

## AVALIAÇÃO EXTERNA E INDICADOR DE DESEMPENHO: INDAGAÇÕES SOBRE PÓDIO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

Cristiane Kuhn de Oliveira<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo objetiva promover uma reflexão sobre a avaliação de políticas, projetos e processos relacionados à educação, sobretudo aqueles que se direcionam para a qualidade da educação, relacionados ao desempenho da educação básica em nosso país, a partir de uma pesquisa bibliográfica fundamentada na compreensão em torno de categorias essenciais às discussões suscitadas. Com o auxílio de fontes bibliográficas que versam sobre a temática foi efetivada a reflexão acerca da temática proposta para discussão, proporcionando reflexões significativas que podem assistir demais pesquisadores no estudo da mesma. Percebe-se, neste estudo, que é preciso sair da arena dos pódios e provocar mudanças que efetivem o direito ao acesso, a permanência e a aprendizagem, garantindo ao indivíduo seu pleno desenvolvimento, não se trata de desconsiderar as informações trazidas pelo sistema de avaliação, sendo indispensáveis ao que se propõe enquanto ferramenta de acompanhamento e monitoramento da qualidade da educação.

**Palavras-chave:** Avaliação, Indicadores, Educação Básica.

### INTRODUÇÃO

A dinâmica intensa da realidade em seus múltiplos aspectos transforma a visão de mundo e de homem e provoca novas necessidades ao longo do tempo. A educação, enquanto direito social subjetivo, garantido em lei, caracteriza-se por uma rede de relações entre os elementos que nela interferem, de modo direto ou indireto, e sua direção demanda avaliação e monitoramento contínuo.

A avaliação é a principal ferramenta de acompanhamento e monitoramento de processos, pelo qual se procura investigar, identificar, mensurar e analisar o desenvolvimento de um plano seja ele de qualquer natureza.

Neste artigo, apresento a discussão sobre a avaliação de políticas, projetos e processos relacionados à educação, sobretudo aqueles que se direcionam para a qualidade da educação, relacionados ao desempenho da educação básica em nosso país, a partir de uma pesquisa bibliográfica fundamentada na compreensão em torno de categorias essenciais às discussões suscitadas. Com o auxílio de fontes bibliográficas que versam sobre a temática foi efetivada a

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação e Diversidade pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB. Professora e coordenadora pedagógica da rede pública municipal, [cristiane-kuhn@hotmail.com](mailto:cristiane-kuhn@hotmail.com)

reflexão acerca da temática proposta para discussão, proporcionando reflexões significativas que podem assistir demais pesquisadores no estudo da mesma.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada como fonte de informações para contextualização e compreensão do objeto de estudo. Inicialmente, buscou-se aprofundar os conhecimentos sobre os conceitos básicos e referenciais teóricos norteadores da pesquisa, de forma a relacioná-los com o objeto da mesma.

Minayo (1999) reforça que o produto final da análise de uma pesquisa, por mais brilhante que seja, deve ser sempre encarado de forma provisória e aproximativa. Abordar um tema contemporâneo como a avaliação remete a superação constante das afirmações e/ou reafirmação de ideias, priorizando o conhecimento em novos olhares numa construção contínua.

A partir do contexto de experiências, observações e inquietações devido ao modo como as avaliações externas vem sendo utilizadas no cotidiano da educação foi constituída essa problemática que permeia a indagação: Os sistemas de avaliação e seus indicadores tem cumprido o papel de subsidiar, efetivamente, as ações em prol de melhorias na qualidade da educação brasileira?

Compreende-se o papel da avaliação articulada à possibilidade de uma intervenção que colabore com as demandas da educação, considerando-a na sua realidade histórica, política e cultural. Trata-se de abordar a temática sob o viés de crítica ao sentido de *ranking* que vem sendo adotado como base, numa perspectiva meritocrática e competitiva, simplificando seu significado e desviando sua função.

Para embasar a discussão farei uma breve contextualização das principais avaliações externas, SAEB e Prova Brasil, junto ao principal indicador de qualidade da educação do Brasil, o IDEB.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Avaliar demanda refletir, planejar e atingir objetivos, de modo que o ato avaliativo articula-se ao processo educativo, social e político. Considera-se que o ato de avaliar é amplo e não se restringe ao único objetivo, vai além da medida, posicionando-se favorável ou desfavorável à ação avaliada, propiciando uma tomada de decisão.

O processo de avaliação requer a coleta de dados e informações da realidade de modo geral e, especificamente, dos objetos a serem avaliados, demandando a construção de escalas e critérios. De acordo com Sant'Anna (1998), a avaliação consiste num processo pelo qual se procura identificar, aferir, investigar e analisar as modificações do comportamento e

rendimento do aluno, do educador, do sistema, confirmando se a construção do conhecimento se processou, seja este teórico (mental) ou prático. (SANT'ANNA, 1998, p.31, 32).

No Brasil, temos o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que é um conjunto de avaliações externas em larga escala gerenciadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que subsidia a formulação de políticas educacionais do país.

O SAEB foi criado em 1990 e configurado como primeira iniciativa, a nível nacional, para levantar informações sobre o desempenho da educação básica no país, tendo como principal objetivo apoiar municípios, Estados e a União na formulação de políticas públicas para melhoria da qualidade da educação, considerando os resultados obtidos. A partir da implementação do SAEB, enquanto sistema de avaliação, pode-se avaliar, redirecionar, excluir e agregar novas configurações aos programas, identificando prioridades e fornecendo parâmetros detalhados que possibilitem o aprimoramento das políticas educacionais, além de mensurar a viabilidade, efetivação e contribuições dessas políticas as finalidades as quais são propostas.

O SAEB, considerado o instrumento de maior escala da avaliação externa da qualidade do desenvolvimento de habilidades e competências dos estudantes do Brasil, com caráter, inicialmente, amostral, propunha um diagnóstico da educação básica através de testes e questionários, aplicados a cada dois anos na rede pública e na rede privada, considerando uma amostra representativa dos alunos matriculados nas séries finais do 1º e 2º ciclos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, refletindo os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados, apresentando resultados a partir de uma série de informações contextuais.

Os dados trazidos pelo SAEB revelavam a educação no país como um todo, considerando as regiões geográficas e os estados, porém esses dados eram insuficientes para que as escolas se vissem retratadas, em sua realidade, nessa avaliação. Partindo da perspectiva de avaliação como instrumento de replanejamento e redirecionamento de políticas e ações é importante que os gestores de governo, de rede e das escolas possam ter o detalhamento da sua realidade, com dados que traduzam a escola. E foi diante da necessidade de uma análise mais detalhada do sistema educacional nacional, contemplando cada município e cada escola participante que foi criado, em 2005, a Prova Brasil.

Todos os estudantes matriculados nas séries finais do 1º e 2º ciclos do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) em turmas com mais de 20 alunos de escolas públicas localizadas em área urbana, eram avaliados na Prova Brasil, enquanto o SAEB é realizado por

amostragem, com alunos selecionados estatisticamente. Ambas as avaliações mantinham como foco as habilidades de Língua Portuguesa e Matemática e eram acompanhadas de questionários que investigavam as características socioeconômicas e culturais dos estudantes, os professores e diretores escolares, além de aspectos sobre formação, intervenções pedagógicas e processos de gestão.

Por ser universal, a Prova Brasil expandiu o alcance dos resultados oferecidos pelo SAEB ao aferir a real situação do sistema educacional a partir da avaliação de desempenho dos estudantes e fazer o levantamento de informações sobre escolas, professores e diretores, possibilitando a conscientização da realidade de cada escola.

No ano de 2007, a Prova Brasil e o SAEB, por serem avaliações complementares e que utilizam a mesma metodologia, passaram a ser operacionalizados em conjunto. A Prova Brasil oferecendo as escolas participantes dados mais específicos, em que os resultados desta e do SAEB era, comparáveis e permitiam que a escola identificasse seus pontos positivos e negativos em relação ao desempenho de seu município, estado e país. Na contemporaneidade, desde o ano de 2019, todas as avaliações externas - Prova Brasil, SAEB e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) - passaram a ser identificadas como SAEB. Passando a ter, a partir de então, essa definição dada pelo INEP

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é formado por um conjunto de avaliações externas em larga escala, realizadas periodicamente por meio da aplicação de testes cognitivos e questionários para etapas específicas da educação básica. Tem a finalidade de avaliar a qualidade da educação básica do país e contribuir para sua melhoria, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas. (INEP, 2021)

A participação das escolas no SAEB é voluntária e passou a incluir também a Educação Infantil - com aplicação de questionários exclusivamente para professores e diretores - além do Ensino Fundamental e Médio, que já eram avaliados. As provas, assim, acontecem para turmas de creche, pré-escola, 2º ano, 5º ano, 9º ano e 3ª série do Ensino Médio. Passaram a ser avaliadas, também, habilidades em ciências da natureza e ciências humanas no 9º ano do ensino fundamental e as habilidades em língua portuguesa e matemática no 2º ano do ensino fundamental.

Essa avaliação é pilar para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) através das médias de desempenho dos estudantes, apuradas no SAEB, juntamente com o fluxo escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) apuradas no Censo Escolar.

O IDEB funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da educação através de dados concretos. Sabe-se que os indicadores podem e devem ser amplamente utilizados nos diferentes momentos da formulação de políticas públicas: antecedendo a implementação – ao diagnosticar a situação; durante sua operacionalização – ao monitorar e avaliar sua execução, para revisão e correção do plano de ação; e no encerramento da política pública – ao avaliar sua efetividade, eficiência, eficácia, o alcance das metas, os resultados e impactos. “Indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem” (BRASIL, 2010). Há uma diversidade de indicadores no gerenciamento de políticas públicas, programas e processos, neste estudo debruçaremos a discussão apenas no IDEB.

O IDEB foi criado, também pelo INEP, em 2007 e apresenta índice que varia de 0 a 10. Combinando dados de fluxo e aprendizagem o indicador é um valioso condutor de política pública em prol da qualidade da educação, constituindo a principal ferramenta, a nível nacional, para acompanhamento e monitoramento das metas de qualidade para a educação básica.

Em sua concepção o IDEB surge como um indicador estatístico, que permite acompanhar a qualidade do ensino básico no país, ao apresentar informações referentes ao desempenho de cada escola brasileira de educação básica, construir estratégias e definir metas em busca de melhorias.

Ao observar, na prática cotidiana dos espaços de educação, a repercussão desta avaliação e deste indicador nota-se que a divulgação dos resultados, nos últimos anos, vem provocando uma competição desmedida entre escolas, municípios e estados, impulsionando de modo até agressivo o ranqueamento da educação, promovendo um desserviço das políticas e rotulando instituições.

O discurso oficial, sustentado na retórica do direito à aprendizagem e da qualidade da educação, aponta para a implementação de uma política de avaliação sistêmica assentada, essencialmente, nas funções da regulação da gestão e do trabalho docente e da mensuração de desempenhos. Assim, confere-se aos exames confiabilidade, legitimidade e fidedignidade técnica para definir as performances da escola e do docente. (AMARO, 2016, p. 1968)

No cotidiano das escolas e secretarias de educação vê-se as pressões geradas em prol das classificações e notas dos indicadores. Empresas de consultoria, editoras e profissionais especialistas se desdobram em pacotes e estratégias para alcançar a nota máxima da avaliação, em busca de sucesso e destaque frente aos índices. Há ainda secretarias e diretorias de

educação que aderem a políticas de premiação e gratificação salarial às escolas que conseguem superar a meta do IDEB.

Rodeados por macetes, planos infalíveis, marketings, treinamentos e soluções mágicas muitos gestores se rendem aos encantos das boas posições no ranking da educação, ludibriados por perspectivas distantes da criticidade e da intencionalidade real das avaliações, cedem a vaidade e se perdem do real sentido do fazer educacional.

Discursos comuns das jornadas pedagógicas “A Prova Brasil vem aí” e “Esse ano tem Prova Brasil” pressionam e apavoram gestores, coordenadores, professores e alunos, voltando olhares e intenções para a padronização de conteúdos, tipos de abordagens, mecanizando o fazer pedagógico e configurando a subjetividade e singularidade educacional para vias de quantificação dos índices. Maratonas que antecedem a preparação para as provas, orientações desmedidas e excludentes para a realização das mesmas, além da exclusão dos alunos aluno com deficiência e daqueles que apresentam mais dificuldades são comuns ao considerar que a omissão de informações colabora para elevação dos números.

Nos conselhos de classe o discurso quantitativo predomina com o famoso “Não pode reprovar porque aparece no Censo” e o “Vamos analisar considerando o resultado que virá no IDEB” ignorando a trajetória aprendizagem dos estudantes, suas limitações, necessidades e a qualidade do trabalho docente, afinal em muitos espaços escolares o professor bom é aquele que não reprova, independente do trabalho pedagógico desenvolvido, aprovando indiscriminadamente para mostrar as altas taxas de aprovações. Importante deixar claro que não se trata do discurso de reprovação indiscriminada, mas a defesa pelo trabalho pedagógico bem articulado que promova a aprendizagem de fato.

Essa perspectiva de avaliação responsabiliza, prioritariamente, escolas e professores, ocasionando sentimentos de decepção, frustração e culpa quando ao receber os resultados dos indicadores vê-se que as metas não foram conquistadas. E mesmo aqueles profissionais que não supervalorizam os indicadores de qualidade do ensino, se sentem pressionados e angustiados com os resultados. Freitas (2007) considera a avaliação de extrema necessidade, porém sem a ótica da responsabilização e sim da exigência por escolas públicas de qualidade.

E acrescenta

[...] fazer do resultado o ponto de partida para um processo de responsabilização da escola via prefeituras leva-nos a explicar a diferença baseados na ótica meritocrática liberal: mérito do diretor que é bem organizado; mérito das crianças que são esforçadas; mérito dos professores que são aplicados; mérito do prefeito que deve ser reeleito etc. Mas e as condições de vida dos alunos e professores? E as políticas governamentais inadequadas? E o que restou de um serviço público do qual as elites, para se

elegerem, fizeram de cabide de emprego generalizado, enquanto puderam sem regras para contratação ou demissão? O que dizer da permanente remoção de professores e especialistas a qualquer tempo, pulando de escola em escola? O que dizer dos professores horistas que se dividem entre várias escolas? O que dizer dos alunos que habitam as crescentes favelas sem condições mínimas de sobrevivência e muito menos para criar um ambiente propício ao estudo? Sem falar do número de alunos em sala de aula. (FREITAS, 2007, p. 971-972)

Ascende-se, aqui, a crítica de que diante dos discursos e práticas observadas no cotidiano escolar, as avaliações e seus indicadores tem apresentado resultados, dados, números, ainda não impactos efetivos na melhoria da qualidade educacional, condição essa para a qual foram criados. Afirmção essa embasada pela ausência de respostas claras e objetivas para questionamentos do tipo: Quais políticas pensadas e implementadas pela gestão a partir dos dados obtidos através dos indicadores de qualidade? Quais resultados e impactos tem provocado mudanças e melhorias do processo educacional? Quais usos as escolas e secretarias de educação fazem dos dados obtidos dentro da política municipal ou estadual? Quais são os planos de ação que consideram os resultados disponibilizados?

Segundo Freitas (2007) as avaliações e indicadores devem existir no sentido de monitoramento e diagnóstico que colabore para melhorias e garantia de direitos fundamentais do individuo e, não, como comparação, punição ou repressão. Porém para que isso ocorra estas devem estar em diálogo permanente com os profissionais da educação, alunos e todos aqueles que vivenciam essa realidade no dia-dia.

As políticas públicas educacionais, bem como todos aqueles que estão inseridos na educação, precisam dar prioridade ao instrumento de ação contra as exclusões, promovendo a inserção e a integração de todos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho a discussão sobre avaliação e indicadores permitiu o desvelamento de inúmeras situações corriqueiras no cotidiano educacional, dentre elas as pressões causadas pela necessidade de se apresentar dados de qualidade a qualquer custo, mesmo que maquiados, além da disputa de *rankings* entre escolas, municípios e estados. Observa-se que os indicadores são instrumentos para avaliação eficiente e eficaz das políticas públicas; no entanto, esta pesquisa demonstra a fragilidade das avaliações e seus indicadores quando se perdem no aspecto de monitoramento e passam a ser ferramentas de competição. É necessário o estabelecimento de indicadores que sejam eficientes, e que possuam relevância para as agendas das políticas e programas governamentais.

É preciso sair da arena dos pódios e provocar mudanças que efetivem o direito ao acesso, a permanência e a aprendizagem, garantindo ao indivíduo seu pleno desenvolvimento. Não se trata de desconsiderar as informações trazidas pelo sistema de avaliação, sendo indispensáveis ao que se propõe enquanto ferramenta de acompanhamento e monitoramento da qualidade da educação. A análise e a utilização dos resultados devem ser parâmetros para o aprimoramento das políticas educacionais. Assim cumprem-se enquanto “avaliar ações” e “indicar dores”.

## REFERÊNCIAS

AMARO, Ivan. As políticas de avaliação em larga escala e trabalho docente: dos discursos efficientistas aos caminhos contrarregulatórios. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 11, n. 4, p. 1960-1978, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v11.n4.7155>. Acesso em 27/07/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/INEP/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica-N>>. Acesso em 27/07/2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília: MP, 2010.

FREITAS, L. C. de. **Eliminação Adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino**. Educação Sociedade, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.965-987, out.2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANT’ANNA, I.M. **Por que avaliar? Como avaliar? Critérios e instrumentos**: Petrópolis, RJ: Ed Vozes, 1998.