

A AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O IDEB COMO INDICADOR DE QUALIDADE

VANEIDE FERREIRA VIANA

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB

ENNA DÉBORA PASSOS BRAGA PIRES

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB

HILHENO OLIVEIRAL MIRANDA

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB

ADRIANA VIEIRA BRITO

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB

Resumo: Neste artigo, analisamos a política de avaliação para a educação básica, no cenário da educação brasileira e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como principal indicador de qualidade para o ensino. Discutimos sobre a política de avaliação externa, suas origens, concepções e o estabelecimento de índices educacionais como possibilidade de concretização de um ensino de qualidade. Refletimos também sobre o contexto de criação do IDEB, como balizador da qualidade da educação brasileira, na atualidade e as possibilidades e desafios que esse índice impõe. No que tange à metodologia, o presente trabalho é uma abordagem metodológica qualitativa e nos utilizamos da pesquisa bibliográfica para aprofundar e sistematizar os conhecimentos sobre essa temática. Como resultados, percebemos que o IDEB, como política educacional, é permeado por contradições. Podemos pressupor que as políticas de avaliação estejam presentes no cenário educacional brasileiro mais para responder a estratégias gerenciais de modernização e racionalização voltadas para resultado, do que para simplesmente produzir comparações e competições. As pesquisas realizadas até o momento comprovaram que a política de avaliação em nosso país está em constante movimento. Entendemos que a avaliação SAEB e o IDEB são instrumentos importantes para o avanço da qualidade do ensino, mas somente o fato deles existirem não assegura o seu compromisso com a melhoria da educação. Para que a avaliação externa se torne proveitosa, é necessário que ela oportunize a cada instituição a reflexão sobre as suas fragilidades e potencialidades.

Palavras-chave: Avaliação externa. IDEB. Qualidade da Educação

Abstract: In this article, we analyze the evaluation policy for basic education, in the Brazilian education scenario and the Basic Education Development Index (IDEB) as the main quality indicator for teaching. We discussed the external evaluation policy, its origins, conceptions and the establishment of educational indices as a possibility of achieving quality teaching. We also reflect on the context in which the IDEB was created, as a benchmark for the quality of Brazilian education today and the possibilities and challenges that this index imposes. Regarding methodology, this work is a qualitative methodological approach and we use bibliographical research to deepen and systematize knowledge on this topic. As a result, we realized that IDEB, as an educational policy, is permeated by contradictions. We can assume that assessment policies are present in the Brazilian educational scenario more to respond to management strategies of modernization and rationalization focused on results, than to simply produce comparisons and competitions. The research carried out to date has proven that the evaluation policy in our country is in constant movement. We understand that the SAEB and IDEB

assessment are important instruments for advancing the quality of education, but just the fact that they exist does not guarantee their commitment to improving education. For external evaluation to be beneficial, it must provide each institution with the opportunity to reflect on its weaknesses and potential.

Keywords: External evaluation. IDEB. Quality of Education

Introdução

Assegurar uma educação de qualidade para todos é responsabilidade primordial do Estado e essa importante questão tem se apresentado como o principal desafio da atual política de educação básica do país. Diante disso, desde a década de 1990, com o avanço das políticas neoliberais, tem ganhado destaque a política nacional de avaliação da educação básica.

Neste artigo trazemos uma discussão sobre a política de avaliação externa, em especial o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), suas origens, concepções e o estabelecimento de índices educacionais como possibilidade de concretização de um ensino de qualidade. Para isso, analisamos o contexto de criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como balizador da qualidade da educação brasileira, na atualidade e as possibilidades e desafios que esse índice impõe.

O texto destaca também o papel das políticas públicas liberais na influência da formulação e avaliação educacional brasileira, especialmente com a implementação de sistemas de avaliação em larga escala. Nesse interim, o SAEB é destacado como um exemplo significativo desse esforço de avaliação em larga escala, ressaltando a evolução desse sistema de avaliação ao longo do tempo, desde sua criação em 1990 até suas modificações mais recentes.

Além disso, o artigo contextualiza a importância da avaliação externa na definição de políticas educacionais e na prestação de contas do Estado, destacando a relação entre a avaliação e a globalização, bem como as mudanças nas políticas públicas ao longo das décadas. No que tange às questões metodológicas, o presente trabalho é uma abordagem qualitativa e lançamos mão da pesquisa bibliográfica para aprofundar e sistematizar os conhecimentos sobre essa temática.

Por fim, o texto questiona o papel das avaliações em larga escala, como o SAEB, e seus impactos na qualidade da educação, destacando a importância de refletir sobre o uso dos resultados dessas avaliações e seus objetivos finais. Ao questionar se é possível estabelecer um parâmetro claro para a qualidade da educação e ao introduzir o tema do IDEB como indicador

de qualidade, o artigo se apresenta como um suporte importante para o debate sobre o IDEB e sua eficácia como indicador de qualidade educacional.

A avaliação externa da educação básica

Nas sociedades de mercado, seja em que fase do capitalismo que isso ocorra, mesmo que os governos estejam voltados para o atendimento dos direitos dos interesses da população, os interesses do capital são preponderantes.

Com o capital e a lógica de mercado penetrando em áreas como a educação, verificamos que os objetivos gerais das políticas educacionais passam a se modificar e, assim, com a justificativa de qualidade, se empreendem ações tais como a avaliação educacional como mecanismo gerador de excelência.

Com isso, processos avaliativos são implantados, certificando a “qualidade” das escolas por meio de sistemas organizacionais, sem importar com o processo de ensino e aprendizagem.

Nas últimas décadas, as políticas públicas liberais influenciaram a formulação e a avaliação educacional¹ brasileira. Tanto no âmbito nacional, com o SAEB, quanto no âmbito estadual, no caso, o Sistema de Avaliação Baiano de Educação – SABE², a avaliação externa e em larga escala aparecem como condição indispensável para alcançar a qualidade do ensino.

Tratar sobre a política de avaliação externa é comprovar as mudanças ocorridas no Estado por meio de sucessivas reformas, especialmente no final da década de 1980 e no decorrer da década de 1990. Desde então, a avaliação tem se consolidado como um dos elementos estruturantes na implementação de políticas públicas, como atesta Bonamino (2002, p.16):

[...] nos anos 90, o sistema de avaliação da educação básica passa a inserir-se em um conjunto mais complexo de interrelações, em cujo interim operam o aprofundamento das políticas de descentralização administrativa financeira e pedagógica da educação, um novo aparato legal e uma série de reformas curriculares. Essas interrelações estão demarcadas pelo encerramento do ciclo de recuperação da democracia política e pela aceitação das novas regras internacionais, derivadas da globalização e da competitividade econômica.

¹ Cabe assinalar que a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica é integrada pelo Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além do SAEB, foco da nossa pesquisa.

² O Sistema de Avaliação Baiano da Educação (SABE) é uma política pública de avaliação implementada pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia, em 2007, com a proposta de melhoria da educação oferecida no estado. O sistema era composto por dois programas: Avalie Alfa e Avalie Ensino Médio. Atualmente, o programa avalia o desempenho dos estudantes da rede estadual matriculados no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, na 3ª série do Ensino Médio – regular, integrado e com Intermediação Tecnológica – e na 4ª série da Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática.

A avaliação externa é uma modalidade de avaliação em larga escala, que visa especialmente oferecer elementos para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas na área educacional. Freitas (2009) a define como sendo uma ferramenta que possibilita traçar tendências e acompanhar ao longo do tempo as redes de ensino, de forma globalizada, com a pretensão de elaborar séries históricas e reorientar as políticas públicas. Por outro lado, ela é entendida por Werle (2010) como um processo inserido em escolas públicas e privadas com o objetivo de avaliar estas instituições, detectar falhas e buscar a melhoria da qualidade de ensino.

Em 1990, com a finalidade declarada de “diagnosticar a educação básica do País e contribuir para a melhoria de sua qualidade, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica” (INEP, 2021), é criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que corresponde, grosso modo, a um conjunto de avaliações externas e em larga escala, que possibilitam ao INEP realizar um diagnóstico da educação básica brasileira. O SAEB é definido por Souza e Oliveira (2003, p. 881) “como um sistema de monitoramento contínuo, capaz de subsidiar as políticas educacionais, tendo como finalidade reverter o quadro de baixa qualidade e produtividade do ensino, caracterizado, essencialmente, pelos índices de repetência e evasão escolar”.

O SAEB se utiliza de testes de conhecimentos em língua portuguesa e matemática, além de questionários socioeconômicos para alunos, professores e diretores para monitorar a qualidade da educação. Por essa visão, como citam Araújo e Luzio (2005, p. 13), o SAEB pode ser considerado como “um dos mais sofisticados e amplos sistemas de avaliação em larga escala da América Latina”, em função das diversas metodologias desenvolvidas para o recolhimento e análise de seus dados.

Vale lembrar que a Constituição de 1988 e, posteriormente, a LDB de 1996 salientavam a necessidade da implantação de um sistema de avaliação como ferramenta na garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino público.

Entretanto, a implantação de sistemas de avaliação tem sido explicada como um dos pontos centrais de uma política de condução dos assuntos de Estado, cujos reflexos aparecem na forma de organizar e gerir os sistemas educacionais, não só no Brasil como em vários países. Segundo Afonso (2009, p.19), “a introdução da avaliação estandardizada criterial é congruente com o exercício do controle por parte do Estado”, se constituindo, assim, entre vários outros propósitos, condição fundamental para os processos de prestação de contas e de

responsabilização. Além disso, conforme salienta o autor nos últimos anos, ser uma ferramenta importante para que a nova direita implemente sua agenda educacional.

Apesar da temática da avaliação da aprendizagem estar no centro das atenções com mais veemência a partir da década de 1990, podemos verificar que a literatura registra trabalhos desenvolvidos por pesquisadores desde o início do século XX.

Os estudos relativos à avaliação da aprendizagem começaram a se desenvolver de modo sistematizado, no início do século, com THORNDIKE, e tiveram como foco a elaboração de testes e medidas educacionais, tendo em vista a importância de se medir mudanças do comportamento humano. Essa concepção de avaliação prosperou nos Estados Unidos nas duas primeiras décadas deste século, resultando no desenvolvimento de testes padronizados para medir habilidades e aptidões dos alunos. Na década de 30, os estudos na área da avaliação passaram a incluir procedimentos mais abrangentes, ampliando a ideia de mensuração, por meio de testes padronizados. Cabe destacar, dentre eles, o “Estudo de Oito Anos” – implementado por TYLER & SMITH -, que introduziu vários procedimentos de avaliação para coletar informações referentes ao desempenho dos alunos, durante o processo educacional, com vistas aos objetivos curriculares (Sousa, 1998, p.107).

No Brasil, na década de 1930, já havia uma movimentação por parte das autoridades estatais no sentido de acompanhar a educação através de informações concebidas mediante pesquisas. Libâneo, Oliveira e Tosch (2012, p. 264) apresentam esse início das pesquisas sobre avaliação no país da seguinte forma.

As pesquisas sobre avaliação – que, no Brasil, tiveram início em 1930 – identificam dois marcos interpretativos: um referente à visão oficial, outro referente a uma perspectiva crítica. No primeiro que vai especialmente de 1930 a 1970, persistindo de forma acentuada nas décadas seguintes, a ênfase recai nos testes padronizados para a medição das habilidades e aptidões dos alunos, tendo em vista a verificação da eficiência e da produtividade do sistema de ensino. A partir da década de 1980, em consonância com uma visão sociocrítica, emergiu um modelo avaliatório que leva em conta tanto os aspectos qualitativos quanto as questões de poder e de conflito envolvidas no currículo, a fim de pôr em questão o que e para que se avalia.

Foi preciso mais de cinco décadas para que a avaliação em larga escala fosse organizada como política estatal, no país. Apenas na década de 1980, com o Estado como regulador, a avaliação foi estruturada de forma a inserir as informações educacionais no planejamento do sistema nacional de avaliação, se estabelecendo, assim, uma cultura de avaliação em larga escala (Freitas, 2007).

Durante os anos 1980, a avaliação em larga escala foi aplicada por meio de *surveys*³, em diferentes cenários do país. Em 1988, como resultado das pesquisas anteriores, a proposta de criação do Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (SAEP) foi apresentada ao Ministério da Educação - MEC (Freitas, 2013). De acordo Alavarse e Machado (2013), esse

³ Como acontece com as Pesquisas por Amostra Domiciliar (PNAD) do IBGE.

movimento, no final dos anos 1980, em torno das avaliações externas repercutiu um movimento já existente em alguns países, sendo que, inicialmente, essas avaliações foram postas como necessárias para o monitoramento do desempenho de seus estudantes em provas padronizadas. Todavia, sua efetivação permitiria, posteriormente, a comparação entre redes e escolas. À vista disso, Freitas, (2013) reitera

Concorreram para o crescente interesse pela avaliação como meio de ação do Estado brasileiro na educação fatores internos e externos. Entre os fatores externos mencionamos: divulgação de experiência de avaliação de vários países; recomendações de várias agências da Organização das Nações Unidas (ONU) relativas à melhoria da qualidade do ensino; aumento de pesquisas focadas no efeito escola e na eficácia escolar (Freitas, 2013, p. 71).

Em 1990, o SAEP foi substituído pelo SAEB. É importante reforçar que, neste período, a avaliação já ganhava relevância como política de Estado em todo o mundo, principalmente a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia. Essa conferência é considerada por Viana (2022, p. 62) “como o grande marco na formulação de políticas governamentais para a educação”. Em consequência dessa conferência e como resposta aos compromissos assumidos pelo Brasil, foi elaborado nesse evento o Plano Decenal de Educação para Todos que, entre outros pontos, ressaltava a importância de uma avaliação nacional como forma de melhorar a qualidade do ensino.

Nas duas primeiras edições do SAEB, Bonamino (2002) revela que houve divergências⁴ entre o MEC e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD - também conhecido como Banco Mundial - com relação ao modelo de avaliação adotado no Brasil e à estrutura da avaliação. Por conta disso, as edições de 1990 e de 1993 não foram financiadas pelo banco. Porém, nas edições posteriores, o BIRD passa a financiar a avaliação SAEB, interferindo de maneira decisiva na avaliação, reestruturando o sistema, tornando-o mais centralizado nas decisões da União e restringindo os órgãos locais apenas a questões logísticas de aplicação das provas.

As avaliações, nas duas primeiras edições (1990-1993), abrangiam as áreas de língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação. Após a reestruturação, ocorrida em 1995, as avaliações passaram então a acontecer a cada dois anos com foco em língua portuguesa e matemática. De característica amostral, a avaliação envolvia estudantes das redes pública e

⁴ Bonamino (2002) atesta que uma das desavenças entre o MEC e o BIRD nas edições 1990 e 1993 se devia ao fato de que nessas primeiras edições as avaliações foram feitas de maneira descentralizada e com intensa participação das secretarias estaduais de educação.

privada, da zona urbana e rural, de 4ª e 8ª séries (5º e 9º anos do Ensino Fundamental) e do 3º ano do Ensino Médio.

Ao longo dos anos, o SAEB sofreu várias modificações. Entre elas, podemos destacar a introdução da Teoria de Resposta ao Item (TRI), em 1995, possibilitando a comparação de resultados ao longo do tempo.

Outra importante reestruturação foi a que ocorreu em 2005, durante a gestão do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), quando o sistema passou a ser composto por duas avaliações complementares - a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil.

A diferença entre elas é que, enquanto a ANEB mantinha os procedimentos da avaliação amostral, a ANRESC passou a avaliar, de forma censitária, as escolas que atendessem aos critérios de, no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série) ou dos anos finais (8ª série) do ensino fundamental de escolas públicas, permitindo gerar resultados por escola, por município, por estado e, de maneira compacta, os do Brasil.

Em 2017, a avaliação torna-se censitária para a 3ª série do ensino médio e é concedida a oportunidade de adesão das escolas privadas, com oferta da última série do Ensino Médio.

Com quase três décadas de realização, em 2019, o SAEB se reestrutura novamente, para se alinhar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). As siglas ANEB e ANRESC deixam de existir, começa a ser realizada a avaliação da alfabetização, no 2º ano do ensino fundamental de forma amostral e inicia um estudo-piloto na educação infantil com aplicação de questionários eletrônicos para professores e diretores.

A partir dessa edição, a avaliação passa a ser identificada somente pelo nome SAEB. A última modificação da referida avaliação, até o momento, foi na edição de 2021, com a implementação da avaliação na educação infantil de modo amostral.

Após esse breve relato, podemos constatar a centralidade da cultura avaliativa em nosso país, por intermédio das reformulações e aperfeiçoamento do SAEB no decorrer das edições aplicadas.

Neste sentido, as autoras Bonamino e Sousa (2012) entendem esse processo histórico da avaliação SAEB como resultado de três gerações de avaliação externa, as quais apresentam consequências diferentes para a educação. Em relação à primeira geração, a avaliação apresenta “caráter diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil, sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo.” (Bonamino; Souza, 2012, p. 375). Essas avaliações se referem ao SAEB no seu período inicial, quando causaram pouco impacto

no cotidiano escolar. Quanto à segunda e à terceira geração da avaliação, as autoras as associam à

[...] introdução de políticas de responsabilização baseadas em consequências simbólicas e materiais, têm o propósito de criar incentivos para que o professor se esforce no aprendizado dos alunos. No entanto, evidências nacionais e internacionais mostram que principalmente o uso de resultados das avaliações de terceira geração para informar iniciativas de responsabilização forte pode envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo (Bonamino; Souza, 2012, p. 383).

Com a aplicação da Prova Brasil, integrante do SAEB, de forma censitária, desde 2005 e com a criação do IDEB, a partir de 2007, possibilitou com que os resultados da avaliação fossem amplamente divulgados. Para as autoras citadas, o IDEB se constitui como “principal indicador adotado pelo Governo Federal para traçar metas educacionais a serem alcançadas por escolas e redes estaduais e municipais” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 379).

Para o INEP, com os resultados da avaliação SAEB divulgados, abre-se a possibilidade de acompanhar a evolução do desenvolvimento dos alunos e dos vários fatores que atingem a qualidade e a efetividade do ensino das escolas. Desse modo, com a análise dos resultados, a definição de ações para a correção das distorções seria viabilizada e as práticas e resultados apresentados pelas escolas seriam aperfeiçoados.

Mesmo o SAEB sendo uma política consolidada em nosso país, Silva (2009) reitera a importância de se refletir sobre o uso social dos seus resultados, o seu objetivo final e quais ações políticas serão implementadas a partir do resultado identificado pela prova. Um dos propósitos revelados da avaliação SAEB, realizada pelo governo, é perseguir um ensino cada vez melhor que traduza com clareza seus compromissos com a sociedade. No entanto, dado o contexto da sua implementação, o qual foi marcado por profundas transformações na organização do Estado, o SAEB se apresenta, hoje, mais como parte do processo de desenvolvimento e ampliação da sociedade de mercado. Esta avaliação traz consigo conceitos de qualidade, de responsabilização e de aprendizagem voltados mais para os interesses do capital do que para privilegiar uma escola com fins sociais, voltada para uma educação socialmente qualificada.

Mas afinal, é possível estabelecer um parâmetro para a tão almejada qualificação da educação?

O texto do PNE (2014-2024) diz que uma das finalidades da avaliação SAEB é firmar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB como indicador de qualidade para a educação nacional, com a definição de metas numéricas e projeções de indicadores. Como

resultado disso, tem o IDEB auxiliado na melhoria do ensino em nosso país? Trataremos sobre isso no tópico a seguir.

O IDEB como indicador de qualidade

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP, em 2007, com a iniciativa de reunir em seu cálculo dois conceitos importantes para a educação brasileira: fluxo escolar e médias de desempenho. O IDEB é fruto do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE⁵ e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ambos de 2007.

O Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação é o instrumento legal que põe em ação as 28 proposições do PDE. O eixo principal do PDE é a qualidade educacional, assim como a mobilização para que as metas propostas no plano sejam atingidas. De acordo Saviani (2009), o PDE pode ser classificado como um avanço na busca pela educação de qualidade. Ele argumenta que “só o fato de pautar essa questão como meta da política educativa e construir instrumentos de intervenção já se configura como um dado positivo que precisa ser reconhecido” (SAVIANI, 2009, p. 41).

Assim, o Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação, com o seu caráter de indutor de políticas educacionais, estabelecido pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, institui o IDEB como instrumento de aferição da qualidade da educação brasileira como se vê no artigo 3º

Art. 3º - A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007).

Com a criação do IDEB, uma nova fase de busca pela qualidade educacional foi inaugurada. Com a publicação do decreto citado anteriormente, o IDEB se evidencia como o meio legal para medir a qualidade da educação básica brasileira, incumbindo aos sistemas e escolas garantirem a elevação do indicador. A meta que o governo almeja atingir é a meta 6,0, para as séries iniciais do Ensino Fundamental, no IDEB que será divulgado em 2022. A mesma média dos países da OCDE.

⁵ O PDE foi apresentado pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, em 2007, como um plano de Estado que congrega vários programas que abarcam desde a educação básica até a educação superior, com o propósito de enfrentar o problema da qualidade do ensino público brasileiro. Ver mais detalhes em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acesso em: 06 maio 2022.

O IDEB é a combinação entre fluxo e aprendizagem expressa em valores de 0 a 10. Fernandes⁶ (2007, p. 2) apresenta o seu cálculo por meio da fórmula abaixo:

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}; 0 \leq N_{ji} \leq 10; 0 \leq P_{ji} \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_{ji} \leq 10$$

Em que: i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar; N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j, obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino; P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j.

O conjunto desses dados converte em uma média para os estados, municípios e para as escolas, ao mesmo tempo em que gera gráficos informacionais sobre o nível de qualidade de cada sistema e de cada escola, conforme explica Fernandes (2007). Ademais, a questão do “esforço” individual, das escolas e das redes é apontada pelo autor, como sendo o ingrediente principal para que se alcance as metas projetadas pelo IDEB e se reduza as desigualdades relativas à qualidade educacional.

Com o compromisso firmado entre a União, Estados e Municípios, citado no (Decreto n.º 6.094/07), todos assumem voluntariamente a responsabilidade de melhorar a qualidade da educação, de acordo a meta estabelecida pelo IDEB, no espaço que lhe compete.

Diante desse contexto, a qualidade da educação passa a ser mensurada mediante o resultado obtido no IDEB. À vista disso, Chirinéa e Brandão (2015, p. 464) avaliam que, embora o IDEB “seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir deste – e da divulgação dos seus resultados – que se mobilizam ações para melhoria da qualidade.” Saviani (2009, p. 41) também ressalva que o IDEB “em sua configuração atual, ainda não nos dá garantia de êxitos.”

Quando a qualidade da educação passa a ser referenciada por avaliação externa e enfatizando apenas o resultado, pode-se dizer que é uma qualidade sob o ponto de vista do capital, onde o Estado atua como regulador e avaliador e a educação passa a ser subordinada aos interesses do grande capital (Capela, 2017). Os indivíduos, dentro dessa cultura, acabam por assumir responsabilidades que lhes são designadas, sem considerar o contexto em que estão inseridos. A qualidade da educação construída sobre essa lógica, com uma maior facilidade, se distancia do foco da discussão de pontos centrais como a diminuição da desigualdade social e privilegia o controle e a quantificação de metas por meio de avaliações e índices, que nem sempre correspondem com a realidade.

⁶ Presidente do INEP-MEC, na época do lançamento do IDEB.

Autores como Ball (2011), Afonso (2009) e Freitas (2018) alegam que o IDEB atua como um tipo de quase mercado educacional, pois, na proporção em que ele é indicado como parâmetro de qualidade para a educação, seleciona e diferencia o que seria a escola boa e a ruim, levando inclusive à competição entre redes e escolas.

Nesta perspectiva, e com a livre concorrência do mercado na educação, reforça-se também a ideia de que educação funciona como uma “empresa”, onde escolas, professores e estudantes concorrem entre si. Cássio (2019) alega que foi devido à imitação da produtividade empresarial, com estabelecimento de metas, avaliações regulares do rendimento escolar e responsabilização individual pelo sucesso ou fracasso, que a lógica de gestão educacional ampliou o domínio dos resultados sobre o processo, reduzindo o trabalho educativo ao produto. Freitas (2018) corrobora com essa ideia e destaca que, com a inserção da visão da escola como empresa, a educação deixa de ser concebida como um direito e passa a ser considerada como um “serviço” que se obtém, o que a afasta cada vez mais do Estado e possibilita a sua gradual privatização. Seguindo esse pensamento, a educação se aproxima cada vez mais do sistema empresarial e de suas ideologias.

Esse autor ainda reitera que valores advindos do mundo empresarial como meritocracia, concorrência, terceirização, padronização, conseguem o apoio popular, na esperança de se alcançar a escola “ideal”. Essa visão, segundo Freitas (2018), culmina na responsabilização dos professores pelos baixos índices de aprendizagem, dissociando a educação dos vínculos sociais e da precária estrutura do sistema educacional brasileiro e, além disso, acaba por depreciar o ensino público.

A estratégia liberal é insuficiente porque responsabiliza apenas um dos pólos: a escola. E o faz com a intenção de desresponsabilizar o Estado de suas políticas, pela responsabilização da escola, o que prepara a privatização. Para a escola, todo o rigor; para o Estado, a relativização “do que é possível fazer” (Freitas, 2007, p. 975).

Para o autor, o formato ideológico do projeto hegemônico liberal é que tem provocado os problemas que a educação enfrenta, pois segundo essa ideologia, a igualdade de acesso é até admitida, mas não se pode ter igualdade de resultados sem competição.

Com a instituição do IDEB, com o propósito de avaliar a qualidade do ensino oferecido, fornecendo dados por escola, por rede e por município, a avaliação SAEB aparece, então, como meio de monitoramento, prestação de contas, análise de desempenho, responsabilização ou *accountability*.

O termo *accountability* geralmente tem sido empregado nos trabalhos na área educacional associado à responsabilização do trabalho docente e à prestação de contas. Ball

(2014) discute o conceito de *accountability* como sendo um discurso de responsabilidade, mas quanto à melhoria, da eficiência, da qualidade, relacionados especialmente a medidas de desempenho.

Podemos acreditar que, em decorrência da inclusão do *accountability* na educação, a implementação das avaliações externas e a inclusão de índices de desempenho como o IDEB encontraram terreno fértil para a sua expansão.

Com os dados do IDEB produzidos e divulgados a cada edição do SAEB, a prestação de contas e o controle por parte do Estado são evidenciados, servindo como ferramenta na construção de rankings das escolas públicas e dos sistemas.

Somando-se a isso, Freitas (2018) salienta que, diante das condições atuais de funcionamento da educação pública, são estipuladas metas difíceis de serem atingidas, desmoralizando assim a educação pública e o magistério. Assim, a reforma empresarial no Brasil pode ser percebida por meio da padronização através da base nacional curricular, de testes censitários e responsabilização verticalizada, pois, “definindo o que se deve ensinar, a escola saberá o que ensinar, os testes verificarão se ela ensinou ou não, e a responsabilização premiará quem ensinou e punirá quem não ensinou. A isso a reforma chama de 'alinhamento'.” (Freitas, 2018, p. 78).

Considerações Finais

Diante do exposto, podemos questionar se as avaliações externas vinculadas ao ranqueamento de escolas, a liberação de recursos e à tônica de “transparência” para a sociedade não estaria ligada a concepções mercadológicas de governo. Podemos também pressupor que as políticas públicas de avaliação estejam presentes no cenário educacional brasileiro mais para responder a estratégias gerenciais de modernização e racionalização voltadas para resultado do que para, simplesmente, produzir comparações e competições.

É importante fazer o destaque de que não somos contra à presença de avaliação externa ou à existência de índices. No entanto, discordamos da aplicação da avaliação externa com base na "teoria da responsabilização" liberal. Essa abordagem implica em exercer pressão direta sobre os municípios, o que pode resultar em várias estratégias questionáveis para garantir recursos. Acreditamos que a Prova Brasil, o SAEB e o IDEB devem ser utilizados como meios para monitorar tendências, não como ferramentas para exercer pressão.

Deste modo, entendemos que a avaliação SAEB é um importante instrumento para que se alcance a melhoria da qualidade do ensino. É notável também a importância de um indicador

como o IDEB para se monitorar a educação, mas a sua simples existência já assegura o seu compromisso com a melhoria da educação?

Compreendemos que o IDEB, como política educacional, é permeado por contradições. Como afirma Karel Kosik (1976), o que vemos não corresponde à essência, é apenas a aparência do fenômeno. Aliado a isso, as pesquisas realizadas até o momento comprovaram que a política de avaliação em nosso país está em constante movimento, em constante processo de construção.

Diante do exposto, é preciso considerar os desafios e possibilidades que esse índice impõe. É necessário que haja uma análise crítica e reflexiva sobre as práticas avaliativas, buscando sempre a superação das desigualdades e a promoção de uma educação de qualidade para todos os estudantes. A avaliação SAEB, aliada ao IDEB, pode ser um importante instrumento para o desenvolvimento de uma educação mais justa e igualitária, desde que seja utilizada de forma consciente e responsável, pois assim poderia contribuir para uma reflexão mais profunda sobre os caminhos a serem percorridos para garantir uma educação de qualidade para todos.

Referências

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4 Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ALAVARSE, O. M.; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Est. Aval. Educ. São Paulo**, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013.

ARAÚJO, C. H; LUZIO, N. **Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. BALL, S. J. **Educação global S. A.: novas redes de política e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BONAMINO, A. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, A; SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/rtQkYDSjky4mXG9TCrgRSqJ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 8 maio 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. **LDB - Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Decreto n. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Regulamenta a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm Acesso em: 6 abr. 2022.

CAPELA, Marcelo Barros. Qualidade do ensino sob a lógica do capital: O IDEB em foco. Reuniões Nacionais da Anped, 34ª, 2017, São Luís. **Anais ...** São Luís - MA: Anped, p. 01-16, 2017.

CÁSSIO, F. **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 16 maio 2022.

FREITAS, D. N. T. Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, A.; GATTI, B.A.; TAVARES, M.R. (orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 70-96.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/h8RgCZ6JvYpJNLr8MXxvNMf/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 05 abr. 2022.

FREITAS, L. C. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis (RJ): Vozes, 2009.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

INEP. **Cartilha SAEB 2021**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_examenes_da_educacao_basica/cartilha_saeb_2021.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SAVIANI, D. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccedes/a/9dskHZ5yhjhYbXfGNNvm4VK/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 20 mar. 2022.

SOUSA, S. M. Z. L. **Avaliação da Aprendizagem**: Teoria, legislação e prática no cotidiano de escolas de 1º Grau. Série Ideias, São Paulo: FDE, n. 8, p. 106-114, 1998. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_08_p106-114_c.pdf Acesso em: 22 maio 2016.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

VIANA, V. F. **IDEB, qualidade da educação e organização pedagógica**: realidade educacional em duas escolas estaduais do território de identidade sudoeste baiano. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - PPGED, Vitória da Conquista, 147f. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppged/wp-content/uploads/2023/05/VANEIDE-DISSERTA%C3%87%C3%83O-FINAL.pdf> Acesso em: 13 mar. 2024

WERLE, F. O. C. **Avaliação em larga escala**: foco na escola. 1 ed. São Leopoldo; Brasília: Oikos; Liberlivro, p. 21-36, 2010.

Autor 1



Vaneide Ferreira Viana

Mestra em educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional - LUDIPPE.

Email: vaneidefviana@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1441653698504376>

Orcid: 0009-0008-6290-2065

585

Autor 2



Ennia Débora Passos Braga Pires

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação PPGEd da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB); Líder do Grupo de Pesquisa em Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional (LUDIPPE).

Email: enniadebora@uesb.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3730763511772600>

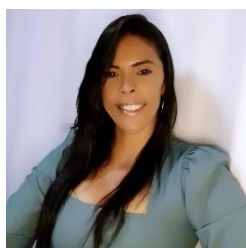
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3924-4996>

Autor 3:



Hilheno Oliveira Miranda
Doutorando em Educação pelo PPGED/UESB. Mestre em Educação pelo PPGED/UESB. Membro do Grupo de Pesquisa em Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional – (LUDIPPE).
Email: hilheno@hotmail.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5574292942393455>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1871-1065>

Autor 4



Adriana Vieira Brito
Mestre em educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Membro do Grupo de Pesquisa, Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional (LUDIPPE).
Email: drycabrito05@gmail.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7574705262727656>
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3697-1142>