos mais complexos; pois, mesmo quando não ocupa um papel de protagonismo, o indicador continua sendo mobilizado, de alguma forma, pelas municipalidades que não lhe atribuem “absoluta importância”.

CONSIDERAÇÕES

Os dados apresentados confirmam o protagonismo que as avaliações externas vêm assumindo na condução das políticas educacionais, bem como os diversos usos que os gestores educacionais fazem de seus resultados. Nesse contexto, é perceptível a redução da qualidade da educação à medida de proficiência obtida pelos estudantes nos exames.

Outrossim, observa-se o estabelecimento de uma relação causal entre essa medida e os processos de ensino, fato que leva à associação direta com a performatividade docente. Por conseguinte, destaca-se a emergência de políticas de



responsabilização que recaem sobre os gestores escolares e os professores, muitas vezes invertendo a hierarquia dos problemas que, de fato, impactam a educação municipal.

REFERÊNCIAS

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2023**. Brasília: Inep, 2023.

OLIVEIRA, M. B. de. A estratégia dos bônus: três pressupostos e uma consequência. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 15, 2010.