



II CONGRESSO BRASILEIRO DE  
PESQUISA E INOVAÇÃO EM EDUCAÇÃO

## GESTÃO EDUCACIONAL E O IDEB: EFEITOS, LIMITES E POSSIBILIDADES

CHIARA MARIA FERNANDES DA SILVA; LEANDRO FONSECA LIMA

### RESUMO

O presente trabalho decorre de estudo em andamento, realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)- UEMA, cujo objetivo é analisar os efeitos, limites e possibilidades da relação entre a Gestão Educacional e o Ideb enquanto indicador de qualidade da educação e instrumento propositor e mobilizador de Políticas Educacionais no Brasil. O IDEB enquanto indicador de qualidade da educação é o instrumento propositor e mobilizador de Políticas Educacionais no Brasil. Em sua especificidade, o texto faz uma breve incursão nas reformas erigidas a partir dos anos de 1990, no Brasil, à égide de orientações de organismos internacionais, tendo como desdobramentos, no atendimento público educacional, políticas de regulação do Estado brasileiro, fazendo emergir a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no âmbito do qual é instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pelo Decreto 6.094, 24 de abril de 2007. O IDEB, integra o sistema de avaliação nacional, e tem a função de revelar a qualidade da educação de todas as escolas do país, utilizando-se de avaliação de larga escala. O tema tem expressiva relevância social, política e acadêmica por integrar a agenda das políticas públicas educacionais, bem como pelas implicações e tensionamentos na organização da gestão escolar, formação de professores e no trabalho docente. O estudo assenta-se numa pesquisa de abordagem qualitativa (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), onde a compreensão e a discussão apoiam-se em Chirinéa e Brandão (2015), Bonamino e Souza (2012), Afonso (2009), Comar (2021), Gomes (2016), entre outros autores que tratam dessa questão, além de documentos e legislações que dispõem sobre a temática. Conclui-se que é preciso refletir sobre os desafios que enfrenta a educação básica na busca da qualidade da educação e provocar reflexões tanto no campo acadêmico quanto profissional sobre o papel pedagógico das avaliações externas e os impactos que o resultado do IDEB causa na comunidade escolar, no que tange às demandas postas ao atendimento educativo que se realiza na escola e que fortemente impacta o trabalho da gestão escolar.

**Palavras-chave:** Gestão escolar; indicador; Políticas de avaliação da educação básica; Regulação; qualidade educacional.

### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo sinaliza estudos que constituem fundamentos à dissertação de mestrado ainda em construção, do Programa de Pós-Graduação em Educação, na Universidade Estadual do Maranhão (PPGE\UEMA) – Mestrado Profissional em Educação (MPE), cujo objetivo é analisar os efeitos, limites e possibilidades da relação entre a Gestão Educacional e o Ideb enquanto indicador de qualidade da educação e instrumento propositor e mobilizador de Políticas Educacionais no Brasil. Dessa forma, o trabalho faz uma breve incursão nas reformas erigidas a partir dos anos de 1990, no Brasil, à égide de orientações de organismos internacionais, tendo como desdobramentos, no atendimento ao público educacional, políticas

de regulação do Estado brasileiro, fazendo emergir a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no âmbito do qual é instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pelo Decreto 6.094, 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica integra o sistema de avaliação nacional, e tem a função de revelar a qualidade de todas as escolas do país, utilizando-se de avaliação de larga escala nos moldes da prova SAEB em conjunto com os indicadores do fluxo escolar. O tema tem expressiva repercussão no campo da educação básica, pois encontra-se presente no cotidiano da escola, e tem causado uma complexa diversidade de opiniões acerca da sua importância e contribuição para melhoria da qualidade educacional.

Nesse sentido, o tema tem expressiva relevância social, política e acadêmica por integrar a agenda das políticas públicas educacionais, bem como pelas implicações e tensionamentos na organização da gestão escolar, formação de professores e no trabalho docente.

Na implementação das Políticas educacionais no Brasil, destacam-se as avaliações com traços comuns as propostas realizadas em outros países, expressando uma agenda mundial. A avaliação associa-se a promoção da qualidade educacional, estabelecendo novos paradigmas de gestão dos sistemas educacionais. Independente do seu caráter centralizador ou descentralizador, em relação aos currículos escolares, prevalece a utilização de avaliações focada na mensuração do desempenho escolar dos alunos, conduzindo aos mesmos parâmetros curriculares na perspectiva de que todos alcancem a mesma aprendizagem ou tenha acesso aos mesmos conteúdos.

## 2 MATERIAIS E MÉTODO

O presente estudo baseia-se em uma pesquisa de abordagem qualitativa, que segundo Lüdke e André (1986), envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos por meio do contato direto entre o pesquisador e a situação em estudo, que enfatiza o processo e não o produto e tem como foco retratar a perspectiva dos participantes.

Para realizar este estudo, utilizamos um levantamento de referências teóricas, para compreender o que tem sido estudado sobre o tema, e fornecer subsídios para elaboração do referencial que norteia a construção dos argumentos desse artigo.

Assim posto, a compreensão e discussão teórico-conceitual da temática, bem como à construção da investigação, apoiou-se em: Chirinéa e Brandão (2015), Bonamino e Souza (2012), Afonso (2009), Comar (2021), Gomes (2016), entre outros autores que tratam da temática em tela, além de documentos e legislações que dispõem sobre a temática.

Os referenciais teóricos acima mencionados abordam a temática em tela a partir de uma perspectiva crítica e investigativa coerente com uma perspectiva histórico-dialético, permitindo apreender a totalidade do fenômeno (KOSIK, 2002).

### **AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990, E O CENÁRIO DE CRIAÇÃO DO IDEB: conceito, características e abrangência na educação básica.**

Um aspecto importante na gestão da educação pública e de suas políticas de avaliação é o alinhamento à internacionalização de tendência e standardização dos resultados, numa perspectiva de racionalidade e cientificidade positivista que padroniza resultados, defendendo o ideário ilegítimo de que todos os estudantes brasileiros devem aprender da mesma forma o mesmo conteúdo.

Na década de 1980 as conferências do Projeto Principal de Educação<sup>1</sup>, trouxeram

---

<sup>1</sup> O Projeto Principal de Educação-PPE, emergiu dos interesses das comissões envolvidas na oficina Regional de Educação para América Latina e o Caribe (OREALC) ligada a UNESCO. Somaram-se, ainda, interesses da

procedimentos de modernização dos sistemas educacionais dos países latino-americanos, onde a avaliação e controle de qualidade se tornaram temas de debates. Segundo Comar (2021), nesta década, foram realizadas três conferências de atividades desse amplo projeto e os encontros ocorreram no México (1984), Bogotá (1987) e Guatemala (1989).

Essas conferências influenciaram expressivamente modificações culturais nas extensões do ensino, especialmente a avaliação, processo que submergiria nos anos de 1990, influenciando os aspectos legais que deram base a criação do sistema de avaliação do Brasil. Dessa forma, a avaliação configura-se em um importante marco, na elaboração e na implementação das políticas educacionais brasileiras, tendo como referência as implementadas em outros países, expressando a agenda global, associando-se à promoção da qualidade da educação e de novos parâmetros de gestão educacional (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Na década de 1990, ao intensificar o foco na qualidade educacional, implementam-se sistemas de avaliação em toda a América Latina. Durante essa década, em diferentes países, as organizações internacionais<sup>2</sup> implantam bases para a política educacional com intensificação de novas categorias, como: indicadores de qualidade, comparação, controle, agilidade, resultados imediatos, motivação e recompensas.

Nesse percurso, a política educacional brasileira encontra-se nas agendas das organizações internacionais. A conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990, comprometeu os países de terceiro mundo com algumas prioridades definidas durante o debate, como a universalização do ensino e a promoção da equidade. Essa conferência foi uma consequência das exigências do Projeto Principal de educação, que buscava alcançar um modelo educativo para a região. Esse acontecimento se tornou a base para importantes documentos elaborados no Brasil, como o Plano Decenal de Educação em 1993, produzido no governo de Itamar Franco como diretriz educacional (COMAR, 2021; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Dessa forma, como meio de promover o levantamento das condições das escolas no Brasil foi lançado em 2007 o IDEB, um índice que visa demonstrar a situação da Educação Básica do Brasil por meio do levantamento de informações nas diversas escolas do país. Em 2007, através do Plano de Metas Todos pela Educação foi estabelecido 28 diretrizes. O Ministério da Educação define no capítulo II, artigo 3º, no seu parágrafo único que o IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao compromisso.

A partir dessas definições de compromisso, o IDEB tornou-se a métrica oficial de avaliação do MEC na educação básica. Nesse sentido, a adesão ao compromisso realizada de forma voluntária, onde cada ente federado compromete-se em promover a melhoria da educação em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento da meta de evolução do IDEB (BRASIL, 2022a).

O Instituto Nacional de Educação e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) é o responsável pela elaboração e divulgação dos resultados. A difusão do Ideb foi realizada pelo Ministro da Educação Fernando Haddad (2007), visando implementar políticas governamentais e

---

Comissão Econômica para América latina e Caribe (CEPAL) e da organização dos Estados Americanos (OEA). O Objetivo principal do Projeto seria a intervenção nas precárias condições referentes à baixa escolaridade, evasão escolar, gestão ineficiente das regiões mais pobres ao que se refere à administração da educação, setor que deveria ser reformulado e modernizado. O ponto comum nas recomendações é a ênfase na qualidade e eficiência da educação, alcançada pela elaboração de indicadores e metodologias para a medição da qualidade da educação. (COMAR, 2021, p. 45-51).

<sup>2</sup> São os seguintes financiadores desta agenda: o Banco Mundial (BM), Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a Organização dos Estados Americanos (OEA), Comunidade Europeia (CE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa de Reformas Educacionais da América Latina e Caribe (PREAL). (COMAR, 2021).

nacionais (SAVIANI, 2009).

Nesse sentido, o IDEB reúne, em um único indicador, os resultados de dois conceitos indispensáveis, quando se fala em qualidade na educação, a saber: fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações nacionais (SAEB). O indicador, obedece a uma variação de 0 a 10 e define a meta 6,0 como qualidade. Dessa forma, além de propor políticas públicas, torna-se um indutor para a implementação de ações de qualidade nas escolas e nos sistemas educacionais.

As provas destinadas à coleta de dados, ocorrem através do SAEB que a cada dois anos aplica testes e questionários na rede pública e de forma amostral na rede privada, com o intento de refletir sobre os níveis de aprendizagem expresso pelos alunos avaliados, explicando os resultados mediante uma série de informações contextuais.

Embora seja um indicador de resultados e não de qualidade, é com base na combinação desses dados – e na divulgação de seus resultados – que se mobiliza ações para melhorar a qualidade da educação básica. Para Alves e Soares (2013) o IDEB está associado à ideia de um resultado, mas o processo de obtenção do resultado não faz parte de sua lógica.

No entanto, é importante destacar as limitações que ele apresenta, despertando críticas entre especialistas e estudiosos, que afirmam e confirmam que esse indicador não considera todos os aspectos que afetam a qualidade da educação, como, por exemplo, a infraestrutura das escolas, a formação dos professores, entre outros.

### **GESTÃO EDUCACIONAL E IDEB: qualidade versus números**

A gestão escolar no Brasil sofre influência contínua dos apostes universais construídos historicamente em contextos de afirmação do capital desde o início de sua concepção. Ao relacionar gestão e qualidade educacional, nos deparemos com a complexidade do próprio termo, pois o tema qualidade na educação é um tema muito debatido na agenda educacional brasileira, repleto de divergências entre pesquisadores, especialistas e até mesmo formuladores de políticas, pois compreende-se que a qualidade, a partir do seu conceito enfático, necessita ser construído e reconstruído cotidianamente.

Reflete-se que levar em consideração dois elementos para qualificar uma escola como de qualidade não são suficientes diante das dimensões que a envolve, pois faz-se necessário considerar fatores que vão para além do fluxo e desempenho nas avaliações, como bem coloca Chirinéa e Brandão (2015), é importante considerar na análise do conjunto de elementos que define qualidade a “formação de professores, infraestrutura da escola, gestão escolar, nível social e cultural dos alunos, condições materiais, insumos, entre outros”.

Segundo Haddad (2008) o IDEB, traz uma proposta oficial para coibir o insucesso indiscriminado e estabelecer metas para os sistemas de ensino e escolas, em um movimento pela qualidade educacional. Porém, de acordo com Chirinéa e Brandão (2015) a busca da qualidade na educação não é referência para consolidação do direito do cidadão em exercer sua participação política e social, tem mais a ver com o desenvolvimento econômico do país e sua entrada no bloco dos países desenvolvidos, e, portanto, está diretamente relacionada à busca da qualidade educacional à transformação do capitalismo e à dialética da produtividade.

Assim sendo, foi a partir da reforma do Estado nos anos de 1990, que o delineamento das políticas educacionais se dá por meio de mecanismo de controle e regulação do Estado, impostas pela avaliação externa, que molda o conceito de qualidade de ensino a notas e resultados obtidos nas avaliações em larga escala, que tem como objetivo, mensurar habilidades cognitivas dos alunos a conteúdos ligados a disciplinas de língua portuguesa e matemática, com intuito de disponibilizar a gestão escolar, um indicador para subsidiar tomada de decisões.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Analisando as conjunturas políticas, pode-se perceber que, após a Constituição de 1988, a política educacional brasileira conseguiu universalizar o acesso à educação básica, mas a baixa qualidade do ensino público ainda é um dos maiores desafios que se colocam ao objetivo de alcance de equidade social pela via da educação.

Sobre esse desafio, os gestores da política educacional brasileira têm o IDEB como instrumento balizador das avaliações dos sistemas, órgãos, redes e escolas. Ele é atualmente o principal índice que afere a qualidade do ensino nas escolas, sendo a principal base para tomadas de suas decisões políticas e curriculares.

No entanto, a questão é que especialistas, estudiosos e profissionais da educação, dentre eles os professores levantam críticas por vezes muito procedentes à confiabilidade do instrumento e o modo como ele vem sendo utilizado, alegando que não promove a melhoria da qualidade do ensino quando se trata de aprendizagem.

Sustenta-se, portanto que é necessária sim, a implantação de processos avaliativos da Política Educacional, mas que, vá para além de dados que não refletem a realidade local e que estimula ranqueamentos que ignoram as necessidades institucionais. É urgente recuperar o sentido que se dá a avaliação, ressignificando como ponto de partida e não de chegada.

#### 4 CONCLUSÃO

Os estudos aqui em andamento vêm sinalizar que, de fato, é necessária uma discussão em maior amplitude nos meios acadêmicos e institucionais sobre a relevância do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como termômetro de qualidade na educação brasileira cujos contextos são tão diversos e desiguais. Conclui-se então, que é preciso refletir sobre os desafios que enfrenta a educação básica na busca da qualidade da educação e provocar reflexões tanto no campo acadêmico quanto profissional sobre o papel pedagógico das avaliações externas e os impactos que o resultado do IDEB causa na comunidade escolar, no que tange às demandas postas ao atendimento educativo que se realiza na escola e que fortemente impacta o trabalho da gestão escolar.

#### REFERENCIA

ALVES, Maria Tereza 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.

BONAMINO, Alícia; SOUZA, 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, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/51>. Acesso em: 20 out. 2022a.

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, 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:

[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: 25 out. 2023.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHffVgmkP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2023.

COMAR, Sueli Ribeiro. **Política de Avaliação em larga escala no Brasil**: das orientações internacionais à prática escolar (um estudo a partir do projeto principal de educação da América latina e Caribe e projeto regional de educação). Curitiba: CRV, 2021. 138p.

GOMES, Albiane Oliveira. **Do plano de escola à escola do plano**: implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA), Pará, 2016.

HADDAD, Fernando. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

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

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 132, set. 2015.

SAVIANI, Demerval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores associados, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria C. M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.