

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a busca pela qualidade na educação brasileira

The Basic Education Development Index (IDEB) and the pursuit of quality in Brazilian education

CLEVERSON BRAZ PEREIRA¹
GUILHERME TALARICO DE OLIVEIRA²

Resumo

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador criado em 2007 para contribuir com a melhoria da educação, indicando a qualidade da educação brasileira. O IDEB nasceu em um momento de busca pela sociedade por mais qualidade na educação, fato esse que vem da década de 1990, quando o país iniciava com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), uma política de avaliação externa da qualidade da educação ofertada nas escolas. Surge assim, o questionamento de qual qualidade está se buscando uma vez que esta não é definida pela legislação educacional. O objetivo do presente trabalho é evidenciar que a qualidade da educação é mais complexa do que a que os índices educacionais evidenciam. Por meio da pesquisa qualitativa e bibliográfica, espera-se que o tema da qualidade seja visto com mais profundidade, assim como o IDEB, e que a construção da qualidade seja feita no ensino-aprendizagem, na escola e por fim, na educação em geral.

Palavras Chave: Avaliação externa. IDEB. Qualidade. Educação.

Abstract

The Basic Education Development Index (IDEB) is an indicator created in 2007 to contribute to the improvement of education, indicating the quality of Brazilian education. IDEB was born at a time when society was looking for more quality in education, a fact that comes from the 1990s, when the country started with the Basic Education Assessment System (SAEB), a policy of external evaluation of the quality of education offered at Schools. Thus, the question of which quality is being sought arises, since this is not defined by educational legislation. The objective of the present work is to show that the quality of education is more complex than what the educational indices show. Through qualitative and bibliographic research, it is expected that the issue of quality will be seen in more depth, as well as the IDEB, and that the construction of quality will be carried out in teaching-learning, at school and, finally, in education in general.

Keywords: External evaluation. IDEB. Quality. Education.

Introdução

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), é um instrumento recente, criado em 2007 por meio do “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, que naquele

¹ Graduado em História pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8159062739724405>. E-mail: cleversonbrazpereira@gmail.com

² Doutor em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atualmente é professor na Universidade Estadual de Goiás (UEG). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4134429141856422>. E-mail: guilherme.oliveira@ueg.br

momento buscava a melhoria da qualidade da educação brasileira. Embora a história de avaliações externas no Brasil seja datada ainda da década de 1990 (com o Sistema de Avaliação da Educação Básica), foi o IDEB que se tornou, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o melhor instrumento para a avaliação da qualidade do ensino no país. Aliás, a busca pela qualidade na educação é um tema recorrente. Desde a redemocratização do Brasil em 1988, o tema tem se tornado essencial para a educação, visto que nas décadas anteriores o acesso ao ensino melhorou enquanto houve uma queda da qualidade. Porém, esse debate no país assumiu um caráter neoliberal a partir das reformas educacionais e econômicas que o Brasil enfrentou. Nas últimas décadas, o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, que criou o IDEB, foi mais uma dessas políticas visando melhorar a qualidade, sendo uma demanda de setores econômicos deste país.

Para tanto, o objetivo do presente trabalho é evidenciar a complexidade da busca da qualidade da educação brasileira, que não pode ser simplesmente atingida por meio de índices como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Pretende-se problematizar o IDEB e questionar a ideia de qualidade assumida na educação brasileira. Assim, apontar alguns caminhos que podem ser percorridos caso se assuma uma nova visão de qualidade da educação. A metodologia aplicada foi qualitativa, que por meio de análise bibliográfica, em livros e artigos, para investigar a temática da avaliação externa e qualidade da educação; bem como as legislações educacionais e portais eletrônicos do governo, para esclarecer as políticas vigentes e os conceitos utilizados na investigação das temáticas citadas. A investigação da qualidade na educação é essencial pois permite um melhor entendimento dos processos para se chegar à qualidade pretendida, contribuindo para a melhoria do ensino nas escolas, suas estruturas e da educação no geral.

As avaliações externas e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Antes de discorrer sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), é preciso falar de outras políticas de avaliação externas que deram origem ao sistema atual. As políticas de avaliação externa na história recente do Brasil, começaram na década de 1990, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB “é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante” (BRASIL, 2022a). O

sistema é feito por meio de testes e questionários realizados a cada dois anos, também com uma amostragem das escolas privadas. Serve assim para evidenciar os níveis de aprendizagem do público testado, em conjunto com outras informações contextuais que explicam os resultados.

O Saeb permite que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes. O resultado da avaliação é um indicativo da qualidade do ensino brasileiro e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências (BRASIL, 2022a).

Percebe-se assim que desde a década de 1990, o governo já estava interessado em conhecer a qualidade da educação básica, mesmo sem defini-la, e por meio de avaliações externas aplicadas aos estudantes. É ainda visível que nestes 30 anos de SAEB, houve intensas mudanças nas disciplinas avaliadas, nos currículos de referência e nos métodos de avaliação dos resultados. Tudo isso pode ser atribuído não somente aos aperfeiçoamentos do sistema de avaliação, como também aos novos instrumentos do sistema educacional brasileiro, como os Parâmetros Curriculares, o Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (como se verá mais adiante), e, mais recentemente, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Outra avaliação externa usada nas escolas brasileiras é o Programa de Avaliação Internacional dos Estudantes, ou *Programme for International Student Assessment*, da sigla em inglês PISA. Muito embora essa avaliação não seja definidora no trato dos índices de qualidade da educação brasileira, seus resultados são extensamente explorados pela mídia e os discursos políticos, e permitem a comparação de como os estudantes brasileiros têm aprendido em relação aos de outros países. O PISA é realizado a cada três anos pela Organização de Comércio e Desenvolvimento Econômico (OCDE). É feito um estudo comparativo que oferece dados do desempenho de alunos de 15 anos, idade de término da escolaridade básica em grande parte dos países, sobre as atitudes e relação com a aprendizagem no interior e fora da escola.

Os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades de seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais visando à melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem (BRASIL, 2022b).

No Brasil, o PISA é realizado desde o ano 2000. O país foi convidado em 1998 a participar, sendo o único país sul-americano a participar naquele momento. Nos anos seguintes, várias mudanças consolidaram o PISA no entendimento da educação brasileira.

Das avaliações externas que permitem entender a educação básica brasileira, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é mais uma prova aplicada aos estudantes, agora somente da última fase da educação básica. Aplicada desde 1998, “com o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica. Em 2009, o exame aperfeiçoou sua metodologia e passou a ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior” (BRASIL, 2022c). Com a possibilidade de usar o exame para o acesso ao ensino superior, as universidades do país se abriram para usar o ENEM como porta de entrada dos seus cursos, como ainda o exame se tornou instrumento das políticas públicas de acesso às faculdades, como o Sistema de Seleção Unificada (SISU), o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituídos no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

As avaliações externas ajudam a entender as aprendizagens e o andamento das escolas brasileiras em busca de uma qualidade da educação, porém o que define essa qualidade atualmente é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Tanto a sua divulgação, feita pelos governos estaduais e federal, como a divulgação na mídia e as próprias escolas, permitem entender a dimensão que esse índice de qualidade tem na recente história da educação brasileira.

Nenhuma das avaliações externas carregam o peso e a responsabilidade do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Até pela sua metodologia, inovadora, que traz conceitos não utilizados pelos outros instrumentos avaliativos. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicou, em 2007, um artigo de autoria do seu então presidente Reynaldo Fernandes, comentando exatamente essa novidade.

Independentemente das vantagens e desvantagens de se ter um exame cuja referência seja a geração, o fato é que os que são aplicados no País para aferir a proficiência dos alunos (Saeb, Prova Brasil e Enem) têm como base a série. A única exceção é o Pisa (Programme for International Student Assessment), que é aplicado aos alunos de 15 anos de idade. Neste caso, no entanto, a amostra é representativa apenas para o País como um todo, impedindo que a medida de desempenho seja aplicável às escolas e redes de ensino (FERNANDES, 2007).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é um indicador do Ministério da Educação (MEC), elaborado pelo INEP como parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Decreto n.º 6.094/07). Instituído no Brasil em 2007, é uma avaliação ampla que tem como intuito a identificação da

qualidade da oferta da educação brasileira, além do oferecimento de subsídio aos gestores locais para implementação de políticas públicas. Este índice é composto por informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) aplicados aos estudantes ao final das etapas de ensino (5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio), além de informações sobre o rendimento escolar dos tipos aprovação, reprovação ou evasão (BRASIL, 2015; BRASIL, 2019).

A partir dessa nova forma de análise da qualidade do ensino, as notas, bem como os resultados obtidos nas avaliações externas como o SAEB e a Prova Brasil passam a medir as habilidades cognitivas nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Cada ente da federação tem a incumbência de proporcionar a elevação da qualidade da educação básica em sua própria esfera administrativa, cumprindo o escopo determinado pelo IDEB (ZAMPIRI; SOUZA, 2014). Assim, a qualidade da educação brasileira passa a ser dada pelo índice que, mesmo trabalhando com variáveis importantes no entendimento do sistema de ensino, deixa de fora outros elementos que também seriam essenciais para diagnosticar essas qualidades da educação.

A qualidade na educação brasileira e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Historicamente, o problema das escolas brasileiras foi de incluir os alunos, de modo que, segundo Patto (2000, p. 79): “quando da Proclamação da República, menos de 3% da população frequentava a escola, em todos os seus níveis, e 90% da população adulta era analfabeta”. Ainda, segundo a autora, ao final da Primeira República, em 1930, o ensino público tinha aumentado de forma tão inexpressiva quanto no período imperial, de modo que neste momento de ruptura o país ainda tinha 75% dos adultos analfabetos.

Na educação brasileira especificamente, as reprovações e a evasão se tornaram um problema a partir das estatísticas criadas na década de 1930 e 1940. Conforme Gil (2018), nos anos 1930 o problema estava em incluir os alunos na escola, posteriormente o temor era de as crianças não terem sucesso e não conseguirem permanecer na escola.

Assim, passaram a ser recorrentes os debates acerca da necessidade de políticas que tornassem o ensino mais eficiente, que permitissem evitar que os alunos reprovassem de ano e interrompessem o percurso escolar. Nos anos 1940, a questão da repetência escolar vai aparecer mencionada na documentação, porém é apenas nos anos 1970 e

1980 que ganha destaque o debate que a descreve como um fenômeno indesejável a ser equacionado pelos gestores públicos (GIL, 2018, p. 07).

Sobre a qualidade da educação, na educação escolar, não é uma questão recente. No Brasil, os debates sobre a qualidade na educação remontam ao período imperial. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, onde o paradigma estabelecido foi o da igualdade. Porém, quando as escolas se tornaram mais inclusivas, a qualidade do ensino decaiu. No Brasil, por exemplo, após a Lei de Diretrizes e Bases de 1971, Gonçalves (2012) diz que aumentou o número de matriculados no 1º Grau: um aumento de 40% entre os anos de 1973 e 1985. A inclusão escolar da faixa de 7 a 14 anos aumentou de 76,2% em 1973, para 85% em 1985. Porém, neste momento a qualidade de ensino passa a cair, pela diminuição da jornada escolar e, também, pelo aumento de turnos. Aumenta ainda o número de professores sem formação adequada, como o salário e as condições de trabalho se tornam precárias, bem como a infraestrutura das escolas. Assim, era preciso não apenas incluir os alunos no atendimento escolar como também garantir a qualidade do ensino.

Especialmente a partir da Constituição de 1988 e, também, da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, os aspectos qualitativos têm se sobressaído no que diz respeito à educação. No artigo 3º da LDB/96 diz que a educação tem de acontecer baseada nos princípios de padrão de qualidade. No mesmo artigo, item IX, diz: “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996). Ao longo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, existem outros momentos em que a qualidade é colocada como essencial. Na parte da avaliação, os aspectos qualitativos têm que prevalecer aos quantitativos. Há mais artigos que trabalham explicitamente com a qualidade, por exemplo, na parte de financiamento da educação.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino (BRASIL, 1996).

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 tinha, entre outros objetivos, a qualidade do ensino. E o termo “qualidade” aparece outras vezes ao longo do plano para mais uma vez ser colocada como requisito nas modalidades do ensino. O Plano Nacional de Educação, implantado em 2014, através da Lei nº 13.005, com duração até 2024, contém 20 metas, das

quais a qualidade é mencionada nas metas 7 e 13. A meta 7, que discorre sobre a educação básica, diz o seguinte: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria no fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB” (BRASIL, 2014). O que se percebe é que os documentos da educação no país não definem exatamente o que é “qualidade” na educação, e isso tem aberto espaço para várias interpretações.

Considerando o contexto histórico que surge após a Constituição de 1988, percebe-se que não apenas houve uma abertura democrática que enfatiza questões de cidadania e participação política, mas também de grande influência do mercado nas agências governamentais e no debate político. Gonçalves (2012) diz que o governo de Fernando Collor de Mello, eleito em 15 de novembro de 1989, utilizou do discurso populista, ao lado de ideias liberais e modernizadoras. Seus programas educacionais de alfabetização e construção de Centro Integrados de Apoio à Criança, foram duramente criticados e não conseguiram ter êxito. Já no governo seguinte, de Itamar Franco, o governo concebeu o Plano Decenal de Educação para Todos. Assim, para trabalhar a educação básica, concebeu algumas metas, tais como: profissionalizar o magistério, aumentar a autonomia da escola, aumentar os recursos e melhorar seu uso. Ainda, permitir que 94% das crianças em idade escolar tivessem acesso à escola, como também diminuir os índices de repetência na 1ª fase do ensino fundamental.

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, foram criadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no ano de 1996, e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). Houve um período de redução da pobreza, segundo Gonçalves (2012), mas também de reformas regulatórias que animaram os interesses internacionais. Nesse sentido, a autora diz que as diretrizes políticas devem ser entendidas em seu contexto e, também, como as formulações internacionais atingem o país. Assim, instituições como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que tem foco no desenvolvimento econômico, demandaram descentralização de políticas e necessidade de maior eficiência em gasto social. O Brasil obteve empréstimos com instituições como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, desde a Era Vargas, passando por períodos de interrupção com Juscelino Kubistchek e João Goulart, mas retomando no período militar para financiamento da infraestrutura, posteriormente da indústria, na área agrícola. A partir de 1976 também na área social, incluindo a educação.

Na década de 1990, a área social continuou a receber investimentos (GONÇALVES, 2012, p. 78). Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) afirmam que, atualmente, os novos setores produtivos exigem do sistema educacional, reforçar “os paradigmas da liberdade econômica, da eficiência e da qualidade, e o paradigma da igualdade” (p. 109), especialmente colocar em prática uma educação que seja de qualidade para todos. Assim, na educação, o neoliberalismo evidencia um discurso de crise e de fracasso da escola pública, como decorrência da incapacidade administrativa e financeira de o Estado gerir o bem comum. O Estado, assim, mudou seu discurso com relação à escola pública, a cidadania prometida com a República continua presente, mas agora o acesso ao mercado de trabalho e os interesses privados são implementados. Mesmo assim, mantém certos princípios com relação à universalização, laicidade, obrigatoriedade e gratuidade do ensino. Por outro lado, a qualificação do trabalhador se torna excessiva. Como afirmam os autores (p. 115): “esse tema surge porque a nova ordem capitalista constitui um modelo diferente de exploração, baseado em novas formas de organizar a produção e em novas tecnologias”.

Em 2001, ocorreu a aprovação do Plano Nacional de Educação com metas para serem atingidas naquela década. Em 2003, foi inaugurado o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ana Catarina Hein (2019) afirma que, no primeiro mandato deste governo, o Ministério da Educação não chegou a definir nenhuma política educacional para a educação básica, apenas ao fim chegando a criar o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Mesmo assim, não se chegou a investir mais que 3,5% do PIB em educação (HEIN, 2019 apud GHIRALDELLI, 2009). No segundo mandato, o governo Lula criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando dar base de infraestrutura às reformas políticas e tributárias. Isso aumentou, por exemplo, o gasto público com projetos sociais. Nesse sentido, na educação foi criado o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), que visava atuar na educação básica de forma mais prática. Outra ação deste governo na educação foi o movimento “Todos pela Educação”. Hein (2019, p. 44) diz que “o projeto resultou de uma parceria liderada pela gigante da siderurgia Gerdau entre vários bancos e empresas que queriam levantar a bandeira da educação”. “O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, definido pelo decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, aponta em seu artigo primeiro:

Art. 1. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Saviani (2007) afirma que o Plano era guarda-chuva de diversos outros programas, e a educação básica foi “contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino” (p. 1233). O mesmo autor diz que o PDE não era um plano realmente, é mais um programa de ação. Na época também ainda estava vigente o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001. De novidade, realmente, o PDE buscava melhorar a qualidade da educação brasileira, principalmente por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Definido no capítulo 3, do “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, em seu artigo terceiro:

Art. 3. 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 a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007).

Ainda segundo Saviani (2007, p. 1242-1243) o problema dos baixos indicadores nacionais e internacionais dos rendimentos dos alunos, que incomodava a sociedade, veio ao encontro dessa busca de qualidade pelo Plano, também pela manifestação de pessoas na mídia que tinham ligação com a classe empresarial.

Desse modo, percebe-se que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica surge em um momento de demanda pela qualidade da educação brasileira. Sendo o índice uma forma de evidenciar e buscar a qualidade da educação. Porém, o IDEB tem o problema de buscar refletir toda a qualidade da educação brasileira, que é histórica e composta por elementos que nem sempre se pode racionalizar e quantificar. Pois, conforme analisado, isto reforça a ideia de qualidade por meio das estatísticas, ou seja, quantitativamente, interessante para políticas de Estado, mas também para o mercado.

Desde a década de 1980 que as avaliações externas da educação têm se tornado realidade. Conforme Afonso (2000), governos neoconservadores e de ideologia neoliberal passaram a se interessar por avaliação, o que foi colocado na expressão “Estado Avaliador”. Assim, esses Estados adotam mecanismos de mercado e o levam para o domínio público, focando em “resultados ou produtos dos sistemas educativos” (p. 49). A avaliação externa será assim um

pré-requisito que permita que esses elementos sejam implementados. Pois, para o mesmo autor, sem a definição de objetivos não seria possível a criação de indicadores e medidores das performances dos sistemas, ainda mais nesse tempo que demanda acompanhar os níveis da educação de cada país e criar inovações para competição internacional.

A fé em indicadores mensuráveis passa a ser o exemplo paradigmáticos das mudanças neoliberais e neoconservadoras, ficando evidente como a mudança nas políticas governamentais pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas (AFONSO, 2000, p. 50).

Porém, nem sempre a criação de avaliações feitas pelo Estado é uma coisa negativa, pois isso pode acontecer diante da necessidade do acompanhamento de políticas públicas. No Brasil, diante dos governos neoliberais e das reformas educacionais ocorridas a partir da década de 1990, a ideia de Afonso parece apropriada, pois evidencia que nesses contextos em que tem se instalado medidas como as avaliações externas que visam praticar uma agenda neoliberal e neoconservadora.

[...] como aconteceu com a explosão das ideologias neoliberais, a avaliação foi utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do estado [...] passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do estado e da educação pública (AFONSO, 2000, p. 50-51).

Nesse sentido, as avaliações externas, tal como os indicadores na educação, não podem ser concebidos e vistos como absolutos, mas sobretudo a sua criação e utilidade por governos neoliberais. Posteriormente, também, como políticas de Estado, perpassando governos e ideologias e se transformando numa demanda social contínua.

As críticas específicas ao IDEB fazem uma reflexão de outras situações que poderiam ser analisadas pelo índice e que ficam de fora alterando sua realidade social. Bauer (2017), debatendo sobre o uso de indicadores para monitoramento e avaliação da qualidade na escola, inicialmente levanta a questão sobre qual qualidade se pretende, com base na Constituição Federal de 1988 e a LDB/96, ao se referir à qualidade na educação. Existem diferenças entre as qualidades de ensino, de escola e de educação. Qualquer que seja a avaliação feita sempre estará relacionada a “medir, julgar e agir”. Para a autora:

Se atribuir um significado à qualidade de ensino acarreta uma discussão complexa, outros desafios são colocados quando se busca definir dimensões que compõem essa qualidade e explicitar os parâmetros, critérios e indicadores a partir dos quais ela será apreendida e que serão utilizados no julgamento de sua adequação. Indicadores, aqui,

são entendidos como medidas – simples ou compostas – que propiciam um retrato sintético de uma realidade e a apreensão da evolução dessa realidade, em relação a um parâmetro pré-estabelecido (BAUER, 2017, p. 72).

O IDEB é um dos indicadores educacionais mais usados, mesmo que o foco em aprendizagem seja apenas uma das dimensões do índice. Assim, a mesma autora discorre de que tal índice foca somente no processo de desempenho cognitivo pois existem dificuldades para analisar outras questões inerentes no ato educativo, tal como a compreensão dos valores da cidadania ou se os processos usados no ensino são eficientes para as aprendizagens pretendidas (p. 73). Há ainda a dúvida sobre como a metodologia usada por índices expressa a realidade tal como de fato é. Determinada visão não significa algo exato ou neutro, pelo contrário, reflete uma posição sobre um projeto de educação, que privilegia determinadas coisas ao descartar outras. Assim, Bauer define que:

[...] um indicador é, antes de mais nada, uma decisão política, marcada por escolhas, e atrelada ao projeto de educação que se pretende concretizar. Por isso, a definição do conceito de qualidade que servirá como parâmetro para a construção de critérios e indicadores é fundamental (2017, p. 74).

Diante das colocações feitas por Bauer, é possível introduzir que os índices de qualidade, embora cubram determinada realidade, (como exemplo do IDEB, através de suas variáveis como fluxo escolar e aprendizagens) podem não ser eficientes em cobrir toda uma realidade. Daí que, tomando a qualidade da educação como uma realidade apenas por algumas variáveis, deixa-se de fora outras que poderiam explicar tanto o sucesso quanto o fracasso de determinada escola, de ensino ou do sistema como um todo. Que a qualidade aferida do índice é, sobretudo, a entendida por tal sistema e através de um número, e que além dessa concepção, existem diversas outras como a qualidade social da escola que também deveria fazer parte de um conceito geral de qualidade. Almeida, Dalben e Freitas (2013) discorrem sobre dois elementos que ficam de fora do IDEB e que são essenciais no entendimento do desempenho escolar (que é uma das variáveis do índice): o Nível Socioeconômico (NSE) e a questão cultural. Para os autores:

[...] entende-se que as diferenças socioeconômicas e culturais devem compor uma análise explicativa da diferença de desempenho dos alunos, já que não considerá-las significaria, muitas vezes, atribuir o título de boa escola a instituições que, como única e verdadeira diferenciação em relação a outras, possui alunos de maior capital socioeconômico e cultural (p. 1157) .

Através de pesquisas realizadas por um dos autores, a conclusão é que se for analisada somente a proficiência, as escolas especiais e particulares terão vantagens diante das escolas públicas, exatamente pelo seu Nível Socioeconômico e não pelo trabalho desenvolvido no interior da escola. Assim, “omitir a utilização do NSE na constituição dos índices é, minimamente, desconsiderar a influência dos fatores extraescolares e o real trabalho desenvolvido pela escola” (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS; 2013, p. 1160). Mesmo se o NSE fosse considerado pelo IDEB, embora se tivesse a consideração da influência do nível socioeconômico, o índice ainda não poderia refletir unicamente a qualidade da escola e sua eficácia, até pela impossibilidade de contemplação dos dados externos e internos relativos.

Assim, diante dessas colocações sobre a impossibilidade do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ser considerado como uma realidade da educação brasileira, ser neutro com relação ao que evidencia e, sobretudo, excluir o fator socioeconômico e cultural de sua análise, fica a dúvida sobre suas possibilidades. Não somente isso, e, também, não só como medir a qualidade, mas primeiramente garanti-la, o que passa por projetos de educação e concepções de qualidade que precisam garantir a aprendizagem e a cidadania.

A meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica deveria atingir o índice 6 em 2022. Isso permitiria ao Brasil ter o sistema equiparado aos demais países da OCDE. O questionamento que se coloca quanto a possibilidade de se cumprir a meta, é que o sistema escolar brasileiro ainda terá dificuldades, visto que muitos dos seus problemas históricos continuam. Seria assim, uma qualidade atingida apenas segundo os critérios avaliados pelo índice, e não refletiria a realidade como um todo.

Em busca de qualidades na educação brasileira

Um projeto de educação tem que inserir todas essas realidades em seu contexto, e a ideia de qualidade tem que ser um questionamento constante sobre o que se pretende da educação. Diante das mudanças históricas ocorridas no sistema escolar brasileiro desde a década de 1990, é preciso reforçar os valores democráticos e a cidadania como parte do projeto de educação que

um país desigual como o Brasil ainda precisa. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, da educação básica, no seu 2º artigo:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Assim, mais que um índice a se alcançar, a qualidade tem que ser prática, tem que estar presente no dia a dia do ambiente educativo, para que depois seja captada pelos indicadores como algo legítimo. Demo (2012, p. 47) argumenta que “a prática de qualidade refere-se, pois, à competência inovadora e humanizadora de um sujeito histórico, formalmente preparado”. Assumindo a ideia de qualidade de Demo, existe a qualidade formal e a política, ou seja, aquela relativa aos métodos de produzir o conhecimento é aquela na qual esse conhecimento leva a um ideal. No sentido político, o uso e a produção do conhecimento são decisivos para a cidadania. Bauer (2017) atenta que existe diferença no entendimento da qualidade, seja de ensino-aprendizagem, de escola e de educação. Deve-se, desse modo, levar os valores da cidadania para os três níveis de qualidades listadas pela autora.

Em se falando de qualidade de ensino aprendizagem, o rendimento escolar deixa de ser apenas mais uma das variáveis do IDEB, e passa a ser o resultado de um aprendizado satisfatório, deixa de ser parte da burocracia escolar e se transforma em evolução dos aprendizados obtidos ao longo do percurso escolar. A avaliação escolar cumpre assim um papel essencial. Acostumada a ser feita por provas e exames e com o objetivo de obtenção de notas, que, por fim, definem se o aluno foi aprovado. Isso acaba sendo o objetivo da educação entendida pelos alunos, os pais e professores e o sistema escolar (LUCKESI, 2011; HOFFMANN, 2018).

Assumir a cidadania e os valores democráticos no processo de aprendizagem, significa alterar todo um sistema que historicamente está baseado na eliminação dos menos capacitados. Daí o enfoque na avaliação enquanto instrumento real de mudança dentro do processo de aprendizagem, pois a isso que ela deve servir. Assim, ao se assumir valores que destoam no sentido mercadológico, se inclui aqueles sujeitos que já são excluídos todos os dias na sociedade. E o processo de aprender na escola tem que ser de inclusão e de transformação, pois aqui a cidadania se faz presente. Só assim a aprendizagem terá qualidade, pois além dos

conhecimentos escolares compreendidos na avaliação, está sendo praticado o exercício da cidadania.

Em se falando de qualidade da escola, a percepção da falta de qualidade é muito mais visível. É muito comum atribuir os problemas da aprendizagem a escolas sem infraestrutura adequada. Embora a infraestrutura e os recursos de aprendizagem como laboratórios, bibliotecas sejam essenciais, eles só serão úteis se colocados dentro do processo de ensino-aprendizagem. Isto é, só ter uma escola bonita e bem equipada não garante qualidade, como alguns setores neoliberais propagam. Mas é certo também que uma escola sem estrutura e sem recursos pedagógicos, afeta negativamente a forma como os alunos aprendem. Nesse sentido, a qualidade da escola é essencial. De todos os elementos presentes na escola, porém, o professor é aquele responsável por unir os recursos, o conteúdo, e junto com os alunos construir o aprendizado. Na educação participativa o aluno não vai à escola para ser o objeto de aprendizagem. Pelo contrário, também participa desse processo (DEMO, 2012, p. 52). Daí que a prática docente é essencial para a qualidade da escola, definida na mediação do professor e na participação do aluno, enquanto sujeitos que também são responsáveis pela aprendizagem na medida em que contribuem para a construção coletiva do conhecimento.

A educação de qualidade deve guiar para o futuro. A ideia de quantificar a qualidade em índices constrói a possibilidade de que em algum momento essa qualidade poderá ser atingida. E daí em que algum momento o questionamento dessa qualidade da educação pode perder a força, sem que se tenha realmente a atingido. Pois, tal qualidade tem a ver com a visão neoliberal das reformas recentes, mais voltadas ao mercado de trabalho e não a construção da cidadania. Daí que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica precisa considerar as questões sociais, tal como defendido por Bauer (2017).

Para tanto, as múltiplas qualidades devem ser consideradas, tanto de ensino-aprendizagem, de escola, para que, no fim, se tenha a qualidade da educação em geral. Desse modo, para que essas qualidades sejam consideradas no IDEB, elas precisam ser construídas desde a base da educação, sendo uma realidade nas escolas do país e não apenas números a se alcançar.

Considerações Finais

A qualidade da educação brasileira não é definida pelos documentos oficiais, como na Lei de Diretrizes e Bases, no Plano Nacional de Educação ou na Base Nacional Comum Curricular, embora seja ensejada por eles. Nas últimas décadas, com os governos de orientação neoliberal e os investimentos internacionais por meio do Banco Mundial, as avaliações externas têm se colocado como garantidoras de uma escola mais eficiente e barata.

No Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica foi criado na década de 1990. Porém, é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) criado em 2007, a referência dessa suposta qualidade. O IDEB, embora seja um instrumento interessante, pois une o rendimento escolar e os aprendizados da prova do SAEB como variáveis, ainda não analisa questões importantes da realidade escolar. Pois, excluem fatores como o nível socioeconômico e cultural. Ainda, como qualquer índice que se propõe como definidor da qualidade, não pode ser considerado imparcial, uma vez que definir qualidade pressupõe assumir uma definição do que seja essa qualidade. O IDEB configura-se assim como um recorte, e não um índice total da qualidade da educação brasileira.

Mesmo que, em 2022, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica atinja a meta 6, o que colocaria a educação brasileira no nível dos outros países da Organização de Comércio e Desenvolvimento Econômico, não se poderia dizer que a educação nacional atingiu sua qualidade geral. Especialmente no ano de 2022, que o Brasil vem da pandemia de Sars-cov-2, ou COVID-19, que prejudicou substancialmente a educação básica ao oferecer o ensino por meio virtual por mais de um ano. Isso aumentou as enormes desigualdades da educação básica, que já vivenciava uma grande diferença entre regiões e com relação à educação privada. Mas, mesmo assim, o Sistema de Avaliação da Educação Básica foi realizado no ano de 2021, regulado por meio da portaria nº 250, de 5 de julho deste mesmo ano. Como o SAEB é um dos componentes do IDEB, e que, portanto, influencia na nota final do índice, as metas para o ano de 2022 devem ser afetadas pelas desigualdades de aprendizado impostas pela pandemia do novo coronavírus.

A questão colocada é que o SAEB do ano de 2021 aconteceu em um momento de enormes problemas educacionais, e não deve traduzir uma qualidade da educação, conforme buscado na portaria supracitada (que busca algo voltado para um período normal, e não de pandemia, embora reconheça cuidados especiais para o dia da prova). Pelo contrário, deve evidenciar as

desigualdades. Ou, em outra frente, poderia evidenciar uma qualidade dessa educação virtual, que passaria uma nova definição do que seria essa qualidade. Sobretudo, é preciso defender a qualidade social em detrimento da qualidade produtiva, que é voltada somente para o mercado de trabalho.

Para que isso aconteça, tem-se que tomar as múltiplas dimensões de qualidade, do ensino-aprendizagem (por meio da avaliação), da escola (pela sua infraestrutura e pelo professor), para que a qualidade da educação no geral não considere apenas fatores relacionados ao mercado de trabalho. É preciso, sobretudo, considerar a educação de qualidade como a formação para a cidadania.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, L. C. D. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, dez./2013.

BAUER, Adriana. **Uso de indicadores educacionais para a avaliação e monitoramento da qualidade da escola: possibilidades e desafios**. In: SORDI, Maria Regina Lemes de; VARANI, Adriana; MENDES, Geisa Socorro Cavalcanti Vaz (Org.) Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 69-82.

BRASIL, Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007- **Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de Abril de 2007.

BRASIL, **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): Brasília, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014- **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de Junho de 2014.

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996- **Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de Dezembro de 1996.

BRASIL. **Plano Nacional da Educação PNE 2014-2024**: linha de base. Brasília: MEC, 2015.

BRASIL, Portaria nº 250, de 5 de Julho de 2021- **Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) do ano de 2021**. Diário Oficial da União, Brasília, 6 de Julho de 2021.

BRASIL. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais: Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Cartilha SAEB 2019. Brasília: MEC, 2019.

BRASIL. **Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais: Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

GIL, N. D. L. Reprovação escolar no Brasil: história da configuração de um problema político educacional. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 230037, p. 1-23, jul./2018.

GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. **Fundamentos históricos e filosóficos da educação brasileira**. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

HEIN, A. C. A. **Organização e legislação educacional**. 2. ed. São Paulo: Pearson, 2019.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliar para promover: as setas do caminho**. 17. ed. Porto Alegre: Mediação, 2018.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, J. F. D; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da Aprendizagem Escolar: Estudos e Proposições**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. 2. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

SAVIANI, Demerval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out./2007.

ZAMPIRI, Marilene; SOUZA, Ângelo. O direito ao Ensino Fundamental em uma leitura dos resultados do IDEB e da política educacional em Curitiba-PR. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 755-776, set./2014.