

Avaliação educacional: Instrumento de reflexão sobre a realidade da educação básica no Brasil

Educational Assessment: A Tool for Reflecting on the Reality of Basic Education in Brazil

Celso Francisco do Ó ¹

Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana dos Santos ²

RESUMO

O artigo busca analisar a transformação da avaliação educacional brasileira, focando na educação básica e quais políticas públicas estão relacionadas. O objetivo deste trabalho é debater os instrumentos de avaliação em larga escala, especialmente o SAEB e o IDEB, observando as influências na gestão educacional e elaboração de políticas. A metodologia adotada é teórica, estruturada em revisão bibliográfica. A pesquisa identificou quatro gerações da avaliação educacional, destacando os impactos das reformas neoliberais na estrutura dos sistemas avaliativos. A análise realizada revela que, embora os

indicadores ajudem nos diagnósticos educacionais, existem distorções causadas pela excessividade de métricas quantitativas e práticas de *accountability* punitivo. Consideramos a necessidade de repensar a funcionalidade da avaliação, que valorize práticas formativas contextualizadas, direcionadas à promoção da equidade e qualidade na educação pública.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Educacionais. Avaliação externa. Indicadores de avaliação.

¹ Mestre e Doutor em Educação Escolar. E-mail: celso.francisco@unesp.br

² Mestre e Doutor em Educação. E-mail: douglas.pestana@unifesp.br

ABSTRACT

This article aims to analyze the transformation of educational assessment in Brazil, focusing on basic education and the related public policies. The objective is to discuss large-scale assessment instruments, especially SAEB and IDEB, and their influence on educational management and policy development. The methodology is theoretical, based on a literature review. The research identified four generations of educational assessment and highlighted the impact of neoliberal reforms on the structure of

assessment systems. The analysis reveals that, although indicators assist in educational diagnostics, distortions arise from the excessive use of quantitative metrics and punitive accountability practices. The study emphasizes the need to rethink the functionality of assessment, advocating for contextualized formative practices aimed at promoting equity and quality in public education.

KEYWORDS: Educational Policies. External Evaluation. Evaluation Indicators.

Introdução

Apresentamos uma análise sobre a avaliação educacional e como ela acaba compondo a história do sistema educacional brasileiro, o qual foi impactado por diversas mudanças culturais, políticas e econômicas. Cada mudança teve forte influência na vida social, um exemplo deste cenário são as constantes reformas implementadas na educação, aplicadas principalmente nas mudanças realizadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nos anos de 1961, 1971 e 1996. Além dessas

mudanças significativas na legislação, o Brasil seguiu mudanças a partir de orientações de instituições internacionais, como Banco Mundial e UNESCO.

A partir deste contexto, a busca por estabelecer um maior controle no direcionamento da educação, visando estabelecer resultados positivos que possam ser desdobrados positivamente no âmbito econômico e social. O objetivo estabelecido pelas reformas é de consolidar a descentralização da responsabilidade sobre a educação, dividindo entre federação, estados e municípios.

A análise do papel do Estado em contextos controversos de transição, especialmente entre o liberalismo e o neoliberalismo, evidencia como as reformas educacionais e os instrumentos avaliativos se constituíram em estratégias centrais de regulação e de tomada de decisão pelos gestores públicos. A introdução da avaliação em larga escala na educação básica não pode ser compreendida de modo isolado, mas sim como parte de um movimento histórico marcado pela crise do Estado desenvolvimentista. Nesse cenário, a redefinição das funções estatais buscava recompor sua capacidade de regulação política, simbólica e operacional, ao mesmo tempo em que restringia a intervenção direta na área social. Essa reconfiguração esteve fortemente associada às exigências de modernização e ao avanço de uma agenda reformista, consolidada no início da década de 1990, que reposicionou os princípios e parâmetros das políticas sociais no país (Nepp, 1991).

A avaliação, nesse contexto, deixou de ser apenas um instrumento técnico e assumiu caráter estratégico, funcionando como mecanismo de legitimação e de controle sobre a gestão das políticas educacionais. Como observa Freitas (2005, p. 9), a sua adoção esteve vinculada à nova racionalidade que orientava o campo social, em que a mensuração de resultados e a busca por eficiência passaram a ocupar lugar central. Assim, a avaliação em larga escala representou não apenas uma ferramenta de gestão, mas também um dispositivo de poder, capaz de redefinir prioridades, orientar investimentos e induzir práticas pedagógicas alinhadas ao projeto de modernização do Estado. Nesse sentido, compreender a centralidade das

avaliações na educação básica exige reconhecer sua inserção no bojo de reformas mais amplas que visavam reposicionar o Estado frente às demandas da globalização, da competitividade econômica e da reorganização das políticas públicas.

Entretanto, essa movimentação acaba gerando dentro do contexto educacional um reducionismo curricular, ficando a aprendizagem direcionada apenas para os conteúdos testados nestas avaliações, conhecido como *“teaching to the test”*. De acordo com Oliveira e Santos Cruz (2022), a liderança pedagógica é diretamente impactada pelas avaliações, sendo uma prioridade na agenda educacional, principalmente na rede paulista, que vem considerando os índices o elemento primordial para evidenciar gestoras e gestores bem-sucedidos.

Cabe destacar que, os debates sobre avaliação foram ganhando uma relevância considerável desde a década de 1990, o próprio Ministério da Educação (MEC) contando com o aparato técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) deram o passo inicial ao implementarem o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O propósito de avaliar a qualidade da educação básica no país, estabelecendo índices que proporcionam uma visibilidade abrangente das redes públicas e privadas, seguindo uma prática sistêmica da avaliação.

Com o passar dos anos e aprofundamento nos debates sobre a avaliação educacional foi ficando mais estruturado, a consolidação de indicadores e seus métodos para aferir desempenho tornaram-se mais habituais nas redes de ensino e espaços escolares. A avaliação em larga escala configura-se não apenas como instrumento de aferição de resultados educacionais, mas como dispositivo estruturante que reconfigura as redes de ensino e, de modo mais amplo, redefine o papel do Estado no campo das políticas públicas. Ao assumir a função de regular e orientar as práticas avaliativas, o Estado se insere em um processo de institucionalização que confere centralidade à avaliação como estratégia de governança. Tal processo, como observam Oliveira e Santos Cruz (2022, p. 8), pode ser interpretado a partir de quatro gerações evolutivas:

a primeira, centrada na mensuração; a segunda, na descrição; a terceira, no julgamento; e a quarta, na negociação. A evolução dessas gerações não apenas denota a ampliação do escopo e da complexidade da avaliação, mas também evidencia a sua transformação em mecanismo de mediação de interesses, em que múltiplos atores passam a disputar sentidos e finalidades para o processo avaliativo.

Nesse horizonte, a avaliação emerge como pré-condição para a formulação e implementação de políticas educacionais, articulando objetivos, indicadores e métricas que traduzem a busca por eficácia, eficiência e legitimidade. Afonso (2009, p. 49) ressalta que, em um cenário marcado pela globalização e pela competitividade internacional, a ausência de metas claras inviabilizaria a construção de parâmetros de desempenho e de mecanismos de acompanhamento dos sistemas educativos. Assim, a avaliação em larga escala transcende sua dimensão técnica e converte-se em instrumento político de regulação, cuja função consiste em reorganizar prioridades, estruturar processos de accountability e instituir padrões de qualidade vinculados às demandas de inovação científica e tecnológica. Trata-se, portanto, de um processo em que a avaliação é investida de um caráter normativo, capaz de ordenar práticas pedagógicas e de induzir modelos de gestão educacional pautados pela lógica da responsabilização.

A construção dessa racionalidade avaliativa encontra respaldo na ação estatal, que se vale da avaliação em larga escala para operacionalizar políticas e instituir mecanismos de controle social sobre a educação. Afonso e Esteban (2010) acentuam que a efetividade desse processo depende de firmeza, funcionalidade, direcionamento e devolutiva à sociedade, de modo que os resultados produzam legitimidade e sustentem o pacto social em torno da educação. Nesse mesmo sentido, Oliveira e Lemes (2016) demonstram que o Plano de Ações Articuladas (PAR) materializa essa racionalidade ao iniciar-se pelo diagnóstico da realidade educacional local e estruturar-se em quatro dimensões indissociáveis: gestão educacional; formação docente e de profissionais de apoio; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura

física e recursos pedagógicos (p. 374). Dessa forma, a avaliação não se reduz a um mecanismo de aferição da aprendizagem, mas constitui um eixo articulador das políticas públicas, funcionando como tecnologia de governo que conecta diagnóstico, planejamento e responsabilização, ao mesmo tempo em que impõe novos parâmetros de regulação às redes de ensino.

Este artigo propõe refletir sobre como a avaliação foi sendo estabelecida no contexto educacional brasileiro, realizando um olhar sobre o modelo estabelecido pelo SAEB e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), partindo da percepção que os indicadores trazem informações importantes, mas que é necessário compreender o direcionamento de cada avaliação na educação básica e, os reflexos do planejamento das políticas educacionais que perseguem a ideia não apenas da qualidade e democratização do ensino, mas dos resultados positivos como uma resposta à sociedade.

Um breve histórico e pontos de destaque no debate sobre política educacional do Brasil

É importante compreender como ocorre a construção do debate sobre política educacional no Brasil, neste sentido Oliveira e Santos Cruz (2022) estabelecem um panorama interessante que destaca os fatos educacionais que aconteceram no Brasil entre o século XX e começo do século XXI. Podemos perceber muitas tensões políticas em relação às ideias de modernizar o sistema educacional, estabelecer espaços de aprendizagem democrática, além de práticas que envolviam o controle social conforme o contexto político, econômico e cultural. Por isso, neste trecho destacamos alguns pontos que consideramos mais relevantes no contexto educacional brasileiro.

A partir do levantamento realizado por Oliveira e Santos Cruz (2022), optamos em trazer um pouco mais deste histórico. Temos como marco inicial o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) que apresentou a proposta para a educação pública, com princípios importantíssimos: gratuita,

democrática e laica. Anísio Teixeira, junto com outros intelectuais da época, tiveram como referência as ideias da Escola Nova baseada na percepção científica. Com o estabelecimento do Estado Novo, o Plano Nacional de Educação de 1937 e, conseqüentemente, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 1941 desempenharam um papel centralizador e autoritário, desconsiderando os princípios plurais defendidos anteriormente.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) com seu plano de metas, direcionou para a educação o foco na educação com viés técnico, a LDBEN 4.024 de 1961 se concretiza como primeira legislação que abrange toda a educação brasileira, posteriormente validada pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 1962, o qual estabeleceu metas educacionais (Oliveira; Santos Cruz 2022). Neste contexto social e político, o INEP - gerido por Anísio Teixeira - deu início ao fomento da articulação entre pesquisas educacionais e políticas públicas, essa movimentação proporcionou as primeiras reflexões sobre as abordagens avaliativas (Bonamino, 2002).

Ao longo da década de 1960, em meio às movimentações institucionais conduzidas pelo INEP, começa a consolidar-se no Brasil um olhar mais sistemático acerca da avaliação da aprendizagem, deslocando-a de práticas fragmentadas para uma perspectiva de maior formalização metodológica. Nesse período, emerge com força a preocupação em conferir maior rigor aos processos avaliativos escolares, buscando-se ancorar tais práticas em critérios explicitamente enunciados e em instrumentos que garantissem maior objetividade e confiabilidade na aferição dos resultados educacionais. Como assinala Gatti (2015, p. 40), esse movimento representou um esforço de institucionalização da avaliação, pautado pela tentativa de assegurar que o nível de realização obtido pelos estudantes fosse avaliado de forma mais consistente e comparável, alinhando-se às tendências internacionais de padronização e racionalização das práticas educacionais.

Esse processo deve ser compreendido no interior de uma conjuntura histórica mais ampla, marcada pela emergência de novas concepções de eficiência e eficácia aplicadas à educação, em consonância com o ideário

desenvolvimentista e com a crescente influência de modelos tecnocráticos de planejamento estatal. A busca por critérios objetivos e instrumentos padronizados não se restringia a um aperfeiçoamento técnico, mas respondia também a pressões políticas e sociais por maior accountability e transparência das instituições escolares, num contexto em que a educação começava a ser concebida como elemento estratégico para o crescimento econômico e para a modernização nacional.

Mesmo sendo uma movimentação inicial seus desdobramentos foram significativos, como em 1966 a Fundação Getúlio Vargas (FGV) criou o Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas (CETPP), que elaborou os primeiros testes educacionais, com foco nas séries finais da educação básica, chamados na época Científico ou Colegial - etapa similar ao Ensino Médio. Os testes incluíam, questões sobre as disciplinas e, também, um questionário socioeconômico. Este pode ser considerado o princípio da avaliação sistematizada em larga escala, que estava relacionada ao planejamento tecnocrático estabelecido durante o regime militar. (Gatti, 2009).

Durante a década de 1970 o 1º e 2º Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC) que estavam atrelados ao Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), ambos direcionaram a educação para o atendimento das expectativas desenvolvimentistas, ou seja, focados para economia e indústria. Esses planos reforçaram significativamente o perfil tecnicista das avaliações, focando apenas no desempenho e eficiência, desconsiderando outros fatores relacionados a questões sociais ou culturais.

Parte desse contexto histórico evidencia como a avaliação deixou de ser concebida apenas como um procedimento técnico de aferição da aprendizagem para consolidar-se como um instrumento central na formulação e no monitoramento de políticas públicas educacionais. Essa consolidação, contudo, não ocorreu de forma neutra: ao contrário, ela foi moldando e reconfigurando a própria dinâmica da educação, ao induzir práticas pedagógicas, orientar a gestão escolar e legitimar determinadas concepções de qualidade vinculadas às agendas governamentais. Nesse sentido, Oliveira

e Santos Cruz (2022, p. 7) observam que a avaliação, concebida como prática burocrática, assume o papel de aperfeiçoar processos em conformidade com as políticas públicas vigentes, atrelando-se à definição de objetivos, metas, estratégias e recursos delineados em programas estatais. Trata-se, portanto, de um processo em que o avaliador, frequentemente alinhado ao pensamento daqueles que o contratam, fornece informações que adquirem caráter eminentemente político, sem, no entanto, exercer controle sobre os usos e finalidades que tais informações podem assumir.

Essa perspectiva revela a ambivalência da avaliação enquanto prática social e política: de um lado, ela se apresenta como recurso fundamental para a racionalização e modernização da gestão educacional; de outro, expõe a sua vulnerabilidade diante de instrumentalizações que a reduzem a mero aparato de legitimação de decisões previamente definidas no âmbito estatal. Ao se converter em tecnologia de governo, a avaliação não apenas orienta diagnósticos, mas também se torna elemento estruturante de um modelo de regulação que articula dados, metas e responsabilização em nome da eficiência administrativa. Assim, o que se verifica é que a avaliação em larga escala, ao mesmo tempo em que oferece subsídios para o aprimoramento das políticas públicas, opera como mecanismo de poder, condicionando práticas escolares e delimitando margens de autonomia pedagógica frente às exigências da agenda política dominante.

A avaliação e sua função estratégica, considerando o viés tecnicista para educação em âmbito nacional, passa a ser considerada como um mecanismo que considera resultados que passam a embasar as decisões das políticas educacionais no Brasil.

Nos anos 1980, o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste Brasileiro, popularmente conhecido como EDURURAL, teve o apoio do Banco Mundial. O objetivo principal era de expandir e melhorar a educação pública em regiões rurais do Nordeste. Um ponto importante deste programa foi o gerenciamento local, havia uma monitoria onde o acompanhamento envolvia diversos grupos, como

professores, estudantes, famílias que dialogavam com as organizações municipais. Essa monitoria utilizava como base o desempenho escolar atrelado aos estudos qualitativos, que representaram um marco importante na história da avaliação educacional.

O Projeto EDURURAL, por ser organizado junto a diversos grupos, conseguiu promover melhorias na educação rural, estabelecendo bases consistentes para outras iniciativas relacionadas à avaliação. O ponto de destaque foi a construção de instrumentos avaliativos contextualizados que se adequam ao contexto social relacionando as evidências do rendimento escolar.

Bonamino (2002) enfatizou o quanto era necessário ter atenção sobre as altas taxas de repetência e evasão escolar, que passaram a ficar ainda mais evidentes com as avaliações do 1º grau (atual Ensino Fundamental). A transição da década de 1970 para 1980, as pesquisas desenvolvidas neste período pela Fundação Carlos Chagas, Fundação Cearense de Pesquisa e Universidade Federal do Ceará (UFC) passaram a demonstrar que os fatores intraescolares e extraescolares também possuíam relação com as desigualdades sociais, impactando na aprendizagem e, consequentemente no contexto de permanência escolar.

Especificamente na década de 1980, os debates políticos em torno da abertura democrática e da consolidação de direitos sociais ampliaram a centralidade do princípio da universalização da educação básica no Brasil. Esse movimento esteve profundamente vinculado à redemocratização do país e ao fortalecimento da noção de cidadania, concebida como direito universal, em oposição ao caráter seletivo e excludente que historicamente marcou a escola brasileira. Nesse contexto, a educação básica passou a ser vista como condição fundamental para a democratização do acesso ao conhecimento e para a redução das desigualdades sociais, inscrevendo-se na agenda de políticas públicas que buscavam ampliar o alcance e a legitimidade do Estado no campo educacional.

Ao longo da década, a intensificação das discussões em torno das altas taxas de repetência e da evasão precoce, especialmente entre alunos das camadas populares, conduziu à adoção de medidas que incluíram políticas de não-reprovação, a implementação da avaliação continuada, a expansão da rede escolar, a ampliação da formação docente e a distribuição sistemática de livros didáticos. Como observa Bonamino (2002, p. 15), ao final dos anos 1980 emergiu ainda a constatação da carência de estudos capazes de evidenciar de forma mais clara a qualidade do atendimento educacional oferecido à população e sua repercussão sobre o desempenho escolar. Essa lacuna motivou as primeiras experiências de avaliação do ensino de 1º grau, instaurando uma nova lógica de acompanhamento e monitoramento da aprendizagem. Tais experiências podem ser compreendidas como marcos fundacionais do processo que, na década seguinte, consolidaria a avaliação em larga escala como política estruturante do sistema educacional brasileiro.

O desenrolar do contexto nacional, resultou no ano de 1987 com um piloto do SAEB em algumas capitais, essa primeira aplicação obteve resultados gritantes da defasagem, gerando grande repercussão no meio acadêmico e político. Assim a necessidade de obter mais informações concretas sobre o nível sistêmico do rendimento escolar, exatamente para constituir um panorama nacional. Desta maneira, o foco na mensuração de dados onde fosse possível compreender a real abrangência educacional e sua qualidade, foram os fatos que favoreceram a institucionalização do SAEB.

Ao final da década de 1980, intensificaram-se os debates em torno do chamado fracasso escolar, expresso pelas elevadas taxas de evasão e repetência, mas também pela constatação da ausência de dados confiáveis sobre o rendimento dos estudantes em âmbito sistêmico. Essa percepção motivou, em 1987, a implementação de uma experiência avaliativa em dez capitais brasileiras, cujo objetivo era mapear o desempenho escolar. Como assinala Gatti (2009, p. 10), os resultados obtidos foram insatisfatórios e tiveram ampla repercussão nacional, em grande medida devido à cobertura midiática, que amplificou a dimensão dos problemas e, simultaneamente,

despertou maior interesse público e governamental pelos processos de avaliação educacional. Esse episódio pode ser interpretado como ponto de inflexão, em que a avaliação deixa de ocupar um espaço restrito a especialistas e passa a integrar a agenda pública como questão estratégica para o futuro da educação brasileira.

De acordo com Oliveira e Santos Cruz (2022), a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo nesse processo, pois além de consagrar a educação como direito social fundamental, estabeleceu-a como direito público subjetivo, vinculando diretamente o Estado à responsabilidade de assegurar condições de acesso e de equidade.

Essa mudança paradigmática ampliou a compreensão da educação como bem coletivo e inalienável, reforçando a ideia de que cabe ao poder público não apenas oferecer vagas, mas garantir padrões mínimos de qualidade e condições efetivas de permanência. Nesse sentido, o acesso escolar adquiriu força constitucional, abrangendo quase todo o ciclo da educação básica, com exceção da etapa inicial da creche. A redação dada ao inciso I do artigo 208 da Constituição, consolidada pela Lei nº 12.796/2013, garantiu a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos 4 aos 17 anos, incluindo o direito daqueles que não tiveram acesso em idade própria. Essa determinação, de implementação progressiva até 2016, foi incorporada ao Plano Nacional de Educação, com previsão de apoio técnico e financeiro da União (Brasil, 2013, p. 13). Trata-se, portanto, de um avanço normativo que não apenas expandiu o alcance da escolarização, mas também consolidou as bases legais para a institucionalização dos sistemas de avaliação em larga escala, que passariam a se intensificar na década seguinte como instrumentos de monitoramento e regulação da política educacional.

Na década de 1990, junto a esse processo as políticas educacionais no Brasil também proporcionaram um campo amplo para pesquisas, além de um amplo debate na sociedade civil que destacavam a importância de haver transparência na execução das reformas educacionais. Assim o Estado passou a implementar meios para monitorar e avaliar, a educação a partir do

diagnóstico gerado pelos insumos obtidos com os resultados da avaliação que puderam mensurar como foi estabelecida a ampliação educacional. Temos dois marcos importantes na década de 1990, o Plano Decenal de Educação para Todos que durou entre 1993 e 2003, além da nova LDBEN nº 9.394 de 1996, estabelecem as diretrizes da gestão democrática e universalização do ensino, esses direcionamentos, são também um reflexo no processo de redemocratização do país, atrelado a esse contexto as avaliações em larga escala também ganharam força.

Durante os anos 2000, temos a publicação de um novo PNE (2001-2011), e dois Planos Plurianuais (2004-2007 e 2007-2011) que reforçam o papel do Estado no planejamento e avaliação. Outro lançamento em 2007 foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sua finalidade foi de associar as metas aos indicadores, como IDEB proporcionando mais informações aos gestores dos sistemas de ensino. Nesse mesmo movimento, o CONAE (2010) ressaltava o papel estratégico da avaliação ao vinculá-la diretamente aos processos de gestão e à definição de padrões de qualidade. Nesse horizonte, a avaliação passa a ser concebida não apenas como instrumento técnico de aferição, mas como elemento articulador entre diferentes dimensões: a avaliação formativa, os indicadores de qualidade e a constituição de um subsistema nacional de avaliação da educação básica e superior. Esse enquadramento revela um duplo movimento: de um lado, a busca por coerência sistêmica e integração entre os diferentes níveis de ensino; de outro, a tentativa de consolidar a avaliação como dispositivo de regulação, capaz de alinhar políticas, práticas pedagógicas e mecanismos de accountability em escala nacional (Brasil, 2010, p. 52).

Tal concepção insere o Brasil em um quadro mais amplo de reformas educacionais observadas em países centrais e periféricos nas últimas décadas, em que os sistemas de avaliação foram naturalizados como componentes constitutivos da governança educacional. Como observa o documento, tais mudanças alteraram de modo significativo a organização, a gestão e a regulação da educação, ao mesmo tempo em que produziram efeitos profundos

sobre a cultura institucional das escolas e universidades. A diversificação e a diferenciação das instituições educativas, entendidas como decorrência dessa lógica avaliativa, acabaram por redefinir papéis, funções e expectativas, induzindo práticas de gestão orientadas por resultados e por padrões previamente estabelecidos. Nesse sentido, a avaliação consolidou-se como tecnologia política que não apenas mensura desempenhos, mas reconfigura a racionalidade educativa, reforçando a centralidade do Estado na condução das reformas e, simultaneamente, tensionando a autonomia das instituições e de seus sujeitos.

O Projeto de Lei (PL) 8035 de 2010 que após tramitar no congresso nacional tornou-se, a Lei nº 13.005 de 2014 validando o novo PNE (2014-2024), sendo implementado no começo da próxima década. O Conselho Nacional de Educação (CNE) articulou as metas, por meio dos pareceres e normativos, com a função de orientar a execução do novo plano.

Em um período mais recente, entre 2011-2020, houve grandes expectativas a partir da publicação do PNE. As metas que articulam ações no contexto federativo, por meio do financiamento, que propõe a necessidade de haver uma continuidade da política pública. O constante esvaziamento das avaliações, ou a falta de compreensão sobre o assunto, demonstra a partir da fala de Silva e Malta (2023) que ainda não temos no espaço educacional e da pesquisa o entendimento dos instrumentos avaliativos como parte da prática educacional. Conhecer cada tipo de avaliação, por exemplo: Formativa, diagnóstica e somativa. Entender a função de cada uma, mas principalmente compreender que elas são o recorte de um determinado momento, e por isso não vão abranger todo o processo educacional. Perceber a amostra extraída enquanto elemento pontual do olhar e também conhecer a finalidade do tipo de avaliação que está sendo realizado.

Para Gatti (2009), as avaliações deveriam ser consideradas relevantes na possibilidade de orientar políticas públicas, para gerar o acesso, permanência e qualidade na educação. As avaliações deveriam transcender os ranqueamentos constantemente utilizados pelas redes de ensino, sendo um

debate fundamental para gerar outra perspectiva, considerando a estrutura, dificuldades e diversas contradições existentes na estrutura educacional. O enviesamento dos instrumentos de avaliação, focados apenas nos resultados, vem tornando alarmante as tomadas de decisões, sem considerar quais são os maiores desafios da aprendizagem, nivelando de modo equivocado diferentes realidades.

Observa-se, a partir das análises de Cândido e Freitas (2018, p. 25), que grande parte do que ocorre em nossas escolas não pode ser caracterizado como uma verdadeira avaliação da aprendizagem, mas sim como práticas de verificação e mensuração restritas ao desempenho em exames. Nesse modelo, a avaliação perde seu caráter formativo e se converte em dispositivo de controle e coerção, frequentemente marcado por práticas autoritárias do professor, que transforma recursos didáticos em instrumentos punitivos — como a aplicação de atividades suplementares pelo simples fato de os estudantes conversarem em sala ou a elaboração de provas excessivamente difíceis em resposta a supostas atitudes de indisciplina.

Essas práticas, ainda presentes no cotidiano escolar, revelam a permanência de uma concepção reducionista de avaliação, distante de sua potencialidade pedagógica e de sua função emancipadora no processo educativo.

No entanto, a avaliação pode e deve ser concebida como ferramenta pedagógica essencial, articulada a um ciclo contínuo de diagnóstico, intervenção e acompanhamento. Nessa perspectiva, ultrapassa a função meramente classificatória para assumir um papel estratégico na formulação e na execução das políticas públicas, fornecendo subsídios para gestores escolares e equipes técnicas responsáveis pela elaboração de programas pedagógicos em suas redes. Ao possibilitar a identificação de desigualdades, de necessidades específicas e de potencialidades, a avaliação se apresenta como dispositivo de justiça educacional, desde que orientada por princípios de equidade e de transformação das práticas pedagógicas.

Esse debate ganha densidade ao se considerar as contribuições das pesquisas sociológicas e etnográficas que, nas últimas décadas, passaram a analisar as interseções entre educação, sociedade e desigualdade. Os etnometodólogos, por exemplo, argumentam que o sucesso ou o fracasso escolar deve ser compreendido como resultado de construções práticas, produzidas nas interações cotidianas entre agentes e instituições. Nesse sentido, Charlot (2000) propõe compreender a escola como espaço que ultrapassa a mera diferenciação social, constituindo-se como lugar de transmissão, organização e circulação de saberes. Caprara (2020, p. 5), ao recuperar essa perspectiva, ressalta que a instituição escolar, longe de ser apenas reflexo das desigualdades sociais, também é instância produtora de sentidos e de formas de pertencimento, em que os processos avaliativos desempenham papel decisivo na definição dos trajetos escolares e na legitimação de determinadas hierarquias de conhecimento.

Seguindo essa percepção de Caprara (2020), podemos considerar a distorção na utilização dos instrumentos avaliativos, além do forte fomento à competição entre instituições. Oliveira e Santos (2021) demonstram o *accountability* punitivo das políticas educacionais de responsabilização em três instâncias: a) pública; b) escolar; e, c) docente. a) vivenciamos um momento em que muito se questiona o real papel da educação, ficando evidente a distinção entre classes (Bourdieu, 2013); b) neste contexto social, a primeira parte recai sobre a estrutura escolas que é considerada defasada em relação ao contexto contemporâneo; c) por fim, a responsabilização docente³, indicada tanto pelas autoridades, como demais grupos sociais por não haver um pleno desempenho nas práticas de aprendizagem.

Nesta narrativa constituída na opinião pública, fomentando a responsabilização docente, podemos observar uma forte distorção na utilização dos instrumentos avaliativos e seus resultados. A gestão pública, apenas vem focando nos dados quantitativos, não considerando outras

³ Essa responsabilização recai sobre todos os profissionais da educação - direção, vice direção e coordenação pedagógica - aqui indicados na figura docente.

variáveis existentes na distinção de classes (Bourdieu, 2013), mas estruturas de ensino, pois passamos para um momento que vai além da competição entre instituições estabelecidas anteriormente pelo *accountability*. Vivenciamos o esvaziamento do olhar sobre os dados qualitativos, isso se deve aos modelos gerenciais neoliberais, que ao longo das últimas décadas veio direcionando o foco apenas o resultado, negligenciando outras variáveis existentes no processo educacional, como: território, condição socioeconômica, estrutura escolar, currículo e formação docente.

Na construção do cenário da avaliação educacional brasileiro, a ideia de acompanhamento⁴ da qualidade educacional podem contribuir na formulação de políticas públicas que sejam mais assertivas, principalmente no atendimento público com a devida qualidade no acesso, mas principalmente na permanência dos estudantes. Aprimorar avaliações como SAEB, Prova Brasil, ENEM e ENCCEJA, de modo onde ocorra uma complementação, proporcionando diagnósticos mais concretos sobre a realidade das escolas, docentes e estudantes. Os dados gerados, se analisados com maior seriedade, podem ser fundamentais para proposição de uma aprendizagem mais qualificada, realmente fazendo a diferença na vida dos estudantes.

A criação do SAEB está atrelada às demandas do Banco Mundial, principalmente na década de 1990, neste mesmo período no Brasil, estava em debate a LDBEN. Entretanto uma das propostas que deram sustentação para as avaliações em larga escala, teve início com o Projeto Nordeste nas décadas anteriores. O projeto em questão tinha como foco central o desenvolvimento educacional voltado para o meio rural, especialmente durante as décadas de 1970 e 1980, período em que o Brasil buscava alinhar políticas educacionais às estratégias de modernização e integração regional. Nesse contexto, em agosto de 1984, consolidou-se a formulação definitiva da proposta intitulada *Projeto Nordeste: programa de educação para o meio rural; princípios e diretrizes*. Conforme registra Pereira (2007, p. 37), ao longo das diferentes

⁴ É importante adequar o termo, acompanhar é realmente estar junto na construção dos procedimentos, a ideia de monitorar carrega consigo uma percepção de vigilância e controle.

versões desse programa, observa-se uma significativa mudança no arranjo institucional: a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que inicialmente desempenhava papel de destaque na articulação das ações, passou a assumir posição secundária, enquanto o Ministério da Educação (MEC) ganhou centralidade na coordenação dos trabalhos.

Essa alteração não foi meramente administrativa, mas expressa o deslocamento de prioridades no interior do Estado brasileiro, em que a educação rural deixou de ser vista apenas como política de desenvolvimento regional, vinculada à lógica econômico-produtiva, e passou a ser incorporada de maneira mais orgânica ao campo das políticas nacionais de educação. Tal movimento revela a crescente centralização do MEC como instância formuladora e reguladora, ao mesmo tempo em que aponta para o processo de nacionalização das estratégias educacionais, conferindo-lhes maior visibilidade e articulação com as diretrizes que, nos anos subsequentes, seriam consolidadas no bojo da redemocratização e da ampliação dos direitos sociais.

Essa transição da Sudene se deve também à participação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o qual destacou os altos índices de analfabetismo, ou seja, uma demanda educacional muito grande na região, além disso MEC ter o interesse em implementar um sistema nacional de avaliação, criando o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP).

Entretanto, para que as avaliações possam impulsionar uma transformação nas políticas educacionais, é necessário um movimento anterior, considerando os desafios estruturais existentes nos estados e municípios. Um passo seguinte ou até mesmo paralelo, é articular as avaliações externas aos processos internos das escolas, a discrepância entre localidades com estrutura fragilizada e expectativas nas provas demonstra o distanciamento da avaliação em relação às diversas realidades. Organizar meios para realizar devolutivas, mas propor práticas formativas enquanto

estratégias na utilização dos resultados, realmente buscando meios onde os dados possuam realmente uma finalidade, proporcionar subsídios a escola.

Podemos considerar a partir do histórico constituído por Oliveira e Santos Cruz (2022), a gestão escolar brasileira e a utilização das avaliações como ferramentas passaram e continuam passando por mudanças. Gestores que nas suas tratativas utilizavam as avaliações como instrumento de verificação, enquanto outros responsáveis pela educação praticam o *accountability* punitivo (Oliveira e Santos, 2021) reforçando os mecanismos de controle, deixando de lado os meios necessários para tomar decisões em prol da educação de qualidade.

O constante esvaziamento das avaliações, ou a falta de compreensão sobre o assunto, demonstra a partir da fala de Gonçalves da Silva e Malta (2023) que ainda não temos no espaço educacional e da pesquisa o entendimento dos instrumentos avaliativos como parte da prática educacional. Conhecer cada tipo de avaliação, por exemplo: Formativa, diagnóstica e somativa. Entender a função de cada uma, mas principalmente compreender que elas são o recorte de um determinado momento, e por isso não vão abranger todo o processo educacional. Perceber a amostra extraída enquanto elemento pontual do olhar e também conhecer a finalidade do tipo de avaliação que está sendo realizado.

À Guisa de uma Conclusão

Debater o papel de avaliações em larga escala como o SAEB, demonstram o quanto os debates sobre seus critérios e métodos são percebidos nas políticas educacional, neste contexto o *accountability* educacional brasileiro remete a teoria de classes de Bourdieu (2013) além dos estudos sobre a avaliação da aprendizagem. Nesta perspectiva, foi possível dialogar com o trabalho de Cândido e Freitas (2018), que buscaram problematizar a avaliação a qual estava sendo utilizada como instrumento de controle ao invés de mediação e levantamento da aprendizagem, reforçando assim a noção de

capital simbólico (Bourdieu, 2013), exatamente por reproduzir as desigualdades sociais, exatamente por ser mantida a percepção de controle que é um resquício da ideia de controle do período seriado. A condição de classe, perpassa os desafios enfrentados dentro no espaço escolar, demonstrando o quanto ainda encontramos pouca efetividade na democratização da educação, havendo práticas pedagógicas mais condizentes com a realidade estudantil (Caprara, 2020).

Mesmo havendo debates dentro das redes de ensino por uma educação mais democrática, de acordo com Cândido e Freitas (2018) ainda se mantém a lógica classificatória das escolas, as punições que antes ficavam direcionadas apenas aos estudantes, também vem impactando docentes, distanciando das práticas formativas e ações pedagógicas que dialoguem com a realidade escolar contemporânea. As autoras ilustram como algumas redes vem utilizando instrumentos de avaliação como mais um mecanismo de coerção e até mesmo exclusão, desconstruindo qualquer possibilidade de debates democráticos no espaço escolar, a cultura das metas e indicadores vem prevalecendo sobre os meios pedagógicos que visam uma aprendizagem mais contextualizada e emancipatória. O esvaziamento da avaliação mediadora, vem perdendo espaço novamente para uma prática que já havia sido deixada de lado, a “pedagogia do exame”, que está posta via aplicativos, os quais apenas massificam qualquer prática pedagógica, esvaziando inclusive o papel docente em sala de aula.

A crítica estabelecida por Bourdieu (2013) ao contexto educacional proporciona compreender o espaço escolar como um local que pode legitimar as desigualdades sociais, ou desconstruir essa estrutura desigual, cabe perceber os meios de valorização do capital cultural e econômicos consolidados. Cabe considerar a cultura simbólica introduzida pelo habitus que vão sendo internalizadas, mas reproduzidas nas práticas escolares, muitas vezes a distinção social citada por Bourdieu (2013), acontece no discurso, estilos de vida indicados enquanto ideais, as desvalorizações e estigmas ligados ao desempenho escolar, assim, muitas violências simbólicas

são direcionadas para indivíduos rotulados pela desigualdade, fundamentada na falta de mérito.

O trabalho desenvolvido por Caprara (2020) demonstrou evidências robustas desta teoria, utilizando técnicas estatísticas onde a regressão linear múltipla atrelada junto da análise de correspondência, demonstra como os estudantes brasileiros possuem fragilidades em português e matemática, acaba sendo relacionado à sua condição social, ou seja, a classe social. Indicadores como a escolaridade dos responsáveis, hábitos de leitura no ambiente domiciliar e conhecimento sobre cultura - material e imaterial -, exemplificam as fragilidades na qualidade da proficiência dos componentes citados. Fatores ligados como: evasão, reprovação, estrutura da rede escolar, localização territorial, raça/etnia etc. também demonstram como o histórico dessa disparidade social ainda está relacionado ao baixo desempenho, deixando ainda evidente a interseccionalidade das desigualdades educacionais.

Os dados gerados após a aplicação do SAEB, possuem uma relevância considerável para estabelecer diagnósticos sobre o desenvolvimento da aprendizagem, entretanto o enviesamento desta e outras avaliações, estão deixando cada vez mais frequente a lógica de responsabilização (*accountability*), mas também culpabilização docente, ignorando qualquer condicionante do histórico social ou até mesmo estrutura da escola. O foco exclusivo nos resultados totalmente padronizados, sem buscar compreender as diversas variáveis existentes em cada localidade, esvazia os próprios instrumentos avaliativos, os procedimentos formativos e a percepção processual de médio e longo prazos. Os olhares de cada dos referenciais apenas, reforçam o quanto é importante repensar o papel das avaliações massificadas e busca desenfreada por índices dos quais propõem uma mera classificação meritocrática, que não reconhece o quanto é complexo o processo de aprendizagem, bem como a mediação pedagógica desempenhada diariamente nas escolas.

Concluímos que as avaliações e ranqueamentos instrumentalizados por políticas de *accountability*, apenas reforça desigualdades estruturais, culpabilizando os sujeitos, não propondo nenhum acompanhamento crítico sobre as condições sociais, que impactam no desempenho escolar. É importante compreender como as dinâmicas locais são estabelecidas, os desafios enfrentados cotidianamente, são meios importantes que podem orientar práticas avaliativas capazes de constituir meios para o diálogo entre objetivos futuros e ações coerentes com mudanças reais na educação.

Referências

- AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- AFONSO, A. J.; ESTEBAN, M. T. (Orgs). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BOURDIEU, P. **Capital Simbólico e Classes Sociais**. Novos Estudos CEBRAP, n. 96, São Paulo, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000200008>.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 8 jul. 2025.
- CÂNDIDO, J. P.; FREITAS, S. L. **Avaliação da aprendizagem: Instrumento de controle ou de mediação?** Ensino da Matemática em Debate, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 18–26, 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/emd/article/view/36505>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- CAPRARA, B. M. **Condição de Classe e Desempenho Educacional no Brasil**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 45, n. 4, p. 1-28, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-623693008>.
- FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- GATTI, B. A. **Avaliação de Sistemas Educacionais do Brasil**. In: BROOKE, N.; ALVES, M. T. G.; OLIVEIRA, L. K. M. (Org.). **A Avaliação da Educação Básica: a experiência brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p. 39-45.

GATTI, B. A. **Avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Sísifo: Revista de Ciências da Educação, n. 9, maio/ago. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/28320450_Avaliacao_de_sistemas_educacionais_no_Brasil. Acesso em: 8 jul. 2025.

OLIVEIRA, M. D.; SANTOS CRUZ, J. A. **Gestão e avaliação escolar: Os desafios do gestor escolar na atualidade**. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 26, n. 00, p. e022139, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v26i00.17228>.

OLIVEIRA, M. A. A. de; SANTOS, A. L. F. dos. **Accountability educacional: sentidos discursivos em análise**. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 32, p. e07946, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18222/ae.v32.7946>.

OLIVEIRA, R.; LEMES, S. S. **Relação IDEB e gasto aluno-ano: algumas aproximações de correlações e sua pertinência para melhoria dos investimentos em Educação**. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, p. 367–384, 2016. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v20.n3.9743>.

PEREIRA, S. M. C. **Projeto Nordeste de educação básica e o fundescola: uma análise do discurso governamental e do banco mundial sobre a qualidade da educação**. 2007. 170 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007.