

Avaliações estaduais da educação, seus contornos e evoluções de 1992 a 2022*

Ana Lúcia Felix dos Santos

Andréia Ferreira da Silva

Eloísa Maia Vidal

Resumo

Artigo de revisão que contextualiza o surgimento dos sistemas estaduais de avaliação e suas possíveis vinculações a mecanismos de *accountability*. De abordagem qualitativa, caracteriza-se como um estudo exploratório e descritivo. Na base de dados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), foram identificados 322 trabalhos, dos quais, para a análise, fez-se uma seleção amostral de 124 dissertações e 31 teses que, no período de 1992 a 2022, abordam a criação do sistema de cada estado. Constatou-se a ausência de sistema próprio de avaliação apenas em Roraima. Sobre os novos sistemas, ainda não há produção em nível de pós-graduação *stricto sensu*. O levantamento de dados mostra que os sistemas estaduais foram criados de forma gradativa, com aumento acelerado a partir de 2007, evoluindo no sentido de associar mecanismos de responsabilização. A forte presença dos termos “apropriação dos resultados” e “gestão escolar” aponta para mudanças no segundo, em decorrência das exigências do primeiro e confirma a presença do novo gerencialismo público e da *accountability* educacional nos processos.

Palavras-chave: avaliação em larga escala; sistemas estaduais; educação básica; *accountability*.

* O artigo expõe resultados iniciais relativos à revisão sistemática de literatura referente à pesquisa interinstitucional “Dispositivos de inovação e fortalecimento das políticas de *accountability* educacional: uma análise do nordeste brasileiro”, com apoio financeiro do CNPq, iniciada em 2023 e desenvolvida pela Rede de Estudos em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* (Repae).

Abstract

Statewide educational assessments, their outlines and evolutions through 1992 to 2022

This study seeks to contextualize the emergence of statewide assessment systems and their possible links to accountability mechanisms. Employing a qualitative approach, it is characterized as an exploratory and descriptive study. A total of 322 works were identified in the database of the IBICT Networked Digital Library of Theses and Dissertations and the analyses were carried out on a sample selection of 124 dissertations and 31 theses that address the evaluation system of each state, from 1992 to 2022. The findings indicate that only the state of Roraima does not have its own evaluation system, and that the new systems still do not have production at the stricto sensu postgraduate level. Data collection shows that the state systems were created gradually, increasing rapidly from 2007 onwards, and that they have been evolving towards associating accountability mechanisms. The strong incidence of terms such as "appropriation of results" and "school management" points to changes in the latter, as a result of the demands of the former, thus confirming the presence of the new public managerialism and educational accountability in the processes.

Keywords: large-scale evaluation; state systems; basic education; accountability.

Resumen

Evaluaciones estatales educativas, sus contornos y evoluciones de 1992 a 2022

Artículo de revisión que contextualiza el surgimiento de los sistemas estatales de evaluación y sus posibles vínculos con los mecanismos de accountability. Con un enfoque cualitativo, se caracteriza por ser un estudio exploratorio y descriptivo. En la base de datos de la Biblioteca Digital de Tesis y Disertaciones del Instituto Brasileño de Información en Ciencia y Tecnología (IBICT), se identificaron 322 trabajos, de los cuales, para el análisis, se realizó una selección de muestra de 124 disertaciones y 31 tesis que, en el período de 1992 a 2022, abordan la creación del sistema de cada estado. La ausencia de un sistema de evaluación propio se constató solo en Roraima. En cuanto a los nuevos sistemas, aún no hay producción a nivel de posgrado stricto sensu. La recolección de datos muestra que los sistemas estatales se fueron creando, paulatinamente, con un incremento acelerado a partir de 2007, evolucionando hacia la asociación de mecanismos de rendición de cuentas. La fuerte presencia de los términos "apropiación de resultados" y "gestión escolar" apunta a cambios en el segundo, como resultado de las exigencias del primero y confirma la presencia del nuevo gerencialismo público y la accountability educacional en los procesos.

Palabras clave: evaluación a gran escala; sistemas estatales; educación básica; accountability.

Introdução

No Brasil, estamos acompanhando, nos últimos trinta anos, o surgimento e o fortalecimento de sistemas de avaliação educacional nos entes subnacionais. Esse movimento tem início quase simultâneo com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) nos idos dos anos 1990, sendo Ceará e São Paulo os primeiros a criarem avaliações estaduais em suas redes de ensino. A aplicação dessas avaliações consistia na coleta de dados sobre o desempenho dos alunos e do sistema de ensino, com vistas a subsidiar a definição de políticas educacionais no âmbito local. Inicialmente, as avaliações, embora possibilitassem a construção de *rankings*, eram aplicadas a uma amostra de escolas e alunos, mas não incidiam sobre eles mecanismos de responsabilização. Isso só começa a acontecer no início dos anos 2000 nos estados do Ceará, Rio de Janeiro e Paraná (Brooke, 2006).

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007, impactou fortemente a ampliação das iniciativas estaduais de avaliação externa. Atualmente, 25 estados da Federação e mais o Distrito Federal instituíram sistemas próprios de avaliação em suas redes de ensino. Esse fenômeno não acontece de forma isolada no Brasil – ele é o resultado das influências globais que vêm pautando as políticas educacionais ao redor do planeta e, entre outras questões, disseminando um discurso que atrela a qualidade da educação aos indicadores sintéticos e aos resultados de testes padronizados (Santos; Azevedo, 2023).

Com a finalidade de acompanhar o desempenho dos estudantes, os estados, em seus sistemas de avaliação próprios, vêm aplicando testes em larga escala de forma censitária e implantando modos de regulação e controle da ação de professores e gestores com a formulação de indicadores de qualidade educacional e, em muitos casos, adotando bônus pecuniário ou prêmios para os diferentes atores escolares. Essas ações articuladas podem ser identificadas como *accountability* educacional, entendida como expressão de políticas que envolvem iniciativas de avaliação externa, responsabilização e prestação de contas. Também consiste num sistema complexo que se presta à regulação da educação e à indução de outras políticas, como as de (des)valorização profissional e docente e de políticas curriculares (Lindoso; Santos, 2019). Tais políticas “carregam no seu interior um determinado modelo de gestão escolar e de prática pedagógica que acaba por cercear a autonomia pedagógica e de gestão dos envolvidos com os processos educativos no interior das escolas” (Santos; Vilarinho, 2021, p. 1165).

Partindo desse entendimento, o estudo apresenta resultados de uma revisão sistemática de literatura, envolvendo dissertações e teses, que abordam os sistemas estaduais de avaliação criados a partir do início dos anos de 1990, procurando contextualizar seu surgimento e sua proliferação, assim como apresentar reflexões sobre a emergência desses sistemas e suas possíveis vinculações a mecanismos de *accountability*.

O texto está estruturado em quatro partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, descreve os procedimentos metodológicos

utilizados para a produção do artigo e o percurso de sua realização. A segunda, situa brevemente o campo conceitual e histórico do debate e da emergência das políticas de avaliação externa e em larga escala nos cenários brasileiro e internacional, e sua vinculação à *accountability* educacional. A terceira, expõe os resultados da revisão sistemática, apontando os achados da pesquisa. As considerações finais apresentam uma síntese do esforço empreendido no sentido de situar os caminhos percorridos pelas avaliações estaduais.

Procedimentos metodológicos

O trabalho consiste em uma análise de revisão sistemática que possui “como objeto de pesquisa a produção científica/acadêmica de determinada área, subárea ou campo de conhecimento, tendo em conta a especificidade do recorte temático e temporal” (Jacomini; Penna; Bello, 2019, p. 5). Diferentes autores vêm se preocupando em realizar pesquisas desse tipo, a partir da consideração de que elas ajudam a indicar a situação real de um campo de estudo, sistematizando e sintetizando o que já se tem em termos de produção científica (Vosgerau; Romanowski, 2014).

Nesse sentido, realizou-se um levantamento de teses de doutorado e dissertações de mestrado na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), publicadas entre os anos de 1992 e 2022. A BDTD foi escolhida por se constituir num provedor que integra os diferentes sistemas de informação de teses e dissertações das instituições de ensino superior brasileiras e estimula o registro e a publicação de teses e dissertações em meio eletrônico (Ibict. BDTD, [2024]).

Importante registrar que a quantidade de trabalhos existentes na BDTD não corresponde à totalidade de dissertações e teses produzidas nos programas de pós-graduação *stricto sensu*, uma vez que nem todos os trabalhos concluídos são encaminhados para esse repositório. Uma análise realizada por Costa, Soares e Vidal (2022) identificou para o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece) 52 dissertações e teses até 2020, ao passo que a BDTD apresentava 31, já incluindo produções até 2022. As páginas oficiais dos programas de pós-graduação possuem materiais que não constam na BDTD e que podem vir a ampliar esta pesquisa.

O período foi delimitado em decorrência do marco de criação das primeiras avaliações estaduais, portanto, selecionaram-se as dissertações e teses produzidas em programas de pós-graduação *stricto sensu*, no recorte temporal de 1992 a 2022, que abordavam a análise dos pressupostos, da organização e dos desdobramentos das avaliações criadas e implementadas por diferentes estados brasileiros. A busca na BDTD utilizou dois descritores: “nome do sistema de avaliação estadual” e “sigla do sistema de avaliação estadual”. O primeiro momento da investigação consistiu em amplo levantamento sobre o período e na caracterização geral dos trabalhos identificados, considerando as seguintes dimensões:

- tipo de trabalho (tese ou dissertação);
- região do Brasil, estado e sistema de avaliação investigados;
- programa de pós-graduação e instituição de ensino superior;
- tema e objetivo da pesquisa; e
- palavras-chave.

Identificaram-se 322 trabalhos que tematizam os sistemas de avaliação de 19 estados e do Distrito Federal. Embora Roraima seja o único estado brasileiro que não possui sistema próprio de avaliação, não foi identificada na BDTD nenhuma dissertação ou tese relativa aos estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão, Amapá, Paraná e de Santa Catarina.

Em seguida, com base em uma seleção amostral, foi definido um *corpus* para análise composto por 155 itens. A representação da amostra por estado considerou o número total de produções em cada um, e, no caso daqueles cujo sistema de avaliação tinha mais de 15 anos, uma amostra aleatória que variou de 30 a 50% dos documentos localizados. Também levou em conta a representatividade dos programas de pós-graduação em educação que possuíam trabalhos depositados na BDTD, considerando os estados e regiões brasileiras. Nessa base de dados, foi realizado o estudo das seguintes dimensões:

- principais categorias teóricas utilizadas nas produções acadêmicas;
- resultados, constatações e achados apresentados pelas pesquisas; e
- as relações com as dimensões da *accountability* educacional (avaliação externa, prestação de contas e responsabilização).

Uma das estratégias analíticas utilizadas consistiu em produzir uma nuvem de palavras com as palavras-chave encontradas nos trabalhos em análise. Para isso, foi utilizado o *software* gratuito *wordart.com*, cuja representação visual dá maior destaque às palavras que aparecem com mais frequência. Essa técnica tem sido utilizada em pesquisas científicas de natureza qualitativa porque ajuda a analisar e compreender a importância e relevância de determinados termos num contexto de pesquisa. A escolha pelas palavras-chave decorreu de elas estarem presentes na quase totalidade dos trabalhos.

Para assegurar a qualidade dos dados usados na construção da nuvem de palavras, foi necessário realizar o tratamento do *corpus* textual, padronizando a grafia das palavras de forma manual em uma planilha do Excel. O fato de o *software* *wordart.com* trabalhar apenas com uma palavra por linha foi um desafio a ser enfrentado, pois na área da educação é muito comum termos constituídos de duas ou mais palavras, o que exigiu dois movimentos na organização dos dados: juntar todos os termos constituintes de uma palavra-chave e transformá-los num termo único, importar no formato *.csv* para o *software* e, uma vez posicionado na linha, realizar a separação dos termos, voltando à grafia da palavra-chave original.

Com base nessas orientações e nesses dados, se apresenta a discussão que segue neste artigo.

Avaliação educacional e *accountability*

No Brasil, a avaliação educacional, como política pública, vem ganhando destaque desde o final da década de 1990, quando foi criado o Saeb e, mais adiante, com a construção do Ideb, em 2007 (com início de série histórica em 2005, a partir de quando foram estabelecidas metas bienais de qualidade). Em consonância com a política nacional, estados e municípios vêm instituindo suas próprias políticas de avaliação externa em larga escala da educação básica (Oliveira; Santos, 2021). Das 27 unidades, contando com o Distrito Federal, conforme dados identificados na pesquisa, 26 possuem sistemas próprios de avaliação e, no geral, tais iniciativas tomam como referência a política federal do Saeb e se associam às orientações expressas pelo Ideb.

O contexto sociopolítico e econômico globalizado não pode ser desconsiderado, pois as políticas resultam de relações sociais e de teias de influências advindas de diferentes setores, cujos interesses e objetivos são, muitas vezes, de diversas ordens (Mainardes, 2006). Ou seja, conforme retratam Santos e Azevedo (2023), o surgimento e a ampliação desses sistemas no Brasil fazem parte do movimento de regulação internacional da educação, que toma como um dos seus eixos as políticas de avaliação que vêm se avolumando desde meados dos anos 1980. Broadfoot (2000) afirma que os procedimentos de avaliação constituem hoje um dos mais importantes meios de controle da educação por parte das políticas estatais, isso implica dizer que há um contexto internacional favorável à adoção desses procedimentos. Para o fortalecimento dessas políticas, nos cenários internacional e nacional, não se pode deixar de mencionar a importância da atuação de organizações internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) como arautos e avalistas desse modelo de regulação da educação (Silva; Silva; Freire, 2022).

Consideramos que a adoção de um sistema complexo de avaliação educacional contendo formas de avaliação padronizada (aplicação de testes em larga escala) e a adoção de indicadores sintéticos de qualidade revelam contornos de um padrão de política pública afinado com as formas de regulação estatal em voga atualmente (Afonso, 2009; Santos; Azevedo, 2023). Entendemos que o conceito de regulação estatal vem sendo empregado “em estreita articulação com as novas configurações assumidas pelo Estado no controle da vida social e econômica materializado pelas políticas públicas” (Azevedo; Gomes, 2009, p. 96), uma noção de regulação própria do discurso e das práticas neoliberais presentes na contemporaneidade.

Esse processo de regular as ações dos indivíduos se insere no âmbito do neoliberalismo. A responsabilização vai além da função de tornar os indivíduos responsáveis, pois eles são intimados a responder por seu comportamento a partir de escalas de medida definidas pela gestão e, na maioria das vezes, com parâmetros construídos à revelia da própria escola:

A “avaliação” tornou-se o primeiro meio de orientar a conduta pelo estímulo ao “bom desempenho” individual. Ela pode ser definida como uma relação

de poder exercida por superiores hierárquicos encarregados da *expertise* dos resultados, uma relação cujo efeito é uma *subjetivação contábil* dos avaliados. Uma vez que o sujeito aceita ser julgado com base nessas avaliações e sofrer as consequências, ele se torna constantemente avaliável, isto é, um sujeito que sabe que depende de um avaliador e das ferramentas empregadas por ele, sobretudo porque ele mesmo foi educado para reconhecer de antemão a competência do avaliador e a validade das ferramentas. (Dardot; Laval, 2016, p. 351).

A consolidação das políticas de avaliação externa adotadas nos diferentes estados vem ocorrendo por meio da diversificação de suas iniciativas e com o estabelecimento de metas vinculadas a indicadores de desempenho e premiação às escolas, envolvendo bonificação aos professores, gestores escolares e estudantes (Silva, 2016; Lindoso; Santos, 2019). Desse modo, desde os anos 1990, as políticas de *accountability* educacional avançam nas unidades subnacionais e vão se tornando mais regulares, sendo acrescentados novos dispositivos ou inovações a elas, que têm por objetivo o seu fortalecimento por meio da busca de maior legitimidade e do aprimoramento dos mecanismos de controle e de monitoramento das escolas e do trabalho do professor. Sobre essa tendência, Silva (2016) aponta que as iniciativas em expansão no Brasil, nas redes estaduais e municipais de educação, fundamentam-se nos princípios da competitividade, meritocracia e responsabilização.

Em diferentes países, pesquisadores têm buscado contribuir com as discussões sobre a origem e a natureza de tais políticas e os seus desdobramentos, e, também, com a relação entre avaliação, responsabilização e prestação de contas. Além disso, é numerosa e relevante a produção acadêmica acerca do termo *accountability* numa perspectiva ampliada, que envolve os debates presentes na área da Ciência Política (Campos, 1990; O'Donnell, 1998) e, mais especificamente, no setor educacional (Afonso, 2009; Maroy, 2013; Schneider; Nardi, 2019; Lindoso; Santos, 2019).

No Brasil, o fortalecimento das políticas de avaliação externa em larga escala e o crescimento da quantidade de sistemas estaduais e municipais de avaliação foram acompanhados pela constituição de um campo de investigação sobre o tema. O objetivo anunciado por tais iniciativas consiste em compreender os pressupostos teóricos e políticos dessas políticas, suas dinâmicas e conformações nacionais e subnacionais e contribuições para a melhoria da qualidade da educação. Nesse campo, o debate sobre o termo *accountability* tem ganhado relevância, considerando a necessidade de se compreender as diferentes configurações que tais políticas vêm assumindo e suas vinculações a determinados projetos de educação e de sociedade.

Segundo Afonso (2009), *accountability* é um termo amplo e polissêmico devido à multiplicidade de contextos, sujeitos e perspectivas político-ideológicas que perpassam o tema; apesar disso, é possível apreender que o termo se refere a, pelo menos, três dimensões articuladas e articuláveis: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. O autor alerta para o uso quase naturalizado do termo *accountability* e para o equívoco de estabelecer uma relação direta entre esse termo e a responsabilização, como se ambos fossem sinônimos.

De todo modo, observa-se que, nas discussões realizadas por pesquisadores brasileiros, o termo *accountability* sempre aparece atrelado à discussão sobre responsabilização e regulação da educação, e alguns autores vêm se preocupando

em esclarecer e analisar as políticas de avaliação sob essa ótica. Os esforços de analisar, compreender e problematizar as diferentes configurações que conformam as políticas de avaliação, especificamente os sistemas de avaliação próprios dos diferentes estados brasileiros, têm se refletido na elaboração de dissertações e teses em variados programas de pós-graduação, o que evidencia as preocupações de pesquisadores sobre esse tema.

Essas investigações, no geral, vêm se debruçando sobre a realidade educacional desses estados, comparando “desenhos, condicionalidades contextuais e institucionais, características particulares e opções políticas, bem como as consequências finais para o sistema educativo da adoção de sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização” (Schneider; Nardi, 2019, p. 108).

Avaliação educacional e *accountability* em estados brasileiros: o que revela a produção do conhecimento

O inventário dos sistemas de avaliação estaduais, organizado por ano de criação (Quadro 1), é uma primeira informação que consideramos importante para este estudo.

Quadro 1 – Sistemas estaduais de avaliação por ano de criação – 1992-2019
(continua)

Ano	Estado	Sistema	Sigla	Pesquisas
1992	Ceará	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará	Spaece	Dissertações 21 Teses 3
1996	São Paulo	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo	Saresp	Dissertações 19 Teses 6
2000	Pernambuco	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco	Saepe	Dissertações 13 Teses 4
2000	Espírito Santo	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo	Paebes	Dissertações 4 Teses 4
2000	Minas Gerais	Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública	Simave	Dissertações 22 Teses 3
2001	Alagoas	Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas e Prova Alagoas	Saveal	Dissertações 0 Teses 1
2007	Rio Grande do Sul	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul; Sistema Estadual de Avaliação Participativa (2012)	Saers Seap-RS	Dissertações 4 Teses 1
2008	Mato Grosso do Sul	Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul	Saems	Dissertações 1 Teses 0
2008	Amazonas	Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas	Sadeam	Dissertações 14 Teses 0
2008	Rio de Janeiro	Sistema de Avaliação de Educação do Rio de Janeiro.	Saerj	Dissertações 13 Teses 2
2009	Acre	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar	Seape	Dissertações 1 Teses 1

Quadro 1 – Sistemas estaduais de avaliação por ano de criação – 1992-2019

(conclusão)

Ano	Estado	Sistema	Sigla	Pesquisas
2010	Bahia	Sistema de Avaliação Baiano de Educação	Sabe	Dissertações 2 Teses 0
2011	Goiás	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás; Avaliação Dirigida Amostral	Saego/ ADA	Dissertações 3 Teses 2
2011	Tocantins	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins	Saeto	Dissertações 1 Teses 0
2011	Piauí	Sistema de Avaliação Educacional do Piauí	Saepi	Dissertações 0 Teses 0
2012	Paraíba	Índice do Desenvolvimento da Educação da Paraíba	IDE-PB	Dissertações 0 Teses 0
2023		Sistema de Avaliação da Educação Básica da Paraíba	Siave	
2012	Rondônia	Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia	Saero	Dissertações 2 Teses 0
2012	Paraná	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná	Saep	Dissertações 4 Teses 1
2013	Pará	Sistema Paraense de Avaliação Educacional	Sispae	Dissertações 2 Teses 0
2016	Rio Grande do Norte	Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional	Simais	Dissertações 0 Teses 0
2016	Mato Grosso	Sistema de Avaliação Educacional de Mato Grosso	Avalia-MT	Dissertações 1 Teses 0
2018	Distrito Federal	Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal	Sipae-DF	Dissertações 1 Teses 1
2018	Santa Catarina	Avaliação do Ensino Médio Integral em Tempo Integral em Santa Catarina;	Emiti	Dissertações 0 Teses 0
2019		Avaliação Institucional nas Unidades Escolares (UEs) da rede pública estadual	Avaliação UEs	
2019	Amapá	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Amapá	Sispae-AP	Dissertações 0 Teses 0
2019	Maranhão	Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão	Seama	Dissertações 0 Teses 0
2019	Sergipe	Sistema de Avaliação da Educação de Sergipe	Saese	Dissertações 0 Teses 0
	Roraima	Não identificado		

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Para efeitos de análise sobre a criação dos sistemas estaduais de avaliação, o Gráfico 1 apresenta o total a cada ano.

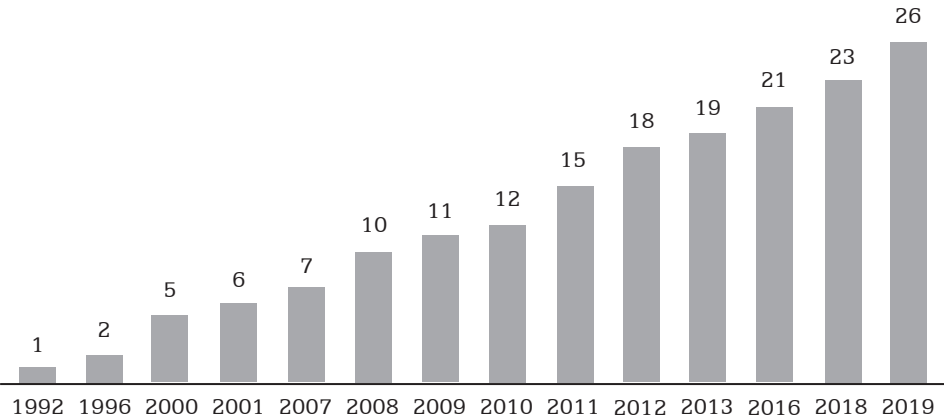


Gráfico 1 – Criação dos sistemas estaduais de avaliação – 1992-2019

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os dados mostram que 58% dos sistemas estaduais de avaliação foram criados na década de 2010-2019 e 31% na década 2000-2009. Somente duas iniciativas surgiram nos anos 1990. O tempo de criação do exame repercute o volume da produção acadêmica, especialmente dos mais antigos, como é o caso do Ceará, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco. Embora os sistemas de avaliação tenham sido criados em determinado ano, alguns deles sofreram descontinuidades no tempo, mudaram metodologias, redefiniram escopos, passaram de amostrais para censitários, ampliaram o alcance para as redes municipais, assim como incluíram outras disciplinas avaliadas, para além de Língua Portuguesa e Matemática, e outros anos escolares.

Como anunciamos na metodologia, o *corpus* de análise consistiu em 155 trabalhos, sendo 124 dissertações e 31 teses. O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) foi o mais estudado na amostra, com 19 dissertações e 6 teses, seguido do Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Simave), com 22 dissertações e 3 teses, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace), com 21 dissertações e 3 teses, e o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (Saepe), com 13 dissertações e 4 teses. É interessante notar que o Spaace foi criado antes do Saresp e do Simave, no entanto, a produção encontrada na BDTD sobre esses dois últimos foi bem maior que a do primeiro, podendo estar associada à quantidade de programas de pós-graduação das instituições localizadas em São Paulo e Minas Gerais.

Essa situação pode ser explicada pela localização político-administrativa de São Paulo e Minas Gerais, situados na região Sudeste, que possui maior número de programas de pós-graduação em educação e que, historicamente, são tomados como zonas de influência sobre os demais estados na formação pós-graduada. A produção de dissertações sobre o Simave foi alavancada pelo Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública (MGAEP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da

Educação¹ (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), já que dos 25 trabalhos analisados na amostra, 12 foram produzidas no CAEd, ou seja, quase 50%. Aqui também cabe um destaque para a produção sobre o Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas (Sadeam), porque, apesar de nesse estado existirem diferentes programas de pós-graduação, toda a produção encontrada na BDTD consiste em dissertações produzidas também por esse mestrado profissional. Por outra parte, não foi possível encontrar dissertações e teses sobre alguns dos sistemas de avaliação em foco neste estudo, como é o caso do Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão, Amapá, Paraná e de Santa Catarina na BDTD, o que não significa que não haja produção *stricto sensu* sobre esses estados.

Ao longo dos anos, o CAEd/UFJF se consolida como a instituição responsável pela aplicação da maioria das avaliações estaduais e em 2009 cria o Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, que vem a ser responsável por 67 dos trabalhos encontrados, o que equivale a 43,2% do total de dissertações. Esse dado é interessante porque no cômputo geral da amostra esse número superou a produção acadêmica desenvolvida nos programas de pós-graduação em educação, cujo total foi de 59, o equivalente a 38,1% da produção científica analisada.² Os sistemas de avaliação educacional são expressões das políticas públicas para a educação e, como tal, sua materialização comumente se transforma em objeto de estudo dos programas de pós-graduação em educação, e existem vários espalhados por todo o Brasil na amostra. O curso de mestrado profissional³ é direcionado aos gestores de escolas públicas e técnicos de órgãos de gestão da educação básica pública em exercício, e por meio de parcerias com as Secretarias de Educação dos estados em que aplicam os exames, cria turmas cujas vagas são ocupadas por profissionais de educação daquele estado.

Além de trabalhos produzidos nesse mestrado e em programas de pós-graduação em Educação, também foram identificados trabalhos nas seguintes áreas: Matemática (11); Letras e Linguística (9); Ciência e Ensino de Ciências (3); Sociologia (2); Políticas Públicas (2); Geografia (1); e Economia (1). Esse bloco equivale a 18,7% da produção científica analisada, evidenciando que os interesses acadêmicos circulam em diferentes áreas do conhecimento, mas que estão ligados ao foco das avaliações, pois, por exemplo, há de se considerar que os testes são aplicados nas áreas de Português e Matemática, o que explica o interesse de pesquisadores por esse tema.

Dos 155 trabalhos analisados, foram pesquisadas as palavras-chave em português de cada um deles, com o intuito de identificar os termos mais recorrentes, considerando que tais termos se vinculam ao debate teórico e aos temas em análise em cada pesquisa. Foram encontradas 610 palavras com repetições e, com elas, foi construída a Figura 1, para destacar aquelas com maior ocorrência.

¹ Desde 2010, o curso de MGAEP é oferecido na modalidade semipresencial e conta um total de 1.269 ingressantes, 941 dissertações defendidas, tendo estabelecido 25 convênios com governos federal, estaduais e municipais, institutos, entre outros (UFJF. CAEd, 2024).

² Para se ter uma noção do impacto do MGAEP/CAEd/UFJF no volume da produção da área da educação e sobre o tema da avaliação externa, em 2022, o CAEd divulgou processo seletivo de novos mestrandos, em parceria com a Secretaria de Estado da Educação, de Minas Gerais, com a oferta de 200 vagas em um mesmo edital.

³ Oferece amplo "portfólio de serviços", com iniciativas relativas à gestão, avaliação e formação. Atua em quase todos os estados da Federação junto aos governos federal, estaduais e municipais, empresas, fundações e institutos privados, organizações internacionais e outros países (Garcia; Silva, 2023).

Na nuvem construída, observa-se que os termos “avaliação”, “avaliação externa” e “apropriação dos resultados” são os mais frequentes, mostrando que a presença das avaliações externas está intrinsecamente relacionada à produção dos resultados, os quais serão apropriados pelos sistemas de ensino para aplicações subsequentes. A presença das palavras “avaliação educacional”, “avaliação em larga escala” e “gestão escolar” evidencia que os usos dos resultados têm repercussões no ambiente escolar, assim como afeta a gestão escolar, que deve passar a considerar tais resultados como indicadores educacionais. Tomemos como elementos de análise o foco dado às diferentes adjetivações do termo “avaliação”, que remetem à *accountability* educacional e aos consequentes processos de responsabilização e prestação de contas. Termos como “eficácia escolar”, “rendimento escolar”, “desempenho”, “uso de dados”, “responsabilização”, “responsabilização por resultados”, “gestão de resultados”, “acordo de resultados” e “gestão por resultados” fazem parte do vocabulário da nova gestão pública (NGP),

Essa NGP embasa as políticas gerenciais que entendem a educação como serviço e a escola como uma empresa, por isso surge a necessidade de foco em resultados, eficácia e desempenho. Esse foco é próprio de ações que buscam

responsabilizar a comunidade escolar pelo desempenho dos estudantes, especialmente os docentes e os gestores, imputando-lhes a culpabilização pelo sucesso ou fracasso escolar. Esse movimento revela o deslocamento da ação do Estado para o chamado estado-avaliador, que passa a implantar modelos espelhados na NGP, nos quais destacam-se gestão baseada em resultados e avaliação como mecanismo central de regulação (Lessard, 2011).

A predominância dos termos “apropriação dos resultados” e “gestão escolar” permite inferir forte imbricação entre eles, apontando para a reconfiguração – especialmente nas escolas e no trabalho do gestor escolar –, que as avaliações em larga escala vêm imprimindo no ambiente educacional. Esse tipo de política passou a exercer um papel de controle sobre o trabalho docente, a fim de atender às exigências dos resultados dos estudantes, com foco em metas de desempenho. O trabalho do gestor escolar tem sido caracterizado pelo aprofundamento dos processos de acompanhamento, monitoramento e inspeção das escolas, ações que contribuem para que sua atuação esteja voltada para o controle da “produtividade” da escola (Oliveira; Vieira; Augusto, 2014; Oliveira, 2020). Nesse sentido, termos como “regulação”, “gestão”, “gestão educacional”, “gestão pedagógica”, “cotidiano escolar” e “participação” aparecem nas pesquisas com diferentes abordagens e revelam o impacto desse modelo de política no cotidiano do trabalho dos gestores escolares.

A formatação dos currículos escolares com tendências a padronizações são elementos próprios do movimento atual de privatização da educação pública, por isso os termos “currículo” e “ensino médio” têm relativo destaque na nuvem de palavras, pois a aplicação de testes em larga escala tende a fortalecer o movimento de padronização dos currículos. Não é à toa que Leitura e Matemática também se destacam no debate e são o foco principal dos testes hoje no nosso País, o que não só leva à padronização como ao estreitamento curricular (Fernandes; Gremaud, 2009).

Embora o Spaece não seja o campeão das produções acadêmicas, o destaque dado a ele ocorre pelo fato de o Ceará ser um dos primeiros estados a contratar o CAEd/UFJF, desde 2007, tendo contribuído para criação de um modelo quase-padrão para os demais estados que o Centro vem disseminando ao longo dos anos. O pioneirismo e a continuidade do Spaece têm chamado a atenção de pesquisadores de programas de pós-graduação situados em diferentes estados brasileiros. Embora o estado do Ceará conte com três instituições públicas de ensino superior com programas consolidados, apenas a partir da primeira década do século 21, foram constituídos núcleos de pesquisadores em linhas de pesquisa nas universidades situadas nesse estado, com interesses dirigidos para o Spaece.

O Saeb e o Ideb aparecem na nuvem com relativo destaque, talvez, indicando que as pesquisas sobre os sistemas estaduais não os têm tomado como referência central para suas análises como aconteceu no início do processo, pois sabemos que essas duas medidas da política nacional induziram o surgimento e o formato das políticas de avaliação estaduais. No entanto, esse destaque parece revelar um resfriamento do forte poder de indução do governo federal nesses sistemas ou a introjeção e naturalização dessa orientação.

Um outro termo que apareceu, mas com baixa relevância na nuvem, foi “qualidade da educação” que, nas propostas desses sistemas, consiste na principal justificativa para a sua criação e se vincula a uma medida quantitativa, captada pelos exames de proficiência aplicados aos alunos. A discussão sobre outras variáveis inerentes ao sistema educacional, como infraestrutura escolar, condições socioeconômicas dos alunos ou adequação da formação docente, parece não se constituir como pauta para a discussão da qualidade da educação no contexto em que as avaliações em larga escala assumem o protagonismo. Os trabalhos de pesquisa realizados também não apontam para outras variáveis associadas à qualidade da educação.

Considerações finais

O estudo realizado acerca das avaliações estaduais em larga escala no Brasil, implementadas ao longo de três décadas (1992-2022), mostra sua relevância para o modelo de regulação e responsabilização que o Estado vem incorporando na gestão pública, sob o escopo do novo gerencialismo e das premissas neoliberais. Se, num primeiro momento, por volta dos anos 1990, essas avaliações tinham propósitos mais diagnósticos e intenção de contribuir para elaboração de políticas educacionais, a última década é marcada pela criação de mecanismos que chegam a constituir, em alguns estados, verdadeiros sistemas de *accountability*. Assim, observa-se que apenas Roraima não possui sistema próprio de avaliação e que Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão, Amapá, Paraná e Santa Catarina ainda não possuem produção em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

Considerando os limites de uma base de dados — a BDTD —, observa-se relevante produção acadêmica sobre as avaliações estaduais (322 produções), embora se constatem desigualdades na produção, com destaque para alguns, enquanto outros sistemas ainda não contam com estudos no campo da pós-graduação.

As análises também mostram que há um imbricamento relevante entre os termos “apropriação dos resultados” e “gestão escolar”, o que aponta para mudanças no segundo, em decorrência das exigências do primeiro. Em articulação a essa questão, as pesquisas revelam que as políticas colocam como foco a gestão por resultados, incidindo, de diferentes maneiras, no cotidiano das escolas. As avaliações estaduais, embora tenham sido criadas em momentos distintos, vêm se alinhando, nos últimos dez anos, em torno de modelos integrados aos mecanismos distintos de *accountability* que têm sido implementados em cada sistema, implicando critérios de maior ou menor responsabilização para as escolas, os gestores e os docentes. Apesar de as pesquisas apontarem para esse avanço da gestão por resultados, não é demais destacar que no campo educacional existe outro tipo de gestão, a democrática, que é princípio constitucional, e deve sempre se constituir na melhor alternativa para a gestão pública dos sistemas de ensino e da gestão escolar.

Referências bibliográficas

- AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, [S. l.], n. 9, p. 57-70, maio/ago. 2009.
- AZEVEDO, J. M. L.; GOMES, A. M. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 15, n. 28, p. 95-107, jan./jun. 2009.
- BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 130, p. 43-55, 2000.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- COSTA, A. G.; SOARES, E. A.; VIDAL, E. M. (Org.). *Spaee: catálogo das produções científicas*. Fortaleza: Seduc; Eduece, 2022. v. 3.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GARCIA, L. T. S.; SILVA, A. F. Neotecnicismo e reconversão docente: a atuação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). *Revista Paradigma*, [S. l.], v. 44, n. 5, p. 463-490, set. 2023.
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). *Acesso e visibilidade às teses e dissertações brasileiras*. Brasília, DF, [2024]. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 10 set. 2024.
- JACOMINI, M. A.; PENNA, M. G. O.; BELLO, I. M. Estudos de revisão sobre produção acadêmica em políticas educacionais (2000-2010). *Jornal de Políticas Educacionais*, [S. l.], v. 13, e64012, jun. 2019.
- LESSARD, C. Pesquisa e políticas educativas: uma interface problemática. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Org.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.
- LINDOSO, R. C. B.; SANTOS, A. L. F. Política educacional e a avaliação em larga escala como elemento de regulação da educação. *Jornal de Políticas Educacionais*, [S. l.], v. 13, e61241, jan. 2019.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. *Atos de Pesquisa em Educação*, Ponta Grossa, v. 1, n. 2, p. 94-105, maio/ago. 2006.

MAROY, C. Estado avaliador, *accountability* e confiança na instituição escolar. *Revista Educação e Políticas em Debate*, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 319-338, jul./dez. 2013.

MARQUES, L. R. Políticas educacionais e Nova Gestão Pública: aderências e distanciamentos nas redes públicas de Pernambuco e Goiás. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, [S. l.], v. 7, e21159, 2022.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F.; AUGUSTO, M. H. Políticas de responsabilização e gestão escolar na educação básica brasileira. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 20, n. 43, p. 529-548, set./dez. 2014.

OLIVEIRA, J. M. *Responsabilização educacional na rede estadual de ensino de Pernambuco: desdobramentos do termo de compromisso e responsabilidade na ótica de gestores escolares (2008-2018)*. 2020. 218f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.

40

OLIVEIRA, M. A. A.; SANTOS, A. L. F. *Accountability* educacional: sentidos discursivos em análise. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 32, e07946, 2021.

SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. Sentidos da *accountability* educacional no discurso da política educacional pernambucana. *Revista Cocar*, Belém, v. 19, n. 37, p. 1-21, 2023.

SANTOS, A. L. F.; VILARINHO, E. Regulação e *accountability* na (re)configuração das políticas para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, [S. l.], v. 37, n. 3, p. 1161-1180, set./dez. 2021.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. *Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização*. Ijuí: Unijuí, 2019.

SILVA, A. F. Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. *RBPAE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, [S. l.], v. 32, n. 2, p. 509-526, maio/ago. 2016.

SILVA, A. F.; SILVA, L. L.; FREIRE, A. M. S. Políticas de *accountability* na educação estadual do Ceará, Pernambuco e Paraíba. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 33, e09562, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd). *CAEd/UFJF oferece Curso de Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública em parceria com rede de MG*. Juiz de Fora, 2022. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/noticias-2/n9-caed-ufjf-oferece-curso-de-mestrado-em-gestao-e-avaliacao-da-educacao-publica-em-parceria-com-rede-de-mg.html>. Acesso em: 15 abr. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd). *Desenvolvimento profissional*. Juiz de Fora, 2024. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/desenvolvimento-profissional.html>. Acesso em: 15 abr. 2024.

VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-189, jan./abr. 2014.

Ana Lúcia Felix dos Santos, doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com pós-doutorado em Ciências da Educação pela Universidade de Braga, Portugal, é professora associada da UFPE, atua no Centro de Educação e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Coordena a Rede de Estudos em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* (Repae) e é pesquisadora do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Educação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

ana.fsantos@ufpe.br

Andréia Ferreira da Silva, doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com pós-doutorado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professora titular da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação/UFCG. Lidera o Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional (GPPGE/UFCG), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e atua como vice-coordenadora da Rede de Estudos em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* (Repae).

silvaandreia@uol.com.br

Eloísa Maia Vidal, doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC), é professora associada do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Vice-líder do Grupo de Pesquisa em Política Educacional, Gestão e Aprendizagem do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e vice-coordenadora da Rede de Estudos em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* (Repae).

eloisamvidal@yahoo.com.br

Recebido em 15 de maio de 2024

Aprovado em 19 de agosto de 2024