

Lo Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) brasileña y el concepto de calidad de la educación: perspectivas de gestores municipales de la Educación Básica en el Alto Oeste Potiguar/Brasil

Marcos Barbosa de Aquino

mbarbosaq79@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-4374-6497>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Natal, Brasil.

Ciclene Alves da Silva

ciclenealves@uern.br

<https://orcid.org/0000-0002-2704-5415>

Universidade do Estado do Rio Grande do norte (UERN)

Pau dos Ferros, Brasil.

Recebido: 31/03/2023 **Aceito:** 16/07/2023

Resumen

En las últimas décadas, la educación pública se convierte en un escenario de crecientes debates sobre cuestiones inherentes a los procesos, parámetros, lineamientos y nivel de calidad educativa. En este trabajo, tenemos como objetivo analizar el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) y su relación con la calidad de la educación a partir de los discursos de los secretarios municipales de educación en la región de Alto Oeste Potiguar – RN/Brasil, con el fin de construir un perfil explicativo sobre lo que sería una escuela de calidad para los administradores educativos. Metodológicamente, la investigación es de naturaleza cualitativa y como mecanismo de análisis de los datos se utilizó el Análisis del Discurso Francés (AD) de Michel Foucault. Los resultados muestran que los discursos de los administradores de la educación municipal revelan contradicciones, relacionando a veces la calidad educativa con este indicador, el IDEB, a veces presentando otros elementos de la realidad educativa como factores que influyen en la calidad del sistema educativo al que están insertos. Advertimos del riesgo de reducir los factores cualitativos no incorporados por el índice a aspectos cuantitativos, especialmente cuando se trata de un indicador que está directamente relacionado con la toma de decisiones importantes, como la creación de políticas públicas o efectos de la responsabilidad.

Palabras clave: IDEB. Calidad de la educación. Administradores educativos.

O IDEB e o conceito de qualidade da educação: perspectivas dos gestores municipais da educação básica no Alto Oeste Potiguar/Brasil¹

Resumo

Nas últimas décadas, a educação pública tornou-se uma arena de crescentes debates sobre questões inerentes a processos, parâmetros, diretrizes e nível de qualidade educacional. Neste texto, objetivamos analisar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a sua relação com a qualidade da educação a partir dos discursos de secretários municipais de

¹ Este trabalho é resultado do projeto de pesquisa “O IDEB na região do Alto Oeste Potiguar: estudo com os dirigentes municipais de educação”, desenvolvido pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), em sua edição 2019-2020.

educação da região do Alto Oeste Potiguar – RN/Brasil, a fim de construir um perfil explicativo sobre o que seria uma escola de qualidade na perspectiva destes dirigentes. Metodologicamente, a pesquisa é de caráter qualitativo e como mecanismo de análise dos dados utilizamos a Análise do Discurso (AD) francesa de Michel Foucault. Os resultados apontam que os discursos das dirigentes municipais de educação revelam contradições, ora relacionando a qualidade educacional a este indicador, o IDEB, ora apresentando outros elementos intra e extraescolares como fatores que influenciam na qualidade do sistema educacional do qual fazem parte. Alertamos para o risco de reduzir os fatores qualitativos não incorporados pelo índice a aspectos quantitativos, principalmente quando se trata de um indicador que tem relação direta com a tomada de decisões importantes, como a criação de políticas públicas ou efeitos de responsabilização.

Palavras-chave: IDEB. Qualidade da educação. Discurso. Gestores educacionais.

The Brazilian Primary Education Development Index (IDEB) and the quality education concept: municipal managers' perspective on primary education in the Alto Oeste Potiguar/Brazil

Abstract

In the last decades, public education has become an arena of growing debates about procedures, parameters, guidelines and level of quality education. In this work, we analyze the Basic Education Development Index (IDEB) and its relationship with the quality education, based on the discourses of municipal education leaders in the Alto Oeste Potiguar region – RN/Brazil –, in order to build an explanatory profile about what they define as quality education. Methodologically, this research has a qualitative nature and as a data analysis mechanism we used Michel Foucault's French Discourse Analysis. The results indicate that the discourses of municipal education leaders expose contradictions: sometimes they relate quality education concepts to IDEB, and other times they present other intra and extra-school elements as factors which influence the educational system quality. We warn about the risk of reducing the qualitative factors not incorporated by the index to quantitative aspects, especially when it comes to IDEB, that is directly associated with important decision-making, such as public policy establishment or accountability effects.

Keywords: IDEB. Quality education. Educational leaders.

Introdução

Considerando os documentos legais do país em nível nacional, a exemplo da Constituição Federal, o conceito de qualidade relacionado à educação só vem aparecer em sua última e atual versão, publicada em 1988. A partir de então, documentos, diretrizes e parâmetros educacionais foram criados com vistas a materializar as exigências dos dispositivos oficiais, e os discursos em torno de uma educação de qualidade tornaram-se cada vez mais presentes.

Esse movimento crescente de debates sobre a qualidade da educação brasileira é fruto de dois processos complementares: o primeiro, resultado da democratização do acesso à educação, assegurado pela referida constituição em seu artigo 205, garante não só o acesso, mas também a permanência dos cidadãos nas estruturas escolares; o segundo processo, resultado do

desenvolvimento socioeconômico capitalista e acelerado pelas políticas do estado neoliberal, em sequência do aumento da exigência de mão de obra qualificada, tornou a educação o principal meio de acesso ao mercado que, cada vez mais exigente, pressiona o campo educacional para “preparar” indivíduos que atendam às suas necessidades.

Nesse sentido, esse texto dialogará sobre a relação estabelecida entre o conceito de qualidade da educação, presente nos discursos dos dirigentes municipais de educação da região do Alto Oeste Potiguar, e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Com isso, intentamos construir um perfil sobre o discurso de qualidade educacional que tem pautado a ação das secretarias municipais da região estudada, levando em conta que elas são as responsáveis pela gestão da educação nestas localidades. Ao tentarmos expandir o horizonte acerca da complexidade do fenômeno educativo, não caímos no risco de reduzir a noção de qualidade educacional a um dado metrificável. Dessa forma, conforme propõe pensar Mello e Bertagna (2020), agregamos à perspectiva dos discursos observados um conceito de qualidade educacional socialmente referenciada, sustentado por pesquisadores da área da educação (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015).

Para fundamentar este trabalho, utilizamos os estudos de Beisiegel (2006), Chirinéa e Brandão (2015), que discutem acerca dos processos de expansão, democratização e acesso à educação, bem como de sua influência na concepção de qualidade; Ravitch (2011), que trata sobre os aspectos do sistema norte-americano de avaliação, reconhecido por ser baseado em testagens e em políticas educacionais voltadas para uma educação gerida por um modelo organizacional pautado na ideia de mercado; Brooke e Cunha (2008), que analisam estudos, resultados e pesquisas sobre eficácia escolar; Fernandes (2007) e Figueiredo e Carmo, Maia e Silva (2018), que apresentam as características, os limites e as possibilidades do IDEB.

Em relação aos aspectos metodológicos, este trabalho se sustenta em uma abordagem de pesquisa qualitativa em educação, “[...] caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos” (RICHARDSON, 2012, p. 90). Nesse caso, nos propomos compreender um fenômeno social específico, isto é, o conceito de qualidade educacional, bem como os significados atribuídos pelas secretarias da educação em relação ao fenômeno investigado, o que não nos permite reduzir o foco da pesquisa a dimensões quantificáveis.

O Alto Oeste Potiguar, microrregião do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil, em sua totalidade, engloba 30 municípios. Entretanto, para realização de nosso estudo, fizemos um

recorte metodológico e selecionamos 3 deles, contabilizando um total de 10% do universo geográfico. Desse modo, em função do cumprimento de nosso objetivo, aplicamos um questionário semiestruturado com as secretarias municipais de educação e, no exame dos dados, trabalhamos com a análise de discurso Foucaultiana.

1. Os conceitos de qualidade da educação no Brasil

Os debates em torno da educação, do processo de ensino-aprendizagem e dos mecanismos avaliativos das instituições escolares estão intrinsecamente ligados à ideia de qualidade que se tem da educação. Progressivamente, a busca por essa qualidade tem se tornado objeto de interesse não só dos educadores, mas também da sociedade e de empresas, mídias, organismos internacionais e demais organizações. Todos esses agentes exigem uma educação de qualidade, constituindo, assim, um emaranhado de situações, pressões e interesses nos quais o sistema educacional encontra-se inserido. Essa necessidade e busca gradativa vem se configurando como um fenômeno cada vez mais acentuado entre instituições, empresas e movimentos (não)educacionais, ocasionando, por vezes, uma disputa do que se pode “conceituar” e compreender o que é uma educação de qualidade.

Há que se pensar: por que o ideal “pró-qualidade” está tão presente nos discursos e nas reivindicações sociais? Por que a exigência e a busca por qualidade tornaram-se a marcas registradas da sociedade atual e, em particular, no campo educacional? E, mais importante: o que se considera por qualidade da educação e em que fundamentos esse conceito está assentado?

Em primeiro lugar, é preciso considerar que a exigência por qualidade no processo educativo ganha espaço com o desenvolvimento econômico-industrial e com a ocupação de espaços exclusivos das camadas pobres da sociedade, antes dominados apenas por aqueles com alto poder aquisitivo e cultural. Com o aumento da demanda por mão de obra, da competitividade (típica do mercado) e da exigência por profissionalização, a educação ofertada à camada popular ganha destaque na pauta das políticas educacionais do país nos idos de 1990.

Celso Beisiegel (2006) diz que esse interesse surge com o processo de democratização do acesso à educação no Brasil e com a evolução da sociedade e do mercado:

Enquanto administradores e educadores em geral ainda compreendiam a escola secundária como local de seleção e encaminhamento escolar das “futuras elites” do país [...], amplos segmentos populares das coletividades urbanas já vinham lutando pelo ingresso de seus filhos nesta “estrada real”, isto é, nesse padrão de escolaridade tradicionalmente reservado à formação e à ilustração das minorias dominantes. Esta opção exprimia a reação popular em face das profundas mudanças que vinham marcando a economia e a sociedade na época: crescimento urbano, a

industrialização, a expansão das atividades no comércio e nos serviços – públicos e privados – alteravam a estrutura do mercado de trabalho, criando novas possibilidades de realização pessoal em profissões mais compensadoras do que a ocupação manual nas cidades e no campo. A escola [...] aos olhos da população surgia como o principal caminho de ascensão às novas ocupações (BEISIEGEL, 2006, p. 127-128).

Para muitos segmentos sociais, a ideia de qualidade da educação relaciona-se com a realização pessoal e econômica, que se efetiva por meio do acesso à escola. Do ponto de vista histórico, essa ideia surge com o desenvolvimento industrial e com o processo de migração das áreas rurais ou periféricas para as grandes cidades e centros urbanos, em busca de melhores condições de vida. No Brasil, essa tendência começa a ganhar importância a partir de 1940, o que pressionava os setores políticos a atenderem as exigências do eleitorado. Com o passar das décadas, isso acarretou a expansão do número de escolas em todos os níveis, mesmo que de forma precária. Assim, houve aumento no número de alunos e criação de salas de aula em locais antes reservados para outras necessidades (como galpões), além da contratação de professores sem qualificação ou formação (BEISIEGEL, 2006).

Apesar da dificuldade estrutural no processo de democratização educacional, a ideia de promover qualidade estava ligada à expansão do número de escolas pelo país e ao acesso a essas instituições. Logo, a primeira compreensão do que seria qualidade da educação baseia-se numa dimensão histórica do seu processo.

Com a evolução do sistema educacional, “[...] à medida que se desenvolve o processo de expansão quantitativa e diversificação qualitativa do sistema escolar” (BEISIEGEL, 2006, p. 93), também se aumentam as responsabilidades do Estado, redirecionado a atenção coletiva para a administração do sistema escolar que, em virtude disso, sente-se pressionado a adotar estratégias e desenvolver ações, tais como:

[...] elaboração de regulamentos, propostas de reformas do ensino, em seus diferentes níveis, planos ou programas de ação, criação de novos cargos ou repartições, tentativas de reorganização dos órgãos administrativos. Enquanto importa em diagnósticos da situação do ensino, em seleção e definição de objetivos, em aperfeiçoamento dos recursos institucionais de ação ou em tentativas de estabelecer relações adequadas entre os *meios disponíveis* e os *objetivos previstos*, este conjunto de providências exprime a tendência à racionalização funcional do sistema escolar (BEISIEGEL, 2006, p. 93, grifo do autor).

Frente a essa nova realidade, o Estado teve as suas funções ampliadas, o que levou a burocratização dos serviços, numa tentativa de racionalizar as atividades administrativas do sistema e expandir e controlar o fluxo de escolas criadas, objetivando evoluir em quantidade e não perder em qualidade. Porém, essa tentativa encontrou resistência entre os políticos que, na busca por manter suas posições de poder, encontraram nas reivindicações populares uma forma

de burlar o sistema e exigir a criação de escolas por todo o país, o que levou a um distúrbio entre aquilo que o Estado podia oferecer e o que era reivindicado.

Esse problema não foi exclusivo de nosso país, caso semelhante também ocorreu no sistema educacional norte-americano. De acordo com Ravitch (2011), quando os administradores públicos dos EUA acreditaram que todas as crianças tinham as mesmas possibilidades, oportunidades e iguais condições de acesso à educação (independente de cor, raça, condições econômicas ou posição social), realizaram um movimento de expansão das possibilidades de matrículas escolares, prometendo uma desburocratização da máquina pública, tida como lenta, pesada e ineficaz na condução do sistema educacional. Como resultado, criaram e implantaram o projeto “*No Child Left Behind*” (NCLB) e o princípio da escolha escolar com base nos resultados dos testes padronizados de leitura e matemática.

Prudentemente, neste texto, não registramos essa assertiva em termos comparativos, haja vista as particularidades que cada realidade comporta. A citação e a compreensão do caso americano justificam-se a título de registro, dado o protagonismo mundial que se tem obtido em termos de referência de uma consistente política educacional quando se fala em resultados a partir de avaliações externas. Também é importante apontar as similitudes no que concerne à busca por qualidade nos processos educativos e à oferta da educação sem uma preocupação com as condições em que essa oferta se assenta, gerando a prerrogativa de que essa realidade de precarização do processo educativo, com foco nos números produzidos em termos de atendimento educacional, não é inédita à realidade brasileira.

O Programa do NCLB consiste basicamente em utilizar os resultados dos testes padronizados em larga escala para medir a qualidade das escolas (RAVITCH, 2011). A nota obtida pelas avaliações externas é transformada em escores baseados nos resultados, ou seja, a escola que obtiver maior proficiência nas avaliações de leitura e matemática representaria aquela com melhor qualidade. O princípio da escolha escolar consiste no fato de as famílias terem a possibilidade de matricular seus alunos na escola com melhores escolhas.

Posteriormente, o governo norte-americano cria o programa “Objetivos 2000”, dando autonomia para cada Estado “[...] escrever suas próprias referências, escolher seus próprios testes e ser responsável pelos resultados” (RAVITCH, 2011, p. 35). O resultado foi a criação de currículos estaduais vagos, a fragilização do ensino e a fraude nos testes escolares. Uma vez que cada Estado era responsável pela proficiência dos alunos em leitura e matemática, ele poderia “[...] decidir o que ‘proficiência’ significava” (RAVITCH, 2011, p. 37). Desse modo,

o Estado poderia prontamente baixar o nível exigido para as escolas passarem nos testes, escolher a forma de avaliar e ensinar técnicas para responder às questões avaliativas.

Esse processo é fruto da preocupação exacerbada com os resultados e a necessidade de atingir números mais altos nas avaliações, já que, caso contrário, sanções podem ser aplicadas às instituições, aos gestores e aos professores. Medidas como essas fazem a educação perder o seu real foco, que é o ensino e o currículo coerente, subjugando-a a um modelo de mensuração em si. Como disse Ravitch (2011, p. 132), “Testagem não é um substituto para o currículo e para o ensino. A boa educação não pode ser obtida por uma estratégia de testar as crianças, envergonhar os educadores e fechar as escolas”.

A junção dos dois projetos, o NCLB e o Objetivos 2000, introduziram “[...] uma nova definição de reforma escolar [...], caracterizada pela responsabilização, testes que definiam tudo, tomada de decisão baseada em dados estatísticos, escolha escolar, escolas autônomas, privatização, desregulamentação, pagamento por mérito e competição entre as escolas” (RAVITCH, 2011, p. 37). Isso levou a um processo de exclusão, pois escolas com melhores escores selecionavam os melhores alunos, ao passo que as de menor pontuação ficavam com os alunos menos desenvolvidos, em sua maioria negros, deficientes ou repetentes, levando a uma maior probabilidade de diminuição dos escores e, conseqüentemente, ao fechamento das escolas. Assim, o modelo educacional americano configurou-se em uma escola celetista e precária, atendendo as demandas do mercado financeiro.

No que concerne ao acesso à escola pública por parte de parcela significativa das camadas populares da sociedade, a realidade dos sistemas educacionais brasileiro e norte-americano foi resultado da democratização, e tiveram como consequência uma deficiência no sistema educativo. Em ambos os casos, resguardado suas particularidades, a democratização do acesso à educação ocorreu de forma precária: no primeiro caso, em relação ao conteúdo e à fragilização das avaliações estaduais, levou a piores notas no teste federal; e, no segundo caso, no tocante ao conteúdo, à estrutura e às condições econômicas, ocasionou a precarização do ensino. É importante destacar que a democratização não é a causa de perda na qualidade da educação, mas que a expansão unicamente quantitativa não é suficiente se não for balanceada com ganhos qualitativos.

Os dois casos se enveredaram por caminhos (ora convergentes e ora divergentes) a um discurso comum: de que a escola perdeu qualidade, especialmente a escola pública. A partir de Beisiegel (2006) é possível afirmar que, em primeiro lugar, a ideia de qualidade se dá em uma perspectiva comparativa, pois, a partir dos antigos padrões, busca formular o conceito de

qualidade atual, quando o ensino se dava para minorias elitizadas. Em segundo lugar, o conceito e o discurso de qualidade variam conforme a classe social, dado que

Sob o ponto de vista dos segmentos privilegiados, a qualidade do ensino público efetivamente piorou, nas últimas décadas, no âmbito do processo de sua expansão. [...] Sob a perspectiva das grandes massas subalternas [...] A relação aqui se inverte, pois, à medida que veio conquistando a possibilidade de matrícula, nos diversos degraus da escolaridade, a população passou a contar com serviços antes inacessíveis. (BEISIEGEL, 2006, p. 144).

Baseado nessa afirmativa, é possível perceber que a ideia de qualidade com o foco no acesso ou na permanência não é inferior ou incorreta em relação aos novos estudos que vêm sendo realizados e analisados na busca por novos parâmetros de qualidade. Essa percepção é histórica, pensada em um determinado momento e em uma realidade específica, voltada para necessidades ou interesses particulares.

Em termos de parâmetros, quando se consegue atingir o acesso e a permanência, o foco se volta para outras necessidades e esse processo altera os ideais sobre qualidade. Vale salientar que, apesar dos esforços para superar o desafio da permanência, os problemas da expansão e do acesso ainda persistem, em especial na Educação Infantil e no Ensino Médio brasileiro, como consequência da desigualdade socioeconômica e das sucessivas medidas de contingenciamento de recursos na educação.

Além de Beisiegel (2006), que aborda muito bem as diferentes perspectivas sobre qualidade educacional no Brasil, situando-as historicamente, também encontramos na literatura brasileira as contribuições de que, partindo do reconhecimento da polissemia que envolve a noção de qualidade da educação frente à complexidade do processo educativo, elenca uma série de fatores que contribuem ou auxiliam no desenvolvimento de uma educação de qualidade.

Para além de destacar as condições de acesso e permanência, Dourado, Oliveira e Santos (2007) enfatizam outros aspectos relevantes, como as condições que possibilitam essa permanência e um melhor ensino-aprendizado, que vão

[...] desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas. Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação articula-se as diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e integrante das relações sociais mais amplas (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

Isso implica dizer que, ao falarmos em educação de qualidade, estamos se referindo aos elementos intra escolares e aos fatores extraescolares, que exercem influência no processo educativo e em seus fins. O primeiro diz respeito ao aparato interno da escola e suas nuances,

e o segundo se relaciona aos aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos que afetam de alguma maneira o aprendizado e a qualidade dos processos educativos. Portanto, podemos perceber que a qualidade está muito além da ideia de um modelo ou de um conceito fixo, essa é uma busca constante e perfectível, passível de aperfeiçoamento, transformação e ressignificação.

2. O índice de desenvolvimento da Educação Básica: um indicador de qualidade?

O Brasil passou pela fase do acesso e da permanência, ou seja, o momento da expansão do número de escolas e da busca por garantir que os alunos permaneçam nela. Entretanto, a partir da implementação das duas fases anteriores, surge um novo patamar ou uma outra preocupação: saber se os alunos que estão inseridos na escola estão, de fato, aprendendo.

A constituição de 1988 exige, no seu Título II, Art. 3º, inciso IX, a necessidade de “garantia de padrão de qualidade” na educação; no Título III, Art. 4º, inciso IX, “padrões mínimos de qualidade de ensino [...]”, a partir de insumos que garantam sua implementação; e no Título IV, Art. 8º, inciso VI, o dever da União em assegurar a avaliação nacional de rendimento em todos os níveis educacionais, objetivando “[...] a melhoria da qualidade do ensino”. As ações estabelecidas por esse documento começam a se materializar com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, primeiro ano de sua aplicação, no bojo das reformas neoliberais que gradativamente ganharam forma no Brasil.

O Saeb é um sistema de avaliação externa de larga escala, com o objetivo de avaliar o desempenho dos alunos da Educação Básica brasileira, e é composto por três avaliações de larga escala: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A partir das médias de desempenho dos estudantes obtidas pelos dados das avaliações em larga escala e das taxas de aprovação disponibilizadas pelo Censo Escolar, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) faz a junção destes dois indicadores educacionais (de qualidade?) e cria o IDEB.

Semelhante aos moldes do NCLB, o objetivo do IDEB é avaliar as escolas do país com base no que eles consideram como “indicadores” de qualidade. São eles: “[...] a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio)” (FERNANDES, 2007, p. 7). Em linguagem simples, o

IDEB precisa que os alunos permaneçam na escola (fluxo) e sejam aprovados no fim do ano (desempenho/proficiência) para definir se uma escola é de qualidade ou não.

A fórmula utilizada para realizar o cálculo do IDEB é: $IDEB_j = f(N_j, T_j)$. “ j ” representa a unidade de ensino que está sendo avaliada, logo, “ $IDEB_j$ ” é o IDEB de determinada unidade, e esse é dado em função “ f ” de “ N_j ”, que representa a proficiência que se espera ser atingida pelo aluno em dada instituição; e “ T_j ” representa o tempo ideal que se espera ser concluído pelo aluno da unidade escolar. O cálculo é feito com base na nota obtida em função do tempo de estudo do aluno na escola. “As justificativas acima têm em comum o fato de que enquanto a reprovação depende do desempenho obtido pelos alunos também ela afeta esse desempenho” (FERNANDES, 2007, p. 11).

Nesses moldes, se um aluno possui altas taxas de proficiência (N), mas possui altas taxas de reprovação, evasão ou repetência, há uma incoerência em relação à nota do fluxo escolar. Assim, o cálculo eleva o “ T_j ” e o índice diminui, mesmo com a boa taxa de aprovação. O inverso também se aplica: quando o aluno não possui taxa de evasão ou repetência, mas possui baixo índice de proficiência, a média tende a diminuir. O ideal é que os alunos permaneçam na escola e tirem boas notas, o que para o Índice indicaria que a escola é de qualidade.

É importante destacar que desde a criação e a implementação, o Saeb passou por inúmeras modificações no que tange aos seus “[...] objetivos, instrumentos, séries avaliadas, conhecimentos aferidos, técnicas de análise dos dados, quantidade de participantes, entre outras” (SILVA; ANDRIOLA, 2023, p. 5). Essas mudanças podem ser verificadas por meio das portarias n. 1.795, de 1994, Portaria do MEC n. 931, de 2005, Portaria n. 482, de 2013, Portaria n. 366, de 2019, Portaria n. 271, de 22 de 2019 e a Portaria n. 10, de 2021.

As principais mudanças vão desde a inclusão de novos sistemas de avaliação, ampliação dos níveis de ensino a serem avaliados, redução do tempo de aplicação periódica (de dois anos para um ano), até a adequação do sistema de avaliação à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), como é o caso da portaria n. 10, de 2021, citada anteriormente. Dado o exposto, Silva e Andriola (2023, p. 7) afirmam que “[...] no decurso da década de 2020, a perspectiva é que o Saeb seja usado como um dos critérios adotados pelo Novo Fundeb (Lei n. 14.113, 2020) para distribuição de parte de seus recursos a estados e municípios.”

Algumas críticas são levantadas ao IDEB. A primeira relaciona-se ao questionamento da (in)capacidade do índice em aferir a qualidade das escolas públicas, uma vez que “A análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica” pois “[...] são diversos

os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo [...]” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 7).

Os indicadores de qualidade do Índice estão focados apenas nas disciplinas de Português e Matemática e nas taxas de reprovação, o que, a nosso ver, não são suficientes para avaliar a complexidade do processo educativo, considerando suas singularidades e particularidades, haja visto que o IDEB é um dos principais meios para a formulação de políticas públicas. Além disso, corroboramos com a afirmativa de Fernandes (2007, p. 7), quando explica que, através das profundas mudanças ocorridas na sociedade, “Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço [...]”.

A segunda crítica diz respeito ao aspecto prático e utilitário do índice, ou seja, os resultados do IDEB são disponibilizados apenas ao final de cada ano letivo, o que impossibilita, durante o processo, tomada de decisões que visem a melhoria dos resultados dos alunos avaliados. Machado (2012, p. 74) argumenta que “[...] o uso dos resultados ‘por parte dos gestores é escasso ou inexistente’, e que os responsáveis pelas iniciativas reconhecem que ‘as escolas têm dificuldade até mesmo de ler e compreender os resultados produzidos’”.

Outra crítica faz menção ao fato de que o IDEB não contempla o Nível Socioeconômico (NSE) dos alunos avaliados, fator que influencia, direta ou indiretamente, em sua aprendizagem, pois engloba a ocupação, a renda, o capital cultural e a escolaridade do aluno e de sua família (SOUZA, 2007; BROOKE; CUNHA, 2011; ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013). Para Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 14),

[...] o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet, a escolarização dos pais, os hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares, dentre outras, interferem significativamente no desempenho escolar e no sucesso dos alunos.

Em concordância com essa afirmativa, Chirinéa e Brandão (2015, p. 473) ainda destaca outros aspectos importantes, além do NSE, tais como: “[...] formação docente; valorização do magistério; condições materiais e imateriais de trabalho; gestão escolar; infraestrutura da escola, e insumos [...]”. Os autores, desse modo, enfatizam não somente os aspectos materiais, também indispensáveis ao bom funcionamento da escola, mas também fatores que constituem a própria cultura organizacional escolar.

Já em relação à aferição da proficiência com base nos testes padronizados, o problema apontado pela literatura está no próprio teste. Segundo Almeida, Dalben e Freitas (2013, p. 1162) “[...] diferentes formas de medir levam a resultados diferentes [...]”, e isso dependerá da

intenção e dos objetivos da avaliação. No caso das avaliações do Saeb, o sistema é mensurado em que medida as escolas se aproximam da matriz avaliativa, e não no que as escolas estão de fato fazendo (SOUZA, 1995).

Ravitch (2011) também faz um alerta para a imprecisão dos testes padronizados, como os erros técnicos de pontuação na elaboração do documento, as questões objetivas mal escritas e passíveis de múltiplas interpretações, além dos fatores externos que podem influenciar no resultado, como uma alimentação regular, um boa noite de sono e preparo psicológico. A autora alerta para os riscos da exclusiva utilização dessas avaliações para a tomada de decisões importantes e aponta para uma necessidade de realizá-la em conjunto com outros indicadores de performance estudantil.

Os resultados e os relatórios do modelo avaliativo do IDEB divulgados pelo INEP e pela mídia operam, na visão de Mello e Bertagna (2020), como moduladores, redirecionando a visão de qualidade aos padrões de proficiência e permanência, ou, dito de outra forma “[...] infla artificialmente a magnitude do IDEB” (FIGUEIREDO; CARMO; MAIA; SILVA, 2018, 567), estabelecendo direta ou indiretamente *rankings* entre as escolas.

O próprio investimento direcionado às escolas com base nas notas obtidas pelos exames padronizados se configuram como um mecanismo de pressão para os agentes educacionais e suas escolas. Quando baixas notas significarem investimentos de assistência, isso pode levar os diretores escolares a diminuir propositalmente as suas notas nas avaliações, ou, ao contrário, buscarem burlar o sistema e as elevarem, quando a bonificação refletir nas melhores notas e não nas piores.

Todas as críticas levantadas ao IDEB têm levado gestores, educadores, políticos e formuladores de políticas públicas a buscarem outros caminhos para resolverem as lacunas e os problemas que o IDEB não é capaz de solucionar. Essa empreitada resultou na criação de testes estaduais e municipais com vistas a melhores resultados e ações rápidas na realidade local, como o desenvolvimento de projetos e o fortalecimento do currículo em virtude do sucesso e da eficácia escolar. Cada ação reflete a concepção de qualidade que os gestores possuem. Nesse sentido, em nosso trabalho, analisamos as concepções de 3 dirigentes municipais de educação da região do Alto Oeste Potiguar.

3. O IDEB na região do Alto Oeste Potiguar e os discursos dos dirigentes municipais de ensino

Os municípios que são foco desta pesquisa estão localizados no Alto Oeste Potiguar, microrregião do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil, englobando um total de 30 dos 167 municípios do Nordeste brasileiro. Os dados utilizados para contextualizar os aspectos dos municípios estudados em nossa pesquisa foram retirados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, no qual observamos as seguintes variáveis: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a vulnerabilidade social e a educação. Esses três fatores permitem traçar um perfil, mesmo que inicial, dos aspectos socioeconômicos e educacionais de cada região, bem como averiguar sua relação com o IDEB.

Para a preservação da identidade dos municípios pesquisados, utilizamos os nomes município 1, município 2, município 3, município 4 e município 5 como método de designação. Quanto aos respectivos secretários das municipalidades, substituímos município por secretário, e a numeração foi escolhida de acordo com a ordem alfabética dos municípios.

Como critérios para escolha dos municípios, delimitamos: (i) estarem geograficamente próximos à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/UERN; (ii) terem sido avaliadas pelo IDEB em sua última aferição, no ano de 2017; (iii) os municípios ofertarem o Ensino Fundamental completo; e (iv) possuírem secretarias de educação com organização administrativa independentes da rede estadual, assimilando-se à organização de um sistema municipal de educação.

3.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano é um instrumento de medida do desenvolvimento humano de uma determinada região e é composto pela junção de três indicadores sociais: renda, saúde e educação. A renda per capita é calculada através do Produto Interno Bruto (PIB); se utiliza como parâmetro para o cálculo da saúde a média de vida da população; e para medida da educação, se é utilizado a média de anos de escolaridade das crianças em idade de iniciar os estudos e a média da educação dos adultos, a partir dos 25 anos.

Os números referentes à porcentagem de alunos frequentando a escola variam entre: 85% e 100%, para crianças de 5 a 6 anos; 85% e 95%, para adolescentes de 11 a 13; e 43% a 57%, para jovens de 15 a 17 anos. Em todos os municípios, o número de jovens de 15 a 17 anos é menor que as faixas etárias anteriores (, assim como os de 19 a 20 anos é sempre menor que todos os demais (de 15 a 17 anos; de 11 a 13 anos; e de 5 a 6 anos). Nesse sentido, ao analisarmos a porcentagem de alunos que ingressam na educação básica e os números

decrecentes de acordo com a faixa etária, percebemos que houve um aumento no acesso, mas um decréscimo na permanência dos alunos na escola.

É possível que, por considerarem esses dados, muitos municípios que tiveram a aferição da nota da 8.^a série (9.^o ano) realizada, possuem metas menores para esse nível de escolaridade do que os alunos da 4.^a série (5.^o ano), como é o caso dos municípios 1, 3 e 4.

Observamos uma relação entre o IDH e as notas das aferições do IDEB, na medida em que o município 3, por exemplo, que possui o maior IDH, apresenta a segunda maior nota na última aferição, mesmo não tendo atingido a meta do Índice para aquele ano; e o município 5, na segunda posição em IDH, obteve a terceira melhor nota, alcançando a meta proposta, assim como o município 2, terceiro em IDH, que também alcançou a meta para o ano de 2017.

3.2. Vulnerabilidade social

A vulnerabilidade social está relacionada às deficiências, às vulnerabilidades e às dificuldades socioeconômicas e educacionais dos municípios. Os dados dessa categoria dizem respeito à taxa de mortalidade infantil, número de crianças fora da escola, nível social, econômico e educacional da família, fatores que podem influenciar diretamente na atuação dos alunos na escola.

Com relação às desigualdades econômicas dos municípios, como, por exemplo, o número de pobreza ou de crianças em situação de extrema pobreza, os índices vêm caindo gradativamente em quase todos os casos, entre os anos de 1991 e 2000, com exceção do município 1, onde houve um acréscimo tanto no número de crianças em extrema pobreza quanto nas pessoas suscetíveis à pobreza. De 2000 a 2010, a diminuição ocorreu em todos os municípios, mas a maior delas ocorreu entre os anos de 2000 e 2010.

O número de pessoas com mais de 18 anos sem o Fundamental completo também vem diminuindo durante as duas últimas décadas. Isso deve-se ao aumento da possibilidade de acesso à escola e ao avanço do número de políticas públicas que visam garantir a universalização do acesso à educação e a melhoria da qualidade nesses espaços, não apenas para as pessoas em idade escolar, como para os diferentes níveis e modalidades.

Em contrapartida, um número que merece destaque é aquele que faz menção à porcentagem de mães sem o Ensino Fundamental completo, com filhos menores de idade e chefes de família. Dentre os municípios estudados, apenas o de número 1 apresentou um decréscimo; nos municípios 2, 3, 4 e 5 esse número aumentou, dentre os quais um deles teve o registro de um aumento de quase 33%.

O dado mais preocupante está relacionado ao número de crianças fora da escola. Mesmo havendo uma redução desde os anos 2000, o número de crianças de 0 a 5 anos sem frequentar o Ensino Básico é o maior, a porcentagem dos cinco municípios está entre 47% e 50% de crianças que não estão na escola. Possivelmente, isso é resultado da recente inserção de crianças em idade mínima nas creches, da gradual adaptação dos municípios com a criação de creches suficientes, e da colaboração dos pais ao colocarem seus filhos na escola, já que na faixa etária de 6 a 14 anos esse número é muito menor, como, por exemplo, o caso de 2010, com apenas 1%, e número máximo de quase 5%.

3.3. Educação

Com relação à educação, o índice do Atlas social apresenta o número de alunos (por faixa etária) que frequentam a escola. Na faixa de 5 a 6 anos, o número de crianças na escola; de 11 a 13 anos, a proporção de alunos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental; de 15 a 17 anos, a quantidade de jovens com o Ensino Fundamental completo, e de 19 a 20 anos, o número de jovens com o Ensino Médio completo.

Os municípios 2, 3 e 4 possuem um decréscimo gradual no número de alunos frequentando a escola, conforme a idade e o grau de escolaridade. Ou seja, nos níveis mais baixos com crianças em idade escolar de 5 a 6 anos ou de 11 a 13 anos, por exemplo, o número de crianças na escola é maior; já nos níveis mais altos, como no último ciclo do Fundamental e Médio, o número de alunos concluindo essas etapas de ensino é bem menor. Nos municípios 1 e 3, a situação é parecida, com exceção de uma pequena variação no número de jovens de 11 a 13 anos, maior do que o número de alunos de 5 a 6 anos, mas ambos são maiores que as demais faixas etárias, que tendem a diminuir.

Ao analisar a relação dos indicadores sociais com as notas da última aferição em 2017, outro dado que parece ter influência direta na nota do IDEB é o número de habitantes de cada região. Nas regiões onde o número de habitantes é menor do que 5 mil, como é o caso dos municípios 1, 2, 4 e 5, o resultado alcançou o esperado, dado que, ao longo de cada ano de aferição, os municípios conseguiram atingir a média estimada pelo índice (entre 4 e 6 vezes na 4.^a série (5.^o ano)).

Por um lado, isso pode significar que, onde o número de pessoas frequentando a escola é menor, há um melhor controle do ensino pela quantidade; por outro lado, em lugares onde a população ultrapassa 20 mil habitantes, como é o caso do município 3, pode haver maior dificuldade em aplicar um direcionamento efetivo do Índice à todas as escolas da rede municipal

de ensino. No caso brasileiro, em que, nas últimas décadas, houve um grande aumento no número de escolas e acesso, como mostramos em discussões anteriores, houve também dificuldade em melhorar a qualidade do ensino nesses espaços.

3.4 O IDEB e o discurso dos dirigentes municipais de educação

Agora analisaremos o conceito de qualidade da educação na perspectiva das secretarias municipais em relação à qualidade traduzida pelo índice do IDEB. Inicialmente, a proposta era estudar as(os) 5 secretarias(os) municipais de educação do Alto Oeste Potiguar, contudo, apenas 3 delas responderam ao nosso questionário, apesar das várias tentativas de contato e convite para cooperação com nosso trabalho. Desse modo, tendo em vista que apenas 3 delas aceitaram participar de nossa pesquisa, as designamos por Secretaria 1, Secretaria 2 e Secretaria 3.

A análise dos dados obtidos através dos questionários será realizada mediante a Análise do Discurso (AD) francesa de Michel Foucault. A teoria foucaultiana de análise do discurso reside no princípio da descontinuidade dos fatos históricos, em contradição à ideia de linearidade.

Foucault busca analisar a irrupção ou o “por quê” de determinado fato, conceito, discurso ou enunciado. Ele procura entender como, por exemplo, os discursos surgem em um momento específico, quais as suas bases, os saberes que o sustentam, a sua materialidade histórica, as instituições, as relações de poder e saber que fundamentam e os caracterizam como uma verdade. Para Foucault:

É preciso estar pronto para acolher cada momento do discurso em sua irrupção de acontecimentos, nessa pontualidade em que aparece e nessa dispersão temporal que lhe permite ser repetido, sabido, esquecido, transformado [...]. Não é preciso remeter o discurso à longínqua presença da origem; é preciso tratá-lo no jogo de sua instância (FOUCAULT, 2019, p. 31).

A partir das falas dos sujeitos da pesquisa, é preciso “[...] encontrar, além dos próprios enunciados, a intenção do sujeito falante, sua atividade consciente, o que ele quis dizer, ou ainda o jogo inconsciente que emergiu involuntariamente do que disse” (FOUCAULT, 2019, p. 31).

As três participantes possuem perfis profissionais distintos: a Secretária 1 encontra-se na faixa etária entre 35 e 45 anos, e atua como gestora do município há 2 anos; a Secretária 2 está na faixa entre 45 e 55 anos, e está no cargo de secretária de educação entre 2 e 4 anos; a Secretária 3 tem mais de 55 anos e se encontra no cargo há mais de 4 anos, coincidentemente, o tempo no cargo é crescente de acordo com a idade. Além disso, todas chegaram ao cargo através de indicação política (sendo duas pertencentes ao quadro de servidores do município), e possuem nível de formação profissional de especialização.

Através de suas respostas, às secretárias 1 e 2 destacam enunciados que caracterizam o IDEB enquanto um aferidor de qualidade. Para a Secretária 1, o IDEB “*É um indicador nacional que possibilita o **monitoramento da qualidade** da educação da população a partir da aplicação da Prova Brasil que objetiva **medir a qualidade** do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.* Do mesmo modo, a Secretária 2 associa o IDEB à qualidade, para ela, “*O IDEB é um diagnóstico que **apresenta a qualidade** do ensino nas redes de ensino nos aspectos do rendimento e do aprendizado*”. Já para Secretária 3, é por meio das avaliações externas que “[...] *é possível acompanhar como o país, os estados, os municípios estão avançando ou não em suas aprendizagens ou se aproximando da **qualidade da educação** que é um direito de todos*”.

Os enunciados das 3 secretarias acerca do IDEB demonstram uma formação discursiva que evidencia a relação direta estabelecida entre os resultados aferidos e a qualidade educacional do município, reduzindo, assim, os fatores de rendimento e a aprendizagem aos números apresentados pelos indicadores. Suas concepções vão de encontro à principal crítica levantada ao IDEB: reduzir a ideia de qualidade ao que é mensurado neste modelo de avaliação.

A Secretária 3 é enfática no que se refere à importância do IDEB, pois considera-o enquanto um bom instrumento para avaliar as escolas e analisa-o de forma positiva enquanto avaliador, embora diga não haver nenhum trabalho da secretaria do seu município voltado para atender as demandas do IDEB. Mais uma vez, sua fala denota satisfação quanto aos critérios de mensuração estabelecidos.

Para Foucault, os discursos tidos como verdades, quando apoiados “[...] sobre um suporte e uma distribuição institucional, tendem a exercer sobre os outros discursos [...] uma espécie de pressão e como um poder de coerção” (FOUCAULT, 2014, p. 17).

Os sistemas institucionais nos quais se apoia o discurso da secretária 3 encontram-se nos órgãos responsáveis pelo IDEB, isto é, o INEP, as instituições e as instâncias governamentais que o regularizam e o colocam em prática, ocupando uma posição de poder que os permitem pronunciar tais discursos, como, por exemplo, o PNE, a Constituição Federal e o Ministério da Educação. Enquanto sujeito de posição hierárquica inferior do sistema, essa secretária internaliza a ideia de IDEB como avaliador de qualidade, apto a ser aplicado às escolas, e torna-se sujeito desse discurso.

Semelhantemente, a Secretária 2 também se encontra enquanto sujeito desse discurso ao relatar que: “*O IDEB como um indicador nacional precisa de novas diretrizes operacionais*

e conceituais de avaliação que visem à **melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem** e não apenas medir a qualidade do aprendizado nacional”.

Esse enunciado denota a preocupação da Secretária 2 quanto à melhoria desse instrumento de avaliação em respeito aos dois indicadores defendidos pelo IDEB: fluxo escolar e pontuação nos exames. Ela reafirma seu posicionamento ao conceber o IDEB enquanto fator de mensuração de qualidade, embora teça uma crítica ao fator meramente operacional e pouco prático de melhoria desses dois aspectos.

Por considerarem os efeitos do Índice de forma dual, com relação à sua capacidade de avaliar as escolas, as Secretarias 1 e 2 possuem a mesma formação discursiva. A secretária 1 diz que o IDEB “É um indicador que tem pontos **positivos e negativos**. É um instrumento que precisa ser aperfeiçoado e que novos elementos possam ser incorporados ao sistema de avaliação”. Ela reconhece a insuficiência dos fatores do índice, mas não apresenta quais “outros elementos” podem ser incorporados. Na concepção da Secretária 2, “Se o resultado independente de ser bom ou não for analisado, estudado, sistematizado para traçar as metas, planos de trabalho, será positivo. Se for usado para punir, premiar, expor os resultados para que se tenha um olhar diferenciado, privilegiado isso é negativo”.

Dois pontos precisam ser destacados em suas falas: o primeiro fator é o ranqueamento, citado pela Secretária 2, que pode ser causado pelo efeito das notas do Índice, e o segundo fator são as sanções e as premiações que podem advir desse sistema. Ravitch (2011), em seu livro “Vida e morte do grande sistema escolar Americano”, mostra o efeito causado pela implementação de medidas de testagem, como a competição entre escolas, a responsabilização de professores, gestores, escolas e, conseqüentemente, as premiações e as sanções, o que ocasionou o fechamento de escolas e demissões de diversos atores do campo educacional. Nesse sentido, a Secretária 2 demonstra estar ciente desse risco, apesar de, no Brasil, esta ser uma realidade pouco presente, assim como no seu município, onde não há o efeito de responsabilização, sanções ou bonificações.

Ainda assim, a Secretária 2 enuncia que esse modelo de avaliação “[...] sinaliza se estamos próximos ou distantes do objetivo que consideramos ideal para uma **educação de qualidade**”. Nesse caso, para além da ligação entre os resultados do IDEB e o ideal de uma educação de qualidade, o foco se volta para o “consideramos”, dito no enunciado acima, que, a nosso ver, demonstra uma aceitação do discurso de qualidade dos órgãos responsáveis pelo IDEB, pois o ideal de qualidade é sinalizado, como dito por ela, pelos resultados da avaliação do IDEB.

É interessante observar que os fatores idade e tempo de atuação têm alguma influência em suas concepções. As secretárias mais novas em idade e em tempo de atuação no cargo (1 e 2) demonstram ter ciência quanto aos aspectos positivos e negativos do IDEB, já a Secretária 3, com mais idade e tempo no cargo de secretária, diz considerá-lo positivo, sem avaliar nenhuma irregularidade. É possível perceber sua satisfação quanto ao índice se considerarmos o discurso em relação às práticas que considera como fatores de perda de qualidade (“*Falta de interesses dos alunos, falta de acompanhamento das famílias*”), em contrapartida, as práticas para elevar a qualidade são “*Estimular o hábito da escrita e da leitura, sempre ocorrem aulas no contraturno, atividades extracurriculares*”. Ou seja, os enunciados dessa secretária reverberam práticas que consideram o aluno e a família como realidades que ocasionam a perda de qualidade, mas apoia o reforço de ações que melhorem os indicadores do IDEB.

O discurso da Secretária 3 remete à prática discursiva de uma geração que viveu uma época em que a ordem e a disciplina eram sinônimos de boa qualidade. Nesse modelo, a boa escola era aquela onde prevalecia o respeito aos professores e a disciplina. Contudo, não queremos afirmar que há uma defesa incontestada da Secretária 3 por um modelo de escola hierárquico e baseado na disciplina, mas, antes de tudo, evidenciar que embora o discurso seja atualizado, ele ainda mantém os rastros de uma prática discursiva aparentemente superada.

Em relação às Secretárias 1 e 2, elas possuem uma visão mais diversificada e multifacetada quanto às práticas que ocasionam uma melhoria na qualidade da educação de seus municípios. A Secretária 1 liga a melhoria da qualidade educacional às ações do município, através do desenvolvimento de programas educacionais do governo, a exemplo do “*Novo Mais Educação, Mais Alfabetização, Tempo de Aprender*”, além de projetos educativos realizados na escola, não comentados por ela. Também argumenta que a “*Distorção Idade-série, a indisciplina e evasão escolar*” são condições de perda de qualidade.

O discurso da Secretária 1 é similar ao da Secretária 3, pois também considera os enunciados sobre fatores de perda de qualidade que refletem nos dados considerados pelo IDEB, já que distorção idade-série é um dos indicadores que reduz a média do fluxo escolar, provocado pela repetência, reprovação ou desistência do aluno.

Quanto à indisciplina, esse aspecto pode ser considerado como fator de reprovação e repetência ou ter consequências nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática, podendo se desdobrar em mais um motivo de preocupação.

A Secretária 2 atribui os seguintes fatores como responsáveis pela melhoria educacional:

[...] valorização do magistério, por isso garantimos o Piso Nacional com o reajuste anual, pagamento da folha em dia, formação continuada para professores, gestores e

supervisores, planejamento semanal na escola, merenda e transporte escolar, reformas nas escolas, incentivo para organização dos conselhos escolares e de classe, como também, as parcerias com as outras Secretarias (Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e demais) Instituições (UERN, UFERSA, outras) na busca de aprimorar sempre mais a qualidade do nosso trabalho.

Constatamos que a Secretária 2 tem conhecimento dos múltiplos fatores que se configuram no campo educacional e que interferem de forma positiva ou negativa na educação do município, ao citar elementos aquém dos meramente mensuráveis. Nas palavras dela:

[...] a qualidade da educação/escola não se resume apenas ao resultado do indicador. Para termos qualidade, é necessário, currículo, planejamento, metas claras, professores comprometidos com um ensino que assegure que todos aprendam um ambiente adequado e favorável ao desenvolvimento e aprendizado de todos.

O discurso da Secretária 2 vai de encontro ao que defende Dourado, Oliveira e Santos (2007) sobre a necessidade de levar em consideração fatores internos e externos à escola, como condições de trabalho, ensino e valorização profissional, gestão escolar democrática e participação social, insumos, determinantes socioeconômicos e culturais dos alunos e da comunidade, questões econômicas e políticas públicas de qualidade. Todos esses fatores interferem e são igualmente necessários para um melhor desenvolvimento qualitativo no âmbito educativo.

Sobre o impacto das notas para as escolas e o município, a secretária 3 diz ser “[...] um ‘grande mobilizador’ de ações na educação, impulsionando transformações no interior das escolas e nas ações políticas educacionais do município”. A Secretária 3 apresenta ideias vagas e sem explicações concisas, pois não é possível saber quais ações são mobilizadas ou que transformações são feitas nas escolas.

No que se refere ao enunciado da Secretária 1, o que chama atenção é que, segundo ela, o IDEB serve como um processo de avaliação das ações administrativas, educacionais e pedagógicas da escola, enquanto que “[...] em relação ao município é um dado [...] para se avaliar a qualidade da educação, e, sobretudo, pensar/criar mecanismos para melhorias nas escolas em que a rede é avaliada pelo IDEB”.

O discurso da Secretária 1 atribui duas funções diferentes para uma mesma questão, porquanto considera que a função do IDEB para os professores e os agentes educacionais é pedagógica, a partir de “[...] avaliação dos pontos positivos e negativos sobre as avaliações, planejamentos e, sobretudo, repensar sobre a gestão escolar (revendo ações do pedagógico e administrativo) das unidades de ensino [...]”, enquanto que, para o município, a função é de mensuração dos resultados, já que avalia a qualidade da educação.

Considerando sua posição enquanto secretária municipal de educação, ela vivencia as duas realidades: a educacional, que busca melhorias para o ensino através dos resultados, e a do município em geral, que busca destacar-se pelas notas boas em testes e apresentar as “melhorias de qualidade” (seja por questões de interesse e estratégia política, ou não).

Em relação à função pedagógica da avaliação do processo educacional, a Secretária 2 compartilha a mesma visão que a 1, para ela, a avaliação:

[...] permite que façamos uma análise dos trabalhos educacionais desenvolvidos ao longo dos anos. Mostra que algumas escolas estão bem planejadas em suas metas, objetivos e ações e que outras ainda necessitam identificar os problemas existentes e, por conseguinte, redimensionar suas práticas pedagógicas.

Em alguns momentos dos seus discursos, embora todas as secretárias estabeleçam, direta ou indiretamente, uma relação entre o IDEB enquanto medidor, mensurador, monitorador ou sinalizador de qualidade da educação, elas também apresentam, principalmente as Secretárias 1 e 2 (mais novas no cargo e em idade), aspectos que superam os meros dados do Índice. Retirados de seus discursos, citamos: a questão profissional e pedagógica, a formação continuada, o planejamento e os métodos de ensino, o currículo com conteúdo bem definido, o foco em projetos político pedagógicos estruturados e com metas claras, os aspectos estruturais e de funcionamento da escola, a participação da comunidade educacional nas ações e nas decisões, e as condições básicas de acesso e permanência na escola através de garantias essenciais, como merenda e transporte escolar.

Diante disso, atestamos que, no momento, a realidade educacional dos municípios pesquisados encontra-se diante de dois discursos voltados à qualidade educacional: o primeiro sustenta-se na ideia de qualidade em relação à capacidade mensurável de um índice, capaz de definir planos, metas e estratégias para a aplicação de políticas públicas e, assim, promover o desenvolvimento da educação; e o segundo é resultado de um movimento que busca descortinar a rede complexa que está por trás da ação e do ato educativo, revelando a polissemia que envolve o esforço pela qualidade educacional.

Conclusão

Neste trabalho, buscamos analisar os discursos das secretarias de educação de 3 municípios da região do Alto Oeste Potiguar, numa tentativa de compreender a relação que elas estabelecem entre o IDEB e a ideia de qualidade. Para tanto, buscamos compreender o conceito de qualidade atribuído ao campo educacional no Brasil, suas modificações e (re)significações,

que se encontra muito atrelado, principalmente, ao processo de democratização, ao crescimento do capitalismo e, conseqüentemente, à avaliação.

Em seguida, refletimos sobre a relação entre o modelo de avaliação do Brasil e o sistema norte-americano de testagem. Com vistas a atingir o objetivo desta pesquisa, nesse momento, alertamos para os possíveis riscos de se basear a ideia de qualidade educacional em um modelo pautado na lógica de mercado e de responsabilização, revelado nos dois indicadores fomentados pelas políticas atuais do ministério da educação do nosso país.

Por conseguinte, apresentamos alguns dos marcos basilares para o favorecimento da criação do IDEB e, em seguida, explicitamos as bases desse indicador educacional, que se dá através das médias obtidas pelo Censo Escolar e pelas avaliações em larga escala que compõem o Saeb – a Anresc, a Aneb e a ANA. A partir disso, refletimos acerca da sua definição enquanto indicador/avaliador de qualidade das escolas, apresentando algumas das críticas levantadas a esse sistema avaliativo e suas conseqüências.

Finalmente, à luz dos referenciais teóricos utilizados e da análise dos discursos das secretarias municipais de educação, compreendemos que as Secretárias 1, 2 e 3 atribuem ao IDEB a função de aferidor de qualidade. Entretanto, não se reduzem somente a ele quando se referem às suas práticas, revelando uma dualidade presente em um mesmo discurso, resultado da presença de práticas discursivas (ora convergentes e ora divergentes) ou até mesmo contraditórias em relação ao índice, e que permeiam o campo educacional.

Concluimos que o IDEB enquanto indicador sintético é efetivo quando se trata de avaliar aquilo que ele se propõe, ou seja, a evasão e a média dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, já que suas informações e resultados se baseiam em dados quantitativos e de larga escala. Entretanto, isso não significa que esses dois indicadores, por si só, sejam capazes de qualificar um campo tão complexo, como o educacional, movido por vários fatores, agentes, forças e realidades, conforme buscamos apresentar e que está reforçado nos discursos das secretárias de educação. Desse modo, apesar de a narrativa oficial justificar o IDEB como responsável por mensurar a qualidade da educação brasileira, na prática, esse indicador reduz a avaliação somente à evasão e à proficiência em testes estandardizados.

Ao afirmá-los enquanto fatores de qualidade, esses indicadores reduzem as práticas e os processos educacionais a um método quantificável, e desconsidera outros aspectos relevantes e qualitativos. É notório, a partir das análises produzidas, que essas conseqüências já podem ser percebidas nos discursos e nas práticas discursivas das secretarias de educação, quando relacionam a qualidade ao IDEB ou quando descrevem suas práticas. Essas concepções e

práticas em nível local podem influenciar na tomada de decisões em nível nacional, como na formulação de políticas educacionais e investimentos. Nesse sentido, é necessário que as secretarias de educação tomem conhecimento sobre as possíveis consequências dos seus discursos e práticas, para então granjear novos rumos em busca de uma qualidade educacional socialmente referenciada no Brasil.

Referências

- ALMEIDA, L. C.; DALBEN, Adilson, FREITAS, Luiz Carlos de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas. v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013.
- BEISIEGEL, C. de R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 1988
- BROOKE, N.; CUNHA, M. A. de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *In*: FUNDAÇÃO VITOR CIVITA. **Estudos & pesquisas educacionais**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.
- CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. da F. Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, 2015.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- FIGUEIREDO, D.; CARMO, E.; MAIA, R.; SILVA, L. Os cavalos também caem: tratado das inconsistências do IDEB. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 552-572, 2018.
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2019.
- FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- INEP. **IDEB**: resultados e metas. Brasília. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.
- MACHADO, C. Avaliação Externa e Gestão Escolar: reflexões sobre o uso dos resultados. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 70-82, jan./jun. 2012.

- MELLO, L. R. de; BERTAGNA, R. H. Tensões do SAEB e do IDEB para a educação de qualidade como direito. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 58, n. 58, p. 1-24, e-20950, 2020.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA -instituto de pesquisa econômica e aplicada; Fundação João Pinheiro. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil**, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.
- PORTARIA n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994. (1994). Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- PORTARIA n. 10, de 8 de janeiro de 2021. (2021). Estabelece parâmetros e fixa diretrizes gerais para implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- PORTARIA n. 101, de 15 de fevereiro de 2000. (2000). Dispõe sobre a Instituição do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Spaece. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE.
- PORTARIA n. 271, de 22 de março de 2019. (2019). Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- PORTARIA n. 366, de 29 de abril de 2019. (2019). Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- PORTARIA n. 482, de 7 de junho de 2013. (2013). Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- PORTARIA n. 931, de 21 de março de 2005. (2005). Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- SILVA, A. B. da; ANDRIOLA, W. B. Avaliações da educação básica em municipalidades do Ceará: 30 anos de história. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 34, p. 1-23, 2023.
- SOUZA, Â. R. de. As relações entre os resultados da avaliação e os modelos de gestão escolar. **Intermeio**, Campo Grande, v. 13, n. 25, p. ,64-81, 1995.

Autores

Marcos Barbosa de Aquino

Licenciada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Bolsista não remunerado do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação científica (PIBIC)
mbarbosaq79@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0002-4374-6497>

Ciclene Alves da Silva

Graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
Mestre em Educação pela Universidade Federal da Paraíba
Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco
Professora Adjunta IV da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
Professora do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UERN
Linha de pesquisa na área da gestão da educação, problematizando a escola pública brasileira
ciclenealves@uern.br
<https://orcid.org/0000-0002-2704-5415>

Como citar o artigo:

AQUINO, M. B; SILVA, C. A.. O IDEB e o conceito de qualidade da educação: perspectivas dos gestores municipais da educação básica no Alto Oeste Potiguar/Brasil. **Revista Paradigma**, Vol. XLIV, Edição Temática Nro. 4: Políticas Educacionais em Tiempos de Mercantilización, Sept. de 2023 / 438 – 462. DOI: