

**POLÍTICAS DE  
EDUCAÇÃO BÁSICA,  
AVALIAÇÕES DE SISTEMAS  
E FINANCIAMENTO**

**Allan Solano Souza  
Magna França  
Maria Edgleuma de Andrade  
(Orgs.)**

**2**

**VOLUME**

**@npae**

Allan Solano Souza  
Magna França  
Maria Edgleuma de Andrade  
(Orgs.)

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA,  
AVALIAÇÕES DE SISTEMAS  
E FINANCIAMENTO**

Volume 2

**ANPAE  
2022**

**Ákila de Mesquita Silva**  
**Allan Solano Souza**  
**Anderson Gonçalves Costa**  
**Andréia Ferreira da Silva**  
**Antônia Bruna da Silva**  
**Eloisa Maia Vidal**  
**Gabriela Sousa Rêgo Pimentel**  
**Luciane Terra dos Santos Garcia**  
**Magna França**  
**Magnólia Margarida dos Santos Morais**  
**Maria Aparecida dos Santos Ferreira**  
**Maria Beatriz Fernandes**  
**Maria Edgleuma de Andrade**  
**Maria Gorete Sacramento de Jesus**  
**Ronilda Rodrigues da Silva Oliveira**

## Dados Internacionais da Catalogação na Publicação. (CIP)

SO729p

Políticas de educação básica, avaliações de sistemas e financiamento / Organização: Allan Solano Souza, Magna França, Maria Edgleuma de Andrade, 2º Volume [Meio Eletrônico], Anpae, Brasília, DF, 2022.

Livro Digital: biog.  
Forma de acesso: World Wide Web  
Formato: PDF, 170 páginas  
ISBN: 978-65-87561-31-8

1.Educação. 2. Política Educacional. 3.Avaliação. 4 Financiamento. 5.Educação Básica. I. Souza, Allan Solano. II. França, Magna. III Andrade, Maria Edgleuma de. IV. Título.

CDU 37.014/49

CDD 379

Serviços editoriais, planejamento gráfico, capa, arte, diagramação e editoração eletrônica:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar  
carlosaguiar48@gmail.com

### **ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação**

#### **Presidente**

Romualdo Luiz Portela de Oliveira

#### **Vice-presidentes**

Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)

Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)

Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste)

Itamar Mendes (Sudeste)

Elton Luiz Nardi (Sul)

#### **Diretores**

Sandra Maria Zákia Lian de Sousa - Diretora Executiva

Pedro Ganzeli - Diretor Secretário

Adriana Aparecida Dragone Silveira - Diretora de Projetos Especiais  
Emília Peixoto Vieira - Diretora de Publicações  
Dalva Gutierrez - Diretora de Pesquisa  
Luiz Fernandes Dourado - Diretor de Intercâmbio Institucional  
Marcia Ângela da Silva Aguiar - Diretora de Cooperação Internacional  
Maria Vieira da Silva - Diretora de Formação e Desenvolvimento  
Maria Angélica Pedra Minhoto - Diretora Financeira

### **Conselho Editorial**

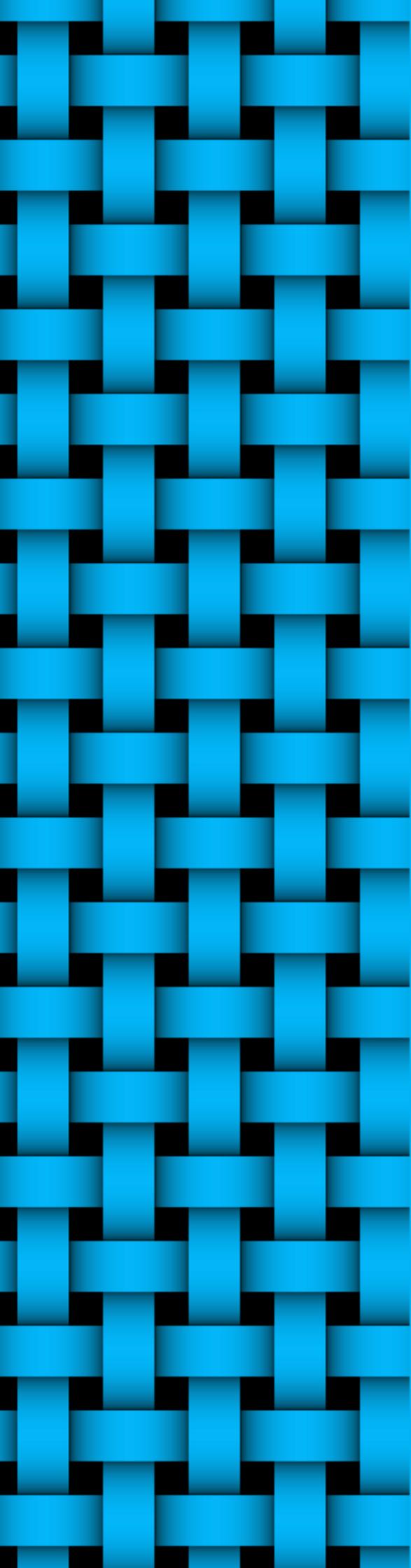
Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho, Portugal  
Bernardete Angelina Gatti, Pesquisadora Senior na Fundação Carlos Chagas, São Paulo  
Candido Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB)  
Carlos Roberto Jamil Cury, PUC de Minas Gerais / (UFMG)  
Célio da Cunha, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil  
Fernando Reimers, Harvard University, Cambridge, EUA  
Inés Aguerrondo, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina  
João Barroso, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal  
João Ferreira de Oliveira, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil  
João Gualberto de Carvalho Meneses, (UNICID), Brasil  
Juan Casassus, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile  
Licínio Carlos Lima, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal  
Luiz Fernandes Dourado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil  
Márcia Angela da Silva Aguiar, (UFPE), Brasil  
Maria Beatriz Moreira Luce, (UFRGS), Brasil  
Nalú Farenzena, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil  
Rinalva Cassiano Silva, (UNIMEP), Piracicaba, Brasil  
Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil  
Steven J Klees, University of Maryland (UMD), Maryland, EUA  
Walter Esteves Garcia, Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil

Todos os textos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE ou de sua Direção

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação Centro de Educação da Universidade Nacional de Brasília Asa Norte s/n Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500

Nossa página na Web: [www.anpae.org.br](http://www.anpae.org.br)

Distribuição Gratuita



# SUMÁRIO

## **APRESENTAÇÃO**

**9**

- ❖ Allan Solano Souza
- ❖ Magna França
- ❖ Maria Edgleuma de Andrade

## **CAPÍTULO I**

**16**

### **DESIGUALDADES, AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS (RE)CONFIGURAÇÕES DO SAEB: BREVES REFLEXÕES**

- ❖ Andréia Ferreira da Silva
- ❖ Luciane Terra dos Santos Garcia

## **CAPÍTULO II**

**43**

### **O QUE SABEMOS SOBRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA?**

- ❖ Gabriela Sousa Rêgo Pimentel
- ❖ Maria Gorete Sacramento de Jesus
- ❖ Ronilda Rodrigues da Silva Oliveira

## **CAPÍTULO III**

**60**

### **O IDEB E A RESPONSABILIZAÇÃO: RELAÇÕES INTERDISCURSIVAS EM TESES E DISSERTAÇÕES (2007-2020)**

- ❖ Allan Solano Souza
- ❖ Maria Beatriz Fernandes

## **CAPÍTULO IV**

**89**

### **SISTEMAS ESTADUAIS DE AVALIAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO**

- ❖ Eloisa Maia Vidal
- ❖ Anderson Gonçalves Costa

## **CAPÍTULO V**

**105**

### **SIMAIS E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO PARA SUA REALIZAÇÃO NO QUADRIÊNIO (2016-2019)**

- ❖ Antônia Bruna da Silva
- ❖ Ákila de Mesquita Silva

## **CAPÍTULO VI**

**125**

### **O PDDE COMO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NA REGIÃO NORDESTE: A EFICIÊNCIA DOS RECURSOS E O STATUS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

- ❖ Magna França
- ❖ Magnólia Margarida dos Santos Moraes

## **CAPÍTULO VII**

**143**

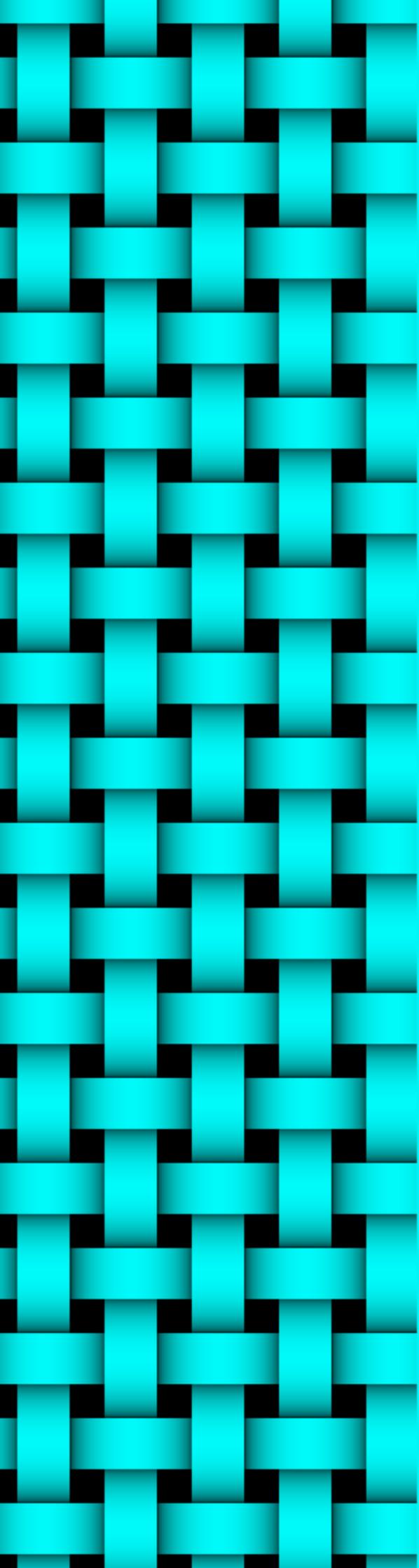
### **O FUNDEB PERMANENTE COMO POLÍTICA DE FINANCIAMENTO E DE GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

- ❖ Maria Aparecida dos Santos Ferreira

## **BIODATA**

**167**

### **SOBRE ORGANIZADORES E AUTORES**



# APRESENTAÇÃO

## APRESENTAÇÃO

**Allan Solano Souza**

**Magna França**

**Maria Edgleuma de Andrade**

Os temas apresentados no livro *Políticas de educação básica: avaliações de sistemas e financiamento* abarcam linhas temáticas centrais das políticas públicas de governo e sua relação com a qualidade do ensino socialmente referenciada que são objetos de estudos e debates no cenário educacional, ou seja, em eventos acadêmicos e políticos, nas pesquisas de estudiosos das áreas e nas práxis educativas. Assim, as partes são nutridas por textos que fazem florescer novas ideias, colaborando com a compreensão ampla e profunda dos fenômenos que constituem as políticas educacionais – desde o contexto amplo da reforma do Estado, sua avaliação sistêmica e o modelo de financiamento –, especificamente relacionados à educação básica.

A obra está organizada em torno de dois temas – Avaliação Institucional e Financiamento – sendo cinco capítulos do primeiro tema e dois do segundo. O primeiro analisa o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Sistema Integrado de Monitoramento e a Avaliação Institucional do RN (Simais) e sistemas próprios de avaliação de escolas e de ensino das redes estaduais de educação dos estados do Nordeste. O segundo versa sobre a avaliação da descentralização de recursos financeiros, em específico, do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na Região Nordeste (PDDE) e os aspectos estruturantes, os recursos e o direito à educação do/com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), permanente aprovado em 2021.

O livro começa com as reflexões sobre *Desigualdades, avaliação externa da educação básica e as (re)configurações do Saeb*, apresentadas por Andréia Ferreira da Silva e Luciane Terra dos Santos Garcia. Elas argumentam que as desigualdades educacionais existentes no país vêm sendo reforçadas pelas políticas de avaliação externa em larga escala, instituídas no âmbito federal desde os anos de 1990, por meio do Saeb e do Ideb, tendo ampliado o consenso de que essa avaliação é condição de melhoria da qualidade dos sistemas educacionais. Sob a égide das políticas neoliberais e gerenciais, que concatenam interesses de coalisões de forças de direita, em âmbito (trans)nacional, as políticas educacionais e, em particular, as de avaliação, assumiram a tarefa de conformar a educação às demandas desses grupos sociais que pleiteiam mais controle sobre as práticas e os conteúdos educacionais; ampliação do acesso à educação com baixos investimentos; garantia de padrão mínimo de qualidade educacional em atendimento às atuais necessidades do capital de formação do trabalhador; e difusão de valores que sustentem a continuidade do sistema capitalista excludente.

No segundo capítulo, Gabriela Sousa Rêgo Pimentel, Maria Gorete Sacramento de Jesus e Ronilda Rodrigues da Silva Oliveira discutem sobre o Ideb, na perspectiva de responder à questão: "O que sabemos sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?". As autoras consideram o Ideb política pública e instrumento propulsor do processo de ensino e aprendizagem. Abordam o cenário educacional, o Ideb e os resultados do referido indicador como necessários ao processo de ensino e aprendizagem. Apresentam, ainda, argumentos teóricos sobre o processo educacional brasileiro na atualidade, como avaliação externa, conceito, importância, visão da gestão, resultados e divulgação do Ideb. Concluem que o Ideb se apresenta como um indicador importante, configurando-se como um desafio e instrumento para Estado, escolas, gestores e demais profissionais da educação, no sentido de construir diretrizes e ações voltadas para o

contexto no qual se encontram inseridos, em prol da qualidade da educação.

O terceiro capítulo, intitulado *Ideb e a responsabilização: relações interdiscursivas em teses e dissertações (2007-2020)*, conta com as contribuições de Allan Solano Souza e Maria Beatriz Fernandes. Os autores apresentam um mapeamento das produções científicas desenvolvidas em território nacional, particularmente dissertações (mestrado) e teses (doutorado), sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e sua relação com a responsabilização. O estado da arte foi realizado com base no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e no repositório de dissertações do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, tendo como recorte temporal os anos de 2007 a 2020. Eles constatarem que essa discussão tem ganhado espaço em território brasileiro, principalmente a partir da divulgação dos primeiros índices, sendo possível evidenciar as insatisfações quanto ao distanciamento dos resultados em relação à realidade vivenciada, associada, ainda, às medidas de *accountability* sentidas pelos atores educacionais.

O quarto capítulo, desenvolvido por Eloisa Maia Vidal e Anderson Gonçalves Costa, denominado *Sistemas Estaduais de Avaliação no Nordeste brasileiro*, analisa a avaliação com o objetivo de fornecer elementos acerca da temática e sua divulgação contextual sobre a região. A presença de sistemas próprios de avaliação tem sido um lugar comum nos nove estados da região Nordeste, independentemente da orientação político-partidária dos governos estaduais. Os sistemas de avaliação revelam-se elementos-chave da política educacional dos estados, repercutindo tanto nas redes estaduais como nas municipais. Chamam a atenção para o contexto de que o quadro das desigualdades existentes conviva com a agenda de eficiência e eficácia da gestão pública quando os

insumos para garantia da educação com qualidade ainda não se encontram plenamente garantidos.

O último capítulo do primeiro tema do livro (Avaliação Institucional) é denominado *Simais e a parceria público-privada para sua realização no quadriênio (2016-2019)*, sob autoria de Antônia Bruna da Silva e Ákila de Mesquita Silva. Os autores analisam a implementação do sistema de avaliação da rede estadual de ensino básico do Rio Grande do Norte, apontando a utilização de duas entidades externas para a realização da avaliação. Eles apontam que, ao manter essa parceria, um volume de recursos sai da educação pública para entidades privadas, repercutindo em novos espaços para a venda de outros serviços. Nessa dinâmica, quanto mais se fortalece a concepção de educação como mercadoria, mais se esmaece seu valor como direito e bem público.

O segundo tema, representado pelo Financiamento, é desdobrado em dois capítulos, sendo o primeiro *O PDDE como programa de descentralização financeira na região Nordeste: a eficiência e o gerenciamento dos recursos nas redes municipais de educação*, escrito por Magna França e Magnólia Margarida dos Santos Moraes. As autoras apresentam resultados da pesquisa "O fortalecimento do PDDE na região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação, período 2020-2021", que trata do eixo Avaliação, composta por subprodutos, coordenada pelo Cecampe-Nordeste da Universidade Federal da Paraíba com o apoio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação. O texto apresenta um recorte dos estudos apresentados no documento oficial de pesquisa "II Relatório parcial do eixo Avaliação 2021", sediado em [www.cecampe.ufpb.br](http://www.cecampe.ufpb.br). A pesquisa compreende a análise de dados combinados com programas que estudam os dados brutos que, por sua vez, geraram as informações relativas a dois subprodutos abrangendo a eficiência e o gerenciamento dos recursos transferidos, em especial, as condições das prestações de contas das unidades executoras das escolas

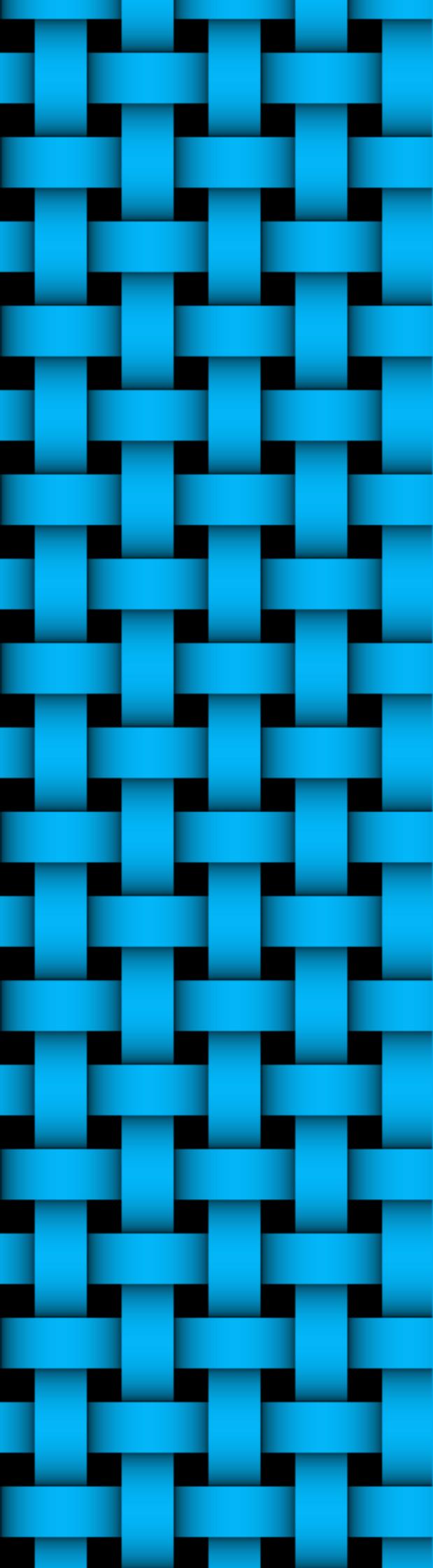
municipais. A avaliação qualitativa apresenta que 99,7% da variação na execução dos recursos do Programa é decorrente de ineficiência técnica das unidades gestoras na alocação dos repasses recebidos. Em média, todas as unidades federativas, no ano de 2020, apresentaram considerável percentual (61.41%) de prestação de contas consideradas aprovadas. Nesse contexto, o PDDE, por ser um programa de cunho descentralizador de recursos, vem assumindo seu papel de fortalecer a gestão escolar e melhorar os índices de aprendizagem nas escolas.

No segundo e último capítulo do tema, Maria Aparecida dos Santos Ferreira apresenta informações pontuais sobre a política que norteia o atual Fundo contábil para a educação básica, assim como reflexões a partir de sua atuação. O estudo denomina-se *O Fundeb permanente como política de financiamento e de garantia do direito à educação*. A autora apresenta uma revisão bibliográfica e principalmente documental, destacando o financiamento da educação básica a partir da regulamentação do Fundeb como uma política permanente, na perspectiva da garantia do direito à educação. Além das legislações (Constituição Federal de 1988 e respectivas emendas constitucionais, leis nacionais e federais, leis ordinárias e complementares e decretos) que dão o respaldo teórico sobre o financiamento da educação básica no Brasil, considera-se que pensar na garantia do direito à educação é pensar no conjunto de determinadas despesas, levando-se em conta a capacidade de poder financiá-las, independentemente do montante de tributos apurados por cada ente federativo. No Fundeb permanente (EC nº 108/2021), destaca-se: aumento da complementação da União para os demais entes políticos, de 10% a 23%, de forma gradativa, até o ano de 2026; redistribuição, com um sistema híbrido, entre os entes da administração pública direta (União, Estados-Membros, Distrito Federal e municípios), permitindo a alguns municípios receber subsídios, ainda que os Estados não sejam beneficiados pela complementação da União; criação do valor anual por aluno (VAAF) e

valor anual total por aluno (VAAT). Na educação com o Fundeb permanente, esse processo consiste em uma política de direito social.

Ao apresentar este livro, destacamos a importância dos trabalhos publicados pelos catorze professores de universidades públicas e de institutos federais, bem como de profissionais da educação básica. Os trabalhos ganham relevo especialmente no contexto de novos governos, com debate sobre o Plano Nacional de Educação 2014-2024, no que diz respeito à Conferência Nacional Popular de Educação (Conape 2022), à implementação do financiamento permanente dessa modalidade de ensino, bem como ao novo contexto pós-pandemia.

Os temas aglutinados dos diversos textos demonstram a riqueza deste livro, colocado à disposição da academia, dos sistemas estaduais e municipais de educação, proporcionando, também, a associações, sindicatos e demais estudiosos um debate que suscite não somente o conhecimento, mas também sugestões de alterações em propostas, planos e programas. Convidamos todos a conhecerem as reflexões e os resultados de pesquisas que são apresentados pelos professores nesta obra, que nos encantam com suas descobertas, assumindo a pesquisa como espaço e atitude de crescimento e melhoria das políticas educacionais brasileiras.



## CAPÍTULOS

## DESIGUALDADES, AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS (RE)CONFIGURAÇÕES DO SAEB: BREVES REFLEXÕES

**Andréia Ferreira da Silva**

**Luciane Terra dos Santos Garcia**

### INTRODUÇÃO

**E**ste artigo tem por objetivo refletir sobre as desigualdades educacionais que vêm sendo reforçadas pelas políticas de avaliação externa em larga escala existentes no país, instituídas no âmbito federal desde os anos de 1990 por meio do Sistema de Avaliação da Educação (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb). Considera-se que essas políticas têm contribuído para a naturalização e o não enfrentamento dessas disparidades ao responsabilizar as próprias escolas, seus gestores e docentes pelos baixos resultados, instituindo políticas de “responsabilização unilateral”, às quais o êxito ou o fracasso nas avaliações externas são imputados “ao indivíduo ou a um fator específico, secundarizando a complexidade e a dinâmica dialética de fatores pedagógicos, sociais, econômicos e culturais que interferem no processo educacional” (RICHTER; SOUZA; SILVA, 2015, p. 617).

O texto resulta de revisão da literatura sobre o tema das desigualdades educacionais existentes no país, bem como das políticas de

avaliação externa e, mais especificamente, do Saeb e do Ideb. Também, da análise de documentos de política educacional na perspectiva indicada por Evangelista (2012) como fontes que necessitam ser contextualizadas no momento de sua elaboração, considerando os interesses e os projetos sociais e de educação que expressam ou omitem. Os documentos de política educacional são compreendidos como fontes primárias, constituídas por leis, documentos oficiais e oficiosos, dados estatísticos, documentos escolares, correspondências, livros de registros, regulamentos, relatórios, livros, textos e correlatos, que “não apenas expressam diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (EVANGELISTA, 2012, p. 52).

Para alcançar o objetivo proposto, o capítulo está organizado em três momentos além da presente introdução. Inicialmente, reflete-se acerca da qualidade e da desigualdade educacionais no país. Em seguida, analisa-se a implantação do Saeb, a constituição do Ideb, bem como as novas conformações do Saeb, definidas na “nova” Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, instituída no ano de 2018 e regulamentada a partir de 2020; e as (im)prováveis mudanças de rumo nas diretrizes desse sistema. Por fim, apresentam-se as considerações finais sobre o tema proposto.

## **QUALIDADE E DESIGUALDADE SOCIOEDUCACIONAIS NO PAÍS**

A desigualdade educacional brasileira é histórica e, em grande medida, reflete o descompromisso do Estado brasileiro em assumir a garantia da oferta de educação de qualidade para todos os brasileiros. Saviani (2004) demonstra que essa desigualdade tem raízes no fato de que a União retardou a iniciativa de implantar um sistema nacional de ensino que visasse erradicar o analfabetismo e universalizar a instrução popular. Explica que o país seguiu o modelo americano de ensino, que descentraliza responsabilidades educacionais para as instâncias locais de poder e para os

cidadãos, o que potencializou os problemas decorrentes da desigualdade educacional (SAVIANI, 2004).

Ainda hoje, sob a influência do Estado mínimo neoliberal, a política educacional do país tem sido balizada por princípios como a flexibilização e a desconcentração de responsabilidades educacionais, levando ao repasse dessas responsabilidades aos municípios, cuja capacidade de investimento e organização institucional é, sobremaneira, desigual (PINTO, 2014). Isso se reflete na forma como se expressam os resultados educacionais no país, cujos índices quantitativos e qualitativos atestam baixos patamares de qualidade.

Necessário considerar que tanto o conceito de qualidade quanto o de desigualdade educacional são multifacetados, assumindo diferentes perspectivas, conforme o momento histórico em que são considerados. Assim, a discussão acerca das categorias qualidade e (des)igualdades educacionais se entrelaça à compreensão da realidade sócio-histórica da educação do país. Nessa perspectiva, considera-se que a superação do patamar de qualidade educacional existente no país só será possível na medida em que esteja orientada como horizonte político para a afirmação da proposta de escola única<sup>1</sup>, defendida por Gramsci, associada a processos de construção de uma democracia com conteúdo social no país.

Embora a realidade da educação brasileira ainda se mostre distante desse horizonte político-educacional, autores como Sampaio e Oliveira (2015) buscam compreender como as discussões acerca da qualidade e da (des)igualdade têm se articulado na trajetória educacional brasileira. Conforme os autores, até a década de 1980, essas discussões enfatizavam o acesso à educação negado à maioria da população do país, em particular, aos filhos das classes trabalhadoras. No período de 1980 a 2000, com a

---

<sup>1</sup> A proposta da escola única gramsciana visa estender às classes populares a possibilidade de um desenvolvimento humano integral e não fragmentário, com vistas à formação de um novo homem e sociedade. Nessa perspectiva, a educação assume características de formação humana para a emancipação, inserida em um contexto de relações coletivas, nas quais os sujeitos possam desenvolver-se integralmente (SCHLESENER, 2009).

expansão do número de vagas escolares no ensino fundamental, até então a única etapa educacional obrigatória, as discussões sobre a qualidade educacional enfatizavam a progressão no interior do sistema, considerando as altas taxas de evasão e de repetência que marcavam a educação no período. Ainda conforme os autores, as políticas educacionais gestadas a partir dos anos 2000 sob a égide de instâncias transnacionais de poder, em particular, enfatizam a qualidade educacional na perspectiva da proficiência estudantil (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015).

Esta última, distante de colaborar para a superação da desigualdade educacional no país, ao contrário, busca estimular o incremento de uma concepção de qualidade pautada no desempenho em testes padronizados, índices e indicadores quantitativos e é implantada por meio da competição por resultados. Essa lógica desconsidera a histórica desigualdade do país, presente tanto no interior das instituições de ensino quanto da sociedade, igualando a todos em uma concorrência díspare.

A desigualdade educacional se expressa, segundo Rambla, Pereira e Espluga (2013), quando determinados indivíduos possuem oportunidades diferentes de beneficiar-se de contextos socioeducacionais distintos, de níveis de investimentos educacionais desiguais ou ainda apresentam graus e resultados acadêmicos diversos, o que confere a determinados grupos vantagens sobre outros. Referindo-se aos países latino-americanos, os autores denunciam que grande parte da população dessa Região habita lugares distantes dos centros urbanos e sem acesso a serviços públicos que garantam condições de urbanismo e saúde adequadas; onde falta saneamento básico e são utilizados materiais de construção habitacional inadequados. Asseveram ainda que residir em lugares com deficiência de acesso à água potável e à coleta de lixo compromete a saúde dos estudantes, além de que muitos vivem em habitações reduzidas, que impedem a realização de tarefas escolares (RAMBLA; PEREIRA; ESPLUGA, 2013), constituindo-se em obstáculos sociais para o desenvolvimento e a

aprendizagem dos estudantes mais pobres e excluídos do acesso aos direitos humanos fundamentais.

Considerando a importância de proporcionar informações aos gestores e aos formuladores de políticas públicas acerca de situações atinentes à desigualdade social do país, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) criou, em 2015, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Esse índice se articula ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado globalmente, para demonstrar a vulnerabilidade social no território brasileiro, abordando três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano, renda e trabalho. Esse índice se expressa em valores de 0,0, que denota muito baixa vulnerabilidade social, a 1,0, que revela a existência de muito alta vulnerabilidade social (BRASIL, 2018a).

A Tabela 1 expressa os índices de vulnerabilidade social do brasileiro (IPEA, 2018), no período de 2000 a 2010. O país, de forma geral, apresenta nível de vulnerabilidade social médio, com decréscimo de 0,446 para 0,326 no período considerado, cuja tendência de diminuição foi verificada em todo território. Apesar disso, o desenvolvimento das Regiões do país é muito desigual, de modo que nas Regiões Norte e Nordeste encontram-se os maiores índices de vulnerabilidade social, classificados como alto. As Regiões Centro-Oeste e Sudeste apresentam níveis médios de vulnerabilidade e, por fim, na Região Sul, identifica-se o menor índice de vulnerabilidade do país, classificada como baixa (BRASIL, 2018a).

**Tabela 1** - Brasil e Macrorregiões: IVS e sua evolução por dimensões (2000 e 2010)

Macror-região	IVS renda e trabalho			IVS capital humano			IVS infraestrutura urbana			IVS		
	2000	2010	Variação (%)	2000	2010	Variação (%)	2000	2010	Variação (%)	2000	2010	Vari-ção (%)
Brasil	0,485	0,320	-34,02	0,503	0,362	-28,03	0,351	0,295	-15,95	0,446	0,326	-26,91
Norte	0,563	0,423	-24,87	0,661	0,485	-26,63	0,594	0,419	-29,46	0,606	0,443	-26,90
Nordeste	0,647	0,466	-27,98	0,640	0,470	-26,56	0,403	0,305	-24,34	0,563	0,414	-26,47
Sudeste	0,407	0,248	-39,07	0,403	0,286	-29,03	0,397	0,373	-6,05	0,402	0,302	-24,88
Sul	0,391	0,226	-42,20	0,403	0,288	-28,54	0,213	0,184	-13,62	0,336	0,233	-30,65
Centro-Oeste	0,426	0,264	-38,03	0,475	0,333	-29,89	0,403	0,328	-18,61	0,435	0,308	-29,20

Fonte: IPEA (BRASIL, 2018a).

Apesar do decréscimo das taxas de vulnerabilidade social do país no período em análise, a desigualdade estava (e continua) presente em todas as regiões, afetando a vida de brasileiros a quem são negados direitos básicos. No que se refere à educação, as desigualdades socioeconômicas se expressam no interior dos sistemas de ensino de diversas formas, em particular, por meio de altos índices de evasão e repetência, além da baixa proficiência educacional, como atributos da qualidade educacional.

Na perspectiva de Sampaio e Oliveira (2015), a qualidade educacional pode ser examinada a partir de diferentes dimensões, entre as quais a igualdade de acesso, de tratamento e de resultados educacionais, que se articulam entre si. Na primeira dimensão, advoga-se a garantia de acesso ao sistema escolar por meio da matrícula e da frequência escolar, relacionando qualidade ao acesso educacional. Correspondem a essa dimensão políticas que objetivam diminuir a desigualdade educacional por meio da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino, da expansão da oferta de ensino pela construção de prédios escolares, da regulação de fluxo de ensino entre outras propostas.

A segunda dimensão de igualdade educacional discutida pelos autores refere-se ao tratamento das condições de oferta de ensino no país. Buscam-se a uniformização de currículos, a qualificação dos profissionais, os recursos de infraestrutura escolar, visando promover tratamento homogêneo das condições de ensino. A expansão descentralizada da oferta escolar e a divisão desigual de responsabilidades atribuídas aos municípios, no entanto, acirraram a desigualdade educacional no país. Só a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) o país passou a contar com políticas redistributivas que objetivam reduzir desigualdades de gastos educacionais. Como exemplo de políticas com esse caráter destacam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (1996-2006) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (2006-2020).

Por fim, a dimensão da igualdade de resultados educacionais reconhece a necessidade da correção de desigualdades por meio de ações afirmativas e compensações aos desfavorecidos, visto que se compreende que os resultados educacionais são fortemente impactados pelas condições socioeconômicas das famílias. Assim, quanto maior a distância entre o capital cultural das famílias e aquele difundido na escola, maior dificuldade o estudante terá para obter sucesso escolar. Defende-se, por conseguinte, a discriminação positiva de escolas e estudantes mais pobres, beneficiando-os com maior financiamento, para que se incrementem suas probabilidades de sucesso. No Brasil, são poucas as políticas de discriminação positiva implementadas, entre as quais se destaca o Programa Bolsa Família (PBF).

Implementado no Governo de Luiz Inácio da Silva (2002-2010), o Bolsa Família constituiu-se em um programa de distribuição de renda que impactou na redução da desigualdade socioeconômica do país. Esse governo, segundo Freitas e Silva (2016), se orientou por uma agenda política pautada no “Novo Desenvolvimentismo”, que se propunha a conciliar a promoção do desenvolvimento econômico, sob o controle do Estado, por meio do desenvolvimento de políticas econômicas estruturantes, de políticas sociais de distribuição de renda, investindo em setores estratégicos da economia, considerando os interesses do mercado. No segundo Governo do referido presidente, a Educação tornou-se um dos eixos da agenda prioritária, alçada à condição de objetivo estratégico para o desenvolvimento econômico, do qual decorreu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que direcionou as ações educacionais nos Governos do Partido dos Trabalhadores (2002-2016) (BRASIL, 2007a).

O Programa Bolsa Família (PBF) integrou o sistema de proteção social implementado no país, com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade de renda. Esse programa objetivou contribuir para a erradicação da extrema pobreza, destinando benefícios financeiros a famílias nessa condição, apresentando a frequência escolar mínima de 85% para as crianças em idade escolar entre as condicionalidades exigidas dos

beneficiários (BRASIL, 2019; FAHEL, FERREIRA, BARROSO, 2013). Na concepção de autores como Fahel, Ferreira e Barroso (2013), programas desse tipo não impactam a proficiência escolar, mas incentivam os estudantes a permanecerem na escola, colaborando para reduzir níveis de repetência.

A Tabela 2 apresenta dados de 2019 que relacionam informações da matrícula escolar com o número de beneficiados do Programa Bolsa Família por Região do país. Os dados demonstram que, embora a Região Sudeste tenha o maior número de estudantes matriculados, as Regiões Nordeste e Norte apresentam o maior percentual de beneficiários do PBF, correspondendo a 70,61% de alunos matriculados de 06 a 17 anos na Região Nordeste, e 65,20% na Região Norte, respectivamente. Esses dados desvelam que o maior percentual de estudantes em condição de extrema pobreza do país está situado no Nordeste e Norte do país. Desse modo, segundo a lógica da garantia de igualdade de resultados, essas Regiões deveriam receber maiores investimentos estatais visando a equacionar as desigualdades socioeducacionais e ao incremento do alcance da qualidade educacional. Na maioria dos estados dessas Regiões, em particular, observa-se a complementação de recursos da União por meio do Fundeb, no entanto, esse complemento não tem sido suficiente para reverter essas desigualdades e superar essa condição histórica.

**Tabela 2** - Matrículas e beneficiários do Bolsa Família por Região do país (2019)

	Municípios	Matrículas 2019	Matrículas 6 a 17 anos	Beneficiários Bolsa Família	PBF %
BRASIL	5570	47.874.246	34.000.244	14.890.246	43,79%
Centro-Oeste	467	3.666.663	2.698.552	826.564	30,63%
Nordeste	1.794	13.968.476	9.782.428	6.907.619	70,61%
Norte	450	4.924.663	3.642.557	2.374.837	65,20%
Sudeste	1.668	18.838.026	13.343.787	3.830.632	28,71%
Sul	1.191	6.476.418	4.532.920	950.594	20,97%

Fonte: MEC/Censo Escolar (BRASIL, 2019).

O relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), intitulado “Enfrentamento da cultura do fracasso escolar: reprovação, abandono e distorção idade-série” (UNICEF, 2021), publicado em janeiro de 2021, confirma a desigualdade educacional do país e localiza altas taxas de reprovação e abandono escolar nas Regiões Norte e Nordeste do país, conforme demonstra a Tabela 3.

**Tabela 3** - Taxa de reprovação no ensino fundamental e médio de escolas municipais e estaduais das Regiões do Brasil (2019)

REGIÕES	Total Reprov.	Reprov. (%)	Ensino Fundamental (anos iniciais)	Reprov. (%)	Ensino Fundamental (anos finais)	Reprov. (%)	Ensino Médio	Reprov. (%)
Brasil	2.115.872	7,6	609.346	5,1	901.445	9,2	605.081	10
Norte	309.020	9,1	127.290	8,3	113.469	9,7	68.261	10
Nordeste	700.818	8,7	219.461	6,5	324.369	11,2	156.988	8,9
Sudeste	621.797	6	138.084	3,1	260.792	7,2	222.921	9,4
Sul	341.944	8,9	82.643	5	153.020	11,1	106.281	13,1
Centro-Oeste	142.293	6,6	41.868	4,5	49.795	6,5	50.630	11

Fonte: Unicef (2021).

A Tabela 3 especifica que o Ensino Médio e os anos finais do ensino fundamental são as etapas de escolaridade com as maiores taxas de reprovação: 10% e 9,2%, respectivamente. No que se refere ao ensino fundamental, mostra ainda que as Regiões Norte e Nordeste têm índices de reprovação nos anos iniciais de 8,3% e 6,5%, respectivamente, e finais de 9,7% e 11,2%, acima do nacional – o que apresenta 5,1% de reprovação na primeira etapa e 9,2% na segunda etapa do ensino fundamental. No que se refere ao ensino médio, a Região Norte se iguala ao percentual de reprovação nacional, 10% cada uma, sendo que a Região Sul, ultrapassa esse índice com 13,1%.

A Tabela 3 evidencia a Região Sul, que possui o menor índice de vulnerabilidade social do país e apresenta elevadas taxas de reprovação

estudantil ultrapassando os índices nacionais nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Isso demonstra que, apesar de a vulnerabilidade econômica impactar a qualidade da educação e os resultados estudantis, esse é apenas um dos fatores intervenientes, existindo outros que devem ser considerados no interior das instituições para a compreensão das desigualdades educacionais.

O relatório da Unicef (2021) também desvela outras faces da desigualdade educacional do país, demonstrando que a reprovação na educação nacional tem cor. Assim, dos alunos oriundos do ensino fundamental e médio de escolas públicas municipais e estaduais que mais reprovaram em 2019, 5,9% eram brancos, 10,8% pretos, 8,2% pardos; 7,3 amarelos; 10,9% indígenas e 8,2% não declararam cor/raça. Isso demonstra que os que mais reprovaram eram pretos, pardos e indígenas que também compõem os estratos da população brasileira a quem mais direitos, historicamente, têm sido negados.

Essas são algumas faces das desigualdades socioeconômicas e educacionais do país, em grande medida, desconsideradas na constituição de índices que aferem a qualidade da educação nacional. Na atualidade, ressalta-se a importância tanto da avaliação em larga escala quanto da constituição de índices sintéticos como meio de promover o incremento da qualidade da educacional, conforme se discute no próximo item.

## **SAEB E IDEB: (RE)CONFIGURAÇÕES E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS NO PAÍS**

No decorrer dos anos de 1990, o tema da qualidade da educação passou a ganhar importância no país e, a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), passou a ser objeto de regulação federal com o estabelecimento de um "sistema de informações

educacionais conjugado a um sistema nacional de avaliação (FREITAS, 2004, p. 664).

A institucionalização dos sistemas de avaliação e de informação teve seu início, no final da década de 1980, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que, desde então, sofreu várias adequações<sup>2</sup>. Para o sucesso dessa política, o governo federal atuou desde a criação do Saeb junto a diferentes atores, sobretudo equipes das secretarias estaduais e municipais de ensino, professores e gestores escolares, para que assimilassem a avaliação externa em seu cotidiano, compreendendo-a como fundamental para a melhoria da qualidade da educação (FREITAS, 2007).

Em 2005, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o Saeb passou a ser constituído por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb, realizada por amostragem nas redes de ensino de estados e municípios e escolas privadas, manteve as características do Saeb. A Anresc, conhecida como Prova Brasil (de base censitária), possibilitou a produção de resultados por escolas públicas de ensino fundamental – anos iniciais e anos finais –, permitindo a implantação de formas de responsabilização das unidades escolares. Esses resultados, articulando-se aos de rendimento escolar (aprovação, repetência e evasão), passaram a constituir a base de cálculo do Ideb a partir de 2007.

Criado no ano de 2007, no início do segundo mandato do Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Ideb foi instituído no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este último plano, firmado por meio no Decreto nº 6.094, de abril de 2007, era constituído por 28 diretrizes, a serem adotadas

---

<sup>2</sup> A criação do Saeb foi acompanhada da instituição de outras iniciativas de avaliação externa: o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em 1998, o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), em 2002, a Provinha Brasil, em 2008, e a Avaliação Nacional da Alfabetização, em 2013, integrando o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

pelas redes estaduais e municipais de ensino para a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007b). Nessa política, o Ideb foi definido como indicador objetivo da qualidade da educação, capaz de demonstrar o cumprimento das metas fixadas no termo de adesão do Plano de Metas, tornando-se referência para os governos subnacionais (BRASIL, 2007b). O índice Ideb, medido a cada dois anos, foi orientado pelo objetivo de impulsionar as escolas estaduais e municipais a alcançarem nota seis, no ano de 2022, o que, supostamente, corresponderia à qualidade do ensino em países desenvolvidos (BRASIL, 2007c).

De acordo com o estabelecido nas diretrizes do Plano de Metas (2007b, art. 2º), que previa a instituição de mecanismos de valorização do mérito e da avaliação de desempenho dos gestores escolares e docentes, os resultados do Ideb têm se tornado referência para a instituição de políticas de responsabilização dos profissionais da educação das redes públicas de ensino, com o estabelecimento de medidas de accountability com fortes consequências (SOUSA; BONAMINO, 2009; SILVA, 2016). Desse modo, segundo Vidal e Vieira (2011, p. 425), somente a partir de 2005, com a reestruturação do Saeb, foi possível a “implantação de forma definitiva de uma política de accountability no país”. Essas políticas são compreendidas pelas autoras como de prestação de contas e de responsabilização, orientadas pelos resultados nas avaliações externas.

A implantação do Saeb viabilizou a constituição de um modelo centralizado e padronizado de avaliação externa em larga escala, com o objetivo de monitorar a “qualidade da educação” brasileira e regular o trabalho de gestores e professores por meio da aferição do desempenho dos estudantes em testes standardizados. De acordo com Freitas (2007), desse modo, o Estado brasileiro logrou legitimar a sua opção por uma regulação avaliativa centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e conduzida segundo princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a accountability, na perspectiva de uma lógica de mercado.

No final do governo da presidente Dilma Vana Rousseff (PT), foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), por meio da Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, de acordo com definições constantes do Plano Nacional de Educação de Educação (PNE, 2014-2024), fundado em uma concepção mais ampla e articulada da avaliação. Tinha o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões na perspectiva de garantir a universalização do atendimento escolar por meio de uma educação de qualidade, democrática, com a valorização dos profissionais da educação e a superação das desigualdades educacionais (BRASIL, 2016a, art. 1º).

No entanto, o contexto de crise política vivenciado pelo país naquele momento levou ao impeachment de Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, como resultado de um golpe jurídico-institucional e midiático (SOUZA, 2017) e, por conseguinte, à revogação dessa portaria pelo presidente Michel Temer (MDB), logo após a sua posse, por meio da Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016 (BRASIL, 2016b). Desde então, vem sendo implantada no país uma lógica ultraneoliberal e neoconservadora, pautada na concepção do Estado mínimo, da desconcentração de poderes e encargos, na redução dos direitos sociais, na retomada da agenda de privatizações e numa agenda retrógrada nas questões de comportamento.

Essas diretrizes são, especialmente, exemplificadas pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que congelou gastos com despesas primárias por 20 anos, bem como pelas Reformas Trabalhista e da Previdência. Desde então, a desproteção social que essa lógica produz tem aumentado a pobreza e a miséria em todas as Regiões, na mesma proporção que em se escasseiam as informações sobre essa realidade no país. No setor educacional, essa lógica – atrelada ao gerencialismo implementado no âmbito da administração pública e à avaliação educacional, quer seja em âmbito nacional, quer seja subnacional – tem

acirrado suas características de controle e de responsabilização profissional.

Em substituição ao Sinaeb, foi instituída, pelo Decreto Presidencial nº 9.432, de 29 de junho de 2018, a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, que aglutinou o Saeb, o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Nessa política, o Saeb passou a contemplar o conjunto de iniciativas de avaliação e informações da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (BRASIL, 2018b) com o intuito de acirrar o controle sobre os resultados educacionais em todas as etapas da escolaridade.

A partir de maio de 2020, sob o governo do presidente Jair Bolsonaro (sem partido) – de orientação ultraneoliberal e neoconservadora – iniciou-se a regulamentação da nova Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, durante a pandemia de Covid 19, por meio das Portarias do MEC nº 458/2020 e nº 10/2021, com a alteração da denominação “Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica”, como constava no Decreto nº 9.432/2018. A Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, instituiu normas complementares necessárias ao cumprimento do “novo Saeb” e a Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021, estabeleceu os parâmetros e fixou diretrizes gerais para a adequação do Saeb às novas diretrizes.

Tendo como referência as duas portarias, é possível afirmar que a principal modificação do “novo Saeb” consiste na expressiva expansão de sua abrangência, com o acréscimo da população alvo dos testes, sua aplicação censitária e anual em todas as escolas públicas e privadas, anos e séries, em todas as áreas de formação da educação básica – Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Até então, a aplicação dos testes do Saeb era bianual, contemplava apenas as áreas de Português e Matemática e sua realização nas escolas privadas era amostral. Outra alteração importante refere-se à inclusão da educação infantil, que deverá ser avaliada a cada dois anos tão somente pela

aplicação de questionários eletrônicos de natureza não cognitiva (BRASIL, 2021, art. 5º, § 2º). Dessa forma, o “novo Saeb” terá, gradualmente, como “público-alvo todos os alunos de escolas públicas e privadas localizadas em Zonas Urbanas e Rurais, que possuam estudantes na educação básica, em todos os seus respectivos anos e séries” (BRASIL, 2020, art. 10).

A Portaria ainda estabeleceu que o Saeb passará por “ajustes técnico-pedagógicos” para viabilizar a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio (BRASIL, 2021, art. 5º). Esses ajustes devem contemplar, além das medidas já indicadas nos parágrafos anteriores, a progressiva realização de sua aplicação eletrônica, tantos dos testes cognitivos, como dos questionários contextuais aplicados a estudantes, professores, diretores de escola e secretários de educação; a aplicação de instrumentos de medida às escolas de ensino regular e às de ensino médio integrado; e a definição das matrizes de referência dos testes cognitivos, considerando-se o disposto na BNCC, nas DCN e em estudos técnicos sobre os currículos estaduais do ensino fundamental e do ensino médio (BRASIL, 2021, art. 5º).

Para a definição dos novos marcos do Saeb e de sua implantação, o INEP deverá contar com assessoria técnica e pedagógica de Comissão Especial constituída por representantes do Inep, MEC, Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), pesquisadores da área da avaliação e do currículo e integrantes julgados de notório saber. O INEP terá até o ano de 2026 para a implementação das inovações no Saeb (BRASIL, 2021).

A ênfase na avaliação externa é observada na proposta de realização anual dos testes e do caráter censitário de sua aplicação, para todos os alunos de todas as escolas públicas e privadas de educação básica, para as quatro áreas do conhecimento da educação básica, anos e séries. Essas definições revelam uma verdadeira “obsessão avaliativa” (AFONSO, 2007) ao prever a “universalização” da realização do Saeb e a centralidade dessa

iniciativa no conjunto das políticas educativas e das relações interfederativas.

A implantação desse formato do Saeb, caso ocorra, gerará uma “explosão de dados”, que reforçará a “dataficação” da área da educação que, segundo Grek, Maroy e Verger (2021), compreendem os processos e consequências da quantificação da educação, de sua formulação à prática pedagógica, convertendo as informações sobre a educação, resultados de avaliação, relatórios, diários, registros diversos, em dados digitais que podem ser transformados em planilhas, gráficos, quadros e tabelas, disponibilizados em base de dados digitais para serem divulgados, comparados e utilizados para subsidiar medidas de responsabilização dos gestores escolares e docentes e justificar a tomada de decisão nessa área.

Lima (2018) aponta que as “máquinas de administrar a educação”, constituídas por sistemas de informação que produzem, armazenam e tratam grandes massas de dados sobre a educação, com a produção de decisões automatizadas e de mecanismos de vigilância de seu cumprimento, revelam novas formas de dominação digital da administração da educação, que podem resultar em processos de escolarização mais desumanizados, marcados pela “perda da autonomia e da liberdade dos atores, embora, paradoxalmente, adotada em nome das suas autonomia, liberdade e possibilidade de escolha” (LIMA, 2018, p. 11). O “novo Saeb” aponta nessa direção, com o recrudescimento dos mecanismos de controle e monitoramento das escolas, com todos os riscos apontados pelo autor.

Há poucas possibilidades de esse “boom” de dados ou “big data” ser amplamente utilizado, considerando os altos valores financeiros necessários para a sua efetivação que envolve as condições materiais, tecnológicas e de pessoal, para a sua criação e operacionalização, bem como para a elaboração de relatórios com análises e sínteses qualificadas e sua conversão em orientações para a realidade escolar brasileira, bem como o montante de informações geradas. Também é importante considerar as condições de disponibilização das informações pelo INEP,

entre outras instituições antes comprometidas com a transparência de dados que, nos últimos anos, vem limitando o acesso a vários indicadores (MORENO; SANTOS, 2022). Além do exposto, se deve considerar as condições materiais, tecnológicas e de pessoal, das secretarias estaduais e municipais de educação, das escolas, dos gestores e professores para acessarem, compreenderem e se apropriarem adequadamente desses dados, caso sejam disponibilizados.

Diante das proposições que envolvem o “novo Saeb” alguns questionamentos necessitam ser feitos, entre muitos possíveis: O alto investimento para sua viabilização é necessário e pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação? A proposta revela mudanças na lógica que orienta o Saeb e o Ideb? Como serão utilizados esses resultados? Com quais usos? Essa proposta responde a qual concepção de avaliação e do trabalho docente? É possível um sistema de avaliação centralizado nacionalmente que considere a parte diversificada da BNCC prevista por estado? Quais sujeitos da área da educação foram consultados no processo de elaboração dessa proposta? Como esse debate foi conduzido?

Nessa perspectiva, no “novo Saeb”, segundo Stoffels e Cavallhães (2022), “Foram mudados o modo de aplicação das avaliações e a sua frequência, mas não a essência desse processo avaliativo” (p. 14-15), que continua responsabilizando as escolas e seus professores pela qualidade da educação, enquanto isenta o MEC de suas responsabilidades, “apresentando os resultados [...] sem apontar alternativas e ações para a melhoria da qualidade educacional, ou seja, esses dados continuarão produzindo pouca melhoria na qualidade da educação” (STOFFELS; CAVALHARES, 2022, p. 15).

Conforme a perspectiva de Estado que fomenta as atuais políticas de avaliação educacional, não se espera a utilização dessas informações para orientar investimentos e ações que incrementem o acesso e a permanência dos estudantes, a infraestrutura escolar e a valorização dos profissionais da educação. Distante da perspectiva da igualdade de resultados

educacionais não se reconhece a necessidade da correção das desigualdades socioeducacionais enormemente acirradas pelas políticas ultraliberais em curso e, particularmente, pelos efeitos socioeconômicos da pandemia do Covid 19.

Em um sentido geral, pode-se afirmar que o “novo Saeb” e a lógica de avaliação que adota convém mais diretamente aos interesses dos governos e dos setores privados que atuam na área da educação. Com o “novo Saeb”, os governos poderão ampliar a sua desresponsabilização pela educação pública, com o acréscimo dos mecanismos de avaliação, de monitoramento dos resultados, de controle sobre os processos de ensino-aprendizagem e de pressão sobre as escolas pela elevação do desempenho. É importante registrar que foi inserido um objetivo ao Saeb relativo a seu uso com o intuito de contribuir para a geração de “intervenções pedagógicas”, como indicado a seguir:

I - construir uma cultura avaliativa, ao oferecer à sociedade, de forma transparente, informações sobre o processo de ensino-aprendizagem em cada escola, comparáveis em nível nacional, anualmente e com resultados em tempo hábil, para permitir intervenções pedagógicas de professores e demais integrantes da comunidade escolar (BRASIL, 2021, art. 3º, inciso I);

Em relação aos interesses do setor privado, empresas, institutos, fundações e mesmo centros públicos de pesquisa que adotam a lógica privatista, nas iniciativas de avaliação externa, é importante registrar que, desde a criação do Saeb, a opção do governo federal foi a da terceirização de sua realização, com a ampliação da atuação de “instituições privadas, tanto na elaboração das provas aplicadas aos alunos, como da condução do processo de aplicação dos testes e de análise dos resultados” (BONAMINO; CRESO, 1999, p. 118). Desse modo, no processo de institucionalização do Saeb, a partir de 1995, o governo adotou uma política orientada para a privatização de sua efetivação e não para o fortalecimento do MEC e do INEP, das secretarias de educação e das universidades no

desenvolvimento desse sistema (PESTANA, 2016). Desse modo, atuou para a criação das condições para a constituição e consolidação de um “mercado da avaliação” no país. Essa orientação, mesmo considerando as várias mudanças e reformulações do Saeb, prevalece até o momento da produção desse texto.

A implementação das novas orientações do Saeb, sem dúvida, contribuirá para o fortalecimento desse “mercado das avaliações” (PERBONI; MILITÃO; DI GIORGI, 2019), cuja origem e ampliação expressam processos de privatização da educação básica no país, com a constituição e fortalecimento de empresas, fundações e institutos especializados, e inclusive órgãos públicos, que atuam na venda de serviços relativos à realização das iniciativas de avaliação externa em larga escala no país.

Segundo Perboni, Militão e Di Giorgi (2019), o “mercado das avaliações” consiste em um “atrativo mercado” em decorrência do volume dos recursos financeiros que movimenta e de sua abrangência, envolvendo a logística da elaboração, aplicação e correção das provas, os processos de divulgação dos resultados, a realização de cursos, palestras e a produção de materiais de apoio para pessoal técnico das secretarias, docentes, gestores, para a comunidade e a sociedade em geral. Os autores destacam o alto grau de standardização desse nicho, marcado por “uma mesma concepção calcada na lógica de mercado, na padronização e na apresentação da proficiência dos alunos na forma de escalas e/ou índices que representariam a síntese da qualidade da educação” (PERBONI; MILITÃO; DI GIORGI, 2019, p. 15).

A atuação do governo federal foi, e continua sendo, determinante na constituição desse mercado e em sua expansão, como pode ser observado nas medidas estabelecidas nas Portarias do MEC nº 489/2020 e nº 10/2021. Enquanto o governo federal aprimora e amplia suas iniciativas de avaliação externa da educação, nos últimos anos, estados e municípios também avançaram na implantação dessas políticas, muitas vezes, por

meio da contratação de assessorias externas e da instituição de medidas de responsabilização dos profissionais tendo como referência os resultados dos estudantes nesses testes, como apontam os estudos de Bauer (2019) e Bauer et al. (2015).

As (re)configurações do Saeb e do Ideb e seus usos expressam essa lógica, materializando políticas que contribuem para manutenção de desigualdades sociais e educacionais, bem como para o seu encobrimento e naturalização. Como bem destacam Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016), o Ideb, um índice sintético, baseado em “teste e fluxo escolar, passou a representar a qualidade da escola, apesar de não levar em consideração outras importantes dimensões do processo educacional” (p. 23). Ao privilegiar somente dois indicadores, taxas de desempenho e rendimento escolar, tanto o Saeb quanto o Ideb negam as condições da oferta educativa e os determinantes sociais, reforçando assimetrias educativas e princípios meritocráticos, como explicativos do desempenho escolar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A luta pela consolidação de uma educação de qualidade para todos os brasileiros não é recente, de modo que a compreensão do que se considera como educação de qualidade modifica-se historicamente e articula-se com as demandas de igualdade educacional e justiça social. A intensa desigualdade socioeconômica do país reflete-se no interior dos sistemas e das instituições escolares, manifestando-se por meio do acesso restrito, da reprovação escolar, da dualidade educacional, da precariedade das condições de oferta, entre tantas formas de negação de direitos à classe trabalhadora.

A partir da década de 1990, com o crescimento de sistemas de avaliação nacional e subnacionais, tem-se ampliado o consenso de que a avaliação externa em larga escala é condição de melhoria da qualidade

educacional e exerceria o “papel de motor das transformações nos sistemas e nas instituições de educação [...]” (DIAS SOBRINHO, 2004). Sob a égide das políticas neoliberais e gerenciais que concatenam interesses de coalisões de forças de direita em âmbito (trans)nacional, as políticas educacionais – e, em particular, as de avaliação – assumiram a tarefa de conformar a educação às demandas desses grupos sociais que pleiteiam maior controle sobre as práticas e os conteúdos educacionais; ampliação do acesso à educação com baixos investimentos; garantia de padrão mínimo de qualidade educacional em atendimento às atuais necessidades do capital de formação do trabalhador; e difusão de valores que sustentem a continuidade do sistema capitalista excludente.

O modelo de avaliação implantado no país, desde o início dos anos de 1990, em nível federal e subnacional – com foco na gestão por resultados e associado aos princípios da meritocracia e de mecanismos de regulação do trabalho docente, como nas políticas de remuneração por desempenho – contribuiu para a consolidação dos princípios gerencialistas na educação brasileira. Desse modo, as iniciativas de avaliação externa, organizadas ou não em sistemas, foram configuradas como instrumentos gerenciais de gestão dos sistemas e instituições escolares, tendo sido reduzida, ou negada, a sua dimensão pedagógica, formativa e de emancipação pessoal e social (DIAS SOBRINHO, 2004).

Assentes nessa lógica, as políticas de avaliação educacional se prestam ao papel de naturalizar, legitimar e aguçar desigualdades educacionais, responsabilizando os sujeitos por equacionar mazelas socioeducacionais geradas pelo próprio capitalismo. Com o crescimento do mercado da avaliação educacional, as parcerias público-privadas atuantes nesse âmbito oferecem serviços que reforçam essa lógica, na maioria das vezes, financiadas com recursos públicos.

Nesse sentido, o Saeb e o Ideb têm se tornado meios para a ampliação dos mecanismos de controle dos resultados das escolas; minimização/estreitamento dos currículos; difusão de valores que reforçam

a lógica do capital, individualismo, meritocracia e competição; incremento de processos de privatização da educação; e de responsabilização dos sujeitos escolares. Nessa perspectiva, a política de avaliação educacional do país, distante de colaborar com o equacionamento das desigualdades existentes, contribui para o seu reforço, com a instituição da concepção de qualidade educacional mínima, utilitarista e pragmatista, associada à teoria do capital humano.

O “novo Saeb” mantém a ênfase na avaliação externa e no desempenho dos estudantes nos testes, como forma de controle centralizado sobre os currículos e ações educacionais, que denotam padrão minimalista de qualidade educacional. Seguindo essa lógica, não propõe mecanismos de autoavaliação ou avaliação institucional, mesmo considerando sua diretriz relativa ao alargamento das dimensões de qualidade para a avaliação da educação básica . Assim, mantém a crença nos “efeitos milagrosos” da avaliação externa na produção de informações como mobilizadoras da melhoria da qualidade da educação no país, sem que essas informações subsidiem políticas, recursos financeiros e ações direcionadas para a correção das desigualdades educacionais, que se constituem em uma dívida histórica do país, especialmente, com os filhos da classe trabalhadora.

Nesse contexto, mais uma vez, os educadores e os pesquisadores da área da educação são conclamados a se mobilizarem em defesa de outros parâmetros de qualidade e de avaliação, conjugados à noção da universalidade do direito à educação e ao papel social da educação no desenvolvimento integral e cidadão dos estudantes. Para tanto, é necessário acirrar a crítica ao predomínio dos princípios gerencialistas e da racionalidade instrumental no setor educacional, buscando inverter a predominância de informações quantitativas em favor de análises e de políticas que priorizem o pedagógico e social, como constitutivos da realidade da escola. Esse é o desafio!!

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. *Contrapontos*, Itajaí, SC, v. 7, n. 1, p. 11-22, 2007.

BAUER, Adriana *et al.* Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015.

BAUER, Adriana. Avaliação de redes de ensino e gestão educacional: aportes teóricos. *Educação & Realidade*. v. 44, n. 1, Porto Alegre, 2019.

BONAMINO, Alícia Catalano de; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar. *Análise do acompanhamento dos resultados da frequência escolar dos(as) beneficiários(as) do Bolsa Família* (fev./nov.). Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10-de-8-de-janeiro-de-2021-298322305>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020*. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 06 maio 2020. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/05/2020&jornal=515&pagina=57>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Vulnerabilidade Social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e*

regiões metropolitanas brasileiras. Texto para discussão 2364. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2018a. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32296&Itemid=433](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32296&Itemid=433). Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018*. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9432.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. 2016a. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793545/do1-2016-05-06-portaria-no-369-de-5-de-maio-de-2016-22793435](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793545/do1-2016-05-06-portaria-no-369-de-5-de-maio-de-2016-22793435). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016*. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, e dá outras providências. 2016b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-981-de-25-de-agosto-de-2016-21907474>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília: MP, 2007a.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL, Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: razões, princípios e programas, 2007c.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/mmDFy9Sk6vHzq7R4hJxWKNk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Org.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas: Alínea, 2012. v. 1. p. 52-71.

FAHEL, Murilo; RODRIGUES, Adão; BARROSO, Matheus. O Impacto do Bolsa Família no desempenho escolar em Belo Horizonte: *spillover effects* da condicionalidade-educação. In: FAHEL, Murilo et al. (Org.). *Desigualdades educacionais e pobreza*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. *RBP AE*, v. 32, n. 1, jan./abr. 2016, p. 69 a 88.

FREITAS, Dirce Ney. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, Dirce Ney. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

GREK, Sotiria; MAROY, Christian; VERGER, Antoni. *World Yearbook of Education 2021 - Accountability and datafication in the Governance of Education*. Nova York: Routledge and CRC Press. 2021.

HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério; OLIVEIRA, Adolfo. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. *Em Aberto*. v. 29, n. 96. Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos. 2016.

LIMA, L. C. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. *Educação & Sociedade*, v. 42, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.249276>.

MORENO, Ana Carolina, SANTOS, Emily. *Inep omite dados do Enem - mudança compromete análise de desempenho de alunos e desigualdade, diz ex-diretora*. G1 Educação. 22 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/02/22/inep-divulga-microdados-do-enem-2020-sem-informacoes-sobre-escola-e-municipio-dos-participantes-especialistas-criticam.ghtml>. Acesso em: 10 maio 2022.

PERBONI, Fabio; MILITÃO, Andréia Nunes; DI GIORGI Cristiano Amaral Garboggini. Manifestações do “quase-mercado” nas avaliações externas e em larga escala. *Educação*, v. 44, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/34678/pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3152/2887>. Acesso em: 30 maio 2021.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*. 44 (153), set., 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/ftsTfkZhGs5KD8WQK3rccHR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 abr. 2022.

RAMBLA, Xavier; PEREIRA, Rosangela Saldanha; ESPLUGA, Joseph Lluís. La articulación de las políticas públicas a favor del desarrollo educativo: el margen de manobra em América Latina. *In: FAHEL, Murilo et al. (Org.). Desigualdades educacionais e pobreza*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013.

RICHTER, Leonice M.; SOUZA, Vilma Aparecida; SILVA, Maria V. A dimensão meritocrática dos testes estandardizados e a responsabilização unilateral dos docentes. *RBP AE*, v. 31, n. 3, p. 607-625, set./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/60198>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. *RBP AE*. v. 31, n. 3, set./dez. 2015.

SAVIANI, Demerval. O legado educacional do "longo século XX" brasileiro. *In*: SAVIANI, Demerval. O legado educacional do século XX no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SCHLESENER, Anita Helena. A escola de Leonardo: política e educação nos escritos de Gramsci. Brasília, DF: Liber Livro, 2009.

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho.

*RBPAE*, v. 32, p. 509, 2016. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59520>. Acesso em: 10 out. 2021.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão da. A conjuntura político-econômica e os desafios da educação no Brasil. *In*: FRANÇA, Magna; BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro. (Org.). *Políticas e práxis educativas*. Natal: Editora Caule de Papiro, 2017.

STOFFELS, Fábio; CARVALHAES, Wesley Luis. Contornos neoliberais no novo SAEB. *Jornal de Políticas Educacionais*, [S.l.], v. 16, abr. 2022.

Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/84436/46417>.

Acesso em: 06 maio 2022.

UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Enfrentamento da cultura do fracasso escolar**: reprovação, abandono e distorção idade-série. Unicef, jan. 2021.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Gestão educacional e resultados no IDEB: um estudo de caso em dez municípios cearenses. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n.50, p. 419-434, set./dez. 2011.

## O QUE SABEMOS SOBRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

**Gabriela Sousa Rêgo Pimentel**

**Maria Gorete Sacramento de Jesus**

**Ronilda Rodrigues da Silva Oliveira**

### INTRODUÇÃO

O presente estudo, alicerçado na pesquisa teórica, tem como objetivo versar sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) enquanto política pública e instrumento propulsor do processo ensino e aprendizagem. O Ideb permite aos sistemas e escolas o acompanhamento dos processos pedagógicos e de gestão, bem como o desenvolvimento de ações focalizando a aprendizagem e o sucesso do estudante, configurando-se como um grande desafio para municípios e atores sociais envolvidos no âmbito educacional.

A discussão acerca dos usos dos resultados do Ideb vem assumindo papel de destaque no cenário educacional nacional em função da necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação. A avaliação externa se constitui como um meio para produzir informações mais uniformizadas sobre a situação na qual a educação brasileira se encontra, e os dados produzidos podem contribuir com o conhecimento da realidade para que as mudanças futuras possam alterar o panorama atual. Os dados do Censo Escolar, por exemplo, são uma fonte completa de informações do

Ministério da Educação, que são utilizados para a formulação de políticas públicas, bem como para monitoramento e avaliação, sendo um importante instrumento para o cálculo do Ideb e de outros indicadores educacionais, tanto em nível regional, quanto nacional e internacional.

As informações obtidas por meio dos resultados do Ideb permitem acompanhar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME). Salienta-se que a Meta 7 do referido PNE, relacionada ao aprendizado adequado na idade certa, tem como objetivo fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir, até o ano 2021, o Ideb de 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, e 5,5 para os anos finais. (BRASIL, 2014).

Assim, entende-se que o Ideb se constitui como um instrumento associado a diversas fontes de informações do cenário educacional e corrobora para interpretação da realidade escolar, apontando caminhos para desenvolvimento de ações em prol da qualidade da educação a partir do uso assertivo dos dados obtidos, o que requisita conhecimentos e esclarecimentos teórico-metodológicos sobre o referido indicador. Desse modo, justifica-se lançar luz sobre a seguinte questão norteadora: O que sabemos sobre o Ideb enquanto política pública e propulsor do processo de ensino e aprendizagem?

Este estudo é alicerçado na pesquisa teórica, a qual é de suma importância para nortear a investigação, pois “[...] dá o suporte necessário para as demais técnicas a serem implementadas pelo pesquisador, auxilia na demarcação do problema, na determinação dos objetivos, na escolha das hipóteses e na fundamentação teórica do estudo” (ALMEIDA, 2014, p. 45).

O percurso metodológico realizado de forma sistematizada, consubstanciou-se como elementar para definição dos objetivos, do objeto de pesquisa, escolha dos materiais, seleção e revisão do texto. Fez-se

necessário a definição ressaltar a finalidade deste texto, que traz a luz da teoria e versa sobre o cenário educacional e o que sabemos sobre o Ideb a partir das literaturas consultadas. Prosseguindo em direção aos resultados e discussões, organizados da seguinte forma:

## **O QUE SABEMOS SOBRE O IDEB?**

A expressão “educação é um direito de todos” aparece pela primeira vez, na Constituição da República de 1934. O documento inova ao prescrever um capítulo sobre educação e cultura e por definir a educação como um direito de todos. Seguindo a mesma política dos textos constitucionais anteriores, a de 1946 traz algumas inovações. Retoma os princípios da gratuidade, da obrigatoriedade e do financiamento vinculado. Essa nova Constituição determinava a obrigatoriedade do ensino primário, concebendo como um direito público e, ainda, dava a competência à União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

Em continuidade, os próximos dispositivos legais prescrevem a educação como direito público. A Constituição Federal de 1988 representa um avanço no campo educacional. Ela garante o Direito à Educação e apresenta os instrumentos jurídicos para a garantia desse direito (OLIVEIRA, 1995). No Capítulo II, art. 6º, a educação, assim como a saúde, a moradia, o lazer, dentre outros, é normatizada como direito social (BRASIL, 1988). Para Bobbio (1992, p. 92), o “crescimento dos direitos sociais está diretamente relacionado à transformação da sociedade, uma vez que as inovações técnicas e o progresso econômico fazem surgir novas necessidades sociais”. O autor destaca a reciprocidade entre a teoria e a prática, visando à formação da mentalidade humana (PIMENTEL, 2013).

A garantia da educação está presente do artigo 205 ao 214 da Constituição, onde se lê que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (BRASIL, 1988). Ao examinar a questão do direito público subjetivo, Sifuentes (2009, p. 71) afirma que “quando o indivíduo encontra

no outro polo da relação jurídica o Estado passa a exigir dele prestações positivas ou negativas.” Ele é atribuído ao sujeito frente ao Estado, a partir de preceitos do direito público. A respeito da mesma questão, direito público subjetivo, Silva (2009, p. 313) alerta que “equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata”, isto é, se não for oferecido naturalmente deverá ser exigido juridicamente.

Ao consagrar que a “Educação não é privilégio” e a “Educação é um direito”, Teixeira (1968; 2007) deixa explícito que não basta institucionalizar a educação como um direito subjetivo, mas a reivindicação da sociedade civil deve ser por uma educação de qualidade e que atenda ao pleno desenvolvimento do educando. Outra cobrança se dá com os poderes públicos, assumindo responsabilidade e comprometimento com uma “escola pública, gratuita, universal e laica para todos” (p. 45). A efetivação do acesso, com permanência e sucesso, dos indivíduos na educação básica é uma tendência mundial, favorece o desenvolvimento integral do indivíduo e corrobora a proteção judicial de garantia eficaz à educação para todos (PIMENTEL, 2015).

Segundo Prieto (2006), dois grandes desafios estão colocados para a sociedade brasileira. Um deles é fazer com que os direitos ultrapassem o que está legalmente instituído; o outro consiste na construção de respostas educacionais que atendam às necessidades dos estudantes. O Brasil ainda não alcançou o patamar desejado para a educação básica, sobretudo no que se refere à qualidade, considerando diferentes indicadores e, entre estes, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (AMARAL; FREIRE, 2013).

O Ideb foi criado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, no contexto da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007). O referido Decreto determina que,

Art. 3o A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).  
Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007).

As metas foram projetadas a partir de um estudo apurado dos resultados das avaliações externas brasileiras anteriores à criação do Ideb e constam no PNE. Essas metas e Ideb observados podem ser conferidas na Tabela 1.

**Tabela 1** – Evolução do Ideb e metas projetadas (2005-2021)

	IDEB OBSERVADO								METAS							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Ensino fundamental (anos iniciais)	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	5.9	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Ensino fundamental (anos finais)	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	4.9	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5

Fonte: INEP (2022).

Nestes dados, percebe-se que no ensino fundamental, anos iniciais, o Brasil vem conseguindo resultados próximos das metas projetadas, no entanto, nos anos finais ainda precisa de uma atenção maior por parte de todos os envolvidos no processo de aprendizagem dos estudantes para que ações e intervenções possam ser realizadas e o problema seja resolvido.

Outro fato que merece atenção a partir dos resultados observados na Tabela 1 é que os dados do Brasil não representam os dados de estados como a Bahia, por exemplo, que apresentou um Ideb no ano de 2019, de 5,3 nos anos iniciais do ensino fundamental e 4,1 nos anos finais. Esse tensionamento dos Estados frente aos baixos resultados no Ideb também precisa ser investigado de forma sistemática no sentido de buscar alternativas para estas questões, uma vez que o Ideb se constitui enquanto

um indicador de qualidade, mas precisa ser encarado com mais responsabilidade pelos gestores das políticas públicas.

Esse indicador de qualidade é criado a partir de uma combinação de outros dois indicadores: 1) fluxo (promoção, repetência e evasão), obtidos a partir dos dados censitários; 2) desempenho, com base na pontuação obtida por estudantes ao final das etapas da educação básica (5º. e 9º. anos do ensino fundamental e 3º. ano do ensino médio) em testes padronizados como a Prova Brasil para os municípios e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para as Unidades da Federação e o país.

A fórmula utilizada para o cálculo do índice pressupõe um equilíbrio entre o desempenho dos estudantes e o fluxo em todo o país, objetivando monitorar e melhorar a proficiência dos estudantes, bem como reduzir as taxas de repetência e evasão. Na perspectiva de Fernandes (2007, p. 7), “um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem”. Nesse contexto, o Ideb tornou-se o principal indicador objetivo utilizado para monitorar a qualidade da educação básica no Brasil.

O indicador varia de 0 a 10,0 e é divulgado bienalmente. As metas intermediárias foram calculadas para cada Unidade da Federação e seus municípios, a partir de uma fórmula estabelecida pelo INEP, na perspectiva de que o país alcance a meta proposta pelo PNE, de 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental e 5,5 para os anos finais. Para aumentar seus índices, as escolas e os municípios precisam, simultaneamente, melhorar as notas dos estudantes nas avaliações externas padronizadas e reduzir a quantidade de estudantes repetentes e evadidos.

Faz-se profícuo apontar suas limitações e críticas, já sinalizadas por outros estudiosos (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013; ALVES; SOARES, 2013; CHIRINEA; BRANDÃO, 2015; SOARES; XAVIER, 2013), especialmente no que se refere à desconsideração, em seu delineamento,

do contexto escolar, do perfil sócio-econômico dos estudantes, da infraestrutura da escola, dentre outros fatores que impactam no desempenho estudantil. Segundo Chirinéa e Brandão (2015), o Ideb induz as ações das unidades escolares, bem como de suas redes, com vistas a efetivar a qualidade. Nas palavras dos autores (p. 464), “embora seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir deste – e da divulgação dos seus resultados – que se mobilizam ações para melhoria da qualidade”.

Apesar de ter sido instituído em 2007, o Ideb tomado como ponto de partida para cálculo das metas intermediárias foi estabelecido no ano de 2005. A finalidade dos indicadores é contribuir para uma melhor compreensão da realidade dos sistemas educacionais. Segundo Ribeiro e Kaloustian (2005, p. 5) “Indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo. [...] A variação dos indicadores nos possibilita constatar mudanças”. Isto posto, eles fornecem informações relevantes para ajudar na formulação e implementação de políticas educacionais. Contudo, não são capazes de traduzir tudo sobre um sistema educacional ou mesmo de uma unidade escolar, mas contribuem para traçar um perfil objetivado de ambos.

Na visão de Freitas e Fernandes (2011), nos últimos anos, em decorrência da universalização do ensino no Brasil, tendo alguns de seus indicadores apresentado melhora, ainda que os ganhos na qualidade do desempenho cognitivo dos estudantes não tenham sido expressivos, “os avanços foram obtidos num contexto de aumento da participação municipal na prestação educacional, inclusive por meio da extensão do ensino fundamental à população de seis anos de idade” (p. 556).

O Ideb ganhou destaque no cenário educacional do Brasil e se configura atualmente como um importante proponente de políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação básica. Conforme Chirinéa e Brandão (2015, p. 462) “desde a década de 1990, quando as políticas e reformas educativas emergiram em quase todos os países da América

Latina, inclusive no Brasil, as avaliações externas ganharam força [...]”. A partir de então houve um crescimento significativo destas avaliações no Brasil, que foram se aprimorando cada vez mais, se tornando, segundo esses autores, um mecanismo de controle e regulação do Estado. A respeito desta questão, Chirinéa e Brandão afirmam que,

o IDEB, portanto, passou a ser, além de propositor de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Embora seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir deste – e da divulgação dos seus resultados – que se mobilizam ações para melhoria da qualidade (2015, p. 464).

Vieira, Vidal e Nogueira, ao discutirem sobre o Ideb e as percepções dos docentes, explicam que com o passar do tempo as avaliações externas criaram uma cultura de responsabilização. Sobre isso as autoras explicam que,

algumas escolas elegem as avaliações de larga escala como fonte permanente de inspiração para o seu trabalho; outras preferem prosseguir fazendo o que sempre fizeram ou até mesmo ignorá-las. Fato é que ano a ano e passo a passo tem se tornado mais difícil fazer de conta que as avaliações externas não existem. Isto porque a escola e seus docentes não apenas são cobrados, como também premiados (e cada vez mais!) e mesmo punidos por seu desempenho (2015, p. 90).

As autoras defendem a “prestação de contas” como algo positivo. No entanto, criticam o uso que muitas vezes se faz com os resultados das avaliações, como o ranqueamento (*ranking*) entre sistemas e instituições, deixando de ser um diagnóstico de um momento da vida escolar para se tornar sua essência (VIEIRA; VIDAL; NOGUEIRA, 2015).

Alavarse, Machado e Bravo ao trazerem uma discussão sobre os debates e polêmicas sobre o Ideb destacam que,

entre várias polêmicas e debates, encontramos questionamentos sobre uso de seus resultados, quer por que não são efetivamente incorporados às políticas educacionais, quer porque têm servido para o ranqueamento das escolas, provocando excessiva

responsabilização de professores pelos resultados e/ou estimulando a competição entre as escolas (2013, p. 194).

Contudo, os autores trazem adiante como aspecto positivo do Ideb, a incorporação de indicadores de desempenho, por parte da gestão de escolas e redes, como mais um elemento para o conhecimento de suas realidades, estabelecendo metas mais precisas e prioridades de intervenção (ALAVARSE; MACHADO; BRAVO, 2013).

Nesse sentido, cabe frisar a importância dos usos desses resultados no sentido de propor políticas públicas para a melhoria da educação básica e não somente a publicização desses dados, pois como afirmam Chirinéa e Brandão (2015), para além da divulgação dos dados, da responsabilização e da criação de um *ethos* competitivo entre as escolas, a avaliação externa precisa integrar ações políticas de intervenção no funcionamento das escolas e na gestão do sistema.

Tosta afirma que (2015, p. 59), “tendo em vista as várias críticas feitas às políticas de avaliação da educação e a necessária construção de uma educação de qualidade, é de grande importância ampliar os debates sobre a avaliação da política educacional”. Portanto, torna-se cada vez mais relevante, pesquisas que possam contribuir para este debate, já que estas possibilitam uma melhor visão de como os dados do Ideb vêm sendo utilizados pelos sistemas de ensino e quais as políticas educacionais construídas a partir destes resultados e como isso se efetiva no cotidiano escolar.

## **OS RESULTADOS DO IDEB COMO PROPULSOR DO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM**

A compreensão da evolução do processo educacional brasileiro nos dias atuais implica uma série de contextos, fatores e aspectos que apresentam semelhanças e diferenças tanto em perspectivas globais, quanto locais, pois disparidades nos resultados das avaliações externas

nacionais, observadas nas distintas regiões brasileiras, podem ser igualmente constatados em localidades mais focalizadas. A proximidade territorial de alguns municípios que fazem parte das mesmas regiões brasileiras, pode-se observar que apesar de semelhanças em inúmeras características sociais, econômicas e culturais, as particularidades no que se referem aos resultados expressos nas avaliações externas bem como o uso desses, cada município apresenta certa especificidade que ora conduz a educação para caminhos semelhantes, ora dessemelhantes.

A necessidade de avaliação do sistema educacional é uma realidade mundial, porém é necessário ponderar que a verificação por meio de um instrumento padronizado não traduz em sua inteireza os aspectos pertinentes à realidade de cada escola, município, estado, região e mesmo no país. Arelada à avaliação externa é necessário considerar contextos sócio-político-econômicos, haja vista que tais aspectos compõem o contexto que cada escola está inserida e interferem nos resultados produzidos. Mesmo não alcançando índices que traduzam cada realidade, é possível, por meio dos resultados do Ideb, construir um panorama da educação brasileira que poderá subsidiar sobremaneira a elaboração de políticas que sejam implementadas com o objetivo de contribuir com a melhoria do sistema educacional e promoção de uma educação mais eficiente.

Segundo Melo (2010, p. 4), "a avaliação do sistema educacional vem se consolidando a partir dos resultados escolares dos estudantes, como meio de acompanhar o desenvolvimento das instituições escolares". Os resultados produzidos pelos estudantes por meio da avaliação externa, ao expressar medidas quantitativas em relação à compreensão e domínio que os estudantes têm do conteúdo estudado, na visão da autora essa é, também, uma forma de produzir certa responsabilidade do sistema, das escolas e dos sujeitos envolvidos no processo.

Ao repartir a responsabilidade de promoção e financiamento da educação, a Constituição Federal de 1988 não expressa de forma objetiva

as responsabilidades dos entes de igual maneira. Assim, ser responsável pelos resultados implica maior envolvimento e a necessidade de responder pelos desdobramentos das avaliações externas tanto em relação aos resultados do trabalho que é desenvolvido, quanto do diagnóstico necessário à adoção de medidas institucionais em âmbito focalizado ou mais abrangente.

A discussão sobre o Ideb vem contribuindo para que, de posse dos resultados, cada gestor e professor possa reconduzir o processo. As mudanças a serem implementadas não devem levar em conta apenas os dados publicizados, mas as características e fatores de cada realidade escolar. Nessa perspectiva, é necessário ponderar que as realidades mais complexas indicam que haverá maiores dificuldades em adotar medidas que contribuam com a melhoria da qualidade da educação e produzam as transformações sociais necessárias à melhoria da vida dos que participam da educação.

Para Vidal e Vieira,

uma das consequências da divulgação dos resultados das avaliações foi o aumento do processo de responsabilização pelos resultados, que ora elege os professores, ora os gestores, ou ambos pelo sucesso ou fracasso dos estudantes e a criação de mecanismos de incentivos simbólicos ou monetários que vêm se acentuando cada vez mais na elaboração de programas e planos governamentais (2011, p. 424-425).

Ao refletirem sobre a divulgação dos resultados, as autoras trazem à tona a necessidade de realização das avaliações e publicização dos resultados obtidos, a fim de que as consequências sejam a elaboração de programas e planos governamentais que alterem a realidade e que não sejam vistos apenas como uma forma de ranqueamento das escolas, municípios, estados e regiões, que compõem o território nacional.

Para além de uma representação numérica da realidade educacional, é imprescindível que tenhamos a condição de acompanhar a educação promovida nas escolas e de certa forma, contribuir para que os resultados

obtidos sirvam de referências para a construção e implementação de estratégias, de ações que possam produzir melhores resultados educacionais e que estes reflitam em todos os setores da sociedade.

Desta forma, Sousa (2008) ao discutir a questão da avaliação como instrumento de gestão escolar chama a atenção para a questão da dificuldade de definir critérios e indicadores que se constituam requisitos para as ações que deverão ser empreendidas pelos gestores na realidade escolar. Por outro lado, há necessidade de compreender que a objetivação do desempenho, do rendimento escolar dos estudantes é necessária, mas que não deve ser tratada de maneira isolada, pois se a qualidade do trabalho educativo e o êxito dos estudantes se constituem objetivos do processo, estes fazem parte de uma realidade complexa que não é passível inteiramente de objetivação plena, em todos os sentidos.

De posse dos resultados, o Estado, as escolas, gestores e professores devem se unir para a construção de diretrizes e ações voltadas a cada contexto. Para que ocorram mudanças há que considerar tanto as especificidades quanto os índices produzidos, pois estes tendem a promover a objetivação da realidade, necessária ao planejamento, implementação de ações e tomadas de decisões pelos envolvidos.

Sobre esse assunto, Vidal e Vieira (2011, p. 246) ponderam, “que não há dúvidas sobre a importância de um indicador como o Ideb para monitorar a qualidade da educação, no entanto a sua simples existência não assegura nenhum tipo de utilização, muito menos compromisso de melhorias”. Prestar contas à sociedade, ao Estado e aos sujeitos que estão inseridos em toda a dinâmica educacional implica um ato responsável, que responda ao que lhe foi designado fazer que compreende a escolarização dos estudantes.

Ademais, a visão do gestor acerca da produção e do uso de índices para classificação das escolas pode produzir competição entre unidades escolares e construção de estereótipos que em nada contribuem com a situação evidenciada. A ideia de que os resultados do Ideb são necessários

converge para o discurso mundial acerca do *ranking* da educação. As reflexões caminham para o entendimento de que a tentativa de traduzir o contexto educacional por meio dos índices não deve ser concebida para fins de classificação, mas para configurar uma realidade que necessita de intervenção com a finalidade de promover mudanças qualitativas.

Destarte, na área de gestão e política públicas educacionais a discussão aponta “inevitavelmente para a necessidade da configuração do campo da gestão educacional e escolar, como condição essencial para garantir a produção do conhecimento significativo e implicado com multiplicidade de ações”. (BOMFIM; PIMENTEL, 2022, p. 159).

A fim de compreender as potencialidades e os limites da avaliação, reflexões e estudos são necessários entre todos os participantes do sistema educacional. Essa é condição necessária ao entendimento da avaliação como diagnóstica, processual, contínua e necessária à produção de políticas, realização e implementação do planejamento das instituições para que possam mudar a realidade que hoje é evidenciada nas escolas municipais brasileiras.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O que sabemos sobre o Ideb? Em toda a configuração descrita, o Ideb aparece como um indicador de monitoramento de qualidade da educação básica e pode representar um avanço nas condições de acompanhamento e avaliação da situação educacional formal no Brasil. Revelando-se, em essência, o quanto as redes de ensino podem progredir em relação às suas metas, cujos dados podem ser potencializadores de programas e ações focadas na qualidade da educação.

O Ideb pode gerar informações importantes e sintetizadas a respeito de determinada realidade, cujos dados possibilitam monitorar e avaliar o desempenho do sistema de ensino e, também, a gestão da qualidade da educação, permitindo tomada de decisões efetivas e direcionadas a um fim

específico, que é a sua melhoria. Portanto é primordial ampliar as discussões sobre o objeto proposto para estudo, haja vista que os resultados são interpretados em determinados contextos como um indicador para ranquear as escolas e intensificar a competição.

Considera-se que os resultados produzidos pelo Ideb servem de instrumento para o Estado, as escolas, os gestores e demais profissionais da educação, haja vista que possibilita informações do cenário educacional, interpretação e intervenção da realidade escolar, o que requisita conhecimentos dos resultados produzidos no sentido de encontrar caminhos para o desenvolvimento de ações assertivas em favor da qualidade da educação.

A rede de ensino deve construir ações propositivas no sentido de incorporar no cotidiano das escolas um trabalho de autoavaliação e de análise dos resultados alcançados pelos estudantes, de maneira articulada com a formação continuada dos profissionais da educação, com uma gestão pedagógica que fomente práticas de ensino condizentes com os desafios da sociedade contemporânea, e sobretudo, que os atores sociais envolvidos percebam os resultados como algo que deve colaborar para o processo de transformação da escola e do contexto educacional atual.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Siderly do Carmo Dahle de. **Metodologia da Pesquisa**. Núcleo de Educação à distância: Centro Universitário de Maringá, Maringá - PR, 2014.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 123, p. 1153-1174, out./dez. 2013.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; MACHADO, Cristiane; BRAVO, Maria Helena. Políticas educacionais, avaliação de sistema e melhoria da qualidade na educação básica: experiências de dois municípios paulistas. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 31, p. 191-205, maio/ago. 2013.

AMARAL, Daniela Patti do; FREIRE, Djenane. Formação de dirigentes municipais de educação: a experiência do PRADIME na UFRJ. **RBPAE** - v. 29, n. 1, p. 117-135, jan/abr. 2013.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

BOMFIM, Natanael Reis; PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo. Epistemologia e metodologias invertidas nas pesquisas colaborativas e solidárias em educação: desafios e perspectivas. **Cadernos de pesquisa: pensamento educacional**. v. 17, nº 45, p. 149-169, jan/abr., 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**, Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e da outras providencias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm#anexo](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm#anexo). Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação Notas Estatísticas Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar: Notas Estatísticas 2017**. Brasília, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CHIRINEA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de

significados. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, jun. 2015.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Educação municipal e efetivação do direito à educação. Ensaio: **Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 555-574, jul./set. 2011.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/porta\\_ideb/o\\_que\\_sao\\_as\\_metas/Artigo\\_projecoes.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/porta_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf). Acesso em: 8 maio 2022.

MELO, Danila Vieira de. **Qualidade da educação e o IDEB: o olhar da equipe gestora no município de Olinda**. V EPEPE – Encontro Nacional de Pesquisa em Pernambuco. Educação e Desenvolvimento na Perspectiva do Direito à Educação, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo. **O ensino médio no Brasil: busca recorrente de identidade e rupturas conceituais**. Brasília, 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Católica de Brasília.

PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo. **Ensino médio: contradições conceituais**. Curitiba, PR: Editora CRV, 2015.

PRIETO, Rosângela Gavioli. Atendimento Escolar de estudantes com necessidades educacionais especiais: um olhar sobre as políticas públicas de educação no Brasil. ARANTES, Valéria Amorim (org.). **Inclusão Escolar: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2006.

RIBEIRO, Vanda Mendes; KALOUSTIAN, Silvio Manoug (Coord). **Indicadores da qualidade na educação**. Brasília: INEP, 2005.

SIFUENTES, Mônica. **Direito fundamental à educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013.

SOUSA, Sandra M. Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão Democrática da Educação**. Desafios contemporâneos. 8º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

TOSTA, Késia Silva. **Análise da Qualidade do IDEB como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes/RJ. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2015.

VIDAL, Eloisa Maria; VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão educacional e resultados no Ideb**: um estudo de caso em dez municípios cearenses. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia; NOGUEIRA, Jaana Flavia Fernandes. **Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb**: percepções dos docentes. RBPAAE - v. 31, n. 1, p. 85 - 106 jan./abr. 2015.

## O IDEB E A RESPONSABILIZAÇÃO: RELAÇÕES INTERDISCURSIVAS EM TESES E DISSERTAÇÕES (2007-2020)

Allan Solano Souza

Maria Beatriz Fernandes

### INTRODUÇÃO

As exigências de uma sociedade capitalista globalizada têm sobrecarregado o sistema educacional de concepções do neoliberalismo. A necessidade de sujeitos produtivos e eficientes para a movimentação de um mercado competitivo se reflete no esforço para alcançar patamares de uma educação de qualidade. As políticas de *accountability* vêm sendo impulsionadas no campo da educação, ao protagonizarem a responsabilidade individual dos atores sociais relacionada à lógica de resultados, prestação de contas, informação e responsabilização.

Essas noções passam por um processo de construção na realidade brasileira. As avaliações têm ganhado um papel norteador das políticas públicas por ser elemento fundamental para o acesso à informação. Além do mais, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que associa os resultados das avaliações realizadas pelo Sistema

de Avaliação da Educação Básica (SAEB) com os dados do Censo Escolar, o movimento de responsabilização está se consolidando por meio da cultura de metas e desempenho.

Dessa forma, buscando conhecer como têm sido assumidas as discussões que estabelecem uma relação entre responsabilização e o IDEB, este estudo se justifica por despontar pertinentes construções em um período de expansão e consolidação da *accountability*, tendo como enfoque a dimensão do controle dos resultados. Assim, fizemos um recorte temporal dos anos de 2007 a 2021, que considera a implantação dessa cultura de metas por meio da criação do IDEB e do Plano Metas e Compromisso Todos pela Educação.

À vista disso, tencionamos apresentar um mapeamento sobre as produções científicas desenvolvidas em território nacional, em nível de dissertações (mestrado) e teses (doutorado), sobre o IDEB e a responsabilização. Para tanto, buscamos verificar o que até então foi produzido sobre esses temas e a utilização da responsabilização na faceta do controle dos resultados por meio do IDEB.

Com esse fim, adotamos uma pesquisa de abordagem qualitativa (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Além disso, o processo de construção do estado da arte sobre o IDEB e a responsabilização foi realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no repositório de dissertações do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (POSEDUC/UERN).

Quanto aos métodos, utilizamos a concepção foucaultiana de Análise do Discurso, realizando a seleção do material e uma organização de acordo com os trajetos temáticos evidenciados nas produções. Vale destacar que Foucault (2008) não tinha por intento a criação de um método fechado de análise; pelo contrário, afirmava a dispersão em que se situavam os enunciados, e para isso era preciso analisá-los sem buscar interpretações

precipitadas, mas deixar se desvelarem as condições históricas que permitiram a construção discursiva.

Para o autor, analisar discursos é compreender que eles são compostos por enunciados situados em uma determinada formação discursiva. Nesse sentido, ao pesquisador cabe a função de descrever esses enunciados e as condições de existência que consentiram sua circulação, visto que, conforme destaca Foucault (2008), não estamos fazendo referência a meros atos ilocutórios, mas aos próprios acontecimentos – e o discurso é um acontecimento.

Diante desse cenário, Fischer (2001) acentua que, para Foucault, um discurso é permeado por relações de saber e poder, isto é, não é apenas a expressão de algo, mas um jogo de embates constituído nas práticas sociais, que exalam regras implícitas, garantindo sua circulação e seu exercício. A autora destaca, com base em Foucault, a existência de quatro elementos básicos que compõem e garantem a circulação dos enunciados, quais sejam: i) um referente, isto é, algo a que o discurso se relaciona e faça menção – em nosso estudo, temos o IDEB e a responsabilização –; ii) um sujeito, ou seja, a condição de alguém que possa afirmar e exprimir algo – no caso deste trabalho, os autores das teses e dissertações e os seus sujeitos de pesquisa –; iii) um campo associado, isto é, as relações estabelecidas com outros discursos, exprimindo enunciados que se interligam – nesta pesquisa, esse elemento se refere à associação entre os próprios estudos, ou a discursos midiáticos, documentos oficiais –; e iv) uma materialidade específica, que está relacionada à manifestação dos discursos, a como eles se apresentam nas camadas sociais – em nosso texto, relaciona-se às produções científicas analisadas.

Assim, nos próximos tópicos, abordaremos um pouco a responsabilização e o IDEB. Em seguida, destacaremos o percurso metodológico para a seleção do material e a análise dos resumos das produções encontradas. Por fim, serão expostas algumas considerações finais, com base nas discussões desenvolvidas no estudo.

## **NUANCES DA *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO E O CONTROLE DOS RESULTADOS POR MEIO DO IDEB**

O discurso da modernização, associado ao processo de reestruturação do capitalismo e à implantação da corrente do neoliberalismo, provocou profundas transformações na gestão pública. Diante disso, houve a adoção de um novo modelo organizacional baseado em padrões gerencialistas, tendo como perspectiva a formação de mão de obra qualificada para atender às necessidades do mercado e à competitividade das novas bases das relações produtivas.

Nesse contexto, foi dada à educação a obrigação de fornecer aos sujeitos as condições necessárias para responder eficientemente a esses processos que se desenvolviam na “Nova Ordem do Mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016). De acordo com Dardot e Laval (2016), não estamos nos referindo mais apenas a uma resposta à crise do capital, mais que isso, está em jogo toda a organização normativa e, de acordo com os autores, essa organização tem articulado um controle que perpassa pela perspectiva econômica, mas que não para nela, pois adentra, também, na condução da conduta dos homens.

Bresser-Pereira (2017) afirma que o estado social, adotado até o final do século XX por muitos países, provocou uma sobrecarga no aparelho estatal, e a resposta para esse “problema” foi a transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial, que, em território brasileiro, começou a ganhar forma a partir dos anos de 1995. Essa postura tornaria os serviços públicos mais eficientes. De acordo com o autor, houve uma associação entre as medidas neoliberais e as diretrizes básicas da reforma do Estado Gerencial; contudo, ele ressalta equívocos nessa vinculação, visto que partidos contrários ao “novo” liberalismo econômico deram prosseguimento às reformas em curso, legitimando a necessidade das sociedades modernas.

Diante dessa reconfiguração no aparelho estatal, em que a prestação de serviços deve ser desenvolvida com maior eficiência, começa-se a dar espaço à instauração de mecanismos de controle e transparência. No campo educacional, as avaliações entram em evidência. Conforme discute Souza (2016), os resultados de avaliações são utilizados como controle e planejamento das políticas públicas, na definição e exigência de uma qualidade educacional.

Ademais, denota-se uma movimentação do empresariado em solo brasileiro, interferindo nos rumos das políticas públicas educacionais implementadas. Martins (2016) evidencia o percurso do movimento “Todos Pela Educação” (TPE)<sup>1</sup>, uma organização empenhada na colaboração e busca pela “qualidade” da educação no Brasil. O movimento ficou conhecido devido a sua participação na formulação do Decreto nº. 6.094/2007, do Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação. No documento, foram apresentadas estratégias de colaboração entre os entes federados para efetivação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Além disso, essa publicação, realizada pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad, no ano de 2007, possuía evidências de uma cooperação entre o movimento TPE e as medidas tomadas pelo governo.

A articulação entre os grupos em busca da qualidade da educação ganhava direcionamentos mais sólidos e assumia a concepção de que “[...] o gerencialismo deve constituir o projeto de educação para o país, regulando toda a política educacional” (MARTINS, 2016, p. 63). Desta forma, os mecanismos de controle materializam-se nas políticas públicas educacionais e, além disso, podemos dizer que uma cultura de metas é estabelecida, sendo reforçada por meio da formulação de alguns programas

---

<sup>1</sup> Integram o grupo do TPE: entidades de classe, grupos empresariais, organizações internacionais, estado, conselhos do estado, centros de responsabilidade social empresarial, movimentos empresariais, institutos de pesquisa, fundações e institutos empresariais, mídia, centro de voluntariado/filantropia, organização não governamental (ONGs)/fundações não-educacionais.

criados com o PDE, que atendiam à perspectiva de regulação em curso, como é o caso do IDEB.

Conforme Martins (2016, p. 99), “o IDEB expressa certo ideal de qualidade da educação que coincide com o defendido pelo TPE, na medida em que contribui para o controle das escolas, estimula a meritocracia e a consolidação de uma ‘cultura de metas’”. Enquanto índice sintético que utiliza taxas de fluxo e de desempenho, o IDEB pode ser considerado como um exemplo da expansão da *accountability* na gestão educacional, ao fornecer subsídios para transparência e prestação de contas.

Souza (2016, p. 91) ressalta que “[...] nenhum modelo de *accountability* pode se esgotar na mera publicação ou divulgação dos resultados baseados em testes estandardizados”. A avaliação é um de seus pilares, mas não se encerra nela e nem em suas possíveis consequências. Por mais que a *accountability* tenha sido traduzida, em território brasileiro, como responsabilização, é preferencial que o termo seja utilizado tal qual escrito na língua inglesa, para que não seja reduzida sua compreensão, visto que é constituída por três pilares que atuam em conjunto, sendo eles: avaliação, responsabilização e prestação de contas (AFONSO, 2013).

A *accountability* chega ao Estado e aos cidadãos com o intento de alcançá-los em suas responsabilidades. Assim, por meio da regulação estabelecida mediante a organização neoliberal, temos disseminado, nas camadas sociais, um discurso de abertura para a democratização, sendo efetivada com a implantação dos processos de descentralização. É através da descentralização que o Estado transfere para instâncias inferiores responsabilidades e poderes, deixando de executar diretamente os serviços e passando apenas a controlá-los, exigindo que se cumpram com eficiência.

À vista disso, uma distinção se faz necessária: responsabilidade e responsabilização são termos parônimos, e não sinônimos. Isso significa que, por mais que sejam expressões parecidas, suscitam perspectivas diferentes. Souza (2016) destaca que a responsabilidade pode ser classificada como “objetiva”, quando exigida por instâncias exteriores, e

“subjetiva”, quando os sujeitos absorvem o sentimento de cobrança para a realização do serviço. A responsabilização, por sua vez, é compreendida como as consequências (sanções ou recompensas) que as escolas, professores e gestores podem receber com base nos resultados alcançados.

Ao analisar o sistema educacional brasileiro, denota-se que o IDEB tem sido utilizado com o fim de estimular a responsabilidade subjetiva, para que as escolas incorporem sua obrigação de formar cidadãos para a sociedade e para o mercado de trabalho, ao passo que também funciona como um instrumento da responsabilidade objetiva, pois se relaciona a deveres exigidos de fora dos sujeitos, em que as instituições são mensuradas com base em padrões estabelecidos a nível nacional. Sordi e Freitas (2013) destacam que essa tem sido uma nova técnica utilizada com vistas a melhorar a qualidade da educação, atribuindo recompensas ao fator de desempenho dos profissionais como forma de internalização das responsabilidades.

Conforme destacam os autores citados, seria, de certa forma, uma qualidade negociada, baseada em princípios de participação, das relações estabelecidas entre os sujeitos envolvidos. Afonso (2012) parte de uma perspectiva semelhante ao defender uma lógica democrática da *accountability*, não só no que se refere à avaliação, mas também aos demais pilares, que são a prestação de contas e a responsabilização. Para o autor, o diálogo é um passo importante a ser dado.

Dessa forma, se a imersão em um sistema de responsabilidade e responsabilização, que oferece condições democráticas como uma forma de obter qualidade negociada, através de resultados de índices, é algo inevitável, faz-se preciso, portanto, que os atores educacionais aproveitem os espaços de participação para colocar em evidência as necessidades locais de cada realidade. Por mais que a democracia seja vista, nessa perspectiva, como um pretexto para normalização das medidas adotadas, os sujeitos envolvidos na educação podem e devem utilizar essa oportunidade para desenvolver um espaço de construção coletiva,

refletindo sobre os resultados diante do contexto e da condição escolar, e não apenas trabalhando voltados para o delineamento do mercado educacional, que prioriza números e posições alcançadas com base nas avaliações.

## **IDEB E RESPONSABILIZAÇÃO: PARA O QUE AS PRODUÇÕES APONTAM?**

Para a construção do processo de mapeamento dos estudos, determinamos, como primeiro passo, a escolha das fontes de dados para fins de investigação. Por conseguinte, elencamos o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, a BDTD e o repositório de dissertações do POSEDUC/UERN.

A CAPES é uma fundação responsável por validar e expandir os cursos de pós-graduação *stricto sensu* em todo território brasileiro. Vinculada ao Ministério da Educação (MEC), realiza o armazenamento e divulgação das produções (teses e dissertações) por meio do *site*: "Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES", possibilitando que a população acesse esses textos. A BDTD, por sua vez, é uma biblioteca de teses e dissertações *online*, coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), órgão nacional do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), que tem a responsabilidade de realizar pesquisas e desenvolver estudos no campo da ciência da informação. A construção da BDTD é uma integração entre os sistemas de informações sobre as produções *stricto sensu* e a divulgação em nível nacional e internacional.

O repositório de dissertações do POSEDUC/UERN fica disponível no sítio do programa e armazena as pesquisas realizadas desde as primeiras turmas de mestrado, do ano de 2011, com a publicação das dissertações em 2013 até os dias atuais. Não possui um sistema de busca avançada, o que faz necessário que o levantamento dos trabalhos seja feito de forma manual, selecionando os anos das turmas e escolhendo as produções cujos

títulos tenham alguma similaridade com o tema de interesse do pesquisador. No quadro a seguir, é possível observar o total de produções do POSEDUC/UERN e, de modo específico, as dissertações da linha de pesquisa à qual somos vinculados: Política e Gestão da Educação. A definição das produções na linha de pesquisa se deu por meio de uma análise dos editais do programa, na oferta de vaga dos professores e nas defesas realizadas.

**Quadro 01** – Levantamento das dissertações do POSEDUC

Ano de defesa	Dissertações defendidas no programa	Dissertações defendidas na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação
2013	20	7
2014	13	6
2015	15	3
2016	17	10
2017	27	8
2018	40	11
2019	22	9
2020	34	13
2021	26	8
TOTAL	214	75

**Fonte:** Elaborado com base na pesquisa realizada no sítio do POSEDUC/UERN, em 30 de abril de 2021.

O segundo passo foi a escolha dos *booleanos*, isto é, dos termos de pesquisa, dos descritores. Pizzani *et al.* (2012) destacam que os operadores *booleanos* são estratégias utilizadas no percurso metodológico que ajudam a delimitar ou ampliar o campo de busca na pesquisa bibliográfica, por meio da combinação de termos específicos. Essa técnica parte da ideia do agrupamento dos achados, considerando a teoria dos conjuntos para fins de resultado. Dessa forma, o *booleano* escolhido foi a combinação “IDEB AND responsabilização AND gestão escolar”. Esse

*booleano* foi utilizado para realizar a pesquisa tanto no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES quanto na BDTD. Ademais, cabe ressaltar que realizamos algumas buscas alterando a ordem dos termos, contudo, os resultados permaneceram os mesmos.

As consultas das fontes foram realizadas em abril de 2021 (dois mil e vinte e um). Consideramos como recorte temporal o percurso de 2007 (dois mil e sete) até o presente momento, ano de 2021 (dois mil e vinte e um).

A delimitação cronológica atentou para o período da história brasileira em que as políticas educacionais deram maior ênfase aos processos de responsabilidade educacional, demarcado, prioritariamente, com a mobilização do Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação, com vistas a consolidar o PDE, ambos lançados no ano de 2007. Conforme Martins (2016), é por meio do PDE que é criado o IDEB e inicia-se um movimento de organização dos repasses financeiros por meio da política das metas.

Encontramos um total de 36 (trinta e seis) produções. Dessas, 9 (nove) foram localizadas na BDTD, 21 (vinte e uma) no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e 6 (seis) no banco de dissertações do POSEDUC, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo, que distribui os trabalhos de acordo com o tipo de produção e com a fonte de pesquisa.

**Quadro 02** - Total de produções (teses e dissertações) localizadas

Fonte de pesquisa	Resultado	
Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	17 dissertações	4 teses
BDTD	8 dissertações	2 teses
POSEDUC	6 dissertações	*

\*O programa ainda não possui produções dessa natureza.

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Inicialmente, procedeu-se com a leitura dos títulos, palavras-chave e sondagem dos resumos, para verificar quais seriam os arquivos que permaneceriam para análise. Determinou-se como critério de seleção que os estudos deveriam: i) ter como objeto de pesquisa o IDEB e a responsabilização; e/ou ii) tratar da responsabilização no contexto educacional. Ademais, foram excluídos trabalhos duplicados, isto é, que foram localizados em mais de um repositório.

Após levantamento, totalizou-se a seleção de 2 (duas) produções no BDTD, 5 (cinco) no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e 3 (três) dissertações do POSEDUC. Coletamos, assim, 10 (dez) estudos, conforme apreciação abaixo:

**Quadro 03** – Produções selecionadas nas fontes de busca

<b>Ano</b>	<b>Tipo de trabalho</b>	<b>Título</b>	<b>Instituição</b>	<b>Autor</b>	<b>Fonte</b>
2013	Dissertação	<i>O que é feito dos dados do IDEB: um estudo sobre o processo de legitimação das estatísticas oficiais</i>	UERN	Lobo	POSEDUC
2014	Dissertação	<i>A ação gestora e a responsabilização na educação pública: um estudo de caso em uma escola do estado do mato grosso</i>	UFJF	Silva	BDTD
2014	Dissertação	<i>Corolários do IDEB: o posicionamento da comunidade escolar em uma instituição pública petropolitana</i>	UFRJ	Cunha	CAPES
2014	Dissertação	<i>Avaliações em larga escala e accountability no ensino fundamental: implicações na gestão de escolas públicas</i>	UNOESC	Ferronato	CAPES
2015	Tese	<i>Medidas de eficácia escolar no contexto das políticas brasileiras de responsabilização educacional: o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Ideb, em Minas Gerais</i>	UFJF	Pontes	CAPES

2015	Tese	Apropriações e Usos de Políticas de Avaliação e Responsabilização Educacional pela Gestão Escolar	UFRJ	Cerdeira	CAPES
2015	Dissertação	<i>Prática docente sob pressão: ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro</i>	UFRJ	Cunha	CAPES
2015	Dissertação	<i>Comportamento do IDEB nos municípios paulistas da região de Barretos e região central: algumas discussões para responsabilização e comprometimento</i>	UNESP	Oliveira	BDTD
2016	Dissertação	<i>Política de responsabilidade educacional: gestão de recursos para o sistema municipal de ensino de Mossoró/RN</i>	UERN	Oliveira	POSEDUC
2020	Dissertação	<i>Processos de accountability na rede municipal de ensino de Mossoró-RN: estudo sobre a percepção das supervisoras escolares</i>	UERN	França	POSEDUC

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Após a busca, aplicação de filtros, seleção manual e definição final das produções, realizamos a análise do material (teses e dissertações), tendo como perspectiva as construções discursivas evidenciadas nas palavras-chave, metodologia e discussões teórico-empíricas. A partir dessa análise, buscamos elementos que justifiquem nossa pesquisa, como forma de contribuir para o aprofundamento do debate sobre o IDEB e a responsabilização e o preenchimento de possíveis lacunas ainda existentes na área estudada.

Antes de adentrarmos de modo detalhado nas análises das produções em si, cabe, primeiramente, destacar um ponto evidenciado quanto ao início das publicações. Tínhamos, como recorte temporal, a delimitação de

2007 a 2021, conforme justificado anteriormente com base no início de mobilização de políticas de responsabilidade educacional. No entanto, as pesquisas apontam para o levantamento dessas discussões nas produções científicas, de modo mais enfático, a partir do ano de 2013.

Conforme destaca Gonçalves (2009), para compreender a construção de um discurso, Foucault ensina que é preciso entender e descrever as condições de existência para que esse discurso se materialize. Dessa forma, o ano de 2007 foi de grande representação nos movimentos das formulações das políticas públicas na construção de uma cultura de metas e da responsabilidade educacional. Contudo, a partir do momento que se inicia a divulgação dos resultados do IDEB, os estados e municípios começam a articular suas ações, como nos casos de implantação dos sistemas próprios de avaliação e do lançamento do Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), e esses discursos ganham força e têm os efeitos revelados nas formações discursivas das produções científicas de nível *stricto sensu*, do ano de 2013 adiante.

Na análise dos estudos, foi observado o uso de 45 palavras-chave. Organizamos esses descritores de acordo com o grande grupo, tendo em vista o trajeto temático ao qual se referiam: políticas públicas da educação, gestão escolar, índices educacionais, responsabilidade educacional, avaliação, PDE e sem classificação. As palavras referenciadas no último trajeto temático dizem respeito a descritores que não faziam relação com as seções anteriores e não apresentavam ocorrência.

**Quadro 04** – Palavras-chave organizadas por tema, conforme referenciadas nas produções

<b>Descritor</b>	<b>Ocorrência</b>	<b>Palavras</b>
Índices educacionais	7	IDEB (4), Indicadores de qualidade da educação básica (1), Indicadores educacionais (1), Estatísticas oficiais da educação (1)
Políticas públicas da educação	6	Políticas públicas (2), Política educacional (1), Políticas de responsabilização (1), Política de <i>accountability</i> (1), Política de responsabilidade educacional (1)

Gestão escolar	5	Gestão escolar (5)
Responsabilização	5	Responsabilização (2), <i>Accountability</i> (2), <i>Accountability</i> no ensino fundamental (1)
Avaliação	3	Avaliação educacional (1), Avaliação em larga escala (1), Avaliação Externa (1)
PDE	2	PDE (1), PDE-Escola (1)
Sem classificação	17	Dimensões e competências gestoras (1), Instituições educacionais (1), Sistema Municipal de Educação (1), Financiamento da educação (1), Gasto Aluno-ano Qualidade (1), Projetos educativos (1), Eficácia escolar (1), Estratégias (1), Práticas docentes (1), Qualidade da educação (1), Plano de Ações Articuladas (1), SIMAVE (1), Educação (1), Supervisores escolares (1), Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (1), Modelos longitudinais lineares hierárquicos aplicados à educação (1), Trabalho docente (1)

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

O grupo dos “índices educacionais” registra sete ocorrências. Pontuamos que incluímos os descritores: IDEB, indicadores de qualidade e indicadores educacionais, que se caracterizam como sendo um agrupamento de estatísticas da educação. Lobo (2013), Cunha (2014), Oliveira (2015) e Pontes (2015) utilizam, especificamente, o verbete IDEB. Ferronato (2014) e Cerdeira (2015) empregam expressões mais amplas, como “indicadores”, contudo, ambas as produções desvelam sobre o IDEB e tratam das influências exercidas pelas políticas suplementares que visam a promover a melhoria na qualidade da educação para as escolas que obtêm baixos resultados, como é o caso do PDE e da adesão ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação. Ferronato (2014) esclarece que a organização voltada a uma cultura de metas tem promovido a construção de um discurso de conformação, naturalizando certas medidas adotadas pela gestão escolar.

Subsequentemente, expomos o grande grupo das “políticas públicas da educação”, que registra seis ocorrências, sendo composto por palavras-chave como: políticas públicas, política educacional, política de responsabilidade educacional e política de *accountability*. No que se refere às políticas públicas, destacam-se os estudos de Gonçalves da Cunha (2014) e Portela Cunha (2015), ao investigarem os impactos na prática docente da política voltada para a obtenção de resultados em avaliações, o sentimento da responsabilização dos atores educacionais, a racionalidade administrativa na exigência do aumento do desempenho. Ao considerar os resultados sobre a política educacional, Cerdeira (2015) faz apontamentos sobre a promoção de políticas voltadas para a responsabilização, com uma legitimação das metas e premiação dos profissionais.

Oliveira (2016), por sua vez, apresenta a problemática ao estudar a Lei nº 2.717/2010, que determina a Política de Responsabilidade Educacional de Mossoró-RN, verificando que, na prática, a lei ainda não havia sido cumprida e, dessa forma, a alocação maior de recursos não revelava uma melhoria nos indicadores. França (2020), que também teve como *lócus* a rede municipal de Mossoró-RN, tratou da Política de *accountability* como respaldo das desigualdades sociais entre as escolas, constatando a pressão sentida pelos supervisores escolares para obtenção de melhores resultados nas avaliações e prestação de contas, o que resulta em uma competitividade entre as escolas.

São registradas também cinco ocorrências no grupo da “gestão escolar”. Silva (2014), Ferronato (2014), Cunha (2014), Cerdeira (2015) e França (2020) buscam, de forma singular, em cada trabalho, desvelar a perspectiva da gestão escolar sobre a implantação e os impactos das políticas de responsabilização. Apresentam apontamentos sobre como a *accountability* tem se infiltrado no campo da educação e imbuído as práticas

gestoras de concepções produtivas, com vistas a melhorar a performatividade<sup>2</sup> nas avaliações.

São notáveis cinco ocorrências no grupo do tema “responsabilidade educacional”, em que tivemos a utilização de descritores como responsabilização ou *accountability*, evidenciados nos trabalhos de Lobo (2013), Silva (2014), Ferronato (2014), Cerdeira (2015), Cunha (2015). Em Silva (2014), a responsabilização é apontada por meio das exigências realizadas à equipe gestora, articulada para desenvolver um trabalho pedagógico eficaz, expresso nos resultados dos índices do IDEB.

A recorrência do descritor da *accountability*, evidenciada no estudo de Ferronato (2014), desvela os processos desencadeados por meio da política de metas, implantadas com o IDEB e Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação. Destacam-se, no trabalho, os elementos que influenciam na ação da gestão e na submissão das escolas a uma prestação de contas. Entretanto, o autor indica que essa movimentação não corrobora para ênfase da racionalidade competitiva, mas, ao contrário, revela movimentos positivos orientados à gestão, de modo que a responsabilização tem colaborado para orientar processos democráticos. Cabe questionar como têm sido desenvolvidos esses processos democráticos, visto que podem ser utilizados com fins apenas consensuais, ou técnicos, sem a efetiva participação da comunidade.

A pesquisa de Lobo (2013) registra a presença de políticas de *accountability* no município de Mossoró-RN, na perspectiva de melhoria dos resultados do IDEB. De acordo com a autora, as medidas têm surtido efeitos positivos, promovendo um aumento nos índices obtidos. Para isso,

---

<sup>2</sup> A performatividade pode ser classificada como uma organização cultural em volta de um padrão de regulação. Assim como destaca Ball (2010, p. 38), é “um sistema de ‘terror’, sistema que implica julgamento, comparação e exposição, tomados respectivamente como formas de controle, de atrito e de mudança”.

é destacado o uso de três estratégias: de normatização, de recompensa material e simbólica e de monitoramento<sup>3</sup>.

Em Cerdeira (2015), a associação de medidas de responsabilização com políticas de avaliação é resultante de uma configuração no repasse de verbas e premiação dos profissionais. A pressão por melhores resultados encaminha a uma maior produtividade e conseqüente comprometimento dos profissionais. Ao realizar sua pesquisa em duas redes municipais, constata-se que, no Rio de Janeiro-RJ, onde tem uma política de premiação, a “tensão produtiva” é muito mais forte quando comparada a Duque de Caxias-RJ. Já Cunha (2015) recorre ao descritor da *accountability* como forma de investigar mudanças na prática docente, decorrentes das Políticas de responsabilização, no Rio de Janeiro-RJ. O autor destaca a compreensão dos profissionais sobre a racionalização dos processos educativos, que a entendem como forma de obter uma melhoria no desempenho; entretanto, não considera essa prática evidenciada na pesquisa realizada.

O tema sobre a “avaliação” registra três ocorrências, sendo referenciados descritores como Avaliação educacional, Avaliação em larga escala e Avaliação externa, respectivamente, em Pontes (2015), Ferronato (2014) e Cerdeira (2015). Destacam-se algumas evidências reveladas na pesquisa de Pontes (2015), por exemplo, quando pontua, em seu trabalho, a influência das iniciativas realizadas nos Estados Unidos da América ao utilizar a testagem voltada para um movimento de prestação de conta. O autor faz uma relação com a evolução da avaliação em território brasileiro. De acordo com o estudioso, podem ser evidenciados três estágios: i) o estabelecimento de avaliações nacionais; posteriormente, ii) as estaduais e municipais; e o estágio atual de iii) um movimento de nacionalização das avaliações, em busca da qualidade educacional.

---

<sup>3</sup> De acordo Lobo (2013, p. 109), as **estratégias de normatização** dizem respeito à Lei de Responsabilidade Educacional Municipal; as **estratégias de recompensa material e simbólica**, às premiações em volta dos resultados de desempenho escolar, estando associado ao pagamento do 14º salário; e as **estratégias de monitoramento e controle**, à criação de um sistema próprio de avaliação e autoavaliação.

O “PDE” apresentou duas ocorrências. Os estudos de Cunha (2014) e de Oliveira (2015) expressam que as metas estipuladas pelo PDE não foram cumpridas pelas escolas e que as instituições utilizam como justificativa a insuficiência de recursos. Neste ponto, percebe-se a presença de um discurso de naturalização da falta de recursos nas escolas públicas associada à necessidade do comprometimento dos profissionais para obtenção de melhores resultados, haja vista que algumas escolas recebem baixos valores e têm IDEB satisfatório. Cunha (2014) trata dessa problemática expressando que, após a implantação do PDE e da chegada do PDE-Escola nas instituições de ensino, os profissionais da educação passaram a sentir os efeitos da responsabilização, evidenciada com a publicização dos resultados nas mídias.

As 17 palavras-chave “sem classificação” foram alocadas neste grupo por não estabelecerem relação com os demais temas formados e por possuírem significações variadas. Destaca-se que essas expressões estão relacionadas ao objeto de estudo, mas de modo amplo. Por conseguinte, não serão passíveis de análise, visto que não evidenciam delineamentos para aprofundar o debate. São exemplos dessas palavras: financiamento da educação, sistema municipal de educação, projetos educativos, trabalho docente.

Após a análise das palavras-chave, prosseguimos com o aprofundamento das concepções metodológicas abordadas nos estudos. Compreendemos que a metodologia é o caminho percorrido durante o processo de pesquisa. Consequentemente, por meio das escolhas metodológicas, é possível conhecer os passos trilhados pelos pesquisadores, que resultaram na construção do material da pesquisa. Nesse sentido, foi possível evidenciar três tipos de abordagens de pesquisa: a qualitativa, a quantitativa e a quali-quantitativa.

A abordagem da pesquisa qualitativa caracteriza-se pela descrição detalhada dos dados recolhidos, analisando a complexidade dos fenômenos investigados. Segundo Bogdan e Biklen (1997), há uma preocupação em

compreender os comportamentos, partindo do posicionamento dos sujeitos investigados. Já na pesquisa quantitativa, o foco volta-se para o levantamento sistemático de determinado acontecimento, articulando relações entre variáveis, a fim de apresentar resultados expressos em códigos numéricos. Por seu turno, a pesquisa quali-quantitativa transita entre as duas abordagens citadas, captando elementos de ambas as perspectivas.

A pesquisa qualitativa foi evidenciada em sete estudos: Lobo (2013), Silva (2014), Cerdeira (2015), Cunha (2015), Pontes (2015), Oliveira (2016) e França (2020). Apenas uma produção referenciou a pesquisa quantitativa, que foi a de Oliveira (2015). Cunha (2014) e Ferronato (2014), por sua vez, exploraram a pesquisa quali-quantitativa. Destaca-se a predominância da pesquisa qualitativa, com o devido enfoque na subjetivação dos sujeitos quanto à percepção do objeto de estudo e à relação dos fatores sociais no qual estão inseridos.

No que se refere ao uso dos procedimentos, as produções utilizaram algumas técnicas e instrumentos para a construção dos dados. Pontuamos a ocorrência, em seis trabalhos, do uso da entrevista, que são os estudos de Lobo (2013), Silva (2014), Gonçalves da Cunha (2014), Portela Cunha (2015), França (2020) e Oliveira (2016). Três textos apresentam a análise documental, quais sejam: Silva (2014), Oliveira (2016) e França (2020). Além desses procedimentos, Silva (2014) destaca também a observação *in loco*; Cunha (2014) faz uso de formulários; e Cerdeira (2015) cita a realização de grupos focais.

Quanto aos sujeitos investigados, evidencia-se a predominância do público que compõe a gestão escolar, fato esse que é reflexo da própria escolha pelo *booleano* "gestão escolar". Além disso, evidencia-se também que não há uma centralidade apenas direcionada à figura do diretor, mas aos demais representantes da equipe, como os supervisores. Optaram por esse público os estudos de Silva (2014), Ferronato (2014), Cerdeira (2015), Cunha (2015), Oliveira (2016) e França (2020). As pesquisas de

Cunha (2015) e Oliveira (2016), por seu turno, designaram elucidar também as percepções dos professores, enquanto Silva (2014) registrou a escuta do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar (CDME), e Oliveira (2016), de funcionários da escola.

É relevante o enfoque na metodologia abordada pelos estudos, pois esclarece a visão dos pesquisadores. As políticas de responsabilização no campo da educação têm ganhado espaço nas discussões; nesse embate, a equipe gestora é a figura principal das medidas adotadas. Contudo, os efeitos dessa cultura de metas, de prestação de contas e de divulgação dos resultados são sentidos por todos os sujeitos que compõem a rede de ensino. Isto posto, é considerável quando os estudos partem para a escuta dos professores, dos conselhos e dos funcionários, haja vista a necessidade do trabalho conjunto realizado para a promoção da educação.

Entre todos os trabalhos, apenas o de França (2020) denota o uso do materialismo histórico-dialético enquanto caminho de interpretação da realidade. Os demais estudos não revelaram adotar algum método específico. Contudo, Ferronato (2014) e Oliveira (2016) apontaram, em seus resumos, a escolha de referenciais e autores que balizam suas pesquisas acerca da responsabilização.

**Quadro 05 – Autores referenciados nas produções científicas**

<b>Produções científicas</b>	<b>Autores referenciados</b>	
Ferronato (2014)	Castro (2008)	Freitas (2012)
	Freitas (2004; 2007)	Schedler (1999)
	Horta Neto (2007)	Oliveira e Sousa (2010)
	Afonso (2009a, 2009b, 2010, 2012)	Oliveira (2008)
Oliveira (2016)	Amaral (2012)	Soares (2007)
	Monlevade (2007)	França (2005)
	Pedone (1986)	Dourado (2007)
	Rossinholi (2010)	Melchior (1987, 1997)
	Saviani (2011)	Carreira e Pinto (2006, 2007)
	Oliveira (2007)	

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Ferronato (2014) utiliza as obras de Castro (2008), Freitas (2004, 2007), Horta Neto (2007), Oliveira (2008) e Oliveira e Sousa (2010) para explorar o tema da gestão educacional em contexto brasileiro, frente à emergência de melhorar a qualidade da educação e ao surgimento das avaliações em larga escala. Assim, considerando que as políticas de responsabilização foram incorporadas nos processos da gestão escolar como forma de garantir essa qualidade na educação, o autor utiliza as contribuições de Afonso (2009a, 2009b, 2010, 2012), Schedler (1999) e Freitas (2012) para aprofundar o debate.

Oliveira (2016), por sua vez, recorre a Amaral (2012), Carreira e Pinto (2006, 2007), Oliveira (2007), França (2005), Dourado (2007), Melchior (1987, 1997), Saviani (2011), Rossinholi (2010), Pedone (1986) e Monlevade (2007) para discorrer sobre as responsabilidades dos entes federados e o processo de descentralização e financiamento da educação. Para mais, utiliza alguns autores para discutir sobre uma escola voltada ao fator desempenho, citando, no resumo, Soares (2007).

## **RELAÇÕES INTERDISCURSIVAS DOS ENUNCIADOS**

Por fim, destacamos, nas produções, enunciados que revelam os discursos construídos acerca da política de *accountability* na perspectiva de responder aos índices oficiais. Identificamos alguns trajetos temáticos e evidenciamos os interdiscursos constitutivos. Dessa forma, apresentamos, na análise, os seguintes aspectos: a pressão por resultados satisfatórios, a legitimação das metas e índices e a responsabilização.

O exame dos estudos revela a pressão que os atores educacionais sentem, seja na figura do diretor, supervisor, professor ou demais profissionais da educação, como forma de obter melhores resultados nos índices oficiais. Esse aspecto pode ser realçado em 5 (cinco) textos, quais sejam: Cunha (2014), Ferronato (2014), Lobo (2013), Cerdeira (2015) e

França (2020). Em uma sociedade permeada pela lógica neoliberal, que exige a constituição de sujeitos produtivos, é imposto para a sociedade que o ensino precisa ser eficiente e eficaz, como meio de atender ao mercado capitalista, assim, os resultados de avaliações e índices educacionais ganham mais ênfase. Essa pressão é reforçada com a publicização dos resultados (CUNHA, 2014); articulação dos planejamentos para alcançar metas (FERRONATO, 2014; CERDEIRA, 2015); estratégias de monitoramento e controle (LOBO, 2013); e competitividade entre as instituições escolares (FRANÇA, 2020).

Além disso, a perspectiva de alcançar bons resultados se reflete na forma como a equipe escolar tem interiorizado a cultura de metas e assumido a responsabilidade pelos números. Podemos classificar essa tendência utilizando as concepções foucaultianas sobre as relações de poder (FOUCAULT, 2014). Nesse caso, o poder alcançou o seu grau máximo, pois os sujeitos vestem o discurso da responsabilização sem questionar os impactos das políticas de *accountability*; estão prontos para responder ao sistema de forma produtiva. Esse processo de legitimação das metas e índices pode ser destacado nos resumos de Ferronato (2014), Lobo (2013) e Cerdeira (2015), em que se destaca uma docilidade dos corpos, isto é, uma naturalização dos modelos de avaliação e prestação de contas (FERRONATO, 2014), além da modelagem do comportamento dos profissionais, para atender as exigências do sistema (LOBO, 2013; FERRONATO, 2014; CERDEIRA, 2015).

Diante dessa perspectiva, destacamos a evidência do discurso da responsabilização absorvido e incorporado pelos sujeitos educacionais, dando legitimidade ao poder disciplinador (FOUCAULT, 2014). Rejane de Oliveira (2015) destaca, em seu estudo, que as escolas não obtêm bons resultados por falta de recursos financeiros, mas enfatiza que algumas instituições, mesmo com baixos valores, alcançaram resultados satisfatórios. Evidenciamos dois pontos deste enunciado: o primeiro, a naturalização quanto à insuficiência de recursos na educação pública – já é

normal trabalhar com pouco, pois se sabe que o repasse financeiro é insuficiente –; e o segundo, decorrente do primeiro, refere-se à ideia de que com o pouco também é possível alcançar as metas. Coloca-se que, se a educação pública tem pouco recurso, então, tem que procurar usufruir de maneira eficiente do que se tem, racionalizar os processos, disciplinar, punir. Trata-se, portanto, de uma conformação com a desigualdade social e uma aceitação das medidas postas.

Márcia de Oliveira (2016) aproxima-se do discurso da autora supracitada, contudo, constata que a qualidade da educação (expressa nos resultados dos índices educacionais) não melhora quando os recursos aumentam, pois não é colocada em prática, ainda, a instituição da Lei de Responsabilidade Educacional<sup>4</sup>. Assim, em seu discurso, Márcia de Oliveira (2016) associa a qualidade da educação a políticas de responsabilização, visto que é dada ênfase à efetivação da referida lei.

Lobo (2013), Cunha (2014), Cerdeira (2015) e França (2020) destacam como as políticas de *accountability* têm contribuído para uma competitividade entre as escolas, proporcionando uma desigualdade social. Essa competitividade naturaliza as medidas de responsabilização, como a prestação de contas, avaliação, punição/bonificação, levando os sujeitos, assim como destaca Cerdeira (2015), a uma tensão produtiva em que o normal é ser eficaz, trabalhar por bons resultados – é a lógica da produção no campo educacional.

## CONCLUSÃO

O mapeamento das produções acerca da responsabilização e do IDEB nos proporcionou uma visão de como o tema foi ganhando espaço em território brasileiro, principalmente, a partir da divulgação dos primeiros

---

<sup>4</sup> A Lei de Responsabilidade Educacional está voltada à responsabilização de gestores diante dos resultados alcançados pelas escolas. Com isso, objetiva aproximar e pressionar os sujeitos quanto as suas responsabilidades e deveres, favorecendo-se, assim, para uma melhoria na qualidade educacional.

índices, sendo possível evidenciar as insatisfações quanto ao distanciamento dos resultados em relação à realidade vivenciada, associada, ainda, às medidas de *accountability* sentidas pelos atores educacionais.

As pesquisas revelam que o processo de descentralização e o estabelecimento de políticas de financiamento, na tentativa de efetivação do federalismo, colaboraram para um sentimento maior da responsabilização, visto que se passou a estabelecer a destinação de recursos associados ao alcance das metas propostas pelo IDEB, que indicavam o avanço/retrocesso da qualidade da educação.

A publicação dos resultados e os impactos provocados pela mídia também são pontos destacados. Por mais que o Brasil não tenha uma política sólida relativa à midiaticização dos índices educacionais, os processos de meritocracia e de competição são realçados com a publicação dos resultados do IDEB e divulgação, tanto entre os municípios quanto entre as instituições de ensino. Deve-se levar em consideração, também, que a promoção de bonificações para profissionais e premiações para as escolas colaboram para a acentuação dos processos competitivos, fator preponderante que revela a presença do mercado no contexto da educação.

À vista disso, as produções evidenciam um discurso de conformação/normalização dos processos avaliativos como meios de controle da qualidade educacional, revelando a responsabilidade da comunidade escolar de produzir e responder (pelos) resultados. Por conseguinte, destaca-se a articulação interna realizada nos planejamentos e nas ações da gestão, que caminha para modelar o comportamento dos profissionais e condicionar os alunos a simulados em preparação para os testes estandardizados. Ocorre, portanto, uma espécie de tensão produtiva que mobiliza um trabalho voltado a atender ao alcance de resultados.

Um outro ponto, que também pode ser considerado como naturalização da *accountability*, foi o discurso de que as medidas de responsabilização têm colaborado para a abertura de espaços da

democratização na gestão escolar, visto que as práticas adotadas evidenciaram um comportamento condicionado aos objetivos propostos e à legitimação dos índices. A democratização, desse modo, foi utilizada com fins técnicos na formação de um consenso dos atores escolares quanto às políticas educacionais.

Ainda no tocante à responsabilização, ressalta-se que a pressão por bons resultados tem levado a uma intensificação do trabalho dos profissionais, acentuando o processo da produtividade no ambiente escolar. Porém, não necessariamente esse caminho leva a uma aprendizagem dos alunos; pelo contrário, revela os processos meritocráticos e mercadológicos associados às avaliações e ao IDEB.

Por fim, este mapeamento apresenta alguns posicionamentos sobre a temática estudada, revelando como têm sido pontuados nas produções científicas. Ademais, destacamos a amplitude da discussão e a possibilidade de expansão dos repositórios pesquisados. Acentuamos as perspectivas de aprofundamento do tema, considerando que o processo de responsabilização tem encaminhado para uma organização do mercado na educação, utilizando os processos democráticos para fins estritamente consensuais da comunidade escolar frente às medidas de *accountability*.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VPqPJDyyZ5qBRKWVfZfDQ3m/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BALL, Stephen J. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, vol. 35, núm. 2, maio-ago. 2010, pp. 37-55.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan.-fev. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/b3VNr8KRsgTBM4Hfktj3skn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 jun. 2021.

CERDEIRA, Diana Gomes da Silva. Apropriações e usos de políticas de avaliação e responsabilização educacional pela gestão escolar. 2015. 259 f. **Tese** (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2398134](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2398134). Acesso em: 30 abr. 2021.

CUNHA, Carolina Portela da. Prática docente sob pressão: ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do rio de janeiro. 2015. 97 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2398966](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2398966). Acesso em: 30 abr. 2021.

CUNHA, Sergio Gonçalves da. Corolários do IDEB: o posicionamento da comunidade escolar em uma instituição pública petropolitana. 2014. 163 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2210891](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2210891). Acesso em: 30 abr. 2021.

FERRONATO, Georgete. Avaliações em larga escala e *accountability* no ensino fundamental: implicações na gestão de escolas públicas. 2014. 111 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação

em Educação, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2014.

Disponível em:

[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=1991489](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1991489).

Acesso em: 30 abr. 2021.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. Foucault e análise do discurso em Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, nov. 2001.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

FRANÇA, Rejane de Fátima Paiva. Processos de *accountability* na rede municipal de ensino de Mossoró-RN: estudo sobre a percepção das supervisoras escolares. 2020. 163 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2020. Disponível em:

[http://www.uern.br/controldepaginas/poseduc-disserta%C3%A7oes-2018/arquivos/6091rejane\\_de\\_fatima\\_paiva\\_frana%E2%80%A1a.pdf](http://www.uern.br/controldepaginas/poseduc-disserta%C3%A7oes-2018/arquivos/6091rejane_de_fatima_paiva_frana%E2%80%A1a.pdf).

Acesso em: 30 abr. 2021.

GONÇALVES, Sérgio Campos. O método arqueológico de análise discursiva: o percurso metodológico de Michel Foucault. **Revista História e-história**, Campinas (SP); Unicamp, p. 21, 2009. Disponível em: [http://www.academia.edu/461854/O\\_m%C3%A9todo\\_arqueol%C3%B3gico\\_de\\_an%C3%A1lise\\_discursiva\\_o\\_percurso\\_metodol%C3%B3gico\\_de\\_Michel\\_Foucault](http://www.academia.edu/461854/O_m%C3%A9todo_arqueol%C3%B3gico_de_an%C3%A1lise_discursiva_o_percurso_metodol%C3%B3gico_de_Michel_Foucault). Acesso em: 20 abr. 2018.

LOBO, Gilneide Maria de Oliveira. O que é feito dos dados do IDEB: um estudo sobre o processo de legitimação das estatísticas oficiais. 2013. 153 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2013. Disponível em: [http://www.uern.br/controldepaginas/poseduc-disserta%C3%A7oes2011/arquivos/3936gilneide\\_maria\\_de\\_oliveira\\_lobo.pdf](http://www.uern.br/controldepaginas/poseduc-disserta%C3%A7oes2011/arquivos/3936gilneide_maria_de_oliveira_lobo.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021.

MARTINS, Erika Moreira. **Todos pela educação?** Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. 1ª ed., Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

OLIVEIRA, Maria Márcia de. Política de Responsabilidade Educacional: gestão de recursos para o sistema municipal de ensino de Mossoró/RN. 2016. 187 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2016. Disponível em: [http://www.uern.br/controladepaginas/poseduc-disserta%C3%A7oes-2013/arquivos/3938maria\\_marcia\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.uern.br/controladepaginas/poseduc-disserta%C3%A7oes-2013/arquivos/3938maria_marcia_de_oliveira.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021.

OLIVEIRA, Rejane de. Comportamento do IDEB nos municípios paulistas da região de Barretos e região central: algumas discussões para responsabilização e comprometimento. 2015. 82 f. **Dissertação** (Mestrado em Educação Escolar) - Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, Araraquara, 2015. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/cathedra/19-05-2015/000829401.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PONTES, Luís Antônio Farjado. Medidas de eficácia escolar no contexto das políticas brasileiras de responsabilização educacional: o caso do índice de desenvolvimento da educação básica, o ideb, em minas gerais. 2015. 243 f. **Tese** (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2638950](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2638950). Acesso em: 30 abr. 2021.

SILVA, Rosana Maria Christofolo da. A Ação Gestora e a Responsabilização na Educação Pública: UM ESTUDO DE CASO EM UMA ESCOLA DO ESTADO DO MATO GROSSO. 2014. 178 f. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, JUIZ DE FORA, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/679/1/rosanamariachristofolodasilva.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

SORDI, Mara Regina Lemes de; FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013.

SOUZA, Allan Solano. Responsabilização na administração da educação: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle dos resultados. 2016. 315 f. **Tese** (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22697>. Acesso em: 30 abr. 2021.

## SISTEMAS ESTADUAIS DE AVALIAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO

**Eloisa Maia Vidal**

**Anderson Gonçalves Costa**

### INTRODUÇÃO

A gestão da educação no Brasil é tarefa complexa, tanto pela organização federativa do Estado, como pelos desafios históricos de nosso país, dentre os quais se destaca a desigualdade socioeconômica. Por isso, na agenda da política educacional, ainda tem repercutido a tônica da qualidade da educação que deve ser assegurada a todos que têm acesso à escola pública, mas que encontram, como obstáculo, a arquitetura antes mencionada. É nesse cenário que avançam e se fortalecem os sistemas de avaliação educacional, nas três esferas de governo, com os objetivos, *a priori*, de aferir o desempenho das redes de ensino e oferecer indicadores para a tomada de decisão de gestores. Este capítulo toma como objeto de estudo os sistemas estaduais de avaliação do Nordeste brasileiro com o objetivo de fornecer elementos sobre a temática na região.

A discussão sobre sistemas de avaliação no Nordeste não pode prescindir da análise das condições socioeconômicas da região, sobretudo

porque avançam propostas de modernização da gestão pública em uma realidade ainda marcada por obstáculos dos mais diferentes domínios. Composto pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, o Nordeste é uma região marcada por severas desigualdades socioeconômicas, detendo a triste marca de maior concentração de pessoas em situação de pobreza entre as regiões do país. A região responde por 27,3% da população brasileira e concentra quase metade da pobreza do país (47,9%) (IBGE, 2020). Em termos educacionais, apresenta a maior taxa de analfabetismo entre pessoas de quinze anos ou mais (13,9%), superando a média nacional de 6,6% (IBGE, 2019).

Dados de matrícula da educação básica em 2021 informam que a região responde por 29,5% do total brasileiro, só perdendo para a região Sul, que detém 39,1%. No que se refere a oferta das 13.745.359 matrículas, o Nordeste apresenta uma situação diferenciada em relação às demais regiões: 72% das matrículas públicas encontram-se nas redes municipais, 12 pontos percentuais superior à média nacional (60%), e 27% pertencem às redes estaduais, quando a média brasileira é 39%. Essas características de oferta posicionam a região como um pêndulo em relação ao cenário nacional, impactando para baixo ou para cima, as médias do país.

Quando se observa a localização das matrículas, é o Nordeste o maior detentor de matrículas rurais, respondendo por 55% da oferta brasileira, enquanto a região Sudeste responde por apenas 11,5%, cinco vezes menor. Já as matrículas urbanas da região representam 26% das matrículas nacionais, enquanto a região Sudeste detém 42,7%.

A partir dessas constatações é possível afirmar que a região Nordeste detém quase 1/3 das matrículas da educação básica nacional, com uma oferta altamente capilarizada pelos 1.794 municípios, e contingente expressivo de matrículas rurais. Nesse sentido, o esforço de melhoria dos indicadores educacionais representa um grande desafio, pois mobiliza

gestões públicas estaduais e municipais que atuam em contextos de grandes vulnerabilidades sociais e econômicas. Grande parte da população possui carências relacionadas às condições básicas de sobrevivência, as garantias constitucionais dos direitos fundamentais muitas vezes não são asseguradas e parcela expressiva das famílias dependem de programas compensatórios do Governo Federal, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF) ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A seção seguinte apresenta as condições de oferta e desempenho dos estudantes nos estados da região Nordeste, para, na sequência, abordar a criação dos sistemas de avaliação e apresentar evidências de pesquisas sobre o tema na região.

## **CONDIÇÕES DE OFERTA E DESEMPENHO DOS ESTUDANTES**

As condições materiais e objetivas em que se realiza a educação básica na região Nordeste impõem obstáculos às gestões estaduais e municipais, repercutindo na aprendizagem dos estudantes cuja avaliações em larga escala buscam auferir. No entanto, os instrumentos utilizados para tal fim desconsideram essas condições, o que tende a reforçar as desigualdades socioeducacionais. Somam-se a isso a complexidade de gestão das redes de ensino, a tendência à reorganização da oferta pelos entes federados e as peculiaridades políticas de cada unidade subnacional. O retrato dessa(s) realidade(s) pode fornecer pistas de investigação para a agenda da pesquisa em política educacional na região.

Quanto ao perfil dos estudantes, dados divulgados pelo Inep revelam a desigualdade na região quando, no Nordeste, há maior concentração de estudantes de 5º e 9º ano no nível 2 do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse), numa escala de oito níveis, em que o 1 é o mais desfavorecido, e o 8, o mais favorecido economicamente (INEP, 2021).

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, a situação do Nordeste em relação às demais

regiões é crítica em todos os anos escolares em que o índice é calculado. Tendo como linha de base o ano de 2005, nos anos iniciais do ensino fundamental a região possuía uma média igual a 2,7, sendo 39% inferior à da região Sudeste. Com os avanços obtidos nos últimos 15 anos, chega a 2019 com uma média 16% inferior a região Sudeste (5,2 x 6,2).

A situação dos anos finais também melhora, reduzindo em 28% para 14% a distância que separava a média do Nordeste em 2005 (2,6), do Sudeste (3,6), chegando em 2019 a 4,2 e 4,9, respectivamente. O ensino médio foi o que enfrentou maior dificuldade de crescimento, com um registro de 2,7 em 2005, 20% inferior ao resultado do Sul (3,4). Nesses 15 anos, enquanto o Nordeste cresceu seu Ideb em 33%, a região Sul cresceu 20,5% e, em 2019, chegam, respectivamente a 3,6 e 4,1. Essa melhoria é contemporânea à implementação de uma agenda de reformas da gestão pública dos estados pautada na eficiência e responsabilização por resultados (AUGUSTO; JORGE, 2020).

As condições dos estudantes no que se refere ao desempenho no Saeb também mostram desigualdades. Em 2019, enquanto a média de proficiência dos estudantes das redes públicas brasileiras em Matemática era de 257,2, no Nordeste a média era de 210,3; em Língua Portuguesa, a situação se configura semelhante – a média do Brasil é de 255,7 enquanto a média do Nordeste é de 198,0. Embora alguns estados do Nordeste tenham conseguido taxas de crescimento de proficiência expressivos nos últimos 15 anos, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental como Ceará e Piauí, os aspectos relacionados às desigualdades históricas e estruturais permanecem como marcadores relevantes.

Em contextos regionais semelhantes, os estados do Nordeste apresentam peculiaridades locais como é caso da relação de cada estado com seus municípios. No âmbito da educação básica, embora todos tenham adotado como critério de compartilhamento da oferta a municipalização do ensino fundamental, conforme o preconizado regime de colaboração previsto na Constituição Federal (1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da

Educação (1996), ele não se deu de forma homogênea em todos os estados.

Dados de matrículas públicas no ensino fundamental mostram que, ao longo dos últimos vinte anos, a municipalização, tanto dos anos iniciais, como dos anos finais, tem sido uma tônica em todos os estados.

**Quadro 1:** Percentuais de municipalização por estado do Nordeste, 2000, 2010 e 2020

Estado	% AI mun 2000	% AI mun 2010	% AI mun 2020	% AF mun 2000	% AF mun 2010	% AF mun 2020
Alagoas	80,0%	90,2%	95,4%	54,9%	69,4%	77,7%
Rio Grande do Norte	52,5%	76,7%	83,2%	35,3%	57,7%	65,4%
Piauí	74,2%	85,4%	99,1%	42,1%	71,2%	82,1%
Ceará	89,4%	99,0%	99,3%	52,6%	84,2%	97,1%
Sergipe	66,1%	76,5%	81,0%	27,1%	52,4%	61,6%
Maranhão	57,7%	92,3%	98,9%	35,7%	74,7%	95,8%
Bahia	77,1%	97,3%	99,7%	42,1%	64,7%	83,5%
Paraíba	74,7%	76,7%	91,3%	29,6%	54,1%	70,1%
Pernambuco	79,3%	90,7%	98,5%	34,7%	49,1%	69,0%

**Fonte:** autores, 2022

Em 2020, os nove estados da região possuíam mais de 80% das matrículas dos anos iniciais e mais de 60% dos anos finais do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios. Essa situação é peculiar da região e pressupõe um redimensionamento do pacto federativo, uma vez que no contexto da Nova Gestão Pública (NGP), em que há forte tendência de um Estado-regulador, a descentralização das políticas públicas pressupõe o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação com vistas a resultados. Assim, ao municipalizar a maior etapa da educação básica – o ensino fundamental – com nove anos de duração, os estados precisam atuar junto a seus municípios com vistas a colher resultados que vão alimentar suas próprias redes de ensino médio. A ideia de cadeia de transmissão em torno dos resultados precisa ser percebida como uma lógica possível e irrefutável.

Este breve retrato põe em evidência os desafios da gestão da educação na região, que, certamente, são condicionados pelas peculiaridades políticas de cada um desses entes federados. Os estados desta região, no entanto, em que pesem os dados acima mencionados, têm se destacado em matéria da gestão da educação, alguns dos quais elevando substancialmente seus resultados, como Piauí, e servindo de inspiração para outros estados da federação, como o Ceará e Pernambuco (AUGUSTO; JORGE, 2020; SOUSA, 2019).

O que se tem observado na região é que a saída para os desafios postos tem sido, com maior ou menor ênfase, uma agenda de políticas de focalização de resultados que tem no Ideb um dos seus expoentes, fortalecida, ainda, por iniciativas locais, muitas das quais direcionadas aos municípios. Podem ser citados, por exemplo, os estados de Alagoas, Ceará, Pernambuco, Piauí e Sergipe, que vinculam o rateio da quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a indicadores educacionais, configurando uma política educacional fortemente marcada por mecanismos de responsabilização (IRFFI *et al.*, 2021).

Esse quadro de políticas é sustentado pelo fortalecimento e a criação dos sistemas de avaliação dos quais participam as redes estaduais e municipais. O aparecimento da maioria deles remete à segunda década do século XX, quando as recomendações de uma cultura de avaliação se propagaram como consequência da política educacional do Governo Federal. Algumas das características desses sistemas serão tratadas na seção a seguir.

## **SISTEMAS PRÓPRIOS DE AVALIAÇÃO**

A instituição de sistemas próprios de avaliação remete ao fortalecimento dos mecanismos de medida e informação da educação em âmbito subnacional. Refere-se a esses sistemas como “próprios” pelo fato de constituírem-se como iniciativas locais de avaliação, com periodicidade,

desenhos institucionais específicos e implicações diferentes da avaliação nacional promovida pelo Governo Federal.

Mesmo sendo competência da União “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (BRASIL, 1996), desde o início do século XX, a implementação das avaliações estaduais é uma tendência em consolidação, primeiro nas redes públicas estaduais e, paulatinamente, estendendo-se às redes municipais. Souza e Oliveira (2010) observaram que as secretarias estaduais de educação com avaliações próprias buscavam “[...] abordagens e perspectivas avaliativas que se [mostrassem] mais consequentes no sentido de subsidiar decisões e ações e induzir a produção dos resultados esperados” (p. 809). Essa análise é pertinente para compreensão tanto daquelas iniciativas ensaiadas no início deste século, como para as novas políticas implementadas nos estados ao buscarem celeridade e contextualização dos dados produzidos pelas avaliações.

A presença de sistemas próprios de avaliação tem sido um lugar comum nos nove estados da região Nordeste, independente da orientação político-partidária dos governos estaduais. A Figura 1 apresenta os sistemas indicando o ano de criação de cada um deles.

**Figura 1:** Sistemas estaduais de avaliação, ano de criação



**Fonte:** autores, 2022

Dos nove estados da região, três deles criaram seus sistemas estaduais de avaliação antes de 2005 – Ceará em 1992, Pernambuco em 2000 e Alagoas em 2001, sendo o Ceará o único a não ter sofrido interrupção. Os demais estados implantaram suas avaliações próprias depois de 2010, sendo Sergipe o último a oficializar sua avaliação estadual em 2020. Essas avaliações incidem de formas diferentes sobre as redes públicas – estaduais e municipais – o que pode representar o ponto fulcral para entender o maior ou menor efeito sobre os resultados educacionais.

Como mostra a Figura 1, as primeiras avaliações estaduais implementadas no Ceará, em Pernambuco e em Alagoas são contemporâneas ao que Bonamino e Sousa (2012) denominam como primeira geração de políticas de avaliação, em que se aplicavam testes de proficiência junto aos alunos e questionários contextuais a diretores, professores, alunos e escolas para diagnosticar o desempenho dos estudantes e obter subsídios para a elaboração de políticas públicas, predominando o caráter diagnóstico, sem, no entanto, implicar consequências ao currículo e às escolas. As avaliações estaduais que surgem a partir de 2010 – Bahia (2010), Paraíba (2011), Piauí (2011), Rio Grande do Norte (2017), Maranhão (2019) e Sergipe (2020) – já se constituem em um contexto em que, nacionalmente, prevalecem avaliações de segunda e terceira gerações, que tratam da divulgação e da devolução dos resultados às escolas e preveem sanções ou recompensas em decorrência dos resultados das escolas, respectivamente, embora não necessariamente correspondam a elas.

A tipificação de Bonamino e Sousa, quando aplicada ao Nordeste, permite perceber que as gerações de políticas de avaliação coexistem em uma mesma região e que as avaliações estaduais vão sendo aperfeiçoadas por dispositivos que as condicionam à terceira geração, caso mesmo daqueles estados que as criaram no contexto de primeira geração, mas que, hoje, compartilham de elementos da terceira geração, como Ceará e Pernambuco, com política de alto impacto sobre escolas.

A adoção de estratégias de gestão focalizadas em resultados, com forte presença da avaliação em larga escala, foi analisada por Oliveira e Clementino (2020), que observaram dinâmicas diferentes nos estados da região: Ceará, Paraíba e Pernambuco possuem políticas de alta responsabilização, com implicações materiais e simbólicas sobre as escolas; Alagoas, Maranhão e Piauí têm estratégias de média responsabilização, que, embora não impliquem materialmente, procuram envolver e garantir o comprometimento dos professores, e Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe com políticas de baixa responsabilização ou a ausência delas, embora os três possuam sistemas próprios de avaliação.

No que refere à abrangência das avaliações dos estados no Nordeste, o Quadro 2 mostra quais redes públicas cada uma delas atingem.

**Quadro 2:** Estados do Nordeste, abrangência das avaliações estaduais, 2019

Rede pública	CE	AL	PE	PI	PB	BA	MA	RN	SE
Estadual	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Municipal	X	X	X	X			X		

**Fonte:** autores, 2022

Apesar das mudanças nos modelos das avaliações estaduais, tanto na temporalidade, como na constância, público e rede avaliada, a situação de 2019 mostra que, dos nove estados do Nordeste, todos têm como prioridade avaliar sua própria rede e cinco deles estendem a política de avaliação às redes municipais. Em alguns estados, ao longo da existência da avaliação em larga escala, tem havido a inclusão das redes municipais apenas em alguns anos, enquanto em outros, como no caso do Ceará, tem sido contínuo e anual desde 2007. A inclusão dos municípios pode ser entendida como estratégia de indução e regulação, a fim de condicionar as ações dos agentes à cultura de avaliação pretendida pela política estadual. Costa e Vidal (2020) compreendem, ao analisar o caso do Ceará, que a

cooperação e a coordenação entre os entes federativos podem ser compreendidas como parte de uma nova regulação da ação pública direcionadas por um sistema de responsabilização educacional no qual se inserem os sistemas de avaliação.

Uma análise dos resultados do Ideb Anos Iniciais do ensino fundamental em 2019 nas redes municipais dos nove estados da região Nordeste é apresentado no Quadro 3.

**Quadro 3:** Ideb Anos Iniciais, redes municipais 2019, estados do Nordeste

Variáveis	CE	AL	PE	PI	PB	BA	MA	RN	SE
Mínimo	4,7	4	3,8	3,2	2,8	3,3	3,7	3,1	3,2
Máximo	9,4	8,9	7,6	7,5	6,9	7,3	6,8	6,8	5,7
Média	6,4	5,3	5,1	5	5	4,8	4,7	4,5	4,2
Desvio padrão	0,905	0,838	0,678	0,852	0,703	0,636	0,511	0,714	0,529
Coef. variação (CV)	14,1%	15,8%	13,3%	17,0%	14,1%	13,3%	10,9%	15,9%	12,6%
Municípios Sem Ideb	0	1	1	7	12	6	5	17	2

**Fonte:** elaborada a partir das planilhas do Ideb 2019, Inep.

O quadro mostra que, dos cinco estados que aplicam avaliações nas redes municipais, em quatro deles se registra as melhores médias da região; em três deles os valores mínimos são maiores, e os valores máximos também. O coeficiente de variação (CV) informa sobre a variação dos dados obtidos em relação à média, e, quanto menor for o seu valor, mais homogêneos serão os dados. Nesse caso, todos os estados apresentam CV menor que 20%, o que aponta para uma expressiva homogeneidade em torno da média. Há que se destacar também que, nos estados em que a avaliação se estende às redes municipais, tem-se um número menor de municípios sem Ideb, confirmando o envolvimento dos municípios com as políticas de avaliação, seja por interesse genuíno pelos

processos, seja por indução do estado, que vislumbra essa participação como importante fonte para coleta de dados sobre as redes municipais

Nesse mesmo afã, os municípios nordestinos têm implementado mecanismos próprios de avaliação, articulados aos modelos nacionais e estaduais, numa tentativa de responder as demandas por resultados de desempenho dos alunos. No questionário contextual do Saeb 2019, aplicado aos secretários municipais de Educação, foi indagado se a Secretaria Municipal realizava avaliação externa das escolas, além daquelas promovidas pelos governos estadual ou federal, e os resultados podem ser observados no Quadro 4.

**Quadro 4:** Existe avaliação externa das escolas realizada pela SME, Saeb 2019

UF	Sim		Não	
	f	%	f	%
Alagoas	71	77,2%	21	22,8%
Maranhão	145	68,1%	67	31,5%
Ceará	115	65,0%	62	35,%
Piauí	136	62,4%	82	37,6%
Pernambuco	110	61,5%	68	38,0%
Paraíba	131	60,4%	86	39,6%
Bahia	241	59,1%	165	40,5%
Sergipe	38	52,1%	34	46,6%
Rio Grande do Norte	51	30,7%	114	68,7%

**Fonte:** Questionário Saeb, 2019

Segundo as respostas dos secretários municipais, dos 1.794 municípios da região, em 1.038 deles existem mecanismos próprios de avaliação, o que representa 58% do total, sendo Alagoas o estado cujos municípios são mais envolvidos com iniciativas dessa natureza, e Rio Grande do Norte, o estado que possui mesmo municípios com avaliações próprias. Quando se procura investigar sobre os usos dessas avaliações,

destacam-se com mais de 75% de respostas: a) planejamento das ações educacionais; b) promoção de debates sobre a educação; c) divulgação de informações para a sociedade; d) monitoramento das escolas; e) subsídios para a formação continuada de professores. Os dados dos municípios revelam que há uma cultura de avaliação em âmbito local institucionalizada por ações que os deixa em prontidão para as avaliações municipais, estaduais e federal.

## **EVIDÊNCIAS DE PESQUISAS SOBRE A EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE**

O comportamento do atendimento educacional na região Nordeste, especialmente na educação básica, vem sendo objeto de estudos dos pesquisadores da região e do país. O destaque de alguns estados em relação à evolução de indicadores nacionais como o Ideb, as proficiências no Saeb e as taxas de distorção idade-série têm gerado pesquisas focalizadas procurando entender as relações entre os avanços obtidos e as condições socioeconômicas aludidas anteriormente.

A forte presença de avaliações estaduais também têm dado destaque a estes estados, especialmente porque alguns deles têm criado políticas de responsabilização que implicam premiação e bônus. Alguns estudos (AUGUSTO; JORGE, 2020; COSTA et al, 2021; LIMA; LUCE, 2022; OLIVEIRA; CLEMENTINO, 2020; SANTOS et al, 2022; SANTOS; OLIVEIRA, 2021; SILVA et al, 2021; SILVA; SILVA, 2021) vêm constatando que

- nos estados da região, tem predominado uma grande preocupação por parte dos gestores educacionais com as disciplinas avaliadas no Saeb, que são replicadas nas avaliações estaduais;
- as secretarias estaduais e municipais de educação têm dado ênfase a uma abordagem estruturada do currículo, com materiais didáticos produzidos para esse fim. Esse tipo de abordagem sequestra a autoria do professor em relação a sua prática docente, suas escolhas

metodológicas e até mesmo sobre a escolha do livro didático, implicando perda de autonomia pedagógica;

- o foco de todo o processo de ensino é na aprendizagem para os testes, o que mobiliza a escola e os docentes a ponto de haver uma programação anual de provas simuladas, a exemplo do modelo de prova das avaliações externas, renúncia de horas-aula de outras disciplinas do currículo para que sejam dedicadas ao “treinamento” e ao condicionamento psicológico dos alunos;

- a gestão educacional dos estados e dos municípios é orientada para resultados dos alunos, tendo sido desenvolvidos protocolos, procedimentos administrativos e pedagógicos e sistemas informatizados em que se definem metas e se perseguem resultados;

- têm crescido de maneiras diversas, mas constantes, as manifestações em torno da responsabilização docente pelos resultados de aprendizagem dos alunos, inclusive com implicações materiais e simbólicas, por meio de premiação e de bônus;

- tem havido um fortalecimento dos sistemas de ensino no âmbito estadual e municipal para que possam atuar e intervir junto às suas escolas, considerando o objetivo maior de melhoria do desempenho escolar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao tomar como objeto de análise os sistemas estaduais de avaliação do Nordeste com o objetivo de fornecer elementos que contribuam com a temática na região, este capítulo apresentou dados e indicadores que revelam a situação de desigualdades dos estados nordestinos, persistindo desafios de diferentes domínios, que tornam mais complexa a gestão da educação.

Para além das (tristes) realidades que os aproximam, os nove estados da região mantêm sistemas de avaliação, revelando ser este um elemento-

chave da política educacional dos estados, repercutindo tanto nas redes estaduais como nas municipais. Chama atenção que o quadro das desigualdades conviva com a agenda de eficiência e eficácia da gestão pública quando os insumos para garantia da educação com qualidade ainda não se encontram plenamente garantidos.

A pergunta que mais inquieta, no momento, é onde vão desaguar todas essas medidas, que, num primeiro momento, têm representado evolução de alguns indicadores. O protagonismo das avaliações externas, numa clara reprodução dos princípios que orientam o Estado-regulador, tem levado a respostas imediatas e abreviadas, que apontam para uma abordagem instrucional da questão, visando quase exclusivamente ao presente. A função social da escola de trabalhar a educação como processo de formação de uma sociedade cujos valores humanos de solidariedade, ética, respeito, cidadania etc. deveria ser a tônica dominante tem sido substituída por uma escola que prepara os alunos para os testes.

Espera-se que as questões levantadas nesse capítulo permitam novas pesquisas que aprofundem a temática e apresentem abordagens ainda não enfrentadas pela pesquisa no campo da política e avaliação educacional.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTO, M. H.; JORGE, T. A. da S. Política de avaliação da educação básica: estudos sobre os indicadores da região Nordeste. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 14, n. 29, p. 443-462, 2020.

BONAMINO, A; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, junho de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. *Accountability* e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil. **Revista Ibero-americana de Educação**, v. 83, n. 1, p. 121-141, maio 2020.

COSTA, A. G. et al. Estratégias para gestão escolar em tempos de avaliação: uma investigação em municípios do Ceará. **Retratos da Escola**, v. 15, n. 33, p. 959–972, 2022.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INEP. **Relatório de resultados do Saeb 2019: 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e séries finais do Ensino Médio**. Brasília: Inep, 2021.

IRFFI, G. et al. Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do estado do Ceará. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 163-197.

LIMA, L. F.; LUCE, M. B. Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas – SAVEAL: para ou contra a democratização da/na educação básica?. **Práxis Educacional**, v. 18, n. 49, p. e10490, 2022.

OLIVEIRA, D.; CLEMENTINO, A. M. Las políticas de evaluación y responsabilización en Brasil: un análisis de la Educación Básica en los estados de la región Nordeste. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 143-162, 20 may 2020.

SANTOS, A. L. F. et al. Política de avaliação educacional em Pernambuco e a influência do IDEPE. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 16, jan. 2022.

SILVA, A. F. Políticas de avaliação externa da educação básica: um estudo das iniciativas das redes municipais do estado da Paraíba. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 11, n. 2, p. 20-41, fev. 2021.

SILVA, A. B.; SILVA, G. P. da. Modernização da gestão pública, reforma educacional e avaliação no Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, Santa Maria, v. 10, n. 19, p. e67316, p. 1–17, 2021.

SOUSA, A. S. A política educacional para a educação básica no estado do Piauí. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; RODRIGUES, C. M. L. **A política educacional em contexto de desigualdade:** uma análise das redes públicas de ensino da região do Nordeste. Campinas: Mercado das Letras. 2019. p. 339-379.

SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, 2010, v. 40, n. 141, pp. 793-822.

## SIMAS E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO PARA SUA REALIZAÇÃO NO QUADRIÊNIO (2016-2019)

**Antônia Bruna da Silva**

**Ákila de Mesquita Silva**

### INTRODUÇÃO

A relação público-privado na educação sob o prisma dos processos de mercantilização e da atuação do terceiro setor na educação é uma temática que nos remete à crise do capitalismo iniciada no final dos anos 1970. Em que pese esse fato, o diagnóstico que passa a ser avidamente defendido é que o foco do problema reside não no sistema capitalista, mas no Estado, dito como ineficiente na gestão dos gastos e na condução das políticas sociais.

Tal conjuntura e as estratégias então adotadas para superação da crise (nos idos dos anos 1980) influíram para a redefinição do papel do Estado, com consequências diretas para a relação público-privado. Nesse contexto, o neoliberalismo e a terceira via emergentes passaram a advogar que a responsabilidade do Estado na execução das políticas sociais deveria ser repensada. Nessa linha, consoante Peroni, Oliveira e Fernandes (2019), o neoliberalismo confere tal tarefa ao mercado, advogando a favor do Estado mínimo, enquanto a terceira via a compartilha com o terceiro setor, partindo em defesa da reforma do Estado. Com isso, até mesmo o que

permanece sob o domínio estatal passa a ser movido pela lógica de mercado, exaltado como eficiente e produtivo.

Nisso, importa visualizar que papel é relegado ao Estado ou como ele deve se comportar. Na análise de Ball (2004), estando livre da responsabilidade exclusiva para com a prestação de serviços, o Estado passa a considerar vários prestadores de serviços (públicos, voluntários e privados), mudando sua responsabilidade com a execução para a responsabilidade com a mensuração e a auditoria. Ademais, o Estado é convocado a aumentar sua competitividade econômica a partir do desenvolvimento de habilidades e capacidades demandadas pelo capital.

A educação e as políticas educacionais de nenhuma forma saem ilesas dessa dinâmica. Como refere Souza e Oliveira (2003, p. 874) “a educação passa a constituir um mercado em acentuada expansão, em escala mundial”. Em países de todo o mundo (especialmente nos países com vultosas taxas de população em idade escolar), a educação é tomada como um grande negócio, em vista disso “inclui-se todo o processo educacional na esfera do mercado e generalizam-se os procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 874).

No Brasil, segundo Oliveira (2009), o desenvolvimento de uma ala empresarial na educação é antigo, porém se efetivava de modo dissimulado, uma vez que a legislação vedava que instituições de ensino dessem lucro. Isso, todavia, muda com a Constituição Federal de 1988, que legitima a existência de escolas com fins lucrativos, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e legislação complementar que regulamentam e viabilizam o crescimento da iniciativa privada.

Ambos dispositivos também se posicionam de modo complacente com o terceiro setor, na medida em que conferem não só legitimidade à formação e atuação de instituições de tipo público não-estatal, como também instituem a possibilidade de repasse de dinheiro público para

organismos que o integram. Nos anos posteriores, face ao que se estabelece no texto constitucional, têm-se a promulgação de leis voltadas ao referido setor (BRASIL, 1998; BRASIL, 1999), bem como da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que regulamenta as parcerias público-privadas no âmbito da administração pública.

Estamos envolvidos, portanto, por diferentes formas de privatização da educação. Nessa direção, além da oferta de serviços educacionais por iniciativas privadas com ou sem fins lucrativos, o cenário vigente tem comportado diferentes frentes e meios estratégicos de aproximação entre o público e o privado. Quadro que, dentre outras consequências, altera a lógica de gestão do setor público e a insere em uma posição de inferioridade em relação à lógica de mercado, tomada como padrão de eficiência a ser seguido e adotado. Uma das expressões mais ilustrativas disso, são as parcerias que estabelecem, ora com o mercado, ora com o público não-estatal.

Não é sem propósito, portanto, que ambos os setores têm buscado exercer poder de influência na definição das políticas educacionais, usando de artifícios para não só se inserirem nas diferentes entranhas que envolvem o processo educacional, mas se fazerem essenciais para uma educação de qualidade. Conforme Oliveira (2009), é nesse contexto que, além da oferta de vagas, salta à vista a difusão de outras atividades mercantis na forma de materiais pedagógicos, pacotes educacionais e/ou serviços auxiliares, que incluem aluguel de marca, consultorias, desenhos de avaliação em larga escala e de formação continuada do professor, dentre outros. Dimensões, que segundo o autor, denotam um vasto processo de transformação da educação em atividade comercial.

Considerando as variadas articulações público-privado na educação, especialmente as que se estabelecem entre o setor público e consultorias especializadas em mecanismos de avaliação externa e em larga escala, a presente análise tem como intento perscrutar a implementação do sistema estadual de avaliação do Rio Grande do Norte sob o ângulo da relação

público-privado instituída para a sua realização no quadriênio 2016-2019<sup>1</sup>. Além desta introdução, o trabalho está estruturado em cinco seções. Na seção que se segue, aprofundamos a discussão sobre as parecerias público-privado para a realização de avaliações em larga escala. Em seção posterior, discutimos elementos atinentes à entrada desse tipo de parceria no estado potiguar. Na sequência, analisamos a substituição de um serviço de assessoria externa inicialmente contratado por outro, descortinando o montante de recursos públicos transferidos para a iniciativa privada no decorrer desse período. Por fim, situamos as considerações finais, seguidas pelas fontes referenciadas neste trabalho.

Os achados apresentados neste estudo provêm de uma pesquisa mais ampla desenvolvida com o objetivo de escrutinar as finalidades do executivo estadual com a realização do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional da Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Norte (SIMAIS) e os contornos assumidos por essa iniciativa nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, com o cuidado de captar as modificações implementadas na sistemática no decorrer desse período. Com esse escopo, a investigação foi conduzida nos moldes de uma pesquisa documental, cujo *corpus* de análise foi constituído por documentos (notícias, memorandos, portarias, revistas e outros) relativos ao referido mecanismo de avaliação, localizados em sítios oficiais do governo do Rio Grande do Norte e na própria plataforma virtual do SIMAIS.

## **A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO PARA A REALIZAÇÃO DE SISTEMAS DE AVALIAÇÃO**

A adoção de avaliações externas e em larga escala da educação básica por estados brasileiros tem implicado no fortalecimento dos laços entre o público e o privado na educação. Isso porque, tal medida, que por

---

<sup>1</sup> Os anos 2020 e 2021 não entram em nossa análise, em virtude da suspensão da sistemática nesses anos.

si só já guarda relação com a lógica, princípios e valores do setor privado, em muitos dos casos, tem demandado a contratação de assessorias especializadas para a sua realização. No que tange ao desenvolvimento propriamente dito desses mecanismos, analisando as avaliações promovidas pelas secretarias estaduais de educação de todo o país, Perboni, Militão e Giorgi (2019) identificaram o estabelecimento desse tipo de parceria em 16 dos 26 estados da federação.

Perboni, Militão, Giorgi (2019, p. 15) denominam esse processo de “mercado das avaliações”, partindo do entendimento de “[...] que esse termo caracteriza de forma ampla as relações estabelecidas entre os estados e as empresas ou entidades que organizam as avaliações”, sendo que esse mercado envolve “além da logística da elaboração, aplicação e correção das provas outros elementos como a divulgação dos resultados, cursos, palestras e materiais explicativos para pessoal técnico das secretarias, docentes, gestores, a comunidade em geral e toda a sociedade” (PERBONI; MILITÃO; GIORGI, 2019, p. 15).

Para além do caso brasileiro, como refere Christian Laval (2004), globalmente o *testing* se tornou uma prática comercial altamente lucrativa, campo de atuação de grandes empresas especializadas. Na análise de Laval (2004, p. 208) “[...] se assistiu a uma vasta atividade de institucionalização e de padronização de avaliação e viu-se proliferar as empresas de benchmarking, quer dizer, de aferição, em nível mundial”.

No Brasil, esse mercado vem sendo disputado por empresas, centros e/ou fundações de grande porte, com significativa tradição na oferta e realização desse tipo de serviço, como é o caso do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e da Avalia Educacional do Grupo Santillana, mas também por entidades de menor envergadura que também veem na oferta desse tipo de serviço (sobretudo para as municipalidades), uma oportunidade de obter lucros. Em *survey* realizado no ano de 2014, Bauer, Horta Neto e Sousa (2016) constataram que dos 1.573 municípios brasileiros que

possuíam avaliação própria, 24,8% recorriam a consultorias independentes, empresas ou instituições para a elaboração da iniciativa. A presença de tais agentes externos na esfera municipal, também foi evidenciada por Silva (2019), que identificou a venda de desenhos de avaliação pela YouEduc a cinco municípios cearenses.

No plano dos estados, particularmente, Perboni, Militão, Giorgi (2019), com base em dados coletados no ano de 2016, verificaram a presença do CAEd, da Avalia Educacional, do Instituto Avaliar, do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE) da Universidade de Brasília (UnB) e do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), atuando de forma total ou parcial nos processos relacionados às avaliações próprias dos estados. Em tal levantamento, os autores identificaram a hegemonia exercida pelo CAEd, prestando assistência a maioria dessas unidades subnacionais, cuja atuação também tem se estendido à formação continuada dos profissionais das redes estaduais de ensino.

Como temos discutido, além da organização da avaliação e da análise dos seus resultados, tais organizações tendem a comercializar serviços complementares, incluindo a oferta de materiais didáticos e de processos de formação continuada antes e depois da divulgação dos resultados da avaliação, com a retroalimentação e alinhamento dessas frentes entre si. Nessa linha, o mercado das avaliações abre caminho para outros contratos, compondo um mercado mais amplo que se apresenta como uma via infalível para melhorar a qualidade da educação. Assim, em alguns dos casos, a avaliação vai se comportar apenas como a ponta do *iceberg*, podendo se relacionar (e até criar contexto para) com a oferta, venda e aquisição de outros serviços.

Uma das organizações supramencionadas, por sinal, o grupo Santillana, de acordo com Adrião *et al.* (2015), é uma das cinco empresas privadas com maior inserção no contexto educacional brasileiro, via oferta de serviços e produtos educacionais às redes públicas. Com relação aos

produtos oferecidos, tais corporações têm em comum a oferta de materiais didáticos com atividades e conteúdos cronologicamente prescritos, de capacitação para uso do material adquirido e de formas de avaliação de desempenho articuladas aos conteúdos que compõem os livros.

Conforme se nota, apesar de o presente texto privilegiar a discussão desse tema no plano dos estados brasileiros, as questões que ela suscita não são exclusivas a esses entes federados, uma vez que se vinculam às avaliações nacionais da educação básica e se repercutem de diferentes formas nos municípios. No contexto educacional brasileiro, contratos dessa natureza vem sendo firmados tendo como referência e/ou como alvo os resultados da avaliação, seja ela federal, estadual ou municipal. Manifestações de um arranjo comportado nesse quadro, por exemplo, foram capturadas por Bertagna e Borghi (2011) quando se propuseram a discutir o aumento da adesão a sistemas apostilados privados<sup>2</sup> em escolas públicas municipais e as possíveis relações entre sistemas de avaliação externos.

À luz desse objetivo, Bertagna e Borghi (2011) argumentam que há uma reorganização do trabalho escolar com foco na melhoria de resultados nas avaliações externas, que abre espaço para a interferência de empresas privadas na escola pública. De modo geral, tais empresas vendem a promessa de sucesso nas avaliações externas, sendo assim, comumente utilizam os resultados de municípios assistidos e que possuem bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como *marketing* no mercado de venda de sistemas apostilados.

Nessa parceria, “[...] além da organização e sistematização de conteúdos propostos nos sistemas apostilados, as empresas ficam responsáveis por pensar e planejar o trabalho pedagógico das escolas públicas” (BERTAGNA; BORGHI, 2011, p. 140). Os efeitos na organização

---

<sup>2</sup> Tal modalidade de privatização da educação também vem à baila no estudo de Pinheiro e Adrião (2010), que analisa as parcerias entre municípios paulistas e a iniciativa privada, para a aquisição de sistemas de material apostilado para a Educação Infantil.

do trabalho pedagógico como um todo, logicamente, vêm a reboque dessa intervenção, por mais insignificante que ela possa parecer. Esse tipo de arranjo, além de ser utilizado para transferir recursos públicos que deveriam ser destinados à escola pública, como diz Freitas (2018), retira as escolas do âmbito do controle público e as insere em formas de controle político e ideológico das mantenedoras dessas cadeias organizacionais.

## **A ENTRADA DO PRIVADO PARA DAR CONTA DA AVALIAÇÃO NO RIO GRANDE DO NORTE**

Contando com o recurso e a influência advindos do Banco Mundial, conforme analisado por Silva (2021), no Rio Grande do Norte, a proposição do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional da Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Norte (SIMAIS) foi uma medida definida no âmbito do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Projeto RN Sustentável).

Tal projeto, orçado no valor de quatrocentos milhões de dólares<sup>3</sup>, fixa os pilares de uma reforma da gestão pública do estado potiguar, lançada sob o argumento de tencionar o desenvolvimento regional, social e econômico, listando a educação, a saúde e a segurança pública como setores prioritários de intervenção. De orientação gerencial e em sintonia fina com o Banco Mundial e com a agenda 2030, o referido plano é adornado pelos ideais de modernização da gestão, eficiência administrativa, produtividade, competitividade e gestão por resultados. Nessa direção, mecanismos de monitoramento e avaliação, além da contratação de consultorias especializadas, são evocados enquanto medidas essenciais para o desenvolvimento das ações então previstas, bem como para o alcance das metas e objetivos apresentados.

---

<sup>3</sup> A maior parte dessa quantia (trezentos e sessenta milhões de dólares) adveio do Acordo de Empréstimo Internacional nº 8276-BR firmado entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o estado do Rio Grande do Norte, em 4 de outubro de 2013.

Para o setor educacional, mais precisamente para a Educação Básica, o referido plano de modernização previa o desenvolvimento de uma série de ações, constando entre elas: a implantação de um sistema de avaliação próprio com o intuito de “[...] monitorar e avaliar a qualidade da educação básica e avaliação de programas de educação profissionalizante” (RIO GRANDE DO NORTE, 2013, p.72). Mais tarde, em agosto de 2015, os propósitos buscados pelo RN Sustentável são reafirmados no plano do Projeto Governança Inovadora que se propõe a contribuir com a agenda de reestruturação do estado do Rio Grande do Norte nos moldes de um planejamento estratégico para o decurso de duas décadas (2015-2035). Nesse contexto, têm-se um rearranjo das ações previstas para o setor educativo, entre elas a avaliação do processo de ensino e aprendizagem.

Seguindo essa perspectiva, no plano legal, a promoção de avaliações periódicas das redes estadual e municipais de ensino foi destacada no corpo do Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025), Lei nº 10.049, de 27 de janeiro de 2016 (RIO GRANDE DO NORTE, 2016b), como uma estratégia definida em prol da qualidade do ensino básico. Nesse mesmo ano, o estado do Rio Grande do Norte cria seu sistema de avaliação da Educação Básica, o SIMAIS. Tal mecanismo foi projetado para ter periodicidade anual e foi promovido nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Nesse quadriênio, a partir de processos licitatórios (ou não), o governo do Rio Grande do Norte recorreu a consultorias especializadas tanto para implantar, quanto para desenvolver diferentes etapas do referido sistema de avaliação. Assim, à semelhança de outras unidades federativas, a adesão a uma avaliação externa pelo estado potiguar tem corroborado para o robustecimento da parceria público-privado na educação. *Grosso modo*, embora considerando a participação da Secretaria do Estado da Educação e da Cultura (SEEC), no espaço de tempo em exame, as atividades de concepção, planejamento e realização do SIMAIS foram repassadas para organizações contratadas pelo executivo estadual.

Em 2016, os gastos com consultoria especializada foram na ordem de R\$ 4.399.065,83, sendo R\$ 3.106.421,50, oriundos de operações externas de crédito, somados a R\$ 1.292.644,33, da fonte de recursos para o exercício de 2017 (RIO GRANDE DO NORTE 2016a). Os valores provenientes de capital externo foram obtidos, mais especificamente, da cesta de recursos do Projeto RN Sustentável, vide acordo de empréstimo junto ao Banco Mundial. A instituição vencedora da licitação para prestação do referido serviço nesse ano foi a Avalia Educacional, que passou a atuar em prol do desenvolvimento e implementação do SIMAIS. Nesse ano, tal grupo desenvolveu uma série de materiais textuais, gráficos e audiovisuais para fins de divulgação e apresentação do sistema.

Como parte desse movimento de inauguração do sistema avaliativo na rede de ensino, em outubro de 2016, em parceria com órgãos do executivo estadual, tal empresa promoveu um evento de lançamento do SIMAIS no estado. A cerimônia além do objetivo de divulgação propriamente dita da iniciativa, também foi realizada com o fito trazer esclarecimentos acerca do processo de aplicação dos instrumentos do SIMAIS, assim como sobre o desenvolvimento e a implantação de “um sistema web direcionado para a gestão e o uso dos seus resultados pelas escolas da rede” (AVALIA EDUCACIONAL, 2016, p. 14).

Como se nota, no primeiro ano de vida do SIMAIS, todo o trabalho relativo à implantação do sistema foi terceirizado para a empresa contratada. Com a secretaria se colocando mais na função de supervisora da atividade, repassando para as mãos da Avalia Educacional o desenvolvimento e execução de tarefas que poderiam terem sido protagonizadas pela própria equipe do governo estadual pertencente à referida pasta, como é o caso da apresentação do sistema à rede de ensino. Têm-se assim, no nível da SEEC, uma forte relação de dependência com firma externa no que tange aos processos atinentes ao sistema de avaliação, o que não deixa de ser reflexo da inexperiência do estado com a realização desse tipo de mecanismo e da inabilidade da equipe local.

Para efeito da presente discussão, é bem provavelmente que a escolha entre esta ou aquela organização tenha se dado não somente pelo menor custo (sendo este o critério adotado pelo governo do estado nesse ano), mas pelo menor valor em relação à gama de trabalhos ofertados, dando conta de todas as etapas da avaliação. E isso, não nos enganemos, vem sendo devidamente aproveitado pelo mercado especializado nesses serviços, trabalhando com a ideia de que o sistema avaliativo não demandará qualquer esforço adicional à gestão educacional de estados ou municípios, além de poder ser conformado às avaliações nacionais da educação básica, desde que sejam pagos os valores cobrados para tanto.

É nessa linha que, em sua página, além de propor a venda de serviços de avaliação voltados às diferentes etapas da educação básica, os diferenciais listados pelo Grupo Santillana são perpassados por uma notável convergência com a política educacional brasileira, na medida em que a ação do grupo se anuncia articulada à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e às avaliações do governo federal aplicadas nesse nível de ensino. Dessa forma, tal conteúdo não se restringe a uma mera apresentação dos serviços prestados nesse âmbito, soando como uma estratégia para atrair as secretarias estaduais e municipais de educação.

Talvez seja também nesse sentido, sem se afastar da ideia de eficiência, que, nessa mesma página, o Grupo Santillana com relação à variedade de produtos e serviços ofertados, os anuncia como soluções. No que toca à atuação dessa corporação no Rio Grande do Norte, embora o estado tenha entrado para o rol de sistemas de ensino assistidos no ano de 2016, havendo ainda registro de uma atividade realizada por tal organização em 2017, nesse ano, há uma mudança na entidade incumbida pela organização e realização do sistema estadual de avaliação, que passa a ser o CAEd, reforçando ainda mais a hegemonia desse centro em meio aos estados brasileiros.

## **A SUBSTITUIÇÃO DA AVALIA EDUCACIONAL PELO CAED**

No Rio Grande do Norte, a relação do sistema de avaliação da rede estadual de ensino básico com o CAEd se inicia no ano de 2017. Nesse ano, o governo do estado firmou convênio com esse centro para fins de realização da segunda edição do SIMAIS. Diferente do trâmite trilhado anteriormente, no tocante à contratação do CAEd, o governo do estado recorreu à dispensa de licitação, no valor de R\$ 505.153,58 (RIO GRANDE DO NORTE, 2017b), prescindindo, portanto, de ato licitatório. Nesse contexto, tal manobra foi justificada por ser uma contratação de serviço técnico, como é o caso do CAEd, centro especializado nesse tipo de avaliação, que, na época, prestava esse tipo de serviço a outras 14 unidades da Federação, além de vários municípios brasileiros.

Com relação à atuação dessas duas entidades no referido estado nordestino, cabe ainda salientar, consoante levam a crer algumas fontes consultadas, que não houve uma demarcação bem delimitada quanto ao trabalho desenvolvido por ambas instituições. Mesmo com o convênio celebrado com o CAEd, a Avalia não saiu imediatamente de cena, uma vez que, ainda no ano de 2017, a Avalia Educacional se colocava como responsável pela divulgação da plataforma SIMAIS web, desenvolvida pela referida empresa (AVALIA EDUCACIONAL, 2017).

Ainda que no Contrato nº 75/2017 (RIO GRANDE DO NORTE, 2017a) conste como atribuição do CAEd a execução do Sistema SIMAIS Web, tal plataforma ficou restrita à primeira edição do sistema e o que se evidenciou, na realidade, foi a criação de um novo endereço eletrônico<sup>4</sup> desenvolvido e executado pelo CAEd. De uma forma ou de outra, foi somente nas edições de 2018 e de 2019 do SIMAIS, que o CAEd atuou sem qualquer tipo de trabalho paralelo desenvolvido pela Avalia Educacional.

No ano de 2017, o convênio com o CAEd custou ao governo do estado R\$ 505.153,58. Os recursos desse convênio foram provenientes do

---

<sup>4</sup> <https://simais.caedufjf.net/>

exercício de 2017, tendo como fonte a Cota-parte do Salário Educação (RIO GRANDE DO NORTE, 2017a). Nessa oportunidade, o CAEd assume a responsabilidade pela execução do Sistema SIMAIS Web, pela elaboração e aplicação dos instrumentos de avaliação, pelo processamento, análise e divulgação dos resultados, bem como pela elaboração dos relatórios do sistema.

Seguindo essa linha, no ano de 2018, a contratação do CAEd foi renovada, havendo alterações no valor da contratação e em uma das atribuições antes conferida ao centro. A aplicação dos instrumentos que compunham o SIMAIS foi delegada aos profissionais da própria rede de ensino, sendo organizada em dois níveis. As equipes do primeiro nível de aplicação passaram a ser compostas pelos coordenadores regionais e de pólo, enquanto no segundo nível situaram-se “as equipes pedagógicas das escolas sob a coordenação dos respectivos diretores ou algum membro da equipe pedagógica por ele designado” (RIO GRANDE DO NORTE, 2018b). Nessa dinâmica, a coordenação instituída em cada unidade de ensino ficou incumbida de orientar os professores da escola, que passaram a ser os responsáveis pela aplicação dos testes e questionários, em turno diferente do que costumeiramente atuam na escola.

No ano de 2018, em consonância com o Contrato nº 92/2018, o valor desembolsado para a consultoria do CAEd foi R\$ 1.105.234,30, também oriundo da Cota-Parte do Salário Educação (RIO GRANDE DO NORTE, 2018a). A vigência inicial desse contrato foi de oito meses, mas após esse prazo, tal convênio foi estendido para mais três meses. Similar movimento foi efetivado no ano de 2019, dessa vez atrelado à 4ª edição do SIMAIS. Nesse ano, foi lançado um segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 92/2018, com o valor global de R\$ 851.027,00 (RIO GRANDE DO NORTE, 2019a), por meio do qual, os partícipes estenderam o prazo de vigência do convênio para mais 12 meses, fazendo gozo de recursos emanados do Salário Educação.

Pelo exposto, no quadriênio 2016-2019, a parceria público-privado para a instituição e manutenção de um sistema de avaliação próprio no estado norte-rio-grandense demandou quase sete milhões de reais (R\$ 6.860.480,71), migrados do erário estadual para entidades não governamentais. Invariavelmente, no Rio Grande do Norte, a terceirização do planejamento e execução da avaliação a cada edição do sistema traz em seu bojo a crença na eficiência dessas instituições, inspirada pela lógica que circunda a proposição do SIMAIS pelo estado norte-rio-grandense, dada a influência e as diretrizes adotadas pelo Projeto RN Sustentável. Como bem analisam Cabral Neto e Castro (2019, p. 399), tal projeto “[...] prioriza uma articulação com instituições não governamentais para viabilizar as ações educacionais, reforçando a tese tão cara ao gerencialismo de estabelecer parcerias para melhorar a eficiência dos sistemas educacionais”.

A realidade evidenciada no Rio Grande do Norte é bastante ilustrativa da atuação de instituições privadas com ou sem fins lucrativos no campo educacional, que se propõem a prestar serviços voltados à elaboração e aplicação de testes standardizados, à análise e divulgação dos resultados e à formação dos profissionais da rede de ensino. Como é de se supor, tais organizações externas tendem a exercer acentuado poder de influência no planejamento e na implementação dessas avaliações, chegando a atuar ativamente na definição das características assumidas por tais mecanismos.

Não por acaso, no Rio Grande do Norte, com a mudança de um grupo para o outro, vultosas foram as alterações feitas no sistema estadual de avaliação do estado, que, em nosso parecer, em partes, estão associadas à troca da entidade responsável pelo desenvolvimento da proposta. Na medida em que ocorre a substituição de uma assessoria por outra, há um remodelamento da sistemática (da identidade visual ao formato da avaliação), orientado a um certo padrão avaliativo, o qual a maioria dos estados brasileiros vem instituindo.

Na série histórica em análise, consoante analisa Silva (2021), as mudanças mais substantivas no SIMAIS se deram nos eixos avaliativos, no público-alvo dos questionários, nas áreas do conhecimento e nos anos de escolaridade examinados. Só para ilustrar um pouco do que estamos falando, enquanto o primeiro ciclo do SIMAIS avaliou os conhecimentos dos estudantes em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza, a partir do segundo ciclo a atenção recai sobre Língua Portuguesa e Matemática. Assim, mesmo que em documentos como a Portaria-SEI Nº 357 (RIO GRANDE DO NORTE, 2019b) se declare que a instituição contratada atua a partir de diretrizes estabelecidas pela Secretaria Estadual de Educação, o SIMAIS parece vir se ajustando aos moldes de quem faz a avaliação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O cenário evidenciado no estado nordestino no que diz respeito à procura de instituições para a implantação de um sistema de avaliação próprio aponta para o robustecimento da relação público-privado na educação, assente na ideia de que o recurso a assessorias externas eleva os níveis de eficácia da administração pública. Apesar de, no primeiro ano, o SIMAIS ter se beneficiado dos recursos atrelados ao RN Sustentável, nos anos posteriores (2017, 2018 e 2019) o pagamento da consultoria especializada teve como fonte única o Salário Educação, havendo um significativo escoamento de recursos públicos para corporações externas à rede de ensino. Mesmo que esse tipo de ação possa ser tipificado como manutenção e desenvolvimento do ensino, o que dá segurança ao governo do estado para efetuar esse tipo de sumpto, a parceria com tais organizações, indubitavelmente, sequestra recursos já escassos na educação pública, deixando de suprir carências que aí existem.

As evidências obtidas no estado dão mostras de que não houve por parte da gestão educacional, interesse em compor tal equipe, por meio de

uma busca por profissionais com a formação e o perfil demandados no interior do estado. O que também aponta para a ausência de uma equipe capacitada para a realização da tarefa, dentre os profissionais que constituem a secretaria estadual de educação. A principal prova disso é a chamada pública para contratação de prestadoras desse tipo de serviço, criando uma relação de dependência com relação a tais instituições.

Dependência que, aliás, tende a ser cultivada por parte dessas organizações. Os serviços prestados por tais organizações têm se delineado a partir de quadros formativos altamente especializados, que tendem a lançar mão de técnicas, métodos e linguagens específicas, com níveis de complexidade que fogem das estratégias, recursos e conhecimentos disponíveis nas secretarias de educação. Tudo isso dificulta a absorção da ideia de avaliação e a compreensão de seus resultados e abre novas necessidades nas redes públicas de ensino.

*Grosso modo*, a complexidade envolvida em tais avaliações tende a se demonstrar espinhosa tanto para as secretarias de educação, quanto para os profissionais da educação da rede, cujos processos de formação inicial e continuada tendem a passar ao largo do arcabouço teórico-metodológico dos sistemas de avaliação externa e em larga escala. É assim que, de uma forma ou de outra, tais entidades acabam encontrando um terreno fértil para atuação nos estados e municípios brasileiros, com a venda de serviços atinentes à organização da avaliação (do *layout* do sistema avaliativo à análise e divulgação dos resultados) e/ou de outros pacotes relacionados a processos que vêm antes e depois da aplicação da avaliação, como é o caso de materiais didáticos, da formação dos profissionais da rede de ensino para o uso das matrizes de referência das avaliações, para a elaboração de itens pautados nesses referenciais, para a exploração dos resultados da avaliação, e etc.

Nessa lógica, a organização da avaliação é uma porta que se abre, não só para um contrato que pode durar por anos, mas também para a venda de outros pacotes de serviços, dos mais modestos aos mais

ambiciosos, incluindo o próprio repasse da gestão da escola pública para a iniciativa privada. Há em comum entre essas organizações a tendência de se apresentarem como a saída salvacionista, no que compete à identificação e solução dos então considerados problemas educacionais. Sob essa apresentação, tais entidades direta e indiretamente têm atraído o interesse das secretarias de educação, na medida em que se propõem a melhorar a qualidade da educação (leia-se: a elevar os resultados da rede de ensino em termos de desempenho nas avaliações externas). Nessa dinâmica, quanto mais se fortalece a concepção de educação como mercadoria, mais se esmaece seu valor como direito e como bem público.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H.; PAIVA, G.; XIMENES, S. **Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira**: consequências da mercantilização para o direito à educação. Relatório de Pesquisa. Ação Educativa, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://flacso.org.br/?publication=sistemas-de-ensino-privados-na-educacao-publica-brasileira-consequencias-da-mercantilizacao-para-o-direito-a-educacao>. Acesso em: 19 set. 2021.

AVALIA EDUCACIONAL. **Atividade 4**: divulgação do SIMAIS e seus componentes. São Paulo - SP, 2016. Disponível em: <http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/conteudos/midias/e1e5b47d876306a02ba3ca8d529331c7.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

AVALIA EDUCACIONAL. **Atividade 2**: Arquitetura e Modelagem do Sistema. São Paulo - SP, 2017. Disponível em: <http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/conteudos/midias/62c0de94dd223788aa61e0ae0825084f.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3DXRWXsr9XZ4yGyLh4fcVqt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2021.

BAUER, A.; HORTA NETO, J. L.; SOUSA, S. Z. L. **Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros**: mapeamento e caracterização de iniciativas em curso. Relatório Final: Resultados do *Survey*. Fundação

Carlos Chagas, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. São Paulo, 2016.

BERTAGNA, R. H.; BORGHI, R. F. Possíveis relações entre avaliação e sistemas apostilados privados em escolas públicas. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, out/dez 2011. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5269>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm). Acesso em: 22 out. 2021.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Política educacional no RN: diretrizes, trilhas percorridas e resultados. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancellata; RODRIGUES, Cibele Maria Lima (org.). **A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da região Nordeste**. Campinas: Mercado de Letras, 2019. p. 381-414.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LAVAL, C. **A escola não é empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina-PR: Editora Planta, 2004.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/sM4kwNzqZMk5nsp8SchmkQD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

PERBONI, F.; MILITÃO, A. N.; GIORGI, C. A. G. Manifestações do "quase-mercado" nas avaliações externas e em larga escala. **Educação**. Santa Maria. v. 44, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducao/article/view/34678>. Acesso em: 12 set. 2021.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30 nº108, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3hCRYkScyQK57qF4NtpkPQk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2021.

PINHEIRO, D.; ADRIÃO, T. Parcerias entre municípios paulistas e a esfera privada para a aquisição de "sistemas" de ensino apostilados na educação infantil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 9, p. 103–114, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9281>. Acesso em: 10 jan. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Ata da 1572ª Reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Estado - CDE, em caráter de Coordenação Administrativa - CA. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças, 05 de julho de 2016. Natal-RN, 2016a. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000122635.PDF>. Acesso em: 01 out. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Extrato de publicação ao Contrato nº 92/2018, de 18 de outubro de 2018. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, nº 14.277, Natal-RN, 2018a. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&ata=20181019&id\\_doc=625074](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&ata=20181019&id_doc=625074). Acesso em: 01 de out. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Extrato de publicação do segundo termo aditivo ao Contrato Nº 92/2018, de 30 de setembro de 2019. Natal-RN, 30 de setembro de 2019. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, nº 14.511, Natal-RN, 2019a. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&ata=20191001&id\\_doc=660783](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&ata=20191001&id_doc=660783). Acesso em: 01 out. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Extrato Publicação ao Contrato nº 75/2017 – SEEC e a Universidade Federal de Juiz de Fora. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, nº 14.080, Natal-RN, 2017a. Disponível em:

[http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20171230&id\\_doc=596418](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20171230&id_doc=596418). Acesso em: 01 out. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.049, de 27 de janeiro de 2016.** Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025) e dá outras providências. Natal- RN, 2016b. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2016/01/29/be5a8e56ae78b3174b64f1275f8a27ed.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Portaria nº 1727/2018-SEEC/GS, de 20 de novembro de 2018. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, nº 14.297, 21 de novembro de 2018. Natal/RN, 2018b. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20181121&id\\_doc=627881](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20181121&id_doc=627881). Acesso em: 05 de out. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Portaria SEI nº 357, de 8 de outubro de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Monitoramento e Avaliação Institucional da Rede Estadual de Ensino - SIMAIS, no ano de 2019. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, nº 14.518, Natal-RN, 2019b. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20191012&id\\_doc=661835](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191012&id_doc=661835). Acesso em: 15 out. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Termo de dispensa de licitação nº 52/2017 - SEEC. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, nº 14.079, Natal - RN, 2017b. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20171229&id\\_doc=596137](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20171229&id_doc=596137). Acesso em: 01 out. 2020.

SILVA, A. B. **Avaliações municipais no contexto educacional cearense:** contornos, intenções e finalidades. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SILVA, A. B. Sistema estadual de avaliação da educação básica do Rio Grande do Norte: construindo a linha do tempo. In: PONTES, J. A.; OSTI, A.; VIDAL, E. M. (Orgs.). **Avaliações estaduais:** nascimento, vida e protagonismo. Brasília: ANPAE, 2021. p. 231-256.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Qz7TKWG9XWK4kKSHZqzvZBc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2021.

## **O PDDE COMO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NA REGIÃO NORDESTE: A EFICIÊNCIA DOS RECURSOS E O STATUS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

**Magna França**

**Magnólia Margarida dos Santos Morais**

### **INTRODUÇÃO**

O Brasil vivenciou, nas últimas décadas, um conjunto de reformas no campo da educação que se circunscreve no cenário de mudanças operadas no âmbito do conjunto da sociedade civil. Dentre as orientações básicas, destacam-se a mudança no modelo tradicional da gestão educativa, a criação de estratégias de compartilhamento das responsabilidades da educação e a formulação de novos padrões de financiamento.

Esses três aspectos permanecem na agenda das políticas educacionais e do Ministério da Educação (MEC) como diretrizes de mudanças na *gestão e no funcionamento do sistema educativo* de forma descentralizada. No eixo da gestão, destacam-se a descentralização financeira, administrativa e pedagógica; o fortalecimento das capacidades de gestão; a autonomia escolar e a participação local; a melhoria dos

sistemas de informação e gestão; a avaliação dos resultados; a participação dos pais, governos e comunidades locais; e a prestação de contas à sociedade.

No eixo do financiamento são ressaltados os aspectos relativos ao financiamento compartilhado; à mobilização de recursos do setor privado, no caso, a contribuição do salário-educação; e à redistribuição de impostos por meio de fundo contábil e da racionalidade dos recursos, acompanhados pelos órgãos de fomentos, por meio da avaliação quantitativa e qualitativa. Porém, essa política de financiamento implementada há mais de duas décadas tem sido objeto de crítica e de desenvolvimento de padrões de avaliação. A crítica realça que o modelo adotado no país não foi suficiente para promover a solução de problemas de permanência e não vem contribuindo de forma significativa para a melhoria da qualidade do ensino. Há, sobretudo, reconhecimento de que as reformas implementadas propiciam mudanças substantivas no modelo de transferências e repasses financeiros para a educação básica.

Nesse contexto, é marcante, desde 1998, a descentralização por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que os recursos repassados são gerenciados diretamente pelas instituições de ensino com a participação da sociedade e de uma unidade executora, com respaldo legal de uma entidade pública, sem fins lucrativos. Esse Programa vem apresentando alterações estruturais, agregando a ele projetos com ações complementares de apoio à gestão escolar e ao ensino aprendizagem, com recursos da contribuição social salário-educação, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do MEC.

Para o Ministério, o modelo de gestão em funcionamento demandaria revisão e avaliação de alguns programas e planos de cunho descentralizadores, em face da complexidade e diversidade da gestão no funcionamento dos sistemas educacionais, bem como fundamentado no projeto de modernização da gestão pública brasileira. Nesse entendimento de ajuste estrutural, modernização e avaliação, o FNDE realizou a

convocação de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em 2018, publicada no Diário Oficial da União, de 3 de junho de 2019, visando à obtenção de uma avaliação específica sobre o PDDE em todas as regiões do Brasil.

Concorreu a essa convocação, além dos demais de outras regiões, o Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampe) da região Nordeste, ligado à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que elaborou um plano de trabalho e projeto específico, seguindo as instruções da Coordenação Geral de Apoio à manutenção Escolar, no âmbito do FNDE. O Projeto Cecampe Nordeste caracteriza-se como pesquisa e extensão, apresentando três eixos, quais sejam: Assistência técnica, Monitoramento e Avaliação qualitativa<sup>1</sup>.

O projeto em execução denomina-se "O fortalecimento do PDDE na região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação", período 2021-2022, sendo integrado por 8 produtos finais e 32 subprodutos. Converte seus objetivos voltados para a formação de gestores, coordenadores administrativos, assessoria técnica, suporte técnico, pesquisa com levantamento e análise de dados e projetos de cunho qualitativo, dando sustentação aos resultados das políticas e ações programadas. Abarca os 9 estados da região e seus 1.794 municípios, sendo organizado em 30 polos, atingindo mais de 50 mil unidades educativas. No caso específico do eixo avaliação qualitativa, é integrado por 10 subprodutos que permitem estudos com uma pluralidade de conhecimentos e experiências de forma ampla, mapeando potencialidades e fragilidades do PDDE na região e em escolas (amostragem), em face do gerenciamento das ações agregadas e dos recursos descentralizados.

---

<sup>1</sup> Integra a pesquisa "O fortalecimento do PDDE na região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação", período 2020-2021 – Cecampe Nordeste, coordenado pela UFPB com o apoio do FNDE/MEC. Dados e informações extraídos do II Relatório do Eixo Avaliação do Projeto (2021).

O texto que se apresenta é um pequeno recorte dos estudos relacionados à pesquisa sobre o PDDE nos estados da região Nordeste, desenvolvido pela equipe do eixo Avaliação<sup>i</sup>, subsidiado pelas linhas norteadoras do projeto do Cecampe - NE, utilizando informações e dados extraídos dos variados sites/links no FNDE, cujas informações analisadas estão contidas, sinteticamente, no documento oficial de pesquisa “II Relatório parcial do eixo Avaliação 2021” depositado no site [www.cecampe.ufpb.br](http://www.cecampe.ufpb.br). No que se refere à abordagem quantitativa, foi utilizado um banco de dados construído a partir do levantamento de informações administrativas constantes da base de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>2</sup> e da base de dados Olinda<sup>3</sup>, Plataforma Ágil de Serviços de Dados. Trata-se de um sistema desenvolvido pelo Banco Central do Brasil, utilizado em caráter piloto (ou experimental) no novo Painel de Indicadores do Plano Nacional de Educação (PNE). Ressalta-se que outros subprodutos ainda estão em fase de estudos e que a pesquisa de campo, primeira etapa, realizou-se em dois estados por meio de entrevista qualitativa presencial, na Paraíba e no Rio Grande do Norte.

### **O PROJETO “O FORTALECIMENTO DO PDDE NA REGIÃO NORDESTE COMO ESTRATÉGIA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, PERÍODO 2020-2021” – EIXO AVALIAÇÃO (CECAMPE NE – UFPB)**

A implementação da descentralização financeira implantada em todo o sistema educacional do Estado brasileiro tornou-se referência para a melhoria da gestão escolar e da qualidade da aprendizagem, tornando-se

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos>.

<sup>3</sup> Utilizada no novo Painel de Indicadores do Plano Nacional de Educação (2013-2014) tendo sido desenvolvida pelo Banco Central. Disponível em: Olinda: [https://www.fnde.gov.br/olindaide/servico/PDDE\\_PRJ\\_914BRZ1071/versao/v1/aplicacao#!/PDDE\\_Adesao\\_Atualizacao#eyJmb3JtdWxhcmlvIjpw7IiR0b3AiOjEwMCwiJGZvcmlhdCI6Impzb24ifX0=](https://www.fnde.gov.br/olindaide/servico/PDDE_PRJ_914BRZ1071/versao/v1/aplicacao#!/PDDE_Adesao_Atualizacao#eyJmb3JtdWxhcmlvIjpw7IiR0b3AiOjEwMCwiJGZvcmlhdCI6Impzb24ifX0=)

marco histórico desde o cenário da reforma e de suas políticas educacionais até a consolidação do efetivo papel das administrações centrais, delegando às escolas inúmeras responsabilidades administrativas, jurídicas e financeiras.

O repasse de recursos diretamente às escolas tem sido uma proposta inovadora, de descentralização e autonomia para a educação básica, pelo MEC. Na verdade, configura o reflexo das transformações econômicas política e social que vêm ocorrendo, envolvendo mudanças no papel do Estado. Os recursos são geridos por unidades executoras, na forma do cronograma de desembolso do FNDE, conforme a legislação orçamentária e os convênios firmados entre os entes federativos. Entende-se que os sistemas de ensino devem conquistar sua autonomia com participação política e da comunidade, em um processo democrático e de participação coletiva. Essa fundamentação teórica respalda o eixo do citado projeto Avaliação, sendo composto por subprodutos modelares, que, ao ser desenvolvidos, em blocos e simultaneamente, visam ajustar o fortalecimento do PDDE, na região NE e escolas, como estratégias de melhoria da qualidade da educação, sob a perspectiva de uma gestão democrática, mediante a autonomia financeira escolar.

O eixo avaliação apresenta sete subprodutos, assim enumerados e descritos: 1.1 Relatório descritivo e analítico da execução do PDDE na região Nordeste e o desempenho gerencial das escolas; 1.2 Relatório de percepção da qualidade da assistência técnica do PDDE na região Nordeste; 1.3 Relatório de percepção do conhecimento do PDDE na região Nordeste; 1.4 Relatório de mensuração da eficiência na utilização dos repasses do PDDE na região Nordeste: uma abordagem a partir da análise envoltória de dados e de modelos de fronteira estocástica; 1.5 Relatório do mapeamento da execução financeira e da inadimplência do PDDE na região Nordeste; 1.6 Análise do grau de cobertura espacial do PDDE na região Nordeste e perfis dos gestores; 1.7 Relatório analítico do serviço Fale Conosco na região Nordeste. Os subprodutos citados estão sendo desenvolvidos, tendo

sido concluída a primeira etapa no aspecto quantitativo. Estão expostos no documento “II Relatório parcial do eixo Avaliação 2021”. Quanto à segunda etapa, tida como informações qualitativas complementares, estão sendo coletadas por meio de entrevistas presenciais, diretamente nas escolas, processo concluído em dois estados.

Justificando ser um recorte de informações este texto, os dados estão direcionados tão somente para dois subprodutos, ou seja, os de números 1.4 - Eficiência na utilização dos repasses do PDDE na região Nordeste e 1.5 - Execução financeira e da inadimplência do PDDE na região Nordeste (prestação de contas). O número 1.4 apresenta na sua descrição e justificativa a finalidade de “estabelecer uma medição da eficiência na utilização dos repasses do PDDE às EEx, na região Nordeste, a partir da relação entre a utilização de recursos repassados e os produtos gerados com a sua execução” (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2020, p. 50). O subproduto de número 1.5 apresenta em sua descrição e justificativa que, após o mapeamento das escolas, verificar-se-ão os possíveis problemas de desempenho que indicam baixos índices de execução financeira, ocasionando inadimplência na prestação de contas.

### **EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS REPASSES DE RECURSOS DO PDDE NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DA REGIÃO NORDESTE**

Para a elaboração de uma análise de eficiência técnica voltada para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a equipe de especialistas do eixo avaliação definiu os procedimentos necessários que sustentassem, à luz das políticas e da avaliação, tal ação. No entendimento dos especialistas integrantes do grupo de Avaliação do Projeto, uma das dimensões analíticas no estudo das políticas públicas consiste na identificação da eficiência dos recursos empregados na *policy* em observação. O mapeamento da eficiência na aplicação dos recursos nas ações governamentais atende ao princípio de *accountability*, ao caracterizar-se como uma prestação de

contas aos contribuintes que são os financiadores das políticas. Trata-se de um importante instrumento de aferição do padrão gerencial dos recursos públicos ao fornecer subsídios informacionais para ajustes e/ou redefinição da política pública em execução. A análise da eficiência visa, portanto, mensurar em que medida os recursos aplicados na política pública, em comparação com os resultados de sua execução, são compatíveis com o princípio da razoabilidade econômica, exibindo o grau de eficiência na administração dos recursos aplicados em uma política pública (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021).

Na literatura sobre o tema eficiência técnica, sob a ótica do insumo, esta é definida como “a diferença entre a quantidade de insumos efetivamente utilizada para produzir determinado nível de produto e o montante mínimo factível de insumos necessários para produzir esse mesmo nível de produto com a tecnologia de produção disponível” (MATTOS; TERRA, 2015, p. 214 *apud* UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021). Ou seja, na concepção dos autores citados,

Considera-se a perspectiva da quantidade de produto (output) gerado a partir dos insumos aplicados na produção – ótica do insumo – a eficiência técnica consiste na relação entre a produção observada e a produção possível, dado a quantidade de insumos utilizados. Neste ponto, é possível detectar uma diferenciação entre eficiência e produtividade, haja vista que esta última se refere a um valor absoluto ao passo que a eficiência é uma medida relativa ou de comparação. Assim, distingue-se aqui o que vem a ser eficiência técnica do que é denominado de eficiência alocativa. Compreendendo esta última na capacidade de alocação ótima dos recursos (insumos) disponíveis (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 28).

Para colocar em prática essa visão teórica, a escolha do método de mensuração da eficiência técnica ocorreu a partir da Análise Envoltória de Dados (DEA), cuja exposição geral é apresentada no II Relatório parcial do eixo Avaliação 2021, disponível para leitura no site [www.cecampe.ufpb.br](http://www.cecampe.ufpb.br). Para um melhor acompanhamento da estratégia de utilização do método DEA para o PDDE, um resumo das opções empíricas realizadas pode ser

observado no Quadro 1, a seguir. De forma didática, o Quadro exhibe as etapas constitutivas da análise conforme a literatura referenciada sobre essa temática no projeto “O fortalecimento do PDDE na região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação”, período 2021-2022.

**Quadro 1** – Análise de eficiência técnica do PDDE na região Nordeste.

Etapa	Estratégia Empírica	Variáveis Seleccionadas
<b>1</b>	Identificação das unidades produtoras da política pública.	Unidades gestoras das redes públicas municipais dos estados do Nordeste.
<b>2</b>	Definição do insumo principal.	Valores Repassados.
<b>3</b>	Definição do produto.	IdeGES(2).
<b>4</b>	Escolha do método de análise da eficiência técnica.	DEA(3).

**Fonte:** Elaboração a partir de Brasil (2018) – Avaliação de Políticas Públicas.

Nota 1: Quadro 1 extraído do documento II Relatório parcial do eixo Avaliação do projeto (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 31).

Nota 2: IdeGES – Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE.

Nota 3: DEA – Técnica de análise envoltória dos dados – mensurar a eficiência relativa das escolas.

A estratégia de análise foi concebida para a mensuração de um variável insumo disponível com efeito direto no gerenciamento dos recursos recebidos. Assim, o método DEA aplicado ao PDDE, neste trabalho, abarca um produto denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES) do PDDE, tomando como referência para a pesquisa empírica o ano 2020 (PDDE-IdeGES) e um insumo (valores repassados às unidades gestoras).

Por sua vez, visando à otimização computacional da base de dados disponível para a mensuração da eficiência técnica, realizou-se um processo de reamostragem com aleatorização – gerando uma subamostra

de 4.445 observações – considerando, na análise DEA, os níveis médios do IdeGES e dos valores repassados das unidades gestoras das redes públicas municipais de cada estado da região. Com isso, o índice de eficiência técnica mensurado é o índice médio das redes públicas municipais do Nordeste, mediante o modelo desenvolvido, conhecido como modelo CCR (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978 *apud* UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021).

O agrupamento de classificação do desempenho na gestão do PDDE – IdeGES “Alto” e “Muito Alto” é apresentado por categorização considerando as redes públicas municipais, cenário deste trabalho. O Quadro 2, a seguir, apresenta essa categorização.

**Quadro 2** – Categorização do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (PDDE-IdeGES 2020) por quantidade de unidades gestoras das redes públicas municipais na região Nordeste.

<b>IdeGES</b> (Escores)	<b>Categorização</b>	<b>Quantidade de Unidades Gestoras</b>	<b>Part. %</b>	<b>Freq. Acumulada</b> (em %)
0,0 a 3,9	Muito Baixo	18.298	40,48	40,48
4,0 a 6,0	Baixo	3.501	7,75	48,23
6,1 a 8,0	Médio	5.729	12,68	60,90
8,1 a 8,9	Alto	3.089	6,83	67,74
9,0 a 10,0	Muito Alto	14.582	32,26	100,00
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>45.199</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

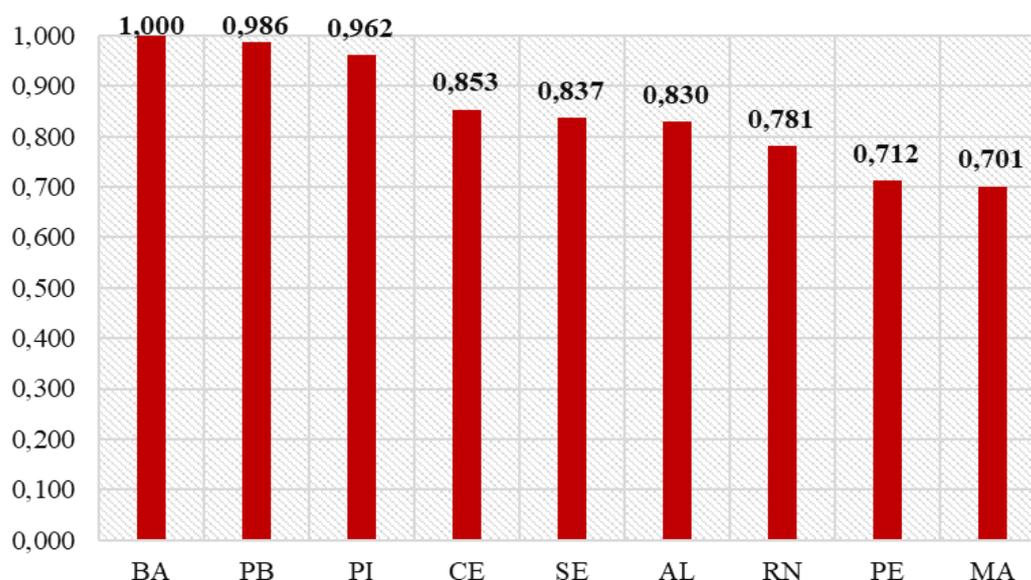
**Fonte:** Elaborado a partir dos dados brutos extraídos de vários links do Ministério da Educação/FNDE.

Nota: Quadro 2 extraído do documento II Relatório parcial do eixo Avaliação (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 7).

As unidades gestoras das públicas municipais localizadas em Alagoas, Sergipe, na Bahia e no Piauí apresentaram níveis de baixo desempenho

gerencial superiores ao da região. Destacam-se negativamente, nesse quesito, as redes públicas municipais situadas no estado de Alagoas, com percentual de IdeGES “Muito Baixo e “Baixo”, em torno de 10% acima do observado para o Nordeste como um todo (cf. Gráfico 1).

**Gráfico 1** – Índice de eficiência técnica média no gerenciamento dos repasses do PDDE pelas unidades gestoras das redes públicas municipais dos estados do Nordeste – ano 2020.



**Fonte:** Elaborado a partir dos dados brutos extraídos de vários links do Ministério da Educação/FNDE.

Nota: Gráfico1 extraído do documento II Relatório parcial do eixo Avaliação (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 32).

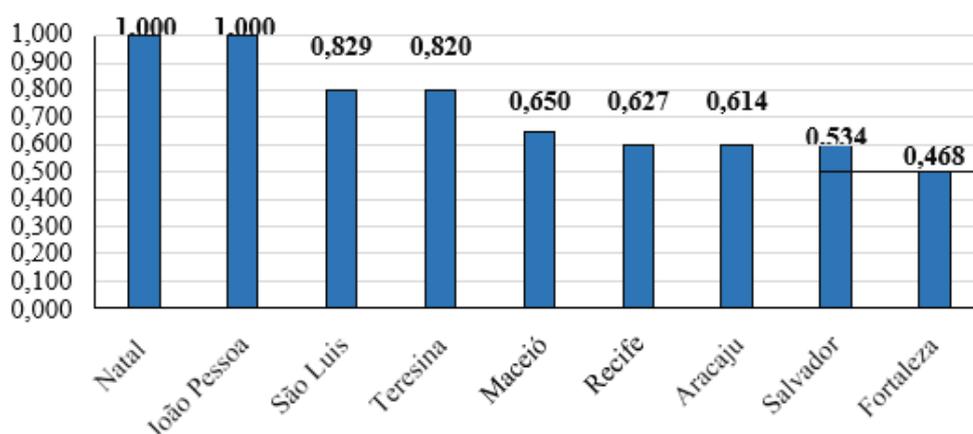
Quando a análise se volta para o outro agrupamento de classificação do desempenho na gestão do PDDE – IdeGES “Alto” e “Muito Alto” –, as redes municipais da Paraíba passam a ter a companhia das redes públicas municipais do estado do Ceará como sendo aquelas que exibiram percentuais de excelência no quantitativo de unidades gestoras, com 10% acima do verificado para a região. Essa classificação (PDDE-IdeGES 2020) serviu de referência principal para a seleção – critério – da amostragem de duas escolas da rede estadual, duas escolas municipais (ambas as redes sediadas na capital) e duas escolas educação do campo dos nove estados

da região Nordeste para a realização da pesquisa qualitativa por meio de entrevistas presenciais aplicadas aos sujeitos escolares. Ressalta-se que, no primeiro semestre de 2022.1, realizou-se a pesquisa qualitativa somente em dois estados da região.

Definida a estrutura da modelagem, realizou-se a mensuração dos índices médios de eficiência técnica das unidades gestoras das redes públicas municipais da região Nordeste. As redes municipais públicas do estado da Bahia estão referenciadas (*benchmark*) na análise por apresentar o padrão médio 32 mais eficiente de utilização dos recursos financeiros repassados do PDDE, ao passo que as redes localizadas no estado do Maranhão mostram-se as mais ineficientes – vis-à-vis às da Bahia – no gerenciamento dos recursos do Programa.

De acordo com as informações extraídas do documento citado, na Nota do Gráfico 2, a seguir, no que diz respeito ao Índice de Eficiência Técnica Média no Gerenciamento dos Repasses do PDDE pelas Unidades Gestoras das Redes Públicas Municipais das Capitais dos Estados do Nordeste (2020), Natal está em primeira posição.

Índice de Eficiência Técnica Média no Gerenciamento dos Repasses do PDDE pelas Unidades Gestoras das Redes Públicas Municipais das Capitais dos Estados do Nordeste.  
Ano = 2020.



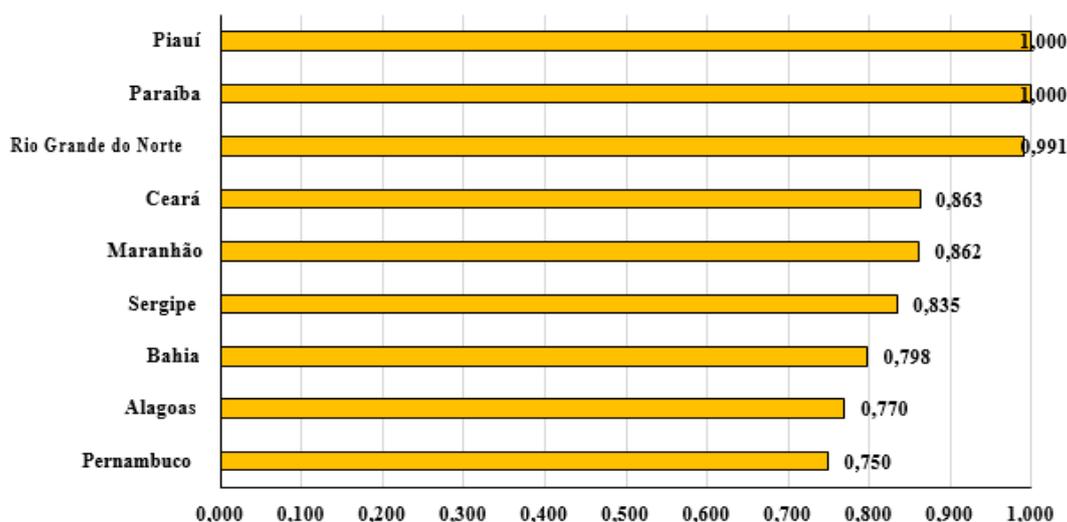
Fonte: Elaborado a partir dos dados brutos do Ministério da Educação / FNDE.

Nota: **Gráfico 2** acima extraído do documento II Relatório parcial do eixo Avaliação do projeto (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 33).

Os dados apresentam a análise desagregada, em cada estado, entre as redes públicas municipais localizadas nas capitais e aquelas situadas em outras regiões dos mesmos estados. A intencionalidade desse procedimento consistiu em identificar possíveis diferenças de eficiência técnica média entre as redes públicas municipais das capitais e fora delas. Ao realizar tal desagregação, observaram-se alterações no *ranking* de eficiência técnica média em relação à abordagem conjunta. As unidades gestoras da rede pública municipal de Salvador, por exemplo, ficaram em penúltimo lugar quando comparadas com as das redes públicas municipais de Natal e João Pessoa que se mostraram eficientes e, assim, serviram como *benchmark* para as demais, conforme exibido no Gráfico 2.

No Gráfico 3, visualiza-se o *ranking* do Rio Grande do Norte na quarta colocação, exceto as redes das capitais. Nele, estão os dados sobre o Índice de Eficiência Técnica Média no Gerenciamento dos Repasses do PDDE pelas Unidades Gestoras das Redes Públicas Municipais **exceto das Capitais** dos estados do Nordeste no ano 2020.

Índice de Eficiência Técnica Média no Gerenciamento dos Repasses do PDDE pelas Unidades Gestoras das Redes Públicas Municipais Exceto das Capitais dos Estados do Nordeste.  
Ano = 2020.



Fonte: Elaborado a partir dos dados brutos do Ministério da Educação / FNDE.

Nota:

O **Gráfico 3** acima foi extraído do documento II Relatório parcial do eixo Avaliação do projeto (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 33).

Observam-se, no Gráfico 3, alterações no *ranking* de eficiência técnica média das redes públicas municipais dos estados da região quando se excluíram as capitais. Nessa abordagem, as redes públicas municipais dos estados do Piauí e da Paraíba, situadas fora das capitais desses estados, serviram de *benchmark* para as unidades gestoras pertencentes às redes municipais públicas de outras 33 áreas que não as das capitais dos demais estados da região. Apenas as unidades gestoras das redes municipais públicas da Paraíba apresentaram certa regularidade de eficiência técnica média elevada tanto na modelagem DEA agregada quanto na formulada, considerando a desagregação entre a capital e as demais áreas dos estados.

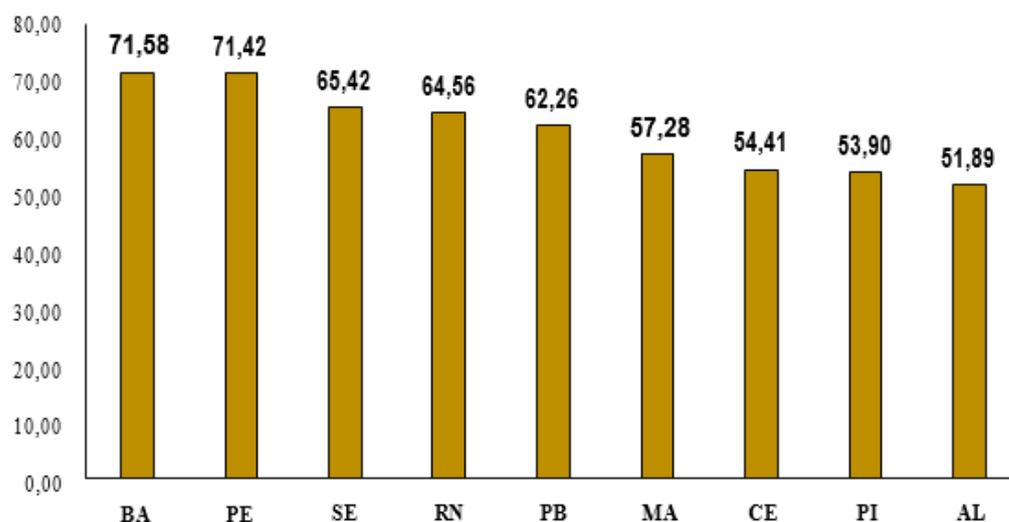
Observando as estatísticas descritivas dos índices de eficiência técnica média das capitais e do interior. Os dados apontam que, nas redes públicas municipais das capitais, a dispersão da eficiência técnica é o dobro – observando o coeficiente de variação – da verificada nas redes públicas municipais das demais áreas dos estados. Essa dispersão da eficiência técnica observada nas capitais puxou para baixo o indicador em comparação ao índice das demais áreas dos estados. Com isso, a mediana do índice de eficiência técnica das redes públicas municipais do interior é 32,6% superior ao apresentado pelas redes públicas das capitais (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021).

As diferenciações no padrão de gerenciamento dos recursos do PDDE das unidades gestoras localizadas nas capitais exigem ações corretivas mais imediatas, haja vista que o menor índice de eficiência técnica média das unidades das redes públicas municipais fora das capitais é superior em mais de 60% ao registrado nas redes públicas das capitais. As ações do FNDE, via assistência técnica, devem voltar-se para as unidades gestoras das capitais nordestinas visando a uma elevação – melhoria – consistente no PDDE-IdeGES, a partir do ano deste estudo, ou seja, 2020 (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021).

## EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS: O STATUS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE

A análise descritiva e qualitativa demonstra o mapeamento da execução financeira e da inadimplência do PDDE na região. Em média, todas as unidades federativas no ano de 2020 apresentaram considerável percentual de prestação de contas, que foram consideradas *aprovadas*, ficando com uma taxa média de 61,41%, conforme se vê no Gráfico 4, a seguir.

Participação Percentual do Status da Prestação de Contas consideradas “Aprovadas” por Estado da Região Nordeste.  
Período: 2020.



Fonte: Elaborado a partir dos dados brutos do Ministério da Educação / FNDE.

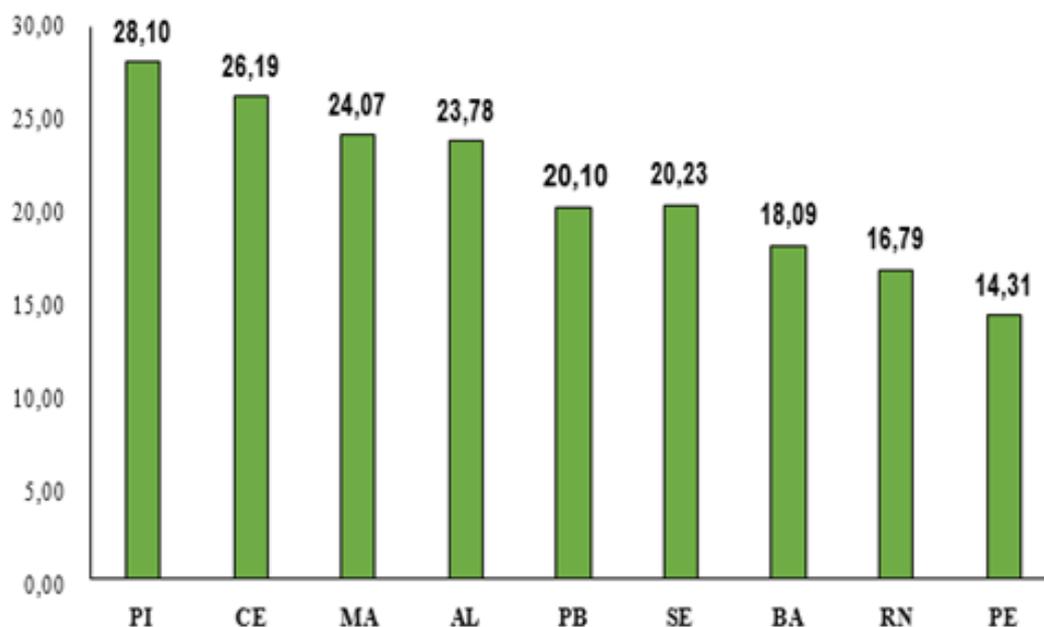
Nota:

**Gráfico 4** extraído do documento II Relatório parcial do eixo Avaliação do projeto (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 42).

No Gráfico 4, nota-se que, por um lado, os estados da Bahia e de Pernambuco foram os que apresentaram as maiores taxas de contas aprovadas, ficando com média de 71,50%. Por outro lado, os estados Maranhão, Ceará, Piauí e Alagoas demonstraram taxas inferiores à média na região (61,41%), ficando com índice de 54,37% de contas aprovadas, conforme se vê no Gráfico 5, a seguir.

Participação Percentual do Status da Prestação de Contas consideradas "Não há informação" por Estado da Região Nordeste.

Período: 2020.



Fonte: Elaborado a partir dos dados brutos do Ministério da Educação / FNDE.

Nota:

O **Gráfico 5** extraído do documento II Relatório parcial do eixo Avaliação do projeto (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021, p. 42).

Com relação ao percentual de prestação de contas com status de "não há informação", eles indicam média de 21,30% nos estados do Piauí e Ceará, apresentando as piores taxas, respectivamente, 28,10% e 26,19%. Em contrapartida, o Rio Grande do Norte e Pernambuco demonstraram as menores taxas, ficando em média com 15,55% de prestação de contas sem informação, conforme demonstra o Gráfico 5.

Do ponto de vista quantitativo dos dados, a prestação de contas torna-se um indicador essencial à compreensão desse fenômeno, uma vez que complementar, de forma substantiva, os achados da pesquisa de campo, tornando possível identificar, por exemplo, os possíveis problemas explicativos para a frequência de um percentual de 15,55% de prestação de contas sem informação. Por isso, é fundamental ressaltar a complementação de diferentes técnicas de pesquisa para evidenciar as

possíveis situações de inadimplência, buscando corrigir e aperfeiçoar a dinâmica de gestão dos recursos oriundos do PDDE nas distintas unidades escolares da região Nordeste.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo apresentou uma síntese sobre dois subprodutos do Produto 1 desenvolvido pelo eixo avaliação do Projeto “O Fortalecimento do Programa Dinheiro Direto na Escola na Região Nordeste como Estratégia para a Gestão Democrática e para a Qualidade da Educação”, organizado pelo Cecampe NE, UFPB. As atividades desenvolvidas basearam-se na produção descritiva acerca da execução dos recursos repassados às Escolas *vis-à-vis* o IdeGES registrados no ano de 2020, bem como subsidiaram a amostra e a seleção das escolas para a pesquisa de campo. No que se refere à abordagem quantitativa, foi utilizado um banco de dados construído a partir do levantamento de informações administrativas constantes da base de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e da base Olinda.

O foco de estudo foi constituído pelas unidades gestoras pertencentes às redes públicas municipais de cada estado da região Nordeste, buscando analisar a eficiência no gerenciamento dos recursos e a inadimplência das unidades executoras nas prestações de contas no uso dos recursos públicos repassados pelo FNDE. Com isso, foram identificadas possíveis conexões entre os repasses de recursos do PDDE e o desempenho gerencial das unidades de ensino, bem como fatores influenciadores do padrão de execução do PDDE não quantificáveis diretamente.

A análise da eficiência da execução dos recursos visa, portanto, mensurar em que medida os recursos aplicados na política pública são compatíveis com o princípio da razoabilidade econômica, exibindo o grau de eficiência na administração de tais recursos. Para a elaboração de análise da eficiência, é necessária a identificação da natureza do produto

(*output*) da política pública e os insumos a ela destinados, assim como o rastreamento da(s) unidade(s) fornecedora(s) da *policy*. A definição dessas variáveis é essencial para uma análise da eficiência de uma intervenção governamental, haja vista que a medida do grau de transformar recursos públicos é uma relação entre o(s) produto(s) e o(s) insumo(s) de uma política ofertada por determinado fornecedor. Para a abordagem adotada neste estudo, consideraram-se a eficiência na destinação dos insumos utilizados e os procedimentos para sua mensuração (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2021). Ademais, identificou-se que 99,7% da variação na execução dos recursos do Programa são decorrentes de ineficiência técnica das unidades gestoras na alocação dos repasses recebidos.

Observou-se que, em média, todas as unidades federativas no ano de 2020 apresentaram considerável percentual de prestação de contas consideradas *aprovadas*, ficando com uma taxa média de 61,41%. Um ponto importante nos dados diz respeito ao percentual de prestação de contas com status de "Não há informação", apresentando média de 21,30%.

Ressalta-se a importância da observância dos dados complementares à análise mais aprofundada proporcionada pela pesquisa qualitativa, que se encontra em desenvolvimento. Nesse sentido, a pesquisa de campo sobre a percepção acerca do conhecimento do Programa nas escolas nordestinas possibilitará a identificação e a compreensão das distintas nuances não quantificáveis que somente esse tipo de abordagem de pesquisa permite.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. DF: Brasília, 2018. v. 2 (301 p.).

FRANÇA, Magna. **Gestão e Financiamento da Educação**. O que mudou na escola? Programa Dinheiro Direto na Escola. Fundef. RN: Natal. Edufrn, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Cecampe Nordeste. FNDE. **Projeto Técnico**: *O Fortalecimento do Programa Dinheiro Direto na Escola na Região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação, período 2021-2022*. UFPB: João Pessoa, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Cecampe Nordeste. **II Relatório Parcial** – eixo Avaliação, 2021. Projeto Técnico: *O Fortalecimento do Programa Dinheiro Direto na Escola na Região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação, período 2021-2022*. Eixo Avaliação. Produto 1. Universidade Federal da Paraíba. Cecampe Nordeste; FNDE: João Pessoa, 2021.

## O FUNDEB PERMANENTE COMO POLÍTICA DE FINANCIAMENTO E DE GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

**Maria Aparecida dos Santos Ferreira**

### INTRODUÇÃO

O Estado Moderno é uma instituição desenvolvida e comandada pela ordem que o funda e está inserido e produzido pela sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado não é independente do sistema socioeconômico e político que o criou e nem tão pouco dos seus interesses e da correlação de forças sociais. Ele é um instrumento essencial da ordem burguesa, garantidor da propriedade privada, das relações sociais e da liberdade individual, porém, é, também, um espaço de desenvolvimento de políticas e ações garantidoras de direitos e conquistas sociais e históricas, como resultado das contradições e lutas de classe.

Carnoy (1988, p. 69) afirma que, o “Estado é a expressão política da classe dominante, sem ser originário de um complô de classe. Uma instituição socialmente necessária, exigida para cuidar de certas tarefas sociais necessárias para sobrevivência da comunidade [...]”. O referido autor define que no Estado Moderno ocorre uma relação intrínseca entre o Estado e a Política, relação essa que é desenvolvida a partir da ação

legislativa e dos partidos políticos, que constituem os fatores decisivos e direcionadores do Estado, dando origem às políticas públicas.

O papel do Estado e as prioridades das políticas educacionais têm uma relação direta com os seus agentes políticos e representantes. A exemplo da conjuntura atual, iniciada *pós-impeachment* da Presidenta Dilma Vana Rousseff, aponta os retrocessos nas políticas iniciadas no governo de Michel Temer e aprofundadas na gestão do atual governo de Jair Messias Bolsonaro. Elas se apresentam como políticas neoliberais e ultraconservadoras que desconsideram os direitos garantidos constitucionalmente, a partir da Constituição Federal de 1988. Em destaque, a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir um novo Regime Fiscal, além de outras ações e políticas que desconsideram o direito à educação, a exemplo da Reforma do Ensino Médio.

Rojo *et al.* (2019), alude que as políticas públicas podem ser distinguidas em dois diferentes grupos: as políticas públicas de Estado e as políticas públicas de governo. Nesse sentido, Rosa (2003, p. 84) explica que “a noção de Estado contempla a ideia mais ampla de sociedade civil, e a noção de governo, por sua vez, limita-se aos grupos organizados em torno dos partidos políticos”.

Oliveira (2011) discute sobre as políticas de governo, como sendo aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Nesse sentido, existe um nível de hierarquia que organiza as políticas públicas, classificando as de Estado, que por visar os interesses estáticos e universais da sociedade, possuem caráter permanente, e assim não podem ser substituídas ou alteradas após mudanças de governo, acima das de Governo, que por emergirem dos interesses políticos dos que se encontram momentaneamente no poder, diferentemente, podem ser transitórias (CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011).

Desse modo, “a partir das políticas governamentais implementadas pelo Estado, encontram-se os projetos, programas e ações de governo que se voltam para esferas particulares da sociedade, como a educação” (FERREIRA; OLIVEIRA, 2021, p. 266-267).

O financiamento da educação integra a política pública educacional que depende de uma atuação estatal, a sua implementação é modificada também de acordo com o valor ou recurso financeiro vinculado a ela (GRABOWSKI, 2012). Assim, tal financiamento se conecta com a política pública e se justifica pela descentralização de competências. Esse financiamento se apresenta enquanto um debate relevante e necessário no conjunto das políticas educacionais nos últimos anos, tendo em vista assegurar o direito à educação, principalmente, para as populações em condições de vulnerabilidade social. Esse debate vem se apresentando nos mais variados discursos e políticas que assegurem esse direito, assim, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.000/2014, quanto ao investimento de 10% do PIB até o final do período a que se refere o plano (BRASIL, 2014).

A respeito disso, consta no art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988 que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, a União, em matéria de educação, tem comportamentos progressistas e

limitados, justificados pelo regime federativo e pela descentralização no ensino (CURY, 2018).

A União possui o dever redistributivo e supletivo (de complementação de recursos) para os demais entes políticos, como previsto no art. 4º da LDB, Lei nº. 9.394/1996. É responsabilidade da União organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino; os Estados devem assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio; e os Municípios, oferecer a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental.

O presente estudo é resultado da participação como conferencista das conferências intermunicipais ocorridas no Estado do Rio Grande do Norte, no ano de 2021, como prévias para a Conferência Estadual Popular de Educação (CONEPE) e a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE, 2022), dialogando sobre o Eixo V: "*Gestão democrática e financiamento da educação: participação, transparência e controle social*", tendo em vista a garantia do direito à educação, especialmente, o PNE (2014-2024). Assim, o objetivo é analisar o financiamento da educação básica, a partir da regulamentação do novo Fundeb, enquanto uma política permanente, na perspectiva da garantia do direito à educação.

A partir da compreensão da dialética de Marx, construção lógica do método materialista histórico que fundamenta o pensamento marxista, apresentado como possibilidade teórica de interpretação da realidade educacional, justifica-se a escolha para a apreensão do estudo em curso, considerando o movimento do concreto, em torno da definição de uma política tão relevante para manutenção do financiamento da educação básica e da garantia do direito à educação.

Desse modo, a pesquisa se ancora no materialismo histórico dialético, compreendendo a referida política na realidade concreta e na totalidade dos fatos, debates e embates. Na concepção de Kosik (1976, p. 44), a totalidade significa "realidade como um todo estruturado, dialético, no qual

ou do qual um fator qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”.

Os procedimentos metodológicos baseiam-se na revisão bibliográfica e principalmente documental, como abordagem qualitativa, realizada a partir de autores que dialogam com a temática estudada, tais como: Grabowski (2012), Moura (2013), Ferreira (2014), Cury (2018), Pinto (2018), Ferreira e Oliveira (2021), entre outros; bem como das legislações (Constituição Federal de 1988, leis nacionais e federais, leis ordinárias e complementares, decretos) que dão o respaldo teórico sobre o financiamento da educação básica no Brasil.

O texto está organizado a partir das considerações iniciais, seguido de duas sessões: a primeira, que discute o direito à educação e a política de financiamento da educação básica; a segunda, que discute a aprovação da Emenda Constitucional 108/2020, a Lei que regulamenta o novo Fundeb, Lei nº 14.113/2020 e o Decreto 10.656/202 e, por fim, algumas considerações.

## **O DIREITO À EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

A partir da Constituição de 1988, consagra-se o Estado Democrático de Direito como a possibilidade de assegurar ao povo submetido por força da referida lei, a efetividade dos direitos previstos na Constituição Federal e a garantia que está condicionada às ações positivas adotadas pelo Poder Público.

Assim, a promulgação da CF/88 consagrou direitos e garantias fundamentais, de âmbito individual e coletivo, numa fase de redemocratização. A descentralização e o modelo federativo, em âmbito constitucional, colocam os municípios como ente federativo (dotado de autonomia administrativa e regulatória) ao lado da União, Estados-membros e Distrito Federal.

O federalismo, como forma de Estado, possui o viés de descentralização das atribuições de competências entre os seus entes políticos. Na prática, o aporte de recursos derivados de receitas tributárias não é repartido de maneira equânime, pelo contrário, a União, embora com a maior quantidade de arrecadação dos tributos, não participa da oferta de forma satisfatória da educação básica, universalizando o ensino. Isso pode ser comprovado no artigo 212 da CF/88, que estabelece os percentuais mínimos vinculados a cada ente, e a União tem o menor percentual nessa participação, que deveria ser maior para garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade como preconiza a referida Constituição.

O direito à educação no Brasil tem previsão constitucional específica nos títulos "II - Dos direitos e garantias fundamentais" e "VIII - Da ordem social", além de outras disposições no texto constitucional de 1988. É reconhecido como o primeiro dos direitos sociais, direito fundamental do cidadão e dever do Estado, da família e da sociedade. Esse direito revela em si a natureza constitucional dúplice: constitui direito e dever, englobando o direito do indivíduo de se educar e o dever do Estado, da sociedade e da família em educar (BRASIL, 1988).

Desse modo, a educação pode ser compreendida na CF/88, por meio da verificação do art. 6º, como um dos direitos sociais. Já o art. 205, coloca a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, que deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Pensar na garantia do direito à educação é "pensar no conjunto de determinadas despesas, levando-se em conta a capacidade de poder financiá-las. Na educação, esse processo não é diferente e trata-se de uma política de direito social. Sendo assim, não se pode definir um beneficiário, já que todos o são" (CARMO, 2020, p. 406).

O financiamento da educação, portanto, estabelece a reserva dos recursos públicos destinados à educação, cuja previsão orçamentária

possui caráter constitucional, com capítulo próprio destinado às finanças públicas (artigos 163 a 169 da CF/88) e disciplinado por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar, nº 101/2000 e Lei 4.320/1964 que estatui normas gerais de direito financeiro aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e municípios.

Nessa perspectiva, deve-se garantir a todos o direito à educação e o direito à escola de igual qualidade. O texto constitucional de 1988, em seu artigo 208, institui educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente, na rede regular de ensino; educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009 (BRASIL, 1988).

Define ainda que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Assim, compete ao Poder Público recensear os educandos da educação básica, principalmente na faixa etária dos 4 aos 17 anos, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais e/ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

A CF/1988 reconhece a educação como direito social fundante da cidadania e como dever do Estado. Para garantir a efetivação do direito de todos à educação obrigatória, são criados mecanismos para protegê-lo:

obrigatoriedade, direito público subjetivo, controle de faltas, proteção jurídica pelo ECA e pelo Código Penal e políticas de financiamento. Dessa forma, entende-se que a relação entre o direito à educação e a democracia terá nos textos legais a sua sustentação (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, em relação à educação pública, avança ao definir atribuições e responsabilidades aos entes federados com cada nível de ensino e ao promover a organização e a oferta da educação básica (BRASIL, 1996). O Art. 8º define que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Para a União caberá a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (BRASIL, 1996). Conforme o Art. 9º, a União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (BRASIL, 1996).

Os demais sistemas de ensino terão liberdade para a organização dos seus sistemas nos termos da referida lei. Conforme estudos de Ferreira (2014), para a garantia do direito à educação, é necessário aprofundar a discussão do federalismo cooperativo, que aponta para a necessidade de análises sobre o modo de regulação das relações intergovernamentais. Autores como Cury (2002), Adrião e Oliveira (2002), e Araújo (2006) questionam: como responder ao dilema posto entre, por um lado, uma organização político-administrativa pautada na autonomia e na

desigualdade fiscal das unidades subnacionais e, por outro, nas crescentes demandas pelo direito à educação?

A noção de regime de colaboração exposta no texto Constitucional de 1988, art. 211, pressupõe relações cooperativas entre os entes federados – o governo central teria ação conjunta com os demais entes e estes, por sua vez, capacidade de autogoverno. Embora a previsão constitucional de lei complementar fixando normas para a cooperação não tenha sido cumprida (CURY, 2002), esse estudo considera que as reformas na sistemática de financiamento da educação básica, empreendidas a partir da Emenda Constitucional nº. 14/1996, articularam de fato meios e competências desiguais.

Para garantir o direito à educação em termos de financiamento da educação básica, aprovadas as políticas de Fundos Contábeis, que conforme Ferreira (2014), em um primeiro momento, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esses Fundos ajudaram o país a se posicionar melhor no ranking da Organização das Nações Unidas (ONU), segundo relatório de 2010 (ONU, 2010), quando o país apareceu na 88ª posição, na comparação com um conjunto composto por 128 países. Mas, se por um lado, o Fundef e o Fundeb concorreram para a melhora desse desempenho, contribuindo para diminuir as diferenças regionais, por outro lado, limitou os gastos com educação à receita disponível que não comprometesse o equilíbrio fiscal.

O Fundeb, instituído pela EC 53/2006, regulamentado pela Lei Nacional 11.494/2007, era provisório e demonstrava a fragilidade da política de financiamento educacional, do ponto de vista do não aporte de novos recursos e, principalmente, por ser uma política transitória (PINTO, 2018). Isso porque uma política transitória não traz a garantia de continuidade, fato esse que compromete a oferta da educação nas redes públicas de ensino do país que precisam desse fundo para se manter

minimamente. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, de um total de 27 fundos, formado, em sua maioria, por recursos provenientes de impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força da Constituição Federal.

Ferreira (2014) analisa que a proposta da política de Fundos está firmemente vinculada à política de descentralização fiscal e busca um melhor e mais eficaz gerenciamento dos recursos. Na perspectiva da oferta de uma educação básica pública e de qualidade, esse fundo se apresenta como um bom exemplo de regime de colaboração a partir da concepção de um federalismo cooperativo, que se efetiva na ação redistributiva entre os entes federados, na descentralização e no compartilhamento das responsabilidades entre as unidades federativas.

De acordo com Ferreira e Oliveira (2021), o Fundeb, como uma política de governo, teve sua vigência definida para dezembro de 2020, quando deveria vencer e dar espaço a uma nova política de financiamento da educação básica. Porém, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (2014 a 2024), regulamentado pela Lei nº 13.005/2014, iniciaram-se as proposições de que o fundo deveria se tornar permanente, migrando, assim, para o campo da política de Estado. Portanto, considerando que o Fundeb era uma política transitória, sua vigência culminou em 31 de dezembro de 2020, dando lugar ao Fundeb permanente.

### **A REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE: EMENDA CONSTITUCIONAL N. 108/2020, A LEI FEDERAL N. 14.113/2020 E O DECRETO 10.656/2021**

O Fundo permanente é instituído a nível constitucional com uma tramitação com bastante debates e embates, interesses políticos divergentes entre o executivo, educadores, representantes de instituições educacionais, sindicatos e parlamentares, devido às deliberações

realizadas, tanto na PEC 15/2015<sup>1</sup>, na Câmara dos Deputados, como na PEC 26/2020, no Senado Federal, que tratavam das suas discussões dando origem à EC 108/2020 e a um novo Fundeb, como uma política permanente e de Estado.

A Emenda Constitucional N. 108/2020, aprovada em 26 de agosto de 2020, altera a Constituição Federal de 1988 e torna o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, alterando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e colocando-o nas disposições permanentes. A mudança é muito significativa, considerando que torna também permanente as transferências redistributivas dos recursos da educação básica, conforme o número de matrículas em cada etapa de ensino e modalidade, independente do montante de tributos apurados por cada ente federativo.

O Art. 163-A da Constituição Federal de 1988 define que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União” (BRASIL, 2020). A definição tem como objetivo garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados e o acesso público.

No Fundeb foram mantidos os 27 fundos estaduais de natureza contábil, com a mesma cesta de impostos e redistribuição de acordo com a matrícula da educação básica pública, respeitadas as áreas de atuação prioritária dos entes federados. Conforme o Art. 211, § 4º e 6º da CF definem, “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino

---

<sup>1</sup> Mais informações sobre a tramitação do Fundeb ver: O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020 (FERREIRA; OLIVEIRA, 2021).

obrigatório”, e os entes federados exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas (BRASIL, 1988).

A EC/108 garantiu o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro mínimo de qualidade e condições de oferta, conforme §7º do Art. 211, pactuadas em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988.

Ferreira e Oliveira (2021) analisam que as definições quanto ao CAQ, que se referem à equidade e à qualidade, propõem novas ponderações que considerem os educandos dos mais baixos níveis socioeconômicos e a arrecadação tributária das localidades, e acolhe a preocupação com a qualidade e o desempenho com equidade. Desse modo, preveem a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais da cota municipal do ICMS com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade. Os Estados deverão criar leis próprias para essa normatização.

Os estados do Ceará, Pernambuco, Sergipe, Acre, Amapá e Alagoas já possuem essas leis, estando previsto o prazo de até dois anos para que os outros Estados as adotem. É previsto também que parte da complementação da União, a partir de determinado patamar, seja distribuída conforme critérios de aferição da qualidade. Outra importante conquista foi a proibição da utilização dos recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e de pensões.

No Art. 212-A da Constituição Federal, o item IV diz que a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo. A complementação da União será ampliada de um percentual do total de recursos aportados por Estados, Distrito Federal e municípios de no mínimo 10% do Fundeb anterior para no mínimo 23%, a serem distribuídos segundo três modalidades, adotando-se o chamado modelo híbrido de complementação, como consta no inciso V:

1) 10 pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), decorrente da distribuição dos recursos aportados por Estados, Distrito Federal e municípios, não alcançar o mínimo definido nacionalmente (alínea "a"); 2) 10,5 pontos percentuais, no mínimo, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente (alínea "b"); 3) 2,5 pontos percentuais investidos nas redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, tenham alcançado evolução de indicadores, a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (alínea "c") (BRASIL, 1988).

Há ainda a ampliação de 60% para 70%, quanto ao pagamento de profissionais da educação, e a proibição do pagamento de proventos e aposentadorias no cálculo do percentual da manutenção e desenvolvimento da educação (FERREIRA; OLIVEIRA, 2021).

Posteriormente foi aprovada a Lei Federal 14.113/2020, regulamentando o Fundeb. Desse modo, implementado pela emenda referida, passou a vigorar em 1º de janeiro de 2021, constituindo-se como uma política de financiamento da educação básica permanente. Os 25% de aplicação mínima de recursos em educação são compostos dos 20% dos impostos vinculados ao Fundeb e de pelo menos 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX do *caput* e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei, somados aos referidos nesse inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino. Essa lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição, é regulamentada pelo Decreto 10.656/2021. Conforme Art. 14 do referido Decreto, e disposto no art. 18 da Lei nº 14.113, de 2020, o Inep encaminhará à Comissão Intergovernamental de Financiamento para

a Educação Básica de Qualidade, até 30 de abril de cada exercício, as informações referentes:

I - à metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica; II - à metodologia de cálculo do indicador de nível socioeconômico dos educandos; III - à metodologia de cálculo dos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação; IV - à metodologia de cálculo dos indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária; V - à metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb; VI - à metodologia de aferição das condicionalidades referidas no inciso III do caput do art. 5º da Lei nº 14.113, de 2020; e VII - à metodologia de cálculo do indicador referido no parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.113, de 2020, para aplicação, pelos Municípios, de recursos da complementação - VAAT na educação infantil (BRASIL, 2021).

Essas informações são importantes para definição do custo aluno para referência nacional, o custo médio que se refere o inciso I é utilizado exclusivamente para fins do cálculo das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre as etapas e modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimentos.

A aprovação do Fundeb abre um precedente de saída de recursos públicos para o setor privado, a partir das instituições conveniadas com o poder público. Conforme o Art. 23 do Decreto 10.656/2021, será admitido, para fins da distribuição dos recursos previstos no caput do art. 212-A da Constituição, o seguinte: "I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público, o cômputo das matrículas [...]" (BRASIL, 2021), para a oferta: "a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos; b) na educação do campo oferecida em instituições comunitárias, desde que atendam predominantemente às populações do campo [...]" (BRASIL, 2021).

Dando continuidade a essa abertura e repasse de recursos públicos para o setor privado, permite-se, ainda, conforme o Art. 23, inciso I: "c)

nas pré-escolas, até a universalização dessa etapa de ensino, que atendam às crianças com idade de quatro e cinco anos [...]; d) na educação especial, oferecida, nos termos do disposto no § 3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 1996, pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado [...]" (BRASIL, 2021).

Essa oferta de educação especial ocorrerá no contra turno para estudantes matriculados na rede pública de ensino de educação básica e, inclusive, para atendimento integral de escolarização a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, conforme definição da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, com o objetivo de proporcionar a inclusão do estudante na rede regular de ensino garantir o direito à educação.

No que se refere a oferta da educação profissional, o Inciso II, do Art. 23 do referido decreto, permite que as instituições públicas de ensino, autarquias e fundações da administração indireta, conveniadas ou em parceria com a administração estadual ou distrital direta, o cômputo das matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B da Lei nº 9.394, de 1996, e das matrículas relativas ao ensino médio oferecido com o itinerário de formação técnica e profissional, previsto no inciso V do *caput* do art. 36 da referida Lei. Os convênios ou parcerias para atendimento ao inciso II serão estabelecidos prioritariamente com as instituições especializadas na oferta da educação profissional e tecnológica, no caso a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Assim, o Decreto 10.656/2021 traz uma novidade em seu art. 25, pois permite um regime de colaboração entre os institutos federais e as redes estaduais de educação, viabilizando parcerias para a oferta de absorção de matrículas para cursos concomitantes de educação profissional técnica de nível médio na forma de convênio ou de parceria que implique

transferência de recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 2020.

O formato de concretização dessa medida, que visa transferências dos recursos do Fundeb das redes estaduais públicas de educação para os institutos federais, por meio de parcerias firmadas entre a União e os estados para a oferta da educação profissional técnica de nível médio e o itinerário formativo da FTP, implica, entre outras coisas, na transferência da responsabilidade financeira entre os entes federados, além de comprometer a proposta de uma educação profissional defendida pelos institutos federais que pressupõe uma formação integrando o trabalho, a tecnologia, ciência e cultura numa perspectiva humana e integral (MOURA, 2013).

No que se refere ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos do Fundeb, serão exercidos pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios), acompanhados e controlados pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS).

Para concretização dessa política apresentamos as definições, conforme a Portaria Interministerial nº 1, de 25 de abril de 2022, que tem como objetivo divulgar os demonstrativos do ajuste anual dos recursos do Fundeb, do exercício de 2021, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. A tabela original apresenta todos os Estados e municípios que recebem Valor Anual Total por Aluno - VAAT. Destacamos, na Tabela 1, apenas o Estado do Rio Grande do Norte (RN) e um dos seus municípios (Alexandria) que recebeu o VAAT, como exemplo dos vários outros municípios que, com a nova forma de complementação, passaram a receber a complementação, mesmo que o seu Estado não receba.

**Tabela 1:** Demonstrativo do ajuste anual dos recursos do Fundeb do exercício de 2021 - VAAF (art. 16, § 3º e § 4º, da Lei nº 14.113/2020). R\$ 1,00.

VALORES DISPONIBILIZADOS AO FUNDEB NO DECORRER DE 2021					Receitas efetivas do Fundeb em 2021 (Consolidadas Após Encerramento do Exercício)	
UF	Receitas disponibilizadas pela União (art. 20, Lei nº 14.113/2020) (A)	Complementação da União-VAAF prevista e disponibilizada (art. 16, § 2º, Lei nº 14.113/2020) (B)	Receitas disponibilizadas pelos Estados e DF (art. 20, Lei nº 14.113/202) (C)	Total das receitas disponibilizadas pela União, Estados e DF (D=A+B+C)	Receitas efetivas disponibilizadas pela União (art. 20, Lei nº 14.113/2020) (A)	Complementação da União-VAAF devida (art. 5º, I, Lei nº 14.113/202) (E)
<b>RN</b>	<b>1.681.536.273,63</b>	<b>80.593.160,28</b>	<b>1.410.585.452,10</b>	<b>3.172.714.886,01</b>	<b>1.681.536.273,63</b>	<b>114.088.046,31</b>
RECEITAS EFETIVAS DO FUNDEB EM 2021 (CONSOLIDADAS APÓS ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO)					Ajuste da Complementação da União-VAAF ao FUNDEB (art. 16, § 3º, Lei nº 14.113/2020) (H=E-B)	Diferença entre as receitas efetivas e os valores disponibilizados pelos Estados e DF, com base nas informações por estes prestadas (I=F-C)
UF	Receitas efetivas destinadas ao FUNDEB, informadas pelos Estados e DF (art. 16, § 4º, Lei nº 14.113/2020) (F)	Total das receitas efetivas do FUNDEB (G=A+E+F)				
<b>RN</b>	<b>1.462.165.916,77</b>	<b>3.257.790.236,71</b>			<b>33.494.886,03</b>	<b>51.580.464,67</b>
DEMONSTRATIVO DO AJUSTE ANUAL DOS RECURSOS DO FUNDEB DO EXERCÍCIO DE 2021 - VAAT (art. 16, § 3º, da Lei nº 14.113/2020)						
UF	Ente Federado	Código IBGE	Complementação da União-VAAT devida (A)	Complementação da União-VAAT distribuída em 2021 (B)	Ajuste da Complementação-VAAT (C = A-B)	Indicador de Educação Infantil (IEI) Percentual da Complementação da União-VAAT a ser aplicado na Educação Infantil (%)
<b>RN</b>	<b>Alexandria</b>	<b>2400505</b>	<b>489.043,28</b>	<b>444.782,09</b>	<b>44.261,19</b>	<b>50,14%</b>

**Fonte:** Dados retirados da Portaria Interministerial nº 1, de 25 de abril de 2022.

As receitas do RN disponibilizadas pela União (art. 20, Lei nº 14.113/2020) (A), correspondem ao valor de 1.681.536.273,63 reais, a Complementação da União - VAAF prevista e disponibilizada (art. 16, § 2º, Lei nº 14.113/2020) (B), no valor de 80.593.160,28 reais, as receitas disponibilizadas pelos Estados e DF (art. 20, Lei nº 14.113/202) (C), no valor de 1.410.585.452,10 reais. Conforme o total das receitas

disponibilizadas pela União, Estados e DF ( $D=A+B+C$ ), essa soma corresponde ao total de 3.172.714.886,01 reais. A Complementação da União - VAAF devida (art. 5º, I, Lei nº 14.113/202) (E) corresponde a 114.088.046,31 reais.

As receitas efetivas do Fundeb em 2021 (consolidadas após encerramento do exercício), o estado do Rio Grande do Norte tem como receita efetiva no valor de 1.462.165.916,77 reais e como receita resultado da soma entre as Receitas disponibilizadas pela União (art. 20, Lei nº 14.113/2020) (A), mais a Complementação da União - VAAF devida (art. 5º, I, Lei nº 14.113/202) (E), total das receitas efetivas do Fundeb ( $G=A+E+F$ ), 3.257.790.236,71 reais.

Como exemplo, o município Alexandria, do RN, teve as seguintes receitas: Complementação da União - VAAT devida (A), no valor de 489.043,28 reais, Complementação da União - VAAT distribuída em 2021 (B) no valor de 444.782,09 reais. O Ajuste da Complementação - VAAT ( $C = A-B$ ) que corresponde a 44.261,19 reais. O Indicador de Educação Infantil (IEI) Percentual da Complementação da União - VAAT a ser aplicado na Educação Infantil, no município, corresponde a 50,14%. Esses dados mostram a complexidade para entendimento do Novo Fundeb a partir das suas receitas e deduções e complementação da União de forma híbrida.

## **CONSIDERAÇÕES**

O Fundeb, aprovado pela Emenda Constitucional 53/06 como uma política transitória e com data para terminar (31-12-2020), precisava da aprovação de um novo Fundo em sua substituição, para a educação básica. As discussões se deram em torno da aprovação de um Novo Fundeb, como uma política permanente, ou seja, uma política de Estado. Partindo-se desse contexto de formulação e aprovação de uma nova política de financiamento para a educação básica, questiona-se sobre a garantia do direito à educação e as principais alterações do novo Fundeb.

Podemos considerar o Fundeb como um bom exemplo de regime de colaboração a partir da concepção de um federalismo cooperativo, que se efetiva na ação redistributiva entre os entes federados, na descentralização e no compartilhamento das responsabilidades entre as unidades federativas, tendo em vista a oferta de uma educação básica de qualidade.

Nesse sentido, a efetivação do Fundeb traz consequências positivas para todas as redes públicas, visto que garante, a partir da subvinculação de recursos, as perspectivas de valorização dos profissionais da educação através de uma política salarial nacional para os docentes, com o Piso Salarial Profissional Nacional, associado ao valor aluno/ano, a jornada de trabalho e a formação docente, e o mais adequado atendimento aos estudantes da educação básica.

É importante destacar que a vinculação de 60% destinada para pagamentos de professores, tanto no Fundef como no Fundeb, não corresponde à totalidade dos recursos da educação, e que os gastos com pessoal em educação ultrapassam os 80% do custo total, com o Novo Fundeb corresponde a 70%. Os estudos e as experiências têm mostrado que, apesar de alguns avanços, a política de fundos acabou não promovendo uma valorização profissional, denominação dada tanto no Fundef como no Fundeb para esse fim, principalmente no que se refere à totalidade dos entes federados.

A referida valorização ocorreu com raras exceções nos entes federados que, com o Fundeb, passaram a receber a complementação da União (PINTO, 2018). São características do Fundeb, ainda, a previsão de um controle social mais intenso e estrutural, quando comparado ao antigo Fundef, ampliando a participação e restringindo a intervenção dos Executivos, o que não tem impedido as práticas de desvios dos recursos do Fundeb. Como afirma Pinto (2018, p. 859), "os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) atuam apenas sobre os recursos do Fundeb que não correspondem à totalidade dos recursos para

a educação e atuam, a *posteriori*, quando as despesas já foram executadas”.

Os recursos do Fundeb são provindos de 20% da receita de uma variada cesta de impostos que são: Fundo de Participação dos Estados; Fundo de Participação dos municípios; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos. O federalismo adotado na Constituição brasileira de 1988 é cooperativo, visto que busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-Membros por intermédio da colaboração.

Entre as principais modificações em relação ao Fundo anterior destacam-se: aumento da complementação da União aos demais entes políticos, de 10% a 23% de forma gradativa até o ano de 2026; a exigência de implementação do custo aluno-qualidade, a ser instituído mediante lei complementar; a redistribuição com um sistema híbrido entre os entes da administração pública direta (União, Estados-Membros, Distrito Federal e municípios), permitindo alguns municípios a receberem subsídios, ainda que os Estados não sejam beneficiados pelo programa; criação do valor anual por aluno (VAAF) e valor anual total por aluno (VAAT).

O estudo analisou a EC 108/2020 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ao texto permanente da Constituição (art. 212-A da CF/88), deixando de ser uma política transitória. Após a promulgação da EC, houve a regulamentação do referido fundo pela Lei Ordinária nº 14.113/2020 e essa foi disciplinada pelo Decreto 10.656/2021. Nesse decreto, há o artigo 25 que prevê convênios ou parcerias entre os institutos federais e a rede estadual pública de educação para a oferta de cursos concomitantes de educação profissional de nível médio e do Itinerário Formativo da Formação Técnica Profissional (FTP) preconizado na atual Reforma do Ensino Médio, Lei 13.415/2017. Assim, o estudo objetiva também a regulamentação do Fundeb na perspectiva da garantia do direito à educação.

A efetivação do artigo 25, do Decreto 10.656/2021, poderá implicar em consequências da autonomia financeira e pedagógica dos institutos federais, porque induz à oferta da educação profissional de nível médio que deveria ser ofertada integralmente pelos Estados, além de transferir parte dos recursos do Fundeb para a seara federal, que já contribui com percentuais mínimos na oferta da educação básica. Assim, o financiamento da educação, a sua redistribuição por meio do Fundeb, bem como o exame documental da Lei 14.113/20 e do art. 25 do referido Decreto, permitem analisar que os convênios ou acordos a serem firmados podem traduzir ruptura na autonomia do pacto federativo entre os entes políticos e na proposta da formação humana integral implementada nos institutos federais de educação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 20 mar. 2015. BRASIL.

BRASIL. **Decreto nº 10.656 de 22 de março de 2021**. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de março de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10656.htm)> Acesso em: 20 de jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de dezembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm)> Acesso em: 19 de set. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e

dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

CANDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362011000500005>.

CARMO, Eraldo Souza do. Financiamento da educação e as implicações à garantia do direito e qualidade da educação. **Revista Trabalho Necessário**. V.18, nº 37, set-dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/46299/26514>. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas, Papirus, 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n.116, p.245-262, jun. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1218 1252, out./dez. 2018.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN**. 2014, 353 f. Tese (Doutorado em Educação) – UFRN, Natal, 2014.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 253-270, jan./abr. 2021.

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**; orientador: Jorge Alberto Rosa Ribeiro. Porto Alegre, 2010. 216 f. Tese (Doutorado). Disponível em: <

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27074/000762743.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 20 de jul. 2021.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MOURA, Dante Henrique (Org.). **Produção de conhecimento, políticas públicas e formação docente em Educação profissional**. Campinas, SP: Mercado de letras, 2013.

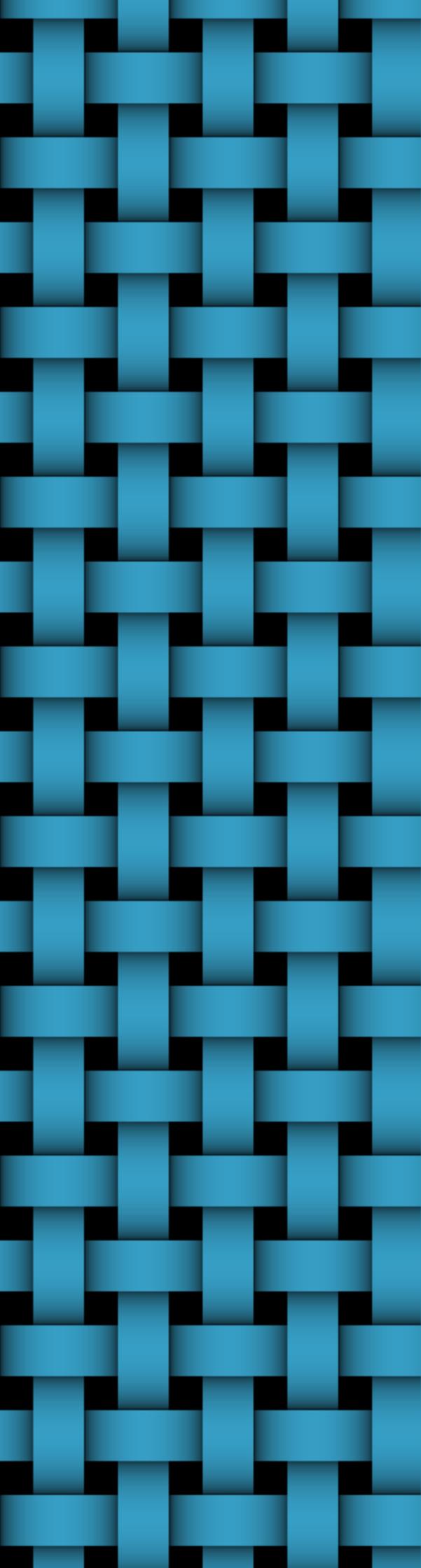
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010**: Análise das tendências de 40 anos revela que nações pobres obtêm ganhos de desenvolvimento com maior rapidez. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/55962-relatorio-do-desenvolvimento-humano-2010-analise-das-tendencias-de-40-anos-revela-que-nacoes>. Acesso em 10 de mai. 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. 2018. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869, out.- dez., 2018.

ROJO, Jeferson Roberto et al. Políticas de Estado ou políticas de governo? Uma análise sobre as políticas públicas de corrida de rua em Curitiba-PR. **J. Phys. Educ.**, Maringá, v. 30, n. 1, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4025/jphyseduc.v30i13062>.

ROSA, Sérgio. Reforma da previdência: política de Estado ou política de governo? **Res Pública**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 80-98, maio 2003.



# **BIODATA**

**SOBRE ORGANIZADORES E AUTORES**

### **Allan Solano Souza**

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pedagogo (2009), Especialista (2010), e Mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN, 2013). Realizou Estágio Científico Avançado (Doutorado Sanduíche) na Universidade do Minho, em Portugal-PT (2015/2016). Professor Adjunto IV, da Faculdade de Educação da UERN, lotado no Departamento de Educação. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação/UERN. (allansouza@uern.br)

### **Magna França**

Graduação em Pedagogia pela Universidade do Distrito Federal. Mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora titular do Centro de Educação da UFRN. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Líder do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Pesquisadora da área de políticas educacionais com ênfase em gestão e financiamento da educação básica. (magnafrn@yahoo.com.br)

### **Maria Edgleuma de Andrade**

Graduada em Pedagogia/URCA. Mestrado em Educação/UFPE. Doutorado em Educação/UFPB. Professora Adjunta da Faculdade de Educação/UERN/Campus Central. Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação/UERN, integrando a linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Coordenadora do POSEDUC/UERN (2016-2020). Líder do Grupo de Pesquisa Formação, Memória e Políticas Educacionais FORMEPE/UERN/CNPq. Membro do grupo de estudos e pesquisa Estado Educação e Sociedade GEPEES/UERN/CNPq. Diretora da Seção Estadual ANPAE/RN (2021-2023). (edgleumaandrade@uern.br)

### **Ákila de Mesquita Silva**

Graduanda em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF). Membro do Observatório do SIMAIS. De 2020 a 2021, atuou como bolsista PIBIC/UERN do projeto de pesquisa "Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional: desenho, intenções e modificações na proposta". (akilasilva@alu.uern.br)

### **Anderson Gonçalves Costa**

Doutorando em Educação (PPGEdu-UFPE). Mestre em Educação (PPGE-UECE). Integra o Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA-UECE). Bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE). Seus interesses de pesquisa são accountability e regulação educacional; sistemas de avaliação e federalismo e educação. (andersongoncalvescosta0@gmail.com)

### **Andréia Ferreira da Silva**

Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2004). Pós-doutoramento em Educação na Unicamp (2021-2022). Professora Associada da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa Instituição. Ocupa a vice-presidência da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE) - Região Nordeste (2019-2023). Líder do Grupo de Estudos em Política e Gestão Educacional/UFCG, cadastrado no CNPq. Tem experiência na área de Educação, com ênfase nos seguintes temas: política e gestão educacional e escolar, políticas de avaliação externa em larga escala da educação básica e formação de professores.  
(silvaandrea@uol.com.br)

### **Antônia Bruna da Silva**

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade (GEPEES). Coordenadora do Observatório do SIMAIS. Atualmente é Professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), vice-líder do Núcleo de Estudos em Educação (NEEd) e coordenadora da Comissão Setorial de Avaliação Institucional, do curso de Pedagogia do Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF).  
(antoniabruna@uern.br)

### **Eloisa Maia Vidal**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE – UECE). Vice-líder do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA).  
(eloisa.vidal@uece.br)

### **Gabriela Sousa Rêgo Pimentel**

Pós-Doutora em Política Transnacional e Doutora em Educação. Professora Titular Universidade do Estado da Bahia, atuando como Professora da Curso de Licenciatura em Pedagogia e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC), na linha de pesquisa Educação, Gestão e Desenvolvimento Local e Sustentável e Pró-reitora de Ensino de Graduação (PROGRAD). Diretora Estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, Bahia. Líder do grupo de pesquisa: EDUCATIO - Políticas Públicas e Gestão da Educação (UNEB/CNPq).  
(meg.pimentel@uol.com.br)

### **Luciane Terra dos Santos Garcia**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação (UFRN), onde, atualmente é coordenadora. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em política educacional, pesquisando temáticas concernentes à política e gestão da educação básica; planejamento e avaliação educacional; formação de professores em robótica educacional.

([ltsgarcia@gmail.com](mailto:ltsgarcia@gmail.com))

### **Magnólia Margarida dos Santos Morais**

Graduação em História e Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Professora concursada da rede pública estadual de educação do Rio Grande do Norte com atuação na Coordenadoria do Órgãos Regionais de Educação e Cultura da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte.

([magnoliamorais@gmail.com](mailto:magnoliamorais@gmail.com))

### **Maria Aparecida dos Santos Ferreira**

Pedagoga e Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2014). Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Campus São Paulo do Potengi, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional (PPGEP). A partir de 2021 integra o Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFRN). Membro do Grupo de Pesquisa - NUPED/IFRN e do Observatório de Políticas Públicas em Educação Profissional- OppEP. Coordenadora dos projetos dos Projetos de Pesquisas: Políticas de financiamento da educação no Brasil e Portugal em tempos de pandemia (2019-2021): prioridades e garantia do direito à educação; Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a gestão democrática em espaços de educação profissional: o papel dos colegiados do IFRN no acompanhamento dos recursos financeiros. ([maria.santos@ifrn.edu.br](mailto:maria.santos@ifrn.edu.br))

### **Maria Beatriz Fernandes**

Pedagoga pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Especialista em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica – FAVENI. Bolsista da CAPES e mestranda em Educação - POSEDUC/UERN. Participa do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado Educação e Sociedade (GEPEES/UERN). As áreas de interesse pesquisa são: avaliação, responsabilização, políticas educacionais.

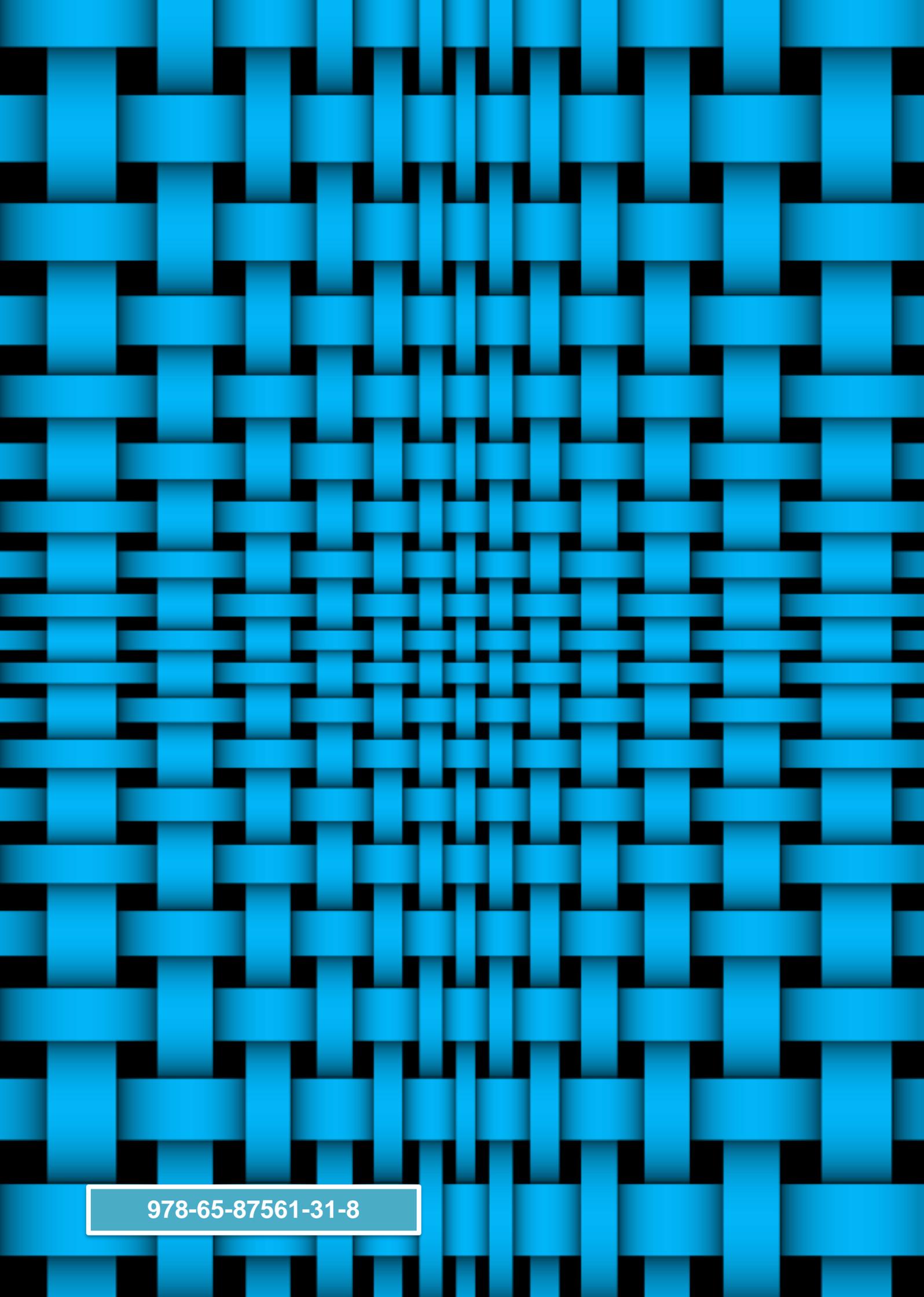
([mariafernandes@alu.uern.br](mailto:mariafernandes@alu.uern.br))

### **Maria Gorete Sacramento de Jesus**

Mestra em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Bacharel em Administração com ênfase em gestão de negócios pela Faculdade Baiana de Ciências Contábeis (FABAC). MBA em Gestão de Pessoas com ênfase em comportamento organizacional pela Faculdade Ruy Barbosa (FRB) e Especialização em Docência no ensino superior pelo Centro Universitário Cesumar (UNICESUMAR). Pesquisadora vinculada ao grupo de pesquisa EDUCATIO - Políticas Públicas e Gestão da Educação. Coordenadora de Comunicação e Difusão do conhecimento da ANPAE (SEÇÃO - BA). Profissional com mais de 20 anos de experiências profissionais. Áreas de atuação: Administração Educacional; Planejamento Organizacional; Educação; Administração de Empresas.  
(gorete.sacramento@gmail.com)

### **Ronilda Rodrigues da Silva Oliveira**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade - PPGEduc da Universidade do Estado da Bahia - UNEB; Mestre em Educação e Contemporaneidade - PPGEduc/UNEB; Especialista em Psicopedagogia Institucional pela Faculdade do Noroeste de Minas - FINOM e Atualização de Aperfeiçoamento em Educação Infantil: Infâncias e Artes, pela Universidade Federal da Bahia - UFBA; Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB. Membro do Grupo de Pesquisa EDUCATIO - Políticas Públicas e Gestão da Educação (UNEB/CNPQ). Professora da Rede Municipal de Ensino de Vitória da Conquista/BA. Possui experiência na área de educação com ênfase em Educação Infantil, Políticas Educacionais e Avaliação.  
(ronilda\_oliveira@hotmail.com)



978-65-87561-31-8