

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

LUÍZA CASSIANO RANGEL

**APROVAÇÃO ARTIFICIAL NO IDEB E O DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2022

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

Luíza Cassiano Rangel

**APROVAÇÃO ARTIFICIAL NO IDEB E O DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes - Campos/RJ, para obtenção do grau de DOUTORA EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE.

Orientadora: Prof.^a Ludmila Gonçalves da Matta, D.Sc.

Coorientador: Prof. Eduardo Shimoda, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2022

Catálogo na Fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 021/2022

Rangel, Luíza Cassiano.

Aprovação artificial no IDEB e o desenvolvimento da educação básica no Brasil.
/ Luíza Cassiano Rangel. – 2022.
110 f.

Orientador(a): Ludmila Gonçalves da Matta
Coorientador(a): Eduardo Shimoda

Tese de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade –
Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.
Referências: f. 99-107.

1. Educação básica. 2. Qualidade da educação. 3. Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB). I. Matta, Ludmila Gonçalves da, orient. II. Shimoda, Eduardo, coorient. III. Universidade Candido Mendes – Campos. IV. Título.

CDU – 37.046.12

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

LUÍZA CASSIANO RANGEL

**APROVAÇÃO ARTIFICIAL NO IDEB E O DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de
Doutorado em Planejamento Regional e
Gestão da Cidade da Universidade
Candido Mendes - Campos/RJ, para
obtenção do grau de DOUTORA EM
PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE.

Aprovada em: 5 de agosto de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Ludmila Gonçalves da Matta, D.Sc. - orientadora
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

Prof. Eduardo Shimoda, D.Sc. - coorientador
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

Prof. Aldo Shimoya, D.Sc.
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

Prof.^a Suzana da Hora Macedo, D.Sc.
INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE

Prof.^a Kíssila da Conceição Ribeiro, D.Sc.
INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2022

“Só a educação liberta.”

Epicteto

RESUMO

Os indicadores educacionais brasileiros evoluem ao longo dos anos, porém num ritmo aquém do esperado. Os esforços nacionais para melhorar esse cenário estão representados nas metas e estratégias declaradas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que vinculam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como indicador responsável por mensurar a qualidade da educação no país. O IDEB combina em um único índice dados de aprovação (advindos do Censo Escolar) com dados de aprendizagem, que são aferidos por meio da avaliação de desempenho em provas padronizadas de matemática e língua portuguesa. Os resultados e as colocações alcançados pelo Brasil nas avaliações educacionais internacionais também expõem a má qualidade da educação ministrada no país. O objetivo da pesquisa é verificar as consequências do aumento artificial da taxa de aprovação para o IDEB, tendo em vista que, matematicamente, é possível aumentar o IDEB em curto prazo e atingir suas metas elevando apenas a taxa de aprovação - essa tendência foi verificada ao longo da sua série histórica. Para isso, foram analisados os IDEBs dos Anos Iniciais (1^o ao 5^o ano do Ensino Fundamental) de todos os municípios brasileiros, na dependência administrativa municipal, uma vez que a Constituição Federal estipula o município como o responsável por oferecer esta etapa de ensino. A investigação avalia as implicações que a elevação da taxa de aprovação traz para o índice, mais especificamente, o comportamento da nota média padronizada em função dos intervalos de variação da taxa de aprovação. Para analisar as questões da pesquisa, utilizou-se da análise de frequência, método estatístico que agrupa os dados por classes de ocorrência, resumindo a análise de conjunto de dados. Entre as contribuições desta tese, encontram-se a concepção de aprovação artificial, que está configurada por meio de uma variação de 15% ou mais da taxa de aprovação entre biênios, uma vez que este percentual de aumento provoca claros prejuízos ao indicador de aprendizagem. Os resultados demonstram uma chance maior de queda da Nota Média Padronizada a partir do biênio seguinte à aprovação artificial e, potencialmente, também do IDEB em longo prazo. Conclui-se que a aprovação artificial ou medidas que interfiram diretamente nas taxas de aprovação prejudicam a aprendizagem e o desenvolvimento da educação básica em médio e longo prazos e são mensuráveis a partir do biênio subsequente à aprovação artificial. Os resultados mostram os efeitos negativos no indicador de aprendizagem, que impactam os resultados do IDEB e o desenvolvimento da educação básica como um todo.

Palavras-chave: educação básica; índice de desenvolvimento da educação básica; qualidade da educação; desenvolvimento da educação.

ABSTRACT

Brazilian educational indicators have been developing over the years, but not at the expected pace. National commitments to enhance this scenario are expressed in the goals and strategies stated by the National Education Plan (PNE, for its abbreviation in Portuguese) 2014-2024, which establish the Basic Education Development Index (IDEB, for its abbreviation in Portuguese) as the indicator responsible for measuring the quality of education in the country. The IDEB integrates in a single index, pass grades data (from the School Census) and learning data measured by means of performance evaluation in standardized tests of mathematics and Portuguese. The scores and rankings achieved by Brazil in international educational evaluations also show the poor quality of the education provided in the country. This research verifies the consequences of artificially increasing the pass rate for the IDEB, given that, in mathematical terms, it is possible to increase the IDEB in the short term and achieve its goals by raising only the pass rate – this has been seen throughout its historical series. To do so, an analysis was made of the IDEBs of the 1st to 5th grades of elementary school of all Brazilian municipalities, in municipal administrative dependency once the Federal Constitution establishes the municipality as the one responsible for offering this level of education. The research evaluates the impact that the increase in the pass rate has on the index, more specifically, the behavior of the average standardized score in relation to the variation intervals of the pass rate. To examine the research issues, an analysis of frequency was performed, a statistical method that clusters data by classes of occurrence, summarizing the analysis of data sets. Some of the contributions of this thesis include the concept of artificial approval, which is configured through a variation of 15% or more in the pass rate between biennia, since this percentage of increase causes clear damage to the learning indicator. The results demonstrate a greater chance of a drop in the Standardized Average Grade from the biennium following the artificial approval and, potentially, also the IDEB in the long term. It is concluded that artificial approval or measures that directly interfere in approval rates harm the learning and the development of basic education in medium and long terms and are measurable from the biennium following the artificial approval. The results show the negative effects on the learning indicator, which eventually influences the IDEB results and the development of basic education in general.

Keywords: basic education; basic education development index; ideb; quality of education; education development.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Disponibilização dos resultados do IDEB por diferentes perspectivas para cada nível de ensino avaliado (Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio)	16
Quadro 2 - Informações do PISA de 2000 a 2018 - Brasil	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplo da composição dos indicadores do IDEB de 4 escolas fictícias	15
Tabela 2 - Metas e IDEBs de 2005 a 2019 nacionais (total) e por dependência administrativa para os Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio	17
Tabela 3 - Municípios brasileiros com taxa de aprovação em 100% (P) = 1,0 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental por Rede (Municipal e Estadual)	20
Tabela 4 - IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Metas para o BRASIL de 2005 a 2019	72
Tabela 5 - IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Metas para o BRASIL de 2005 a 2019	73
Tabela 6 - IDEB do Ensino Médio e Metas para o BRASIL de 2005 a 2019	74
Tabela 7 - Média de Aumento das Notas dos 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal	77
Tabela 8 - Média da Taxa de Aprovação (P) dos 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal	77
Tabela 9 - Variação média, máxima e mínima da Taxa de Aprovação dos 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal e número de municípios com variação entre 10% e 15% e acima de 15%	78
Tabela 10 - Média de Variação da Taxa de Aprovação (P) dos municípios brasileiros no IDEB 2019 - Anos Iniciais do Ensino Fundamental por Dependência Administrativa	79
Tabela 11 - Quantidade e respectiva porcentagem dos municípios participantes e excluídos da pesquisa por biênio	86
Tabela 12 - Análise da Variação da Nota Média Padronizada (N) em relação à variação da Aprovação - Indicador de Rendimento (P) por intervalos em todos os biênios, total e respectiva porcentagem	90

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percentual de municípios brasileiros com taxa de aprovação em 100% (P) = 1,0 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Redes municipal e estadual.....	21
Figura 2 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil	59
Figura 3 - PISA 2018 do Brasil, da OCDE (média) e da China (melhor colocado) nas três áreas analisadas: leitura, matemática e ciências	62
Figura 4 - IDEB Total do Brasil nos Anos Iniciais, Finais e Ensino Médio de 2005 a 2019	67
Figura 5 - Os 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal) agrupados por estado	76
Figura 6 - Variação da Nota Média Padronizada (N) Nacional por biênio - Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal.....	83
Figura 7 - Colunas de dados utilizadas na pesquisa	84
Figura 8 - Diagrama da Comparação dos dados na Metodologia	85
Figura 9 - Diagrama da Metodologia aplicada na pesquisa para o biênio 2005-2007	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNE	Conselho Nacional de Educação
Covid-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAG	Education at a Glance
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAF	Indicador de Alfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDB/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996
MEC	Ministério da Educação
N	Nota Média Padronizada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>

OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
P	Indicador de Rendimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos ou <i>Programme for International Student Assessment</i>
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	13
1.2 PROBLEMÁTICA E HIPÓTESE	19
1.3 OBJETO E OBJETIVOS	24
1.4 ESTRUTURAÇÃO DA TESE	24
2 A EDUCAÇÃO BÁSICA	26
2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO	27
2.1.1 O Ministério da Educação (MEC)	29
2.1.2 O Conselho Nacional de Educação (CNE)	30
2.1.2.1 <i>Atuação do CNE durante a pandemia da Covid-19</i>	32
2.1.2.2 <i>As recomendações de flexibilização propostas pelo CNE durante a pandemia da Covid-19</i>	34
2.1.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB/96	37
2.1.4 O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e seu cumprimento	39
2.1.5 A construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	43
2.2 A EDUCAÇÃO BÁSICA NOS PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL.....	45
2.2.1 O acesso à educação.....	46
2.2.2 Analfabetismo e Analfabetismo Funcional	48
2.2.3 Taxas de Conclusão na Educação Básica	49
2.2.4 Investimentos em educação	51
3 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, DESENVOLVIMENTO E QUALIDADE: O BRASIL NAS AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS INTERNACIONAIS E NO IDEB	53
3.1 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	55
3.2 INDICADORES EDUCACIONAIS INTERNACIONAIS E A POSIÇÃO DO BRASIL FRENTE AOS DEMAIS PAÍSES.....	57
3.2.1 O Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (IDH)	58
3.2.2 O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)	60
3.3 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO	63
3.4 COMPOSIÇÃO, CÁLCULO, NOTAS E METAS DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)	66

3.4.1 Composição do IDEB.....	68
3.4.2 Cálculo das Metas do IDEB e a criação do novo IDEB	70
3.4.3 O IDEB Nacional dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental	72
3.4.4 O IDEB Nacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental.....	73
3.4.5 O IDEB Nacional do Ensino Médio	74
3.5 ANÁLISE DOS IDEBs DAS 100 MELHORES REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO PAÍS NO IDEB 2019.....	75
4 METODOLOGIA	81
4.1 ESCOPO DA PESQUISA E DECISÕES METODOLÓGICAS.....	81
4.2 DETALHAMENTO DA METODOLOGIA.....	82
5 RESULTADOS.....	90
5.1 RESULTADOS POR INTERVALOS DE VARIAÇÃO NA TAXA DE APROVAÇÃO	91
5.2 RESULTADOS POR VARIAÇÃO DA NOTA SAEB.....	93
5.3 APROVAÇÃO ARTIFICIAL NO IDEB	94
6 CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS.....	99
APÊNDICE A - RANKING DOS 100 MUNICÍPIOS MAIS BEM COLOCADOS NO IDEB 2019.....	108
APÊNDICE B - ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA VARIAÇÃO DAS NOTAS SAEB EM RELAÇÃO AOS INTERVALOS DE VARIAÇÃO DA TAXA DE APROVAÇÃO POR BIÊNIO/IDEB	110

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial, com mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Possui 5.570 municípios e uma população estimada de 213.317.639 pessoas em 2021 (IBGE, 2022). Sua dimensão continental, associada ao tamanho da população, lança grande desafio para as políticas educacionais, que apresentam, além deste, desafios históricos, ainda distantes de serem superados.

A rede educacional brasileira avançou ao longo das últimas décadas, visto que se alcançou a universalização do acesso à educação com a taxa de escolarização em 99,7% de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade frequentando a escola (IBGE, 2022). Ao todo, em 2020, a educação básica - que engloba desde a Educação Infantil até o Ensino Médio - possuía 47.295.294 matrículas, contava com 2.189.005 docentes e 179.533 estabelecimentos de ensino (INEP, 2020a).

No entanto, ainda é possível avançar; é preciso considerar as origens sociais dos alunos e os desafios históricos do país. Para isso, é fundamental um diagnóstico completo do sistema educacional.

O Censo Escolar e as avaliações permitem ter uma visão ampla dos pontos positivos e negativos de cada rede de ensino, além de verificar as prioridades e os avanços alcançados. Um primeiro passo para superar as deficiências é compreendê-las e as avaliações possuem papel fundamental para fazer esse diagnóstico.

A avaliação é parte importante de uma política pública, com ela é possível estabelecer, ajustar e avaliar as ações para alcançar a solução planejada na fase de

definição da política. Reavaliar e reajustar as ações podem ser atividades necessárias durante a execução da política pública para obter os resultados almejados.

Como forma de mensurar a qualidade da educação promovida pelo poder público e apontar suas fragilidades, foi elaborado um índice que pudesse expressar o desenvolvimento da educação no país, sendo criado, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (INEP, 2021b). Assim, o IDEB passou a ser utilizado como principal indicador para monitorar a qualidade da educação básica no Brasil.

A criação desse índice ocorreu num contexto de maior participação social nas políticas públicas, que procurava “tornar diretores, professores, dirigentes do sistema de ensino, pais de alunos e a própria sociedade corresponsáveis pelo desempenho dos estudantes” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 6). Essa movimentação nacional buscou mobilizar diversos agentes sociais em busca de melhorias na educação. A criação do índice e das metas foram estratégias utilizadas para conduzir o país a um estágio educacional compatível ao dos países desenvolvidos.

O IDEB engloba os dados de repetência e evasão (fluxo escolar) com a avaliação de desempenho em provas padronizadas (aprendizagem), assim, expressa em um único indicador os resultados da Nota Média Padronizada (N) e do Indicador de Rendimento (P).

Sua fórmula geral é dada por: “ $IDEB = N \times P$ ”, esse cálculo é feito separadamente para os Anos Iniciais (1º ao 5º ano) e Anos Finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Varia de 0 a 10 e, quanto mais próximo de 10, maior é o desenvolvimento da educação básica (INEP, 2021b).

Esse índice reúne os resultados do desempenho dos estudantes no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (notas dos alunos na avaliação) com a taxa de aprovação (alunos que passaram de ano). Ao multiplicar esses dois valores, chega-se ao IDEB, índice responsável por mensurar o desenvolvimento da educação básica.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) disponibiliza todos os indicadores utilizados para calcular o IDEB. Por meio da planilha completa, é possível verificar, separadamente, os indicadores que compõem esse índice. Dessa forma, além do IDEB e das metas projetadas, são publicadas também, as Notas Médias Padronizadas (N), os Indicadores de Rendimento (P), as

taxas de aprovação para cada ano escolar e as notas SAEB de português e matemática para cada biênio. Na Tabela 1 verifica-se o IDEB e seus indicadores para quatro escolas fictícias, onde é possível observar a influência de cada componente no cálculo da nota final.

Tabela 1 - Exemplo da composição dos indicadores do IDEB de 4 escolas fictícias

Escola	Prova Brasil (N)	Aprovação Média (P)	IDEB (N)x(P)
A	6,0	90%	5,4
B	6,0	80%	4,8
C	4,0	80%	3,2
D	5,0	100%	5,0

Fonte: INEP (2021e).

Entre as escolas A e B, que apresentam o mesmo desempenho na Prova Brasil (nota 6,0), o maior IDEB é da escola que possui maior taxa de aprovação, ou seja, a escola A. Entre as escolas B e C, que possuem a mesma taxa de aprovação (80%), a escola com maior desempenho na prova Brasil, apresenta o maior IDEB (escola B). E no caso da escola D, quando todos os alunos são aprovados (aprovação em 100%), o IDEB é igual ao desempenho na Prova Brasil.

Esse sistema de cálculo permite que escolas atinjam uma mesma nota, mesmo apresentando diferentes realidades. Apesar de ser de fácil entendimento, o IDEB pode trazer interpretações ambíguas, pois duas escolas com um mesmo índice podem aparentar uma mesma qualidade/realidade e possuir desempenho na Prova Brasil e taxa de aprovação totalmente diferentes.

No portal oficial do INEP, são divulgados os IDEBs das escolas avaliadas e os dados agrupados por diferentes perspectivas, para cada nível avaliado (Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio) é possível verificar o IDEB e suas metas por escola ou abrangência geográfica, ou seja, por município, estado/DF, região e Brasil; e por dependência administrativa.

Entende-se por dependência administrativa o âmbito ao qual a escola está subordinada, que pode ser à esfera de ensino federal, estadual, municipal ou privada. Na tabela do INEP e no Censo Escolar, estas são as opções oficiais para classificação da dependência administrativa da escola. No Quadro 1, verifica-se a disponibilização dos resultados do IDEB nacional e para cada escola, município e estado em cada dependência administrativa.

Quadro 1 - Disponibilização dos resultados do IDEB por diferentes perspectivas para cada nível de ensino avaliado (Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio)

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	RESULTADO DO IDEB POR:			
	ESCOLA	MUNICÍPIO	ESTADO	NACIONAL
MUNICIPAL	X	X	-	X*
ESTADUAL	X	X	X	X
FEDERAL	X	X	-	-
PÚBLICA	-	X	X	X
PRIVADA	X	-	X	X
TOTAL	-	-	X	X

* O IDEB Nacional da rede municipal não é disponibilizado para o Ensino Médio.

Fonte: INEP (2021d).

Os resultados por escola podem ser filtrados por dependência administrativa: estão disponíveis por redes municipais, estaduais, federais ou privadas. Neste caso, não é possível agrupar os dados em rede pública ou total pois cada escola pertence a uma única rede.

Os resultados por municípios são apresentados segundo as redes municipais, estaduais, federais e pública (federal, estadual e municipal agrupadas). Não são divulgados os resultados municipais totais e privados por município.

O IDEB de cada estado pode ser conferido para as redes estaduais, públicas, privadas e também, compilado em total, que une todas as redes analisadas. Como as redes municipais e federais não são disponibilizadas por estado, elas podem estar agrupadas na rede pública, mas não é possível conhecê-las separadamente, considerando a forma como são dispostas.

O IDEB Nacional é publicado para cada nível de ensino avaliado (Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio) e para quase todas as dependências administrativas, as exceções são as redes federais de ensino (todos os níveis) e a rede municipal para o Ensino Médio (*).

Na Tabela 2, observa-se uma síntese dos IDEBs e metas de todos os níveis escolares e dependências administrativas ao longo dos anos. Partindo da nota aferida em 2005, foram traçadas as metas para os biênios subsequentes.

Tabela 2 - Metas e IDEBs de 2005 a 2019 nacionais (total) e por dependência administrativa para os Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio

	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL																
Total	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
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	6.1	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	5.7	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	7.1	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	5.7	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8
ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL																
Total	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
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	4.7	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	4.5	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	4.6	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2
ENSINO MÉDIO																
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	4.2	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

* Os resultados em negrito marcados em cinza referem-se aos IDEBs que atingiram as metas.

Fonte: INEP (2021d).

O IDEB estipula metas bienais a serem atingidas para cada escola, município, estado/DF e também uma meta geral nacional para cada nível escolar. Essas metas foram projetadas desde a criação do índice em 2007, tomando como base o ponto de partida de cada escola no ano de 2005. O esforço em conjunto é necessário para que o país atinja a média 6,0 até 2022, ano em que é comemorado o bicentenário da Independência do Brasil.

Entende-se que a educação é um pilar fundamental para a independência e desenvolvimento de um país. Assim, o Brasil teria como comemorar, junto ao bicentenário, a melhoria da qualidade e o avanço educacional em níveis próximos aos de países desenvolvidos.

Para estipular essas metas, considerou-se o nível dos sistemas educacionais dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como referência (INEP, 2021b).

Os Anos Iniciais do Ensino Fundamental apresentam as maiores notas, atingindo todas as metas propostas até a última edição do IDEB, no ano de 2019. O mesmo não ocorre nos Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, onde os

avanços são mais custosos, evidenciados pelas notas mais baixas em relação aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e por não atingir as metas desde 2011.

Entre os níveis de escolaridade abrangidos pelo IDEB, constata-se diminuição da nota à medida que se eleva a escolaridade. Em todas as edições, os Anos Iniciais do Ensino Fundamental apresentaram notas maiores do que os demais níveis. Da mesma forma, os Anos Finais demonstraram notas maiores que o Ensino Médio. O mesmo é percebido em relação às dependências administrativas: as notas das redes municipais são menores que as notas das redes estaduais e estas, menores que as notas da rede privada. Sendo a rede privada a que possui as maiores notas, elevando a média nacional em todos os níveis educacionais.

O IDEB total do Brasil dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental tem conseguido atingir as metas desde o início (2007) até o índice total nacional de 2019, com a nota 5,9; sendo que a meta para esse ano era 5,7.

A rede privada, nos últimos biênios analisados, é a única dependência administrativa dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental que não cumpre as metas projetadas, porém, possui as maiores notas, estando acima de 7,0 desde 2017. Isso se dá pela dificuldade em elevar as notas e taxas de aprovação quando estas já se encontram em valores mais elevados. Os Anos Iniciais apresentam um cenário melhor (maiores notas e alcance das metas) em comparação com os Anos Finais do Ensino Fundamental e com o Ensino Médio.

O IDEB total do Brasil dos Anos Finais do Ensino Fundamental em 2019 alcançou a nota 4,9; com isso, não conseguiu atingir a meta 5,2 neste ano. Os Anos Finais possuem um cenário mais desafiador em comparação aos Iniciais, pois, apesar de ter notas crescentes, não atingem as metas estipuladas desde 2013.

Assim como nos Anos Iniciais, a rede privada dos Anos Finais do Ensino Fundamental possui as maiores notas, estando acima de 6,0 desde 2015, no entanto, revela maior dificuldade para cumprir as metas. Tanto nos Anos Iniciais quanto nos Finais, a dependência administrativa municipal é a pior avaliada, dispondo das piores notas entre as dependências administrativas.

Além dos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, o Ensino Médio também é avaliado pelo IDEB, nas últimas três edições, nenhuma das dependências administrativas desse nível de ensino atingiu as metas projetadas, ou seja, nem a rede pública, nem a privada, tampouco a rede estadual alcançou nota equivalente ou

superior à meta estipulada. O IDEB total do Brasil referente ao Ensino Médio foi 4,2 em 2019; enquanto a meta era 5,0.

Assim como nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, o IDEB do Ensino Médio da rede privada apresenta maior dificuldade de atingir as metas, alcançando-a somente no ano de 2017. No entanto, possui as maiores notas, conquistando uma nota 6,0 em 2019, nota tida como referência de qualidade nos países integrantes da OCDE.

Desde seu lançamento, o IDEB tem favorecido o debate a respeito do ensino ministrado em todas as dependências administrativas, proporcionando dados concretos a respeito da educação no país. Ainda que este indicador sintetize apenas os dados de fluxo escolar e aprendizagem, é considerado importante ferramenta de avaliação e de prestação de contas com a sociedade.

1.2 PROBLEMÁTICA E HIPÓTESE

Discutir questões relativas à educação básica é pertinente uma vez que esta etapa é o alicerce dos demais níveis educacionais. Esse tem sido um grande degrau para o desenvolvimento da educação no Brasil, que ainda não atingiu todas as metas educacionais propostas pelo IDEB e pelos planos nacionais.

Ao observar, separadamente, os indicadores que compõem o IDEB, constata-se que a Taxa de Aprovação (P) ao longo da série histórica é crescente. Verifica-se também uma tendência significativa dos municípios de elevar a aprovação para aumentar o IDEB e, conseqüentemente, atingir as metas estipuladas. Na Tabela 3, demonstra-se o número de municípios que aprovaram 100% dos alunos nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental nas redes municipais e estaduais.

Tabela 3 - Municípios brasileiros com taxa de aprovação em 100% (P) = 1,0 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental por Rede (Municipal e Estadual)

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Número de municípios da Rede Municipal que possuem 100% de aprovação, ou seja, Taxa de Aprovação (P) = 1	19	39	75	220	393	466	577	723
Total de municípios da Rede Municipal avaliados	4345	4986	5100	5232	5062	5058	5244	5266
Percentual (%) de municípios da Rede Municipal que possuem Taxa de Aprovação (P) = 1	0,4%	0,8%	1,5%	4,2%	7,8%	9,2%	11,0%	13,7%
Número de municípios da Rede Estadual que possuem 100% de aprovação, ou seja, Taxa de Aprovação (P) = 1	34	62	228	408	587	513	640	497
Total de municípios da Rede Estadual avaliados	2716	3069	2982	2683	2326	2055	2140	1676
Percentual (%) de municípios da Rede Estadual que possuem Taxa de Aprovação (P) = 1	1,3%	2,0%	7,6%	15,2%	25,2%	25,0%	29,9%	29,7%

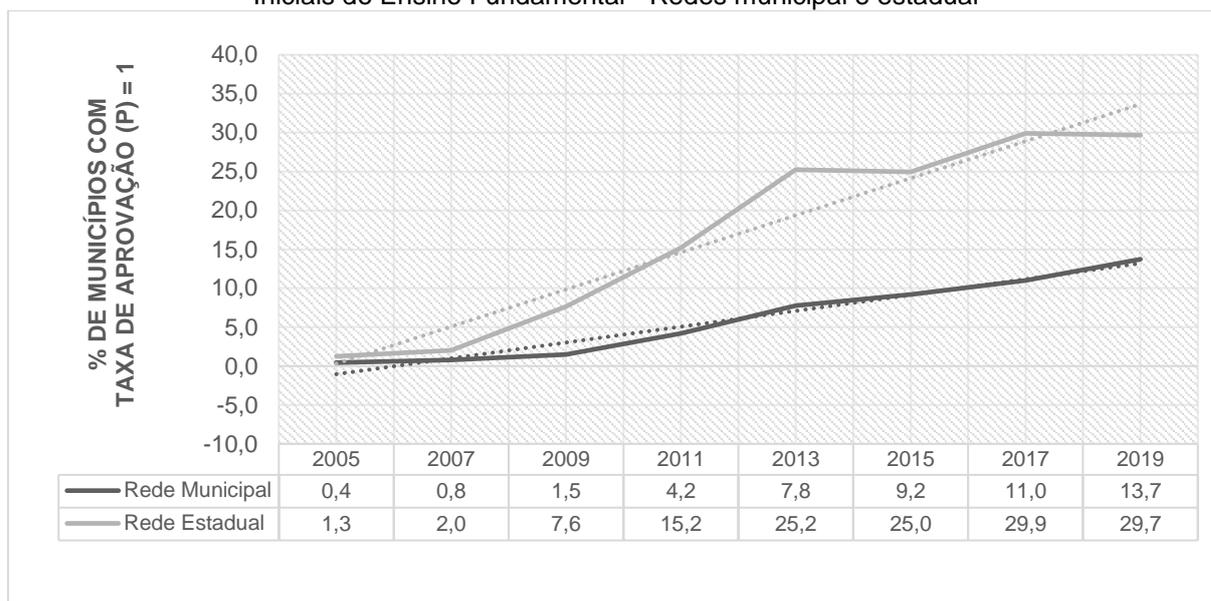
Fonte: INEP (2021d).

Percebe-se que a quantidade e o percentual de municípios brasileiros com taxa de aprovação em 100% ampliam-se ao longo dos anos, partindo de 0,4% em 2005 para 13,7% em 2019 na rede municipal, um crescimento de 3.425% em 14 anos. Essa tendência também ocorre na rede estadual que parte de 1,3% em 2005 para 29,7% em 2019, um aumento de 2.284,6% dos municípios que aprovaram todos os seus alunos nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Entre 2017 e 2019, houve uma queda na quantidade de municípios avaliados na rede estadual, o que fez com que os números absolutos diminuíssem de 2140 para 1676 municípios que tiverem a rede estadual avaliada, porém o percentual de municípios que aprovou todos os alunos manteve-se próximo: 29,9% em 2017 e 29,7% em 2019.

Independentemente do número de municípios avaliados em cada rede ao longo dos anos, a tendência de aprovar 100% dos seus alunos foi crescente tanto na rede municipal quanto na rede estadual no período avaliado (Figura 1).

Figura 1 - Percentual de municípios brasileiros com taxa de aprovação em 100% (P) = 1,0 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Redes municipal e estadual



Fonte: INEP (2021d).

Essa tendência é evidente na Figura 1, uma vez que as linhas de tendência se encontram voltadas para cima, o que demonstra valores cada vez maiores, ou seja, o percentual de municípios brasileiros com taxa de aprovação em 100% nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental está cada vez maior, tanto na Rede municipal quanto na Rede Estadual. A cada ano, mais municípios, em ambas as redes, passam a aprovar 100% dos seus alunos.

O IDEB é composto por dois indicadores, ainda assim, verifica-se a tendência de se maximizar a taxa de aprovação ao longo dos anos. Essa inclinação é exposta na Figura 1, que demonstra o percentual de municípios que aprovaram 100% dos seus alunos nas redes municipais e estaduais de 2005 a 2019. O gráfico sinaliza os percentuais aferidos e a linha de tendência em cada rede de ensino, que se mostram ascendentes ao longo dos anos, confirmando a inclinação de elevar a aprovação para níveis totais tanto nas redes municipais quanto nas redes estaduais.

Soares e Xavier (2013) alertam para o fato de que considerar um único índice para verificar a qualidade do sistema educacional faz com que as escolas busquem maximizar as variáveis aferidas, ignorando uma série de outras, podendo “[...] levar a um sistema educacional disfuncional” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 915).

Chirinéa e Brandão (2015) afirmam que o IDEB não retrata de forma completa a realidade das instituições escolares e que a qualidade da educação não pode ser aferida apenas por testes que avaliam o conhecimento dos alunos. Assim, apontam

que o IDEB deve ser utilizado como uma análise incipiente e que se deve aprofundar o diagnóstico da qualidade com outros indicadores, outras variáveis e avaliações.

Alguns estudos como Cinquini (2017); Firpo, Pieri e Souza (2017); Lima (2018); Castelar, Monteiro e Jorge Neto (2020); e Araújo, Jorge Neto e Lima (2020) já comprovaram, de formas distintas, uma correlação positiva entre a elevação do IDEB e a reeleição para o executivo municipal. Com a municipalização das escolas que ofertam o Ensino Fundamental e num país como o Brasil, onde a maioria das cidades são pequenas, os impactos percebidos nas eleições são diretos.

Os resultados de Firpo, Pieri e Souza (2017) apontam uma maior probabilidade de reeleição dos prefeitos quando os resultados educacionais demonstram evolução. Cinquini (2017) apurou que o aumento de 1 ponto no IDEB municipal dos Anos Finais do Ensino Fundamental poderia indicar uma probabilidade de até 22,4% maior de reeleição para o prefeito.

[...] devido ao fato de os prefeitos dos municípios brasileiros serem os principais responsáveis pela educação primária pública, evidencia-se nas eleições locais de 2008, apenas alguns meses após publicação da segunda onda de avaliação das escolas públicas pelo governo federal, prefeitos tornaram-se eleitoralmente responsáveis por não melhorar a qualidade da escola. Os resultados mostram que, em média, um aumento de um ponto em um índice de escala 0-10 entre 2005 e 2007 aumentou cerca de 5 pontos percentuais a probabilidade de reeleição dos prefeitos. Esse efeito é ainda maior em localidades com menor renda per capita e aqueles em que a fração de crianças em idade escolar é maior. Portanto, a responsabilização eleitoral pode desempenhar um papel complementar em sistemas de school accountability, algo que ainda não foi totalmente explorado pelas literaturas de educação, economia política e ciência política. (FIRPO; PIERI; SOUZA, 2017, p. 1).

Esses estudos corroboram a possível motivação para que os municípios busquem atingir as metas projetadas e elevar o IDEB de forma rápida: aumentar as chances de reeleição ou eleição do(a) candidato(a) apoiado(a) pelo(a) atual prefeito(a). A estratégia mais simples pra se conseguir esse resultado é aumentando a taxa de aprovação, uma vez que elevar a aprendizagem requer maior esforço e menos garantias, pois demandam maior prazo para execução e envolvem muitos atores, desde alunos e pais de alunos, professores, funcionários das escolas, diretores, secretários de educação, vereadores até prefeitos, governadores e Ministério da Educação (MEC).

Para enfrentar os problemas de aprendizagem e conseguir converter essa melhoria nas notas das provas padronizadas, é necessário lidar com algumas

variáveis que seriam mensuráveis apenas em longo prazo. São desafios mais custosos à política educacional que englobam variadas dimensões, como o aumento de verba para melhorar a estrutura escolar, a contratação de profissionais e professores, a valorização e formação dos profissionais da educação com a instituição de plano de cargos e salários e apoio à formação continuada, implementação de gestão democrática nas escolas, etc.

O foco das políticas educacionais deve ser a melhoria do ensino ofertado e não elevar as notas do IDEB; portanto, a melhoria desse índice e dos demais indicadores nacionais e internacionais são consequência dos avanços na área.

A iniciativa de avaliar a educação no Brasil mostra-se necessária, a tentativa de traduzir esses dados complexos em um único índice de fácil entendimento é útil para que todos possam acompanhar a evolução em cada escola, município, estado e, conseqüentemente, no país.

O objeto central da pesquisa é mensurar se o cálculo do IDEB contribui, de fato, para o desenvolvimento da educação básica nos municípios brasileiros. Para fins deste trabalho, busca-se entender se a qualidade está expressa por um IDEB mais elevado, uma vez que este é o indicador oficial utilizado pelo MEC para avaliar o desenvolvimento da educação nacional.

Em muitos casos, em curto prazo, é possível aumentar o IDEB e atingir suas metas elevando apenas o fluxo (aprovação dos alunos). Essa é uma tendência que vem crescendo ao longo dos anos. Resta investigar o que acontece com o IDEB desses municípios que priorizam uma melhoria rápida do índice, focando suas políticas educacionais na aprovação em detrimento da aprendizagem.

Vale ressaltar que existe um limite para que essa elevação se dê. Ao ampliar a taxa de aprovação para 100%, a partir desse momento, não há uma solução para continuar aumentando o IDEB senão elevar a nota padronizada (N). Mas como elevar a nota padronizada já para a próxima edição do IDEB se os alunos foram aprovados sem, necessariamente, terem aprendido?

A investigação avalia as implicações que a elevação da aprovação artificial traz para o IDEB. Mais especificamente, o que ocorre com as notas nas provas padronizadas após aumento artificial da taxa de aprovação. Tendo a Nota Média Padronizada como sendo o componente do IDEB que mensura a aprendizagem, trabalha-se com a hipótese que a aprovação artificial compromete o desenvolvimento

da educação básica em médio e longo prazos, sendo mensuráveis através do indicador de aprendizagem a partir do IDEB subsequente ao da aprovação artificial.

1.3 OBJETO E OBJETIVOS

Conforme exposto, o IDEB é composto por dois indicadores, a saber: Taxa de Aprovação e Nota Média Padronizada (Português e Matemática). Desde sua criação, em 2007, até a última edição publicada, em 2019, é possível observar uma tendência de aumentar o Indicador de Rendimento (Taxa de Aprovação) para que o município aumente sua nota final.

Diante disso, o debate busca verificar se este índice e seu cálculo colaboram para o desenvolvimento da educação básica no país, sendo o IDEB dos municípios brasileiros (dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal) o foco da discussão.

Estabeleceram-se critérios para identificar o comportamento da Nota Média Padronizada (N) em detrimento do Indicador de Rendimento (P), ou seja, examinou-se o desempenho dos componentes do IDEB e sua relação, para classificar o que seria aprovação artificial e identificar os reflexos que esta estratégia causa no índice e no desenvolvimento da educação básica como um todo.

1.4 ESTRUTURAÇÃO DA TESE

Além da introdução, são apresentados mais cinco capítulos. O Capítulo II dedica-se aos aspectos legais da educação básica, sua estrutura e indicadores para fundamentar a comparação com os países integrantes da OCDE, uma vez que a concepção do IDEB traz a perspectiva de equiparação da educação brasileira ao nível educacional dos países integrantes dessa organização.

Em seguida, no Capítulo III, são discutidas questões relativas às avaliações educacionais em larga escala, as posições do Brasil nos *rankings* internacionais, os avanços e as críticas com relação às avaliações. Ainda neste capítulo, discute-se a questão da qualidade e desenvolvimento educacional tendo o IDEB como pano de fundo. Para isso, aprofunda-se na composição do índice, cálculo das metas e resultados do IDEB do Ensino Fundamental e Médio - analisando, inclusive, as

melhores redes municipais (Anos Iniciais do Ensino Fundamental) do país segundo o IDEB 2019.

A metodologia adotada está descrita no Capítulo IV, bem como o escopo da pesquisa e as decisões metodológicas. Aqui, são definidos os critérios para comparação dos dados e classificação do que foi considerado um aumento artificial da taxa de aprovação.

O Capítulo V apresenta as consequências na nota média padronizada de se elevar a taxa de aprovação em curto prazo de forma artificial para elevar o IDEB do município rapidamente. Os resultados são apresentados por intervalos de variação da taxa de aprovação, segundo variação da nota SAEB e também nos casos classificados como aprovação artificial.

O Capítulo VI traz as conclusões do trabalho, abordando os resultados percebidos e suas consequências para educação básica como um todo. Apresenta alternativas para um melhor aproveitamento do IDEB e de outros indicadores educacionais, para que, de fato, possam instrumentalizar as decisões e promover as mudanças necessárias para o efetivo desenvolvimento e melhoria da educação básica.

2 A EDUCAÇÃO BÁSICA

O Sistema Educacional Brasileiro é formado pela educação básica e pela educação superior. A educação básica é o nível de ensino que compreende os primeiros anos de educação formal escolar, da pré-escola ao Ensino Médio. O ensino superior refere-se à formação que confere grau acadêmico ou diplomas profissionais possibilitando o exercício de determinadas carreiras (BRASIL, 1996).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB/96 (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), em seu artigo 4º, garante como dever do Estado a “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio” (BRASIL, 1996). Isso posto, tornam-se obrigatórios, no Brasil, 14 anos de estudo.

Espera-se que a educação básica atenda a um nível educacional elementar do qual todo cidadão de qualquer país necessita, minimamente, para exercer seu papel na sociedade. Em muitos países, a educação básica é uma estrutura que compreende a educação infantil e segue até aproximadamente os 15 anos de idade.

O papel de importantes instituições e os marcos legais mais relevantes para a educação básica serão abordados neste capítulo, a começar pelos direitos universais de todos os seres humanos proclamados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), marco fundamental para assegurar o direito à educação. Foi proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (Paris, 10 de dezembro de 1948) como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações (OHCHR, 2021). O artigo 26º traz a seguinte redação:

Artigo 26° 1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos. (OHCHR, 2021, online).

Essa declaração traça um ideal comum, sendo objetivo de todos os povos e nações promover os direitos humanos descritos nos seus 30 artigos. Pela primeira vez, fica estabelecida e documentada a proteção universal dos direitos humanos, incluindo a educação básica como direito de toda pessoa. Essa declaração foi importante ponto de partida para a garantia dos direitos básicos, inclusive os educacionais, pois fundamentou, em diversos países, inclusive no Brasil, as bases legais da educação.

2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO

A origem da educação data da origem do próprio homem, conforme aponta Saviani. “Os homens aprendiam a produzir a sua existência no próprio ato de produzi-la. Eles aprendiam a trabalhar trabalhando. Lidando com a natureza, relacionando-se uns com os outros, os homens educavam-se e educavam as novas gerações” (SAVIANI, 2007, p. 154). A troca de experiências e o processo de aprendizagem era passado de geração em geração, produzindo “[...] formas e conteúdo cuja validade é estabelecida pela experiência” (SAVIANI, 2007, p. 154).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) assegurou o direito à educação nos mesmos moldes estabelecidos pela DUDH: de forma universal, igualitária, gratuita e democrática, conforme consta nos artigos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, online).

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público

em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988, online).

A CF/88 institui, no artigo 211, o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para organização dos sistemas de ensino. Estipula a União como responsável pela organização e pelo financiamento de todo o sistema de ensino brasileiro.

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1.º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará 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. § 2.º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. (BRASIL, 1988, online).

O artigo 211 define que estâncias têm prioridade para ofertar determinado nível educacional, mas não proíbe que estados ou municípios atuem em outro nível educacional como no ensino superior, por exemplo. Os municípios são encarregados, prioritariamente, por atuar no ensino fundamental e pré-escolar, porém, se determinado município não atende às demandas de oferta e qualidade do ensino básico, ainda assim, ele possui autonomia, através do pacto federativo, para atuar em outros níveis de ensino.

Como a Constituição instituiu o regime de colaboração como princípio, atender as demandas é um dever de todos, pois a CF/88 em seu artigo 205 estabeleceu a Educação como um direito de todos e dever do estado e da família (BRASIL, 1988).

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Jomtien (Tailândia)/1990 segue as mesmas diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Constituição Federal de 1988 que propalam o objetivo de atender às necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Essa declaração detalha, em seus 10 artigos e 50 objetivos e metas, quais as ações prioritárias a serem executadas; evidencia a necessidade de avaliar e planejar, definir e desenvolver políticas favoráveis para avançar na melhoria da educação básica.

2.1.1 O Ministério da Educação (MEC)

A administração pública federal no Brasil é dirigida pela Presidência da República, órgão independente do Poder Executivo da União que reúne todas as atividades administrativas superiores de âmbito federal. “Os Ministérios são órgãos autônomos da cúpula da Administração Federal, situados logo abaixo da Presidência da República. Neles, integram-se os serviços da Administração direta e a eles se vinculam as entidades da administração indireta” (BRASIL, 2019, online). Cabe ao presidente da República a nomeação dos ministros, instituir e destituir ministérios.

O Ministério da Educação foi criado em 1930, no governo Getúlio Vargas, como Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e tinha, além das funções relativas ao ensino, atribuições relativas ao esporte, ao meio ambiente, à saúde pública e à assistência hospitalar (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930). "A sigla MEC surgiu em 1953, quando a Saúde ganhou autonomia e surgiu o Ministério da Educação e Cultura" (MEC, 2021a, online). Ainda que áreas afins, o ministério era dividido entre essas duas áreas (Educação e Cultura) até 1985, quando foi criado o Ministério da Cultura. Em 1992, o MEC tornou-se Ministério da Educação e do Desporto e somente em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, que a pasta passou a ter a educação como atribuição exclusiva, mantendo a sigla MEC apesar da nomenclatura oficial ser apenas "Ministério da Educação" (MEC, 2021a).

O MEC é o órgão responsável pela estruturação da educação no país, está organizado em secretarias, dentre as quais possui uma específica para a educação básica. Esta secretaria é responsável por planejar, orientar e coordenar políticas para a educação infantil, ensinos fundamental e médio.

O Ministério da Educação (MEC) é um órgão da administração federal direta e tem como área de competência os seguintes assuntos: a política nacional de educação, da educação infantil, a educação em geral, compreendendo o ensino fundamental, o ensino médio, o ensino superior, a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a educação especial e a educação a distância, a avaliação, informação e pesquisa educacional, a pesquisa e extensão universitária, o magistério e a assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes. (MEC, 2021a, online).

Quando a Constituição Federal de 1988 e a LDB/96 estabelecem o regime de colaboração entre os entes da Federação, pressupõem-se que estes se apoiem na implementação de políticas e na solução de problemas comuns.

Para conseguir dar suporte a essa estrutura, o Ministério conta com outras instituições, como o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que atuam assessorando o ministério com pareceres, “avaliações e exames educacionais; pesquisas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos educacionais” (INEP, 2021a, online).

Dessa forma, é responsabilidade do MEC coordenar o funcionamento de toda a estrutura educacional no país, desde as avaliações até o funcionamento e financiamento de todos os níveis educacionais. Também é de sua responsabilidade organizar e garantir a participação social para a construção dos instrumentos públicos como o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

2.1.2 O Conselho Nacional de Educação (CNE)

O Conselho Nacional de Educação é um órgão colegiado que possui funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC. Ele foi criado pela Lei Federal n.º 9.131, de 25 de novembro de 1995 e é composto por duas câmaras: a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, totalizando 22 conselheiros, além de dois membros natos, que são “[...] os secretários da Educação Básica e da Educação Superior do MEC, os quais ocupam essa cadeira somente no período em que estão à frente das secretarias” (MEC, 2021b, online).

Os mandatos são de quatro anos e pode haver apenas uma recondução. Os conselheiros são nomeados pelo Presidente da República, uma vez que a legislação é silente sobre as representações que devem compor o conselho. Não há uma predefinição das cadeiras que devem ocupá-lo, a legislação traz apenas os critérios para a escolha:

- (i) pelo menos metade dos membros das Câmaras devem ser indicados a partir de consultas feitas a entidades da sociedade civil da área de educação (representantes das instituições de ensino, dos profissionais da educação, dirigentes, secretários de educação, estudantes, comunidade científica). O objetivo é garantir a participação dos diversos setores da sociedade na composição do órgão. (ii) deve ser observada a necessidade de estarem representadas todas as regiões do Brasil e as diversas modalidades de ensino existentes. (MEC, 2021b, online).

A principal atribuição do CNE é assessorar o MEC no desempenho de suas funções e atribuições. Compete ao Conselho emitir pareceres e decidir sobre os assuntos que lhe são pertinentes de forma autônoma, “[...] cabendo-lhe formular e avaliar a Política Nacional de Educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira” (MEC, 2021b, online).

O papel normativo desempenhado pelo CNE afeta diretamente as escolas. Para se ter uma ideia da sua importância, coube ao órgão a apreciação do documento que instituía a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), produzido pelo MEC, e a realização de audiências públicas, para posterior elaboração de parecer e resolução a serem submetidos à homologação do Ministro da Educação. (INSTITUTO UNIBANCO, 2021, online).

Cabe ao CNE emitir pareceres sobre questões atuais e não previstas na legislação educacional. Com a pandemia da Covid-19 (da sigla em inglês para *Coronavirus Disease 2019*) não foi diferente, houve urgência em discutir mudanças na área educacional e o Conselho foi consultado para respaldar as novas formas de oferta e o uso de tecnologias na Educação Básica (BRASIL, 2020).

O ensino remoto não era previsto como modalidade possível para a educação básica. Durante a pandemia da Covid-19, o CNE precisou apreciar essa questão para respaldar as mudanças propostas. Com isso, foi possível manter o isolamento social e aulas, de forma não presencial, para a educação básica em caráter emergencial e excepcional (MEC, 2021c, online).

Além dessas questões, sempre que uma mudança é proposta, o órgão é consultado para aprovação e emissão de parecer, como ocorreu também com a criação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e da BNCC (MEC, 2021b, online).

2.1.2.1 Atuação do CNE durante a pandemia da Covid-19

O início do ano de 2020 foi marcado pela descoberta de um novo coronavírus (SARS-CoV-2) que causou a pandemia da Covid-19. De acordo com o governo chinês, o primeiro caso conhecido de Covid-19 ocorreu no dia 17 de novembro de 2019 e tratava-se de uma pessoa de 55 anos de uma província próximo de Wuhan, foco do primeiro surto.

O primeiro alerta sobre a doença foi recebido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 31 de dezembro de 2019. As autoridades chinesas alertaram a OMS para o surgimento de uma série de casos de pneumonia de origem desconhecida na cidade de Wuhan, China (BRASIL, 2020).

No Brasil, a primeira ocorrência confirmada ocorreu em São Paulo no dia 26 de fevereiro de 2020 e referia-se a um caso que deu entrada no Hospital Israelita Albert Einstein no dia anterior (em 25 de fevereiro de 2020) com histórico de viagem para Itália (BRASIL, 2020).

O lapso temporal entre o alerta recebido pela OMS (em dezembro de 2019) e a chegada dele ao Brasil (em fevereiro de 2020) permitiria que algumas estratégias fossem adotadas para evitar maiores consequências e contaminações, como regulação dos aeroportos, utilização de equipamentos de proteção individual, funcionamento de escolas, comércio e repartições públicas, etc.

Com pouca informação a respeito da Covid-19, sua alta taxa de contaminação e a falta de uma diretriz nacional clara sobre como se daria o enfrentamento da doença, o número de contaminados e vítimas tornou-se crescente ao longo dos meses de 2020 (OECD, 2021), alcançando também os anos de 2021 e 2022.

Apesar da comunidade científica internacional estar trabalhando em colaboração para fazer o mapeamento genético do vírus e descobrir formas de combatê-lo, as únicas evidências apontavam o isolamento social como medida efetiva para a contenção do avanço no número de infectados, controle da contaminação e da doença. O exemplo da China norteou decisões pelo mundo; o sucesso chinês em frear o avanço e conter a propagação do coronavírus em Wuhan tornou-se parâmetro para as demais cidades do mundo. Vale ressaltar que as autoridades chinesas adotaram várias medidas efetivas para alcançar tal resultado, o que não ocorreu no Brasil.

Em 20 de janeiro de 2020, a OMS classificou o surto como Emergência de Saúde Pública de âmbito internacional.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou que o surto do coronavírus (Covid-19) era uma pandemia global. As redes de ensino de todo o mundo sentiram a força da crise e as medidas de confinamento provocaram o fechamento geral das instituições educacionais. No Brasil, embora as respostas tenham variado de acordo com o estado ou município, as escolas e as instituições de ensino superior (IESs) em geral fecharam a partir de março de 2020; a partir de abril de 2021, algumas reabriram gradualmente. (OECD, 2021, p. 8).

Com a nova classificação feita pela OMS (para pandemia) em março de 2020, alguns casos suspeitos no país e os primeiros casos sendo confirmados; estados e municípios viram-se na obrigação de adotar medidas para minimizar o contágio, na esperança de evitar situações mais graves de calamidade pública (BRASIL, 2020). Como o Governo Federal e o Ministério da Saúde não estabeleceram diretrizes nacionais para o enfrentamento da Covid-19, os governos estaduais e municipais acabaram estabelecendo tais medidas. Esse impasse gerou enfrentamentos políticos, polarizando as ações e dificultando uma coordenação centralizada para combater a pandemia no país.

As aulas foram suspensas temporariamente como forma de enfrentamento da emergência de saúde pública pelos 27 governos estaduais e pelos 26 prefeitos das capitais estaduais, entre os dias 12 e 23 de março de 2020. Inicialmente, esperava-se que essa medida durasse apenas 15 dias, mas esse prazo foi prorrogado para mais 15 dias e assim sucessivamente, estendendo-se para os anos letivos de 2020 e 2021 (MEC, 2021c).

O MEC não estabeleceu datas nem medidas para o enfrentamento da pandemia, tampouco o Governo Federal o fez, deixou a critério dos governos estaduais e municipais essa decisão, para que cada um estabelecesse as medidas necessárias, de acordo com a situação e realidade de cada localidade.

Diante das medidas de isolamento e distanciamento social estabelecidas pelos governos estaduais e municipais, o CNE teve seu protagonismo evidenciado. A necessidade de decidir novas formas de atuação para a educação no país fez com que fossem consideradas alternativas à modalidade presencial, principalmente na educação básica, para a qual não havia previsão para nenhum tipo de educação à distância (MEC, 2021c).

Em 17 de março de 2020, o MEC publicou a Portaria n.º 343, possibilitando a substituição das aulas presenciais por digitais enquanto durar a situação de pandemia da Covid-19, para instituições federais de ensino superior. Essa portaria,

posteriormente, recebeu ajustes, e o CNE precisou vir a público elucidar a necessidade de ampliação dessas medidas para todos os níveis e redes de ensino “[...] considerando a necessidade de reorganizar as atividades acadêmicas por conta de ações preventivas à propagação da Covid-19” (MEC, 2021c, online).

Em 1º de abril de 2020, o Governo Federal editou a Medida Provisória n.º 934 que estabelece normas excepcionais para o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. E, finalmente, em 3 de abril de 2020, o MEC publicou a Portaria n.º 376 que dispõe sobre as aulas nos cursos de educação profissional técnica de nível médio enquanto durar a situação de pandemia da Covid-19. (MEC, 2021c, online).

Ao longo de 2020 e 2021, o CNE divulgou notas de esclarecimentos e aprovou pareceres estabelecendo orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia da Covid-19. Conduziu ainda o retorno presencial das atividades pedagógicas instituindo as “Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar”. Essas medidas foram necessárias e as orientações fundamentais para a coordenação do sistema nacional de educação.

2.1.2.2 As recomendações de flexibilização propostas pelo CNE durante a pandemia da Covid-19

O Parecer CNE/CP nº 15/2020, aprovado em 6 de outubro de 2020, estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Algumas dessas normas dizem respeito à flexibilização do processo avaliativo e das formas de promoção dos estudantes (MEC, 2020a).

Flexibilização regulatória: um dos pontos mais importantes para a reorganização dos calendários escolares e replanejamento curricular de 2020-2021 é a revisão dos critérios adotados nos processos de avaliação com o objetivo de evitar o aumento da reprovação e do abandono escolar. O CNE reconhece que as decisões acerca dos critérios de promoção são de exclusiva competência dos sistemas de ensino, das redes e de instituições, no âmbito da autonomia respectiva, responsáveis pela aplicação do processo avaliativo. No entanto, recomenda fortemente adoção de medidas que minimizem a evasão e a retenção escolar neste ano de 2020. Os estudantes

não podem ser mais penalizados ainda no pós-pandemia (MEC, 2020a, online).

Ao recomendar a adoção de medidas que minimizem a evasão e a retenção escolar no ano de 2020, o CNE não propôs que houvesse a aprovação automática dos estudantes, e sim, um acompanhamento contínuo para a recuperação do aprendizado prejudicado pelo contexto educacional não presencial imposto pela pandemia, que poderia estar, ou não, vinculado à progressão continuada.

Vale ressaltar que aprovação ou promoção automática significa aprovar sem avaliação ou qualquer tipo de cobrança ou critério, o que é diferente de progressão continuada, que é uma estratégia educacional para organizar o aprendizado em ciclos ou blocos contínuos, evitando assim, altas taxas de repetência e suas consequências no atraso e evasão escolar.

Progressão continuada, ao contrário, é um alargamento do conceito de período escolar, pois prevê, em vez de anos, ciclos. E aí é possível falar em ciclo letivo, com mais do que os 200 dias previsto na lei, e também em ciclo de aprendizagem do aluno - e esse pode ser de dois ou três meses, um semestre, um ou mais anos. Dividir o tempo escolar fugindo do calendário anual tem por objetivo aprofundar a concepção sobre o ensino e a aprendizagem. Sabe-se, comprovadamente, que as crianças têm diferentes habilidades e, por isso, diversas maneiras e ritmos para aprender. Mas todos podem chegar lá. E chegam. Às vezes, alguns meses ou um semestre a mais são suficientes para constatar mudanças no aluno. Em um curto período de tempo, ele pode amadurecer, superar um problema familiar ou adquirir mais segurança com a ajuda de um professor - fatores que repercutem profundamente na sua capacidade de aprender. (ALMEIDA, 2010, online).

Segundo Almeida (2010) não se pode afirmar que existe aprovação automática em larga escala no Brasil, o que ocorre, em alguns casos, é que a progressão continuada, quando mal aplicada, se converte em aprovação automática. Isso acontece quando quem não aprende é aprovado, ano após ano, sem absorver os aprendizados. Assim, a avaliação não pode ocorrer apenas ao final do ciclo, a progressão continuada requer avaliação, acompanhamento e recuperação contínuos.

Para que a progressão continuada funcione, é necessário que haja um acompanhamento contínuo dos estudantes, com retomada dos conteúdos e revisões sistemáticas para os alunos com baixos índices de aprendizado a fim de, ao final do ciclo, fazer com que eles cheguem ao nível pretendido. “A solução para um ensino eficaz não está na repetição dos conteúdos (repetir o ano escolar) ou na afirmação -

pobre - de que os jovens não gostam de estudar. Está na obrigação que a escola tem de oferecer a oportunidade de todos aprenderem" (ALMEIDA, 2010, online).

A adoção dos ciclos de aprendizagem (progressão continuada) permite que haja ainda a democratização da permanência do aluno na escola; ao invés de evasão, existe a recuperação desse conteúdo ainda não apreendido. Ela favorece a permanência do aluno, evita retenção, evasão e o desperdício dos gastos públicos em educação com reprovações desnecessárias, recuperando os conteúdos em tempo e assegurando o aprendizado de forma que garanta que todos aprendam.

As recomendações do CNE caminham nesse sentido, ao recomendar a junção dos anos letivos de 2020 e 2021, criando um "continuum" curricular nesses dois anos de pandemia em que foram permitidos o ensino remoto. O Conselho traz a possibilidade de haver uma reorganização do currículo no ano letivo de 2021 do conteúdo não ministrado em 2020, reprogramando-o, "[...] aumentando-se os dias letivos e a carga horária do ano letivo de 2021 para cumprir, de modo contínuo, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no ano letivo anterior (MEC, 2020b, online).

Em 27 de janeiro de 2022, o CNE emitiu uma nota de esclarecimento acerca do "Retorno das atividades escolares e acadêmicas presenciais em 2022" pontuando que o "retorno presencial às aulas e atividades educacionais deve ser a prioridade do país em relação à educação nacional de todos os níveis, considerando os déficits de aprendizado constatados desde o ano de 2020." (MEC, 2022, online).

Ao mesmo tempo, as redes de ensino e instituições devem primar "pela segurança e manutenção da saúde da comunidade escolar e do conjunto da sociedade" (MEC, 2022, online), sendo assim, o retorno deve ser priorizado quando as condições e autoridades sanitárias o permitirem, podendo haver o adiamento da volta às aulas presenciais, ou mesmo a continuidade de oferta de aprendizado remoto.

O Conselho "considera a necessidade premente de retorno à presencialidade das atividades de aprendizado em todos os níveis, etapas ou modalidades de ensino", (MEC, 2022, online), mas recomenda que seja "oferecido atendimento remoto aos estudantes de grupo de risco ou que testem positivo para a Covid-19" (MEC, 2022, online).

O CNE acompanha e debate as mudanças necessárias ao mesmo tempo que as transformações ocorrem na sociedade. Vale ressaltar que a possibilidade de ensino remoto na educação básica trouxe alterações sem precedentes para a educação. Esta

modalidade está autorizada, em caráter excepcional, pelas normativas supracitadas, e suas consequências são ainda desconhecidas.

Apesar de ser pontual, seus impactos terão reflexos por muitos anos, seja sobre os efeitos dessas mudanças repentinas na qualidade do ensino ou mesmo sobre os avanços tecnológicos e pedagógicos que propiciou.

2.1.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB/96

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96) datada de 1961 (Lei Federal n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961) fixou as diretrizes e bases da educação nacional e foi a primeira legislação que unificou as políticas educacionais do país. Outra versão foi sancionada 10 anos depois, durante o regime militar, por meio da Lei Federal n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, ampliando a educação básica obrigatória de 4 para 8 anos e fixando direcionamentos para o ensino de 1º e 2º graus. Esta, por sua vez, foi atualizada pela Lei Federal n.º 7.044, de 18 de outubro de 1982, antes de ser revogada para a criação de uma nova LDB, em consonância com as novas diretrizes educacionais trazidas pela Constituição Federal de 1988.

O texto aprovado em 1996 é resultado de um longo embate que durou cerca de oito anos - desde a homologação da Constituição Federal em 1988 até a publicação da LDB em 1996. "As discussões sobre uma nova lei que orientasse a Educação brasileira tiveram início ainda em 1988, durante o processo de aprovação da Constituição - que deu aos municípios a atribuição de oferecer o ensino básico à população" (SOARES; BERNARDO, 2016, online).

A promulgação da LDB/96 (Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996) ampliou a quantidade de anos de estudo de 8 para 14 anos obrigatórios. A educação básica era constituída apenas pelo Ensino Fundamental, antigo 1º grau (1ª a 8ª séries), que somava 8 anos de estudo.

Atualmente, foram adicionados 6 anos em relação à concepção anterior, totalizando 14 anos de estudos. A educação básica passou a ser obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, compreendendo desde a Educação Infantil até o Ensino Médio (BRASIL, 1996).

A finalidade da educação básica é desenvolver o educando de forma a "assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores", essa

descrição encontra-se no artigo 22 da LDB/96 (BRASIL, 1996). Porém, todo o processo de descentralização da educação sustentado CF/88, configurou os municípios como entes federados autônomos para responder às demandas dos organismos internacionais em que a gestão precisava demonstrar resultados e "[...] atender aos reclames mercadológicos enfatizando a produtividade, a eficiência e a qualidade total" (BARRETTO NETO; MENEZES, 2011, p. 6).

Dourado (2002, p. 241) afirma que a LDB/96 é a "expressão dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos por ele assumidos no reordenamento das relações sociais e das mudanças tecnológicas sob a égide ideológica da globalização da economia".

Desse modo, pode-se afirmar que a LDB, apesar de representar alguns avanços na organização da educação brasileira, não deixou de estar a serviço dos propósitos estabelecidos pelas regras da administração gerencial e da concepção política e econômica em voga naquele momento. (BARRETTO NETO; MENEZES, 2011, p. 8).

A LDB/96 representou avanços para a educação brasileira. A municipalização do ensino e o discurso descentralizador ganharam amplitude, principalmente com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), cuja finalidade era a de financiar a educação e redistribuir melhor os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação no país (BRASIL, 1996).

O FUNDEF esteve em vigor de 1998 a 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que tinha a previsão de durar 14 anos (2006-2019), mas foi prorrogado e se estendeu até dezembro de 2020, conforme Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006.

A partir de 2021, o FUNDEB "foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020" (FNDE, 2021). O fundo é composto por impostos dos estados e municípios e contribuição do Governo Federal, que está prevista para aumentar gradativamente a partir de 2021: de 10% (aplicados pela União em 2020) para 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar 23% em 2026.

O FUNDEB é um fundo especial que conta com recursos “[...] provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal” (FNDE, 2021, online). A distribuição dos valores é baseada nos dados do último Censo Escolar, e todo recurso arrecadado “[...] é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação” (FNDE, 2021, online).

2.1.4 O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e seu cumprimento

A Constituição Federal de 1988 reavivou a ideia de um Plano Nacional de Educação (PNE) de longo prazo, “[...] com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade” (BRASIL, 2001, online):

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do país. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, online).

Após a publicação da LDB/96, foi previsto o prazo de um ano para que o MEC encaminhasse ao Congresso Nacional uma proposta de PNE “[...] com diretrizes e metas para os dez anos seguintes” (BRASIL, 1996, online). Essa proposta transformou-se no PNE 2001-2010, Lei Federal n.º. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. A demora na tramitação ocorreu devido à novidade de se construir uma diretriz nacional com participação social, mudanças advindas da CF/88.

A publicação da LDB previa que o MEC encaminhasse ao Congresso Nacional a proposta do PNE no prazo de um ano, ou seja, até 20 de dezembro de 1997. Com o prazo acabando e a sociedade organizada preparando uma proposta de plano no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o MEC se sentiu pressionado e elaborou no segundo semestre de 1997 uma outra proposta. Em fevereiro de 1998 chegaram ao Congresso Nacional duas propostas, uma de iniciativa da sociedade e outra advinda do MEC que, em sua tramitação, manteve a estrutura da proposta do executivo com algumas

metas propostas pela sociedade e emendas incorporadas ao texto final. Totalizando 295 metas que combinaram 248 metas do executivo e 118 da sociedade, o que caracteriza a predominância no atendimento às metas propostas pelo MEC. (RANGEL, 2016, p. 32).

Com a quantidade de vetos presidenciais, principalmente quanto ao financiamento público da educação, o cumprimento das metas do PNE 2001-2010 ficou comprometido. Saviani (2008, p. 278) pontua que o referido plano não passava de "uma carta de intenções" que, sem os recursos garantidos, jamais conseguiria ter suas metas realizadas. O que acabou se concretizando, pois o PNE foi descontinuado e, antes de sua conclusão, foi criado, em 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, também conhecido como Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007).

O PDE foi "[...] entendido como um plano executivo, como um conjunto de programas que visam dar sequência às metas estabelecidas no PNE. Nessa mesma ocasião, foi lançado o IDEB e a ele vinculados uma série de programas" (RANGEL, 2016, p. 33).

O PDE buscou enfrentar o problema da qualidade educacional, sendo bem recebido pela sociedade. Saviani (2007, p. 1232) afirma que o PDE "[...] foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país". Ele tinha um prazo de quinze anos para ser concluído (de 2007 a 2022), mas também foi descontinuado antes de seu prazo final, sendo interrompido pelo PNE que foi publicado em 2014, dando novas diretrizes para a educação no país.

O PNE 2014-2024 foi sancionado com alguns anos de atraso, uma vez que o plano anterior (PNE 2001-2010) vigorava até 2010. Em tese, os PNE e o PDE poderiam coexistir, mas à medida que um novo plano era sancionado, o anterior era abandonado.

As diretrizes do PNE 2014-2024 estão descritas em seu art. 2º:

Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; VIII - estabelecimento

de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, online).

Esse novo plano, aprovado pela Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, busca avançar em muitas questões, como a universalização do ensino em vários níveis, a qualidade da educação, o piso salarial do magistério e a formação docente. Ele possui 20 metas e 254 estratégias que, “[...] apesar de não contemplar todas as demandas, representam avanços do ponto de vista do direito à educação, da democratização e da redução das desigualdades educacionais” (RANGEL, 2016, p. 35).

Para acompanhar a execução e o cumprimento do PNE 2014-2024, foi estabelecido pelo artigo 5º que as metas devem ser monitoradas periodicamente pelo (i) Ministério da Educação; pela (ii) Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; pelo (iii) Conselho Nacional de Educação; e pelo (iv) Fórum Nacional de Educação. O § 2º desse mesmo artigo acrescenta:

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes. (BRASIL, 2014, online).

O MEC e o INEP “selecionaram um conjunto de indicadores para o monitoramento do PNE 2014-2024 a partir das informações de diversas fontes oficiais” (PNE EM MOVIMENTO, 2014, online) disponibilizaram o mapa de monitoramento do plano. Foram publicados, também, três relatórios referentes aos três primeiros ciclos (Biênio 2014-2016; 2016-2018; e 2018-2020) com os dados atualizados e progressos no cumprimento do plano (PNE EM MOVIMENTO, 2014).

O relatório de 2020, referente ao terceiro biênio do PNE 2014-2024, indica o cumprimento de algumas metas antes do previsto, porém a maioria encontra-se longe de ser atingida, necessitando ainda de um esforço maior nesses últimos anos de vigência do plano para que os objetivos e metas sejam atingidos.

Esses dados tornam-se mais alarmantes, dado que o relatório ainda não reflete as consequências advindas da pandemia da Covid-19. Quanto essas mudanças influenciarão o próximo período de avaliação ainda é uma incógnita, porém, diante dos dados já processados e dificuldades encontradas com as aulas remotas na educação básica durante a pandemia, as perspectivas são ainda mais árduas.

O relatório aponta que os problemas mais alarmantes “[...] em relação à educação brasileira continuam sendo o baixo nível de aprendizado dos alunos, as grandes desigualdades e a trajetória escolar irregular, que ainda atinge porção significativa dos estudantes das escolas públicas brasileiras” (INEP, 2021c, p. 7).

No campo da qualidade educacional (Meta 7) observa-se o avanço do IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, no entanto, o relatório aponta que o índice “[...] apresenta evolução ínfima e tendência à estagnação em relação aos IDEBs dos Anos Finais do ensino fundamental e do ensino médio, respectivamente” (INEP, 2021c, p. 8).

Com o financiamento, a situação é mais desafiadora, o investimento em educação pública precisa chegar aos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2024 e está em torno da metade desse valor, com indicativo de queda, o que torna mais difícil alcançar o parâmetro estabelecido na Meta 20 do PNE 2014-2024.

O relatório aponta o quanto é difícil superar a dívida histórica da educação nacional, marcada por “[...] desigualdades de acesso, que historicamente alijaram do direito à educação as populações do campo, das regiões menos desenvolvidas, de cor negra e dos grupos de renda mais baixa” (INEP, 2021c, p. 8).

Necessário reconhecer os avanços e o esforço coletivo dos profissionais da educação que buscam, diariamente, mesmo em tempos de pandemia, “[...] melhorar o processo educacional, combatendo as desigualdades e garantindo a todos os estudantes seus direitos e objetivos de aprendizagem, o desenvolvimento de seus anos de estudo e uma progressão escolar regular” (INEP, 2021c, p. 8). Os avanços são tímidos, todavia são reflexos de longa trajetória educacional marcada por desigualdades. O período limite para atingir as metas do PNE 2014-2024 é o de vigência do plano, que vai até 2024, porém, estas parecem ser inexecutáveis no prazo estabelecido, uma vez que as soluções apontadas são de longo prazo.

2.1.5 A construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

A CF/88 iniciou o marco legal para elaboração de um currículo nacional ao definir, em seu artigo 210, que seriam “[...] fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988, online).

Em consonância com a Constituição, a LDB/96 trouxe diretrizes para a criação da BNCC, a começar pelo art. 26, instituindo que “[...] os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum” (BRASIL, 1996, online).

A construção desse currículo, iniciada desde a Constituição Federal de 1988 foi seguida pela LDB/96 e também pelo PNE 2014-2024. Este último, trouxe em suas estratégias das metas 2 e 3, que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deveriam se organizar para “implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular” do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, mediante participação social e a “adoção de arranjos de desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2014, online).

Uma crítica corriqueira ao sistema educacional do Brasil era não ter um currículo unificado que estabelecesse o conteúdo a ser ministrado em cada etapa de ensino. “A própria iniciativa de construção da BNCC parte de um diagnóstico crítico sobre a educação brasileira e baseia-se na ‘necessidade de mudanças’ no ensino do país” (MICHETTI, 2020, p. 12).

Assim como o PNE 2014-2024, a construção da BNCC foi feita com a participação da sociedade, que se deu por meio do CNE e de consultas públicas para sua elaboração. Foram construídos três textos até a aprovação da versão final do documento, que se deu em 20 de dezembro de 2017, quando foi homologada a BNCC para as etapas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

A BNCC para a etapa do Ensino Médio foi homologada um ano depois, em 14 de dezembro de 2018, após a construção de três versões, sugestões de melhorias e audiências públicas. Com isso, pretende-se que o país possa estabelecer um patamar de aprendizagem e desenvolvimento a partir desses documentos, que possuem “[...] uma base com as aprendizagens previstas para toda a Educação Básica” (BRASIL, 2021, online).

Embora a BNCC seja um “[...] documento normativo que define o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica” (BRASIL, 2021), existe divergência com relação às mudanças propostas, principalmente no Ensino Médio (SILVA, 2018; GIROTTTO, 2019; LIMA; HYPOLITO, 2019; MICHETTI, 2020).

[...] a aprovação da BNCC tem sido apontada, pelos seus defensores, como medida suficiente para superar as desigualdades da educação no Brasil. Em comercial veiculado pelo Ministério da Educação em diferentes canais de comunicação em todo o país, há o reforço desse argumento, afirmando-se que a aprovação da base possibilitará aos estudantes de diferentes regiões acesso aos mesmos conhecimentos, definidos no documento aprovado. Essa tem sido também a argumentação utilizada por diferentes fundações e institutos vinculados a grupos empresariais que têm assumido a hegemonia na implementação da base. No entanto, [...] sem alterar as condições objetivas de ensino-aprendizagem de alunos, professores e unidades escolares, a BNCC se constitui como ação insuficiente para a garantia do direito à educação pública para todos e todas. (GIROTTTO, 2019, p. 8).

A condução do debate e a aprovação da BNCC vêm sendo criticadas por seguirem modelos internacionais de matriz curricular focados nos resultados, priorizando os conteúdos aferidos nas avaliações externas. Outra questão é como vem sendo implementada, Girotto (2019, p. 7) adverte que trata-se de “[...] mais uma etapa do gerencialismo educacional no Brasil e, por isso, faz-se necessário retomarmos perspectivas ampliadas do debate sobre a qualidade educacional”.

A nova gestão pública, em conformidade com as políticas macroeconômicas, tem produzido reformas educacionais que corroboram a lógica apresentada por Libâneo (2012, p. 23) de uma “[...] inversão das funções da escola: o direito ao conhecimento e à aprendizagem é substituído pelas aprendizagens mínimas para a sobrevivência”. Nesse caso, as aprendizagens mínimas são entendidas como as necessárias para apresentar resultados satisfatórios nas avaliações de larga escala. Reduzir o currículo aos conteúdos aferidos nos testes para produzir melhores resultados gera o risco de se produzir uma escola ainda mais pobre para os mais pobres (GIROTTTO, 2019).

Diante de tais condições, como pensar a garantia dos direitos de aprendizagem dos estudantes preconizada na BNCC? Tal questão se complica quando discutimos a relação entre a BNCC e a Reforma do Ensino Médio, principalmente no que se refere aos percursos formativos propostos. Como garantir a todos os estudantes o direito de escolher o percurso formativo de Ciências da Natureza em um contexto no qual menos de 10% das escolas do país têm laboratórios de ciências? Diante de tais condições,

o direito à escolha e a liberdade do estudante de definir sua própria formação estariam mesmo garantidos? (GIROTTI, 2019, p. 10).

Sem avançar em questões mais profundas como a desigualdade social, que traz pontos de partida distintos, tanto para os docentes quanto para os discentes, a BNCC pode ainda aumentar a desigualdade e reproduzir mecanismos que reforcem a prática atual de responsabilização ao invés de garantir uma educação de qualidade para todos. A tentativa de uniformização e redução do currículo para atingir melhores resultados podem se mostrar inócuas, sem enfrentar questões fundamentais, que partem do enfrentamento das desigualdades educacionais e de seu financiamento.

2.2 A EDUCAÇÃO BÁSICA NOS PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fundada em 1961 com o objetivo de estimular o comércio mundial e o progresso econômico, é composta por 38 países, entre eles, alguns emergentes como a Colômbia, o México, o Chile e a Turquia, e por países desenvolvidos da Europa, Ásia e América do Norte. Entre os países membros dessa organização internacional, estão muitos dos países mais avançados do mundo.

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) is an international organisation that works to build better policies for better lives. Our goal is to shape policies that foster prosperity, equality, opportunity and well-being for all. We draw on 60 years of experience and insights to better prepare the world of tomorrow. Together with governments, policy makers and citizens, we work on establishing evidence-based international standards and finding solutions to a range of social, economic and environmental challenges. From improving economic performance and creating jobs to fostering strong education and fighting international tax evasion, we provide a unique forum and knowledge hub for data and analysis, exchange of experiences, best-practice sharing, and advice on public policies and international standard-setting. (OECD, 2022, online).

O Brasil possui desafios históricos para melhorar a educação básica, a começar pelas realidades distintas apresentadas em seu território. Um dos objetivos da OCDE é promover uma educação de qualidade, compartilhando experiências exitosas e avaliações padronizadas, para melhor definição das políticas públicas e ações necessárias para transpassar os obstáculos educacionais do país.

As metas do IDEB e do PNE 2014-2024 tiveram como referência o nível educacional dos países integrantes dessa organização. Foram tomadas como base

as notas aferidas pelos países desenvolvidos nos exames educacionais internacionais como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), para estabelecer os parâmetros nacionais para o IDEB (BRASIL, 2014). No entanto, as realidades geográficas, econômicas e históricas de muitos desses países integrantes da OCDE são muito diferentes das vivenciadas no Brasil.

O país ainda apresenta consideráveis desigualdades regionais, “[...] uma das mais expressivas parcelas de adultos que não concluíram o ensino médio e um dos mais altos índices de desigualdade de renda entre os países membros e parceiros da OCDE” (OCDE, 2018, online). Essas e outras disparidades fazem com o que o Brasil ainda apresente seus modestos resultados educacionais, países mais igualitários conseguem proporcionar oportunidades educacionais melhores para sua população, realidade ainda distante da experiência brasileira.

2.2.1 O acesso à educação

O Brasil tem o objetivo de alcançar o nível educacional compatível com o de países desenvolvidos, mas a realidade brasileira ainda se encontra muito aquém da vivenciada por estes países em diversos aspectos, e do ponto de vista educacional não é diferente.

O avanço do acesso à educação no Brasil ao longo dos anos é notório, um exemplo disso são os percentuais próximos à universalização do acesso à escola para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade. Em 2018, a taxa de escolarização dessa faixa etária era de 99,3% e, em 2019, já estava em 99,7% (IBGE, 2022).

Em 2018, a maioria dos países integrantes da OCDE já fornecia acesso universal à educação básica, “[...] as taxas de matrícula entre 6 e 14 anos de idade atingiram ou ultrapassaram 95% em todos os países da OCDE e parceiros, exceto Colômbia (88%), Indonésia (93%) e República Eslovaca (95%)” (OECD, 2020, p. 151).

A ampliação do acesso à escola ao longo dos anos é um dos principais avanços na educação básica. Além da expansão da oferta, a criação de políticas públicas que incentivem a permanência na escola auxilia nesse processo.

O Bolsa Família foi um programa social que contribuiu nesse sentido, pois a assiduidade dos beneficiários na escola era uma das exigências para participação no programa, chamada de condicionalidade. Era “exigida a frequência mínima mensal de

85% para os alunos de seis a 15 anos e de 75% aos jovens de 16 e 17 anos” (MEC, 2021d).

A distribuição das matrículas por rede de ensino demonstra a relevância das redes municipais para o avanço da oferta de vagas. Quase metade das vagas da Educação Básica são provenientes das redes municipais.

Ao avaliar a distribuição das matrículas por dependência administrativa, percebe-se uma maior dominância da rede municipal, que detém 48,4% das matrículas na educação básica, 0,3 ponto percentual a mais do que em 2019. A rede estadual, responsável por 32,1% das matrículas da educação básica em 2020, é a segunda maior. A rede privada obtém 18,6% e a federal tem uma participação inferior a 1% do total de matrículas. (INEP, 2020a, p. 16).

No Brasil, a LDB/96 garantiu, em seu art. 4º, como dever do Estado, a obrigatoriedade da educação básica e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Esta é “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988, online), sendo as redes públicas as principais a ofertarem este nível de ensino. Juntas, as redes estaduais e municipais somam 80,5% das matrículas na educação básica.

A educação compulsória nos países da OCDE geralmente começa aos seis anos de idade, no entanto, em um terço desses países, a educação obrigatória começa mais cedo. No Brasil, a educação é obrigatória a partir dos 4 anos de idade (BRASIL, 1996).

A matrícula de crianças com idade menor do que 3 anos é cada vez mais comum nos países da OCDE; em 2018, 26% estavam matriculadas na educação infantil. No Brasil, esse percentual é de 22%. “*Universal or near-universal participation in at least one year of Early childhood education and care is now the norm in OECD countries, which is significant progress towards one of the education targets of the United Nations’ Sustainable Development Goals*” (OECD, 2020, p. 161). Esses países têm centrado as atenções em políticas educacionais para crianças menores de 3 anos, o que tem contribuído para o cumprimento da meta educacional proposta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

2.2.2 Analfabetismo e Analfabetismo Funcional

Em 2019, o Brasil possuía uma taxa de analfabetismo de 6,6%. Ao longo dos anos, essa taxa tem diminuído; era de 7,2% em 2016; 6,9 e 6,8 em 2017 e 2018, respectivamente (IBGE, 2022). Nos países desenvolvidos, as taxas de alfabetização são iguais ou próximas a 100%.

Espera-se que, ao concluir os níveis básicos de escolaridade, os concluintes estejam alfabetizados. “A escolaridade é o principal indutor da elevação do nível de alfabetismo. Mesmo assim, [...] há um grande número de pessoas que não conseguem chegar ao alfabetismo consolidado mesmo tendo maior escolaridade” (INAF, 2021, online).

Com o acesso à educação básica universalizado, presume-se que a alfabetização também estivesse em níveis próximos à universalização. No entanto, encontra-se um percentual de analfabetos escolarizados que, apesar de concluírem as etapas elementares de ensino, não são capazes de ler e interpretar pequenas frases.

Em 2001, foi criado o Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF) pela Organização Não Governamental Ação Educativa e o Instituto Paulo Montenegro. Este indicador mede os níveis de alfabetismo da população brasileira de 15 a 64 anos e classifica o alfabetismo em cinco níveis, sendo os dois primeiros, os níveis Analfabeto e Rudimentar que, juntos, constituem o grupo de Analfabetos Funcionais, que podem ser escolarizados ou não.

Os Analfabetos Funcionais - equivalentes, em 2018, a cerca de 3 em cada 10 brasileiros - têm muita dificuldade para fazer uso da leitura e da escrita e das operações matemáticas em situações da vida cotidiana, como reconhecer informações em um cartaz ou folheto ou ainda fazer operações aritméticas simples com valores de grandeza superior às centenas. (INAF, 2018, p. 8).

Aplica-se, para elaboração desse indicador, teste cognitivo que envolve leitura e interpretação de textos do dia a dia, como notícias, bilhetes, receitas, instruções, anúncios, gráficos, tabelas etc. Com isso, busca-se avaliar as práticas cotidianas de cálculo, escrita e leitura. “Em síntese, apenas 7 entre 10 brasileiros e brasileiras entre 15 e 64 anos podem ser considerados Funcionalmente Alfabetizados conforme a metodologia do INAF pela estimativa de 2018.” (INAF, 2018, p. 9).

2.2.3 Taxas de Conclusão na Educação Básica

O Ensino Fundamental é uma das etapas da educação básica voltada para a população de 6 a 14 anos. No Brasil, 35% das pessoas com 14 anos ou mais não concluíram o Ensino Fundamental no 1º trimestre de 2019, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (MARIA, 2019). As Regiões Norte e Nordeste possuem percentuais maiores, “[...] ou seja, mais pessoas não concluíram esta etapa de ensino nestas regiões do país. No Norte, 44,1% das pessoas com mais de 14 anos não concluíram o Ensino Fundamental. No Nordeste, o índice é menor, com taxa de 38,7%” (MARIA, 2019, online).

Em alguns países da OCDE, nem todas as modalidades de educação básica permitem o acesso ao nível superior de ensino, ou seja, algumas modalidades de educação básica não permitem a verticalização do ensino e a continuação dos estudos para o nível superior. Esse é um diferencial já comprovado para aumentar as taxas de conclusão, pois em “quase todos os países [...], os alunos que ingressaram em um programa sem acesso ao ensino superior têm uma probabilidade menor de concluir o ensino médio do que aqueles que ingressaram em um programa com esse acesso” (INEP, 2020b, p. 21). No Brasil, o Ensino Médio é a última etapa da educação básica e, ao concludente (de qualquer modalidade de Ensino Médio: regular, profissional ou tecnológica), é facultada a continuação dos estudos no nível superior.

Com relação à Educação Profissional e Tecnológica (EPT), cada país possui um percurso educacional distinto. De qualquer forma, o Brasil está entre os países com menor percentual de matrículas na EPT dentre os países participantes da publicação anual da OCDE, a *Education at a Glance* (EAG), que agrupa dados e estatísticas educacionais de mais de 40 países, inclusive do Brasil.

Em todos os países com dados disponíveis, a taxa de conclusão de alunos do ensino médio que ingressaram em um programa regular é maior do que a daqueles que ingressaram na EPT. Na média dos países, a taxa de conclusão (dentro da duração teórica do programa mais dois anos) de estudantes de um programa regular do ensino médio (86%) é mais alta do que a dos alunos da EPT (70%). No Brasil e em países como Áustria, Colômbia e Suíça, essa diferença entre os programas é menor (abaixo de 4 pontos percentuais). No Brasil, enquanto a taxa de conclusão nos programas regulares é de 61%, na EPT é de 57%. Destaca-se ainda que, enquanto na maioria dos países a transferência de alunos de programas regulares para conclusão do ensino médio na EPT é maior, no Brasil a perda de alunos dessa modalidade para a educação regular é maior, sendo que 10% dos estudantes do ensino médio se formam em um programa regular depois de ingressar em um curso profissional. (INEP, 2020b, p. 21).

Os dados de conclusão do Ensino Médio e da EPT são preocupantes e abaixo da média dos outros países. A oferta dessa modalidade de ensino também precisa aumentar para que seja possível equiparar as condições de ensino brasileiras com as dos demais países.

Considerando conjuntamente os Anos Finais do ensino fundamental até os cursos sequenciais de formação específica [...], 8% das matrículas correspondem à EPT no Brasil, enquanto na média dos países elas representam 30%. Já considerando apenas o ensino médio, esse percentual equivale a 11% no Brasil, enquanto na média dos países corresponde a 41%. (INEP, 2020b, p. 16).

Para elevar a quantidade de matrículas na EPT, o PNE 2014-2024, em suas metas 10 e 11, estabelece parâmetros para aumentar a oferta desse tipo de educação tanto na Educação de Jovens e Adultos (EJA) (integrada aos ensinos fundamental e médio), quanto no Ensino Médio, elevando a expansão da oferta também no ensino público.

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. [...] Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público. (BRASIL, 2014, online).

De acordo com o relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE, elas encontram-se distantes de serem atingidas. “O percentual de matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional (Indicador 10A), em 2019, é de 1,6%. Esse resultado está significativamente distante da meta estabelecida para 2024” (INEP, 2021c, p. 53). O mesmo ocorre com a meta 11, em que a “expansão das matrículas exclusivamente no segmento público atingiu 22,9%, em 2019” (INEP, 2021c, p. 54), muito aquém dos 50% estabelecidos pelo PNE 2014-2024.

“Uma das formas de promover o acesso dos mais jovens ao mercado de trabalho e ainda aumentar as taxas de conclusão no ensino médio pode ser por meio da participação (atendimento) na EPT” (INEP, 2020b, p. 8). Dessa forma, pretende-se que o aumento da oferta de EPT em qualquer nível de ensino (fundamental ou médio) atinja esses jovens, trazendo-lhes perspectivas mais concretas para inserção no mercado de trabalho, melhorando, também, as taxas de conclusão das respectivas etapas de ensino.

2.2.4 Investimentos em educação

Um dos pilares para a melhoria da educação no país está alicerçado na ampliação do investimento público em educação (10% do PIB até 2024), conforme estipulado pelo PNE 2014-2024. Apesar dos países membro da OCDE serem tidos como referência para o Brasil, na prática, a realidade brasileira ainda está muito aquém das praticadas nesses países.

A média dos investimentos em educação por aluno dos países integrantes da OCDE, em 2018, foi de US\$ 10.102,00 anuais, enquanto, no Brasil, esse valor foi de US\$ 4.661,00 anuais, ou seja, o Brasil está entre os cinco países que menos investem em educação dentre os países avaliados pela publicação anual da EAG, da OCDE.

Em 2018, enquanto o Brasil não aplicava nem US\$ 5.000,00 anuais, os países que mais investiram em educação destinaram mais de US\$ 15.000,00 anuais por estudante. Luxemburgo, o primeiro em investimentos, despendeu valores próximos a US\$ 25.000,00 anuais por aluno (INEP, 2020b), um valor maior que cinco vezes o investido no país. Enquanto as diferenças forem díspares, a tendência é que os resultados também sejam.

Em termos percentuais, o Brasil investe uma porcentagem do PIB maior do que a de países desenvolvidos, porém, em valores reais, investe menos da metade da média dos países da OCDE. Em sua vigésima meta, o PNE 2014-2024 objetivou ampliar os investimentos públicos para 7% do PIB em 2019 e, no mínimo, 10% do PIB até o final de 2024.

Os resultados observados até 2018 demonstram grande dificuldade para elevar esses investimentos e atingir a meta, uma vez que os valores se encontram estagnados em percentuais próximos a 5% desde 2015, sofrendo, ainda, leve queda em 2017 e 2018. Esse cenário é desafiador para o alcance das metas intermediárias e finais do PNE 2014-2024 (INEP, 2021c).

Nesses termos, uma das primeiras ações a serem realizadas diz respeito à revogação da Emenda Constitucional n.º 95, que limita por 20 anos os gastos públicos. Segundo a emenda, os gastos públicos, nesse período, só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Sem a revogação da referida emenda, não será possível realizar o previsto na Meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024): atingir o patamar de 10% do produto interno bruto (PIB) em educação em 2024, condição para enfrentarmos o quadro crônico de subfinanciamento da educação pública no Brasil. (GIROTTI, 2019, p. 18).

Saviani (2007) pontua que a melhoria da educação está diretamente ligada ao investimento público na área; defende que 10% do PIB deveria ser aplicado na Educação, avanço este que está contemplado no PNE 2014-2024, mas que dificilmente será alcançado. Traz ainda que esses recursos são necessários "[...] para tratar da educação com a devida seriedade e de acordo com a prioridade que é proclamada nos discursos, mas nunca efetivamente considerada" (SAVIANI, 2007, p. 1254).

Assim, espera-se que o PNE 2014-2024, a BNCC e os demais instrumentos legais promovam, de fato, um avanço da qualidade da educação ofertada no Brasil. Os indicadores educacionais demonstram os progressos adquiridos ao longo dos anos, no entanto, comprovam também o quanto o Brasil ainda precisa progredir, principalmente se comparado aos demais países nas avaliações educacionais internacionais.

3 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, DESENVOLVIMENTO E QUALIDADE: O BRASIL NAS AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS INTERNACIONAIS E NO IDEB

As avaliações educacionais buscam exprimir conceitos abstratos em valores numéricos para estabelecer uma métrica de fácil entendimento e comparação. Nesse sentido, o capítulo traz a posição do Brasil nas avaliações educacionais internacionais e uma discussão sobre o que seria desenvolvimento e qualidade para a área educacional.

A nova forma de gestão pública e o avanço do discurso neoliberal na década de 1990 fizeram com que as avaliações educacionais ganhassem atenção no Brasil. Avaliar a eficiência dos gastos e resultados tornou-se imperativo diante do montante dos investimentos públicos, “[...] especialmente porque avaliações internacionais passam a evidenciar a má qualidade da educação ministrada no país. Surge então o problema da política educacional que demonstra não estar sendo eficiente” (RANGEL, 2016, p. 41).

Vale ressaltar que o foco do setor público é buscar o desenvolvimento econômico e social através de ações eficazes, e não obter lucro, tampouco pode condicionar o atendimento às necessidades da sociedade à viabilidade econômica. Com isso, admite-se que o conceito de eficiência é diferente para os setores públicos e privados. Ainda assim, reduzir gastos passou a fazer parte dessa nova forma de gestão, apesar do foco ser a eficiência no atendimento e não a viabilidade financeira.

Se a aquisição de educação básica pode ser entendida como a condição essencial para a formação de um indivíduo participativo em uma sociedade democrática e o meio mais acessível e seguro para a manutenção e melhoria do nível de vida da população, é fundamental a verificação e o acompanhamento de *como* e a *que tipo* de educação básica o cidadão brasileiro está tendo acesso, ou seja, é preciso avaliar. (PESTANA, 2009, p. 56).

Segundo Arretche (2009), a avaliação é apenas uma das etapas de uma política, que pode ser feita em termos de efetividade, eficácia e eficiência. A avaliação da eficiência surgiu da necessidade de melhorar os resultados sem aumentar os gastos e ganhou importância devido à escassez dos recursos públicos. “Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública” (SOUZA, 2006, p. 34), buscando uma melhor utilização dos recursos disponíveis.

Na década de 1990, o crescimento da prática de avaliações universais com resultados divulgados por unidade de ensino é observado em todo o mundo. Isso se dá no contexto de uma maior participação por parte da sociedade nas políticas públicas e objetivava mobilizar os diferentes agentes sociais em prol de melhorias na educação, além de tornar diretores, professores, dirigentes do sistema de ensino e a própria sociedade (especialmente pais e alunos) corresponsáveis pelo desempenho dos estudantes (accountability). A prática de accountability é defensável em qualquer sistema de ensino, e em um sistema descentralizado, como no Brasil, ela ganha um elemento adicional, o de dar parâmetros de comparação da educação oferecida por redes de ensino, estados e municípios. Na ausência de tal mecanismo, existe o risco do isolamento das unidades provedoras de educação pública. Se a comunidade local não tem como comparar a educação recebida com a de outras localidades, parte significativa das potencialidades de um sistema descentralizado é perdida. A avaliação centralizada - com ampla divulgação dos resultados por redes de ensino, estados e municípios - é um elemento que dá maior coerência ao sistema brasileiro de educação básica. (FERNANDES, 2016, p. 102).

Além de permitir a correção e o aperfeiçoamento de uma política, as avaliações contribuem para garantir uma gestão de qualidade e para responsabilizar os governantes, principalmente por meio do processo eleitoral, que, no Brasil, exerce grande influência (CENEVIVA; FARAH, 2012). Por esse motivo, elas devem ser bem elaboradas, para refletir a realidade da melhor forma possível - evitando julgamentos errôneos e servindo como prestação de contas à população (ARRETCHE, 2009).

Araújo e Luzio (2005) indicam que, ao instituir o IDEB, o MEC assume uma lógica liberal que transfere para a gestão escolar princípios da gestão empresarial, responsabilizando professores e valorizando a meritocracia.

Por isso concluo que o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados. (ARAÚJO; LUZIO, 2005, p. 27).

Freitas (2007, p. 980) adverte que as avaliações “[...] devem ser instrumentos de monitoramento de tendências e não instrumentos de pressão”. Mais do que classificar o sucesso ou o fracasso nas avaliações, elas devem servir de mecanismo de controle das ações do poder público, seja para garantir a qualidade dos serviços prestados, seja para responsabilizar os governantes por meio do processo eleitoral (CENEVIVA; FARAH, 2012).

As principais vantagens do modelo descentralizado adotado no Brasil estão fundadas nos argumentos de proximidade entre o poder decisório e a população local, o que, em princípio, aumentaria a qualidade do serviço prestado, reduziria as assimetrias de informações e diminuiria a corrupção (GALIANI; GERTLER; SCHARGRODSKY, 2008).

De fato, os resultados do IDEB podem ser percebidos nos municípios brasileiros que, em sua maioria, são pequenas cidades que endossam ou repudiam o chefe do poder executivo municipal por meio do processo eleitoral. Além de instrumentalizar a população sobre a qualidade das escolas, o IDEB permite que a população se mantenha melhor informada sobre suas escolhas educacionais.

3.1 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O avanço dos novos modelos de gestão implementados na década de 1990 alcançou também a gestão pública, em que pese o esforço do Governo Federal em alinhar as políticas educacionais a essa nova forma de gestão, preocupadas com a eficiência dos gastos e com a produtividade, seguindo a lógica capitalista. “A educação brasileira, [...] tem sido marcada pelas tendências liberais, nas suas formas ora conservadora, ora renovada” (LIBÂNEO, 2006, p. 21). Libâneo (2006) alerta que essas tendências se manifestam em sala de aula e, mesmo que muitos professores não tenham consciência disso, essa lógica acaba se materializando por práticas escolares.

Ao conceber os municípios como entes federados autônomos, a CF/88 fortalece o processo de descentralização e faz com que estes também precisem responder às novas demandas, demonstrando resultados. Como apontam Barretto Neto e Menezes (2011, p. 6), os municípios também passaram a “[...] atender aos reclames mercadológicos enfatizando a produtividade, a eficiência e a qualidade total”.

A LDB ampliou o discurso descentralizador ao estimular a municipalização do ensino. Apesar desses avanços, [...] “na organização da educação brasileira, (a LDB/96) não deixou de estar a serviço dos propósitos estabelecidos pelas regras da administração gerencial e da concepção política e econômica em voga naquele momento” (BARRETTO NETO; MENEZES, 2011, p. 8).

A implantação do IDEB é parte fundamental dessa nova forma de gestão pois, a partir da criação desse índice, foi possível estabelecer metas para curto, médio e longo prazos. O IDEB possibilitou o acompanhamento dos resultados das políticas, por outro lado, acabou estimulando a competição e o foco nos resultados. Saviani (2007, p. 1253) traduziu essa lógica como “pedagogia dos resultados”, na qual os instrumentos de avaliação fazem com que os processos se adéquem às demandas estipuladas pelo mercado.

Todo esse esforço em elevar o nível educacional se dá pela necessidade de responder às demandas de mão de obra qualificada. Com a sofisticação cada vez maior dos processos de produção, os trabalhadores precisam ter conhecimentos mais refinados. “Com isso, a educação no mundo contemporâneo, destaca-se e passa a ser essencial para o homem moderno que busca um emprego e, nele, sua sobrevivência” (RANGEL, 2016, p. 24).

Um dos fatores primordiais para o desenvolvimento de um país é alcançar um nível educacional que possibilite sua inserção no mercado internacional através de produtos e serviços mais valiosos e sofisticados em tecnologia. O aprimoramento deles se dá por uma mudança na matriz industrial do país.

No tocante às questões da população e de sua qualidade de vida, o Brasil apresenta dados ruins e preocupantes, que colocam em risco, conforme atestaram indicadores de competitividade, sua posição no comércio internacional. Dificuldades para competir e problemas relativos à tecnologia podem ser um grave empecilho para retirar o país de uma posição secundária, ou ainda para agir com base em princípios soberanos na cena internacional. O Brasil precisa investir mais e, neste movimento, priorizar o que gera valor adicionado e possa empregar a população. (CARDOSO JR.; SILVA; MATIJASCIC, 2009, p. 50).

Havia o entendimento de que os países subdesenvolvidos deveriam seguir os mesmos passos que outros trilharam para alcançar o desenvolvimento. No entanto, cada um possui uma trajetória peculiar para romper com o atraso e assumir sua forma mais desenvolvida.

Celso Furtado [...] se contrapôs à simplicidade representada pelos chamados modelos neoclássicos ou keynesianos de manual, destacando que suas pressuposições não levam em consideração as condicionantes históricas e não colocam em evidência, portanto, as especificidades de cada país e de cada formação social. Mais além, segundo Furtado, o subdesenvolvimento não é uma mera etapa do desenvolvimento, mas sim uma formação histórica e social específica, que não vai necessariamente ter como resultado o desenvolvimento. (CARDOSO JR.; SILVA; MATIJASCIC, 2009, p. 12).

Nesse sentido, a forma de inserção de cada país no mercado internacional reflete as estratégias de desenvolvimento que adotaram. Alguns aspectos diferenciam os países desenvolvidos dos subdesenvolvidos e dos em desenvolvimento. Não existe um fator exclusivo que explique essa diferença, não é um aspecto ou atuação numa área específica que os diferencia, mas, sim, uma variedade de condições.

Um maior percentual de produtos e bens manufaturados na pauta de exportações é uma das características dos países desenvolvidos. A quantidade de patentes solicitadas é reflexo dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Na área educacional, o percentual de alfabetização da população e de conclusão dos níveis educacionais também são indicadores relevantes.

“O momento histórico em que se encontra a competição global por poder e dinheiro, associado às condições políticas internas de um país [...] mostram como é complexo o caminho para o desenvolvimento” (CARDOSO JR.; SILVA; MATIJASCIC, 2009, p. 513). Em todo o caso, uma característica-chave demonstrada nas experiências bem-sucedidas de desenvolvimento é que cada país seguiu seu próprio caminho, não se prendendo a doutrinas ou modelos. Assim, espera-se que cada um desenvolva suas estratégias particulares conforme realidade própria, baseadas nas evidências exitosas já comprovadas.

3.2 INDICADORES EDUCACIONAIS INTERNACIONAIS E A POSIÇÃO DO BRASIL FRENTE AOS DEMAIS PAÍSES

A área educacional possui dados e indicadores que possibilitam verificar aspectos da realidade e avaliar sua evolução histórica. O Censo Escolar produz, anualmente, dados preciosos sobre a educação no Brasil e possibilita a criação e manutenção de vários indicadores nacionais e internacionais.

Os principais indicadores internacionais que abrangem a área educacional são o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) e o Índice de

Desenvolvimento Humano (IDH), contudo, possuem enfoques e metodologias diferentes. Enquanto o PISA é uma avaliação amostral sobre a aprendizagem dos estudantes, o IDH é um índice que, em sua composição, possui dados censitários sobre Educação, Longevidade e Renda de determinada localidade.

3.2.1 O Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (IDH)

O IDH foi desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU) mediante o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O índice foi criado em 1990 a partir do trabalho de dois economistas, o paquistanês Mahbub ul Haq e o indiano Amartya Sen, com o objetivo de “[...] oferecer um indicador de mensuração do desenvolvimento que fosse um contraponto à utilização do Produto Interno Bruto (PIB). Com o propósito de ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano” (RANGEL, 2016, p. 47).

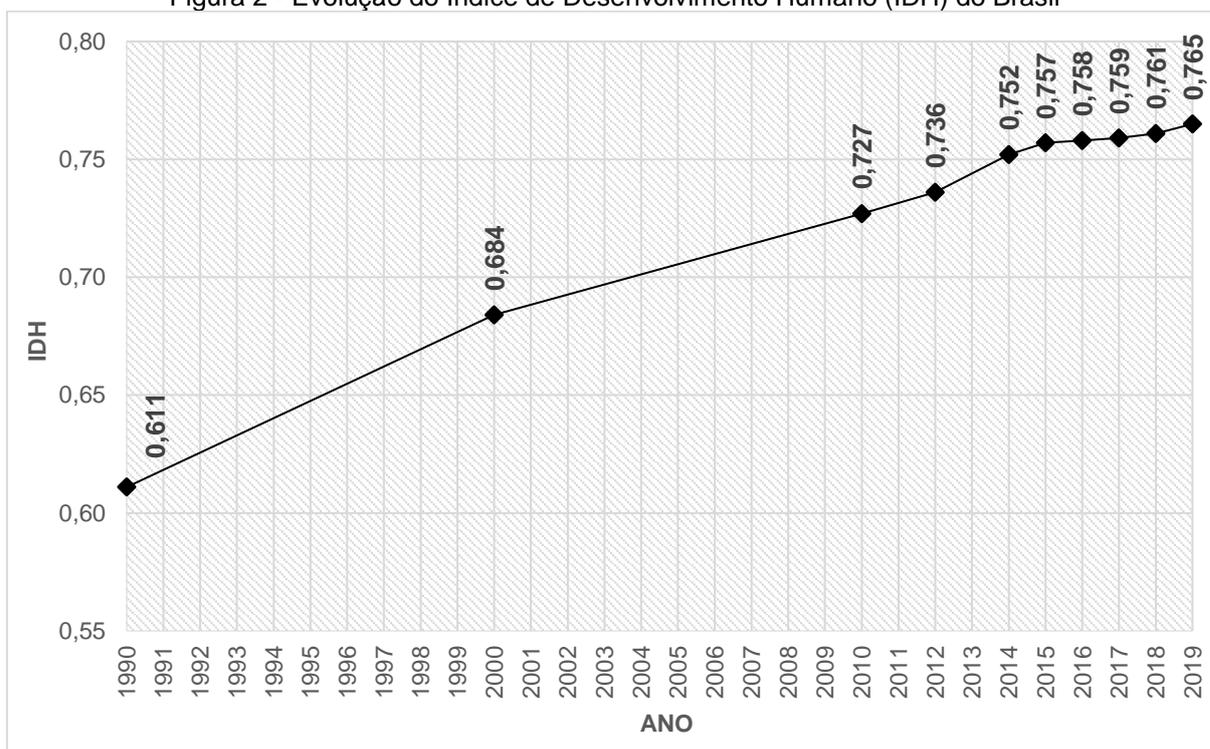
Esse índice é uma medida comparativa usada para classificar os países de acordo com seu grau de desenvolvimento humano. O IDH agrupa variáveis de três pilares distintos, compreendendo que a “[...] qualidade da agência humana é reforçada através de uma melhor educação, de melhores condições de saúde e de um nível de vida superior, ou seja, das dimensões que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano” (PNUD, 2020, p. 41).

Ao conjugar variáveis como educação e saúde àquelas de renda, foi possível consolidar a ideia de que o desenvolvimento, se puder ser aferido via indicadores, não depende apenas do produto interno bruto (PIB), mas sim de um conjunto mais complexo de variáveis que, claramente, não se resumem apenas ao IDH, conforme aponta o próprio Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao publicar o indicador anual. (CARDOSO JR.; SILVA; MATIJASCIC, 2009, p. 18).

Para calcular cada dimensão avaliada no IDH (Educação, Longevidade e Renda) são selecionados indicadores que, juntos, definem a nota de cada dimensão. O componente Educação, por exemplo, é formado por: percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola; percentual de jovens de 11 a 13 anos nos Anos Finais do fundamental ou com fundamental completo; percentual de jovens de 15 a 17 anos com fundamental completo; percentual de jovens de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo; e percentual de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo (PNUD, 2020).

Na Figura 2, verifica-se a evolução do IDH do Brasil de 1990 a 2019. Dos 189 países e territórios avaliados em 2019, o país ocupa a 84ª colocação, atrás de países da América do Sul e Central, como Chile, Argentina, Panamá, Costa Rica, Cuba, México, Peru e Colômbia (FREIRE, 2020).

Figura 2 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019).

Observa-se, na Figura 2, a dificuldade do Brasil em avançar no IDH: a curva apresenta uma lateralização referente à ínfima variação da nota ao longo dos últimos anos, que vem avançando apenas na casa dos milésimos, saindo de 0,761 em 2018 para 0,765 em 2019 - uma diferença de quatro milésimos. Nos anos anteriores a variação foi ainda menor, chegando a um milésimo em 2016 e 2017.

Esse avanço mínimo fez com que o Brasil caísse cinco posições no *ranking* mundial no ano de 2019, uma vez que outros países avançaram mais e numa velocidade maior, assim, passaram o Brasil e subiram no *ranking*. “É a falta de avanços na educação que está afetando o desempenho do Brasil. O período esperado para que as pessoas fiquem na escola parou em 15,4 anos desde 2016. A média de anos de estudo foi de 7,8 anos em 2018 para 8 anos em 2019” (GLOBO, 2020).

Ainda assim, o Brasil é considerado pelo IDH um país de alto desenvolvimento humano; essa classificação é influenciada principalmente pelos componentes

referentes à Longevidade e à Renda, pois, ao analisar os três componentes que compõem o índice, identifica-se que a nota da variável educacional está estagnada e é a nota mais baixa dentre as três dimensões avaliadas (GLOBO, 2020).

3.2.2 O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, da sigla em inglês para *Programme for International Student Assessment*) é outra forma de avaliar a educação no país, referência na avaliação em larga escala no contexto mundial, aplicada trienalmente “[...] de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países” (PISA, 2019, online). Os dados permitem que o PISA avalie e monitore, ao longo do tempo, o desempenho dos estudantes e dos sistemas educacionais.

A OCDE também desenvolveu o Programa Internacional para Avaliação de Alunos (Pisa), que permite uma avaliação internacional comparada. Com base no desempenho dos alunos na faixa dos 15 anos em provas de leitura, matemática e ciências, o estudo é realizado a cada três anos, por amostragem, e tem como objetivo desenvolver indicadores que avaliem a qualidade da educação nos países-membros da OCDE e em alguns países selecionados. (CARDOSO JR.; SILVA; MATIJASCIC, 2009, p. 39).

O exame coordenado pela OCDE cresce a cada edição, o número de países participantes mais que dobrou entre os anos de 2000 e 2018 (Quadro 2). No ano 2000 foram 32 países participantes e este número subiu a cada triênio. Em 2015, por exemplo, participaram 70 países: 35 países membros da OCDE e 35 parceiros, incluindo o Brasil. Em 2018, esse número subiu para 79 no total (37 membros da OCDE e 42 países parceiros).

Os dados demonstram que mudanças e melhorias no sistema de ensino brasileiro são necessárias, uma vez que o país ainda está longe de alcançar um patamar ideal e compatível com os países da OCDE (PISA, 2019).

Observa-se, no Quadro 2, a evolução do PISA brasileiro ao longo das edições, que se manteve crescente até 2012, caindo alguns pontos em todas as áreas em 2015 e voltando a subir, discretamente, em 2018. No PISA 2012, a média geral ficou em 402 pontos, caindo para 395 em 2015 e voltando a subir em 2018, alcançando 400 pontos - acima da pontuação anterior, mas ainda abaixo do valor encontrado em 2012.

Ou seja, a nota geral encontra-se no mesmo patamar desde 2009, quando houve o último avanço, de fato.

Quadro 2 - Informações do PISA de 2000 a 2018 - Brasil

Área	PISA 2000	PISA 2003	PISA 2006	PISA 2009	PISA 2012	PISA 2015	PISA 2018
Matemática	334	356	370	386	391	377	384
Leitura	396	403	393	412	410	407	413
Ciências	375	390	390	405	405	401	404
Média geral	368	383	384	401	402	395	400
Enfoque disciplinar	Leitura	Matemática	Ciências	Leitura	Matemática	Ciências	Leitura
Países participantes	32	41	57	61	65	70	79
Colocação brasileira	32	40	52	50	57	63	65
Total de inscritos	265.000	250.000	513.000	470.000	510.000	540.000	600.000
Alunos brasileiros	4.893	4.452	9.295	20.127	18.589	23.141	10.691
Escolas brasileiras participantes	250	229	633	950	837	841	597
Primeiro lugar	Finlândia	Finlândia	Finlândia	China (Xangai)	China (Xangai)	Singapura	Pequim, Xangai, Jiangsu e Guangdong (China)

Fonte: PISA (2019).

Os dados indicam uma estagnação nas três áreas avaliadas. O número de alunos e escolas brasileiras participantes manteve-se numa escala ascendente até 2015, caindo consideravelmente em 2018. O número de alunos brasileiros que participaram do exame em 2018 caiu mais de 50% se comparado aos avaliados na edição anterior e a quantidade de escolas que participaram foi 30% menor.

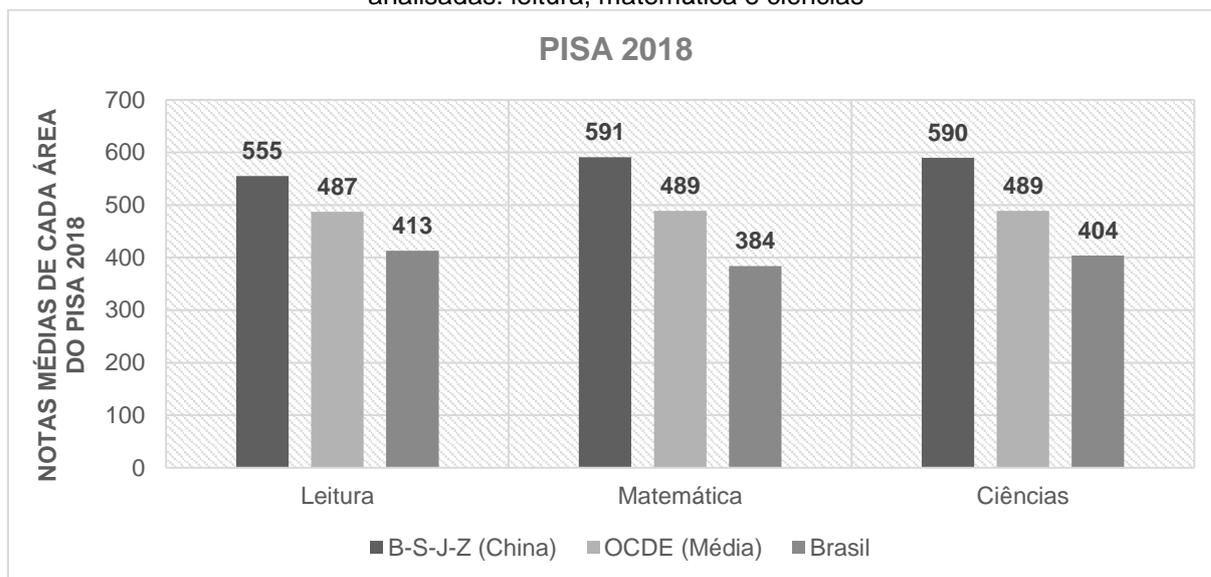
A colocação brasileira não tem apresentado grandes alterações, estando sempre entre os últimos colocados. Em 2018, dos 79 países participantes, o Brasil ficou com a 65ª colocação. Ao comparar as notas brasileiras com as do primeiro colocado (Pequim, Xangai, Jiangsu e Guangdong) e com a média dos países da OCDE, verifica-se quanto o Brasil precisa avançar para alcançar um patamar educacional equivalente à média dos países integrantes dessa organização.

Essa diferença fica evidente na Figura 3, onde coloca-se lado a lado as notas de cada área (Leitura, Matemática e Ciências) obtidas pelo Brasil, pela média dos países integrantes da OCDE e pelo melhor colocado no PISA 2018. Ao comparar

essas notas, constatam-se valores muito distantes uns dos outros, evidenciando a desigualdade educacional entre os países.

As notas brasileiras ficaram próximas a 400, enquanto as notas médias dos países integrantes da OCDE ficaram pouco abaixo de 500 e as do melhor colocado no PISA 2018, acima de 550 em todas as áreas avaliadas e, nas áreas de Matemática e Ciências, próximas de 600.

Figura 3 - PISA 2018 do Brasil, da OCDE (média) e da China (melhor colocado) nas três áreas analisadas: leitura, matemática e ciências



Fonte: PISA (2019).

No PISA 2018, o Brasil alcançou 413 em leitura, 384 em Matemática e 404 em Ciências - notas ainda muito distantes das obtidas pela média dos países integrantes da OCDE que foi de 487 em leitura, 489 em Matemática e 489 em Ciências. A comparação com o primeiro colocado fica ainda mais destoante, já que este obteve 555 em Leitura, 591 em Matemática e 590 em Ciências.

As notas alcançadas pelo Brasil refletem a má qualidade do ensino no país, ainda assim, na América do Sul, a colocação do Brasil está à frente da Colômbia (66ª colocação), da Argentina (71ª colocação) e do Peru (72ª colocação), países sul-americanos participantes do PISA.

3.3 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO

As avaliações em larga escala apontam que a educação brasileira evolui numa velocidade aquém da esperada, sendo possível verificar seus avanços mais recentes pelo IDEB e pelo PISA, que apresentam melhoras, mesmo que ínfimas, ao longo da evolução histórica. Resta reconhecer as dificuldades que ainda existem e enfrentá-las para superar os degraus que ainda faltam para o desenvolvimento da educação no país.

O desenvolvimento de uma região não está exclusivamente ligado ao seu crescimento econômico, muitas vezes, esses termos são utilizados como sinônimos, contudo, não é possível afirmar que apenas uma esfera, nesse caso, a econômica, garanta o desenvolvimento de uma região. Na área educacional ocorre o mesmo. Não podemos expressar com apenas um indicador o que seria qualidade, uma vez que, no termo, estão embutidos vários fatores que, juntos, podem indicar o que seria um serviço qualificado.

[...] há, pelo menos, três grandes momentos do debate sobre a qualidade da educação no Brasil. No início, a qualidade estava vinculada à ampliação do acesso à escola. Superado, em partes, esse desafio, os debates se concentraram na questão do fluxo escolar, principalmente em decorrência dos altos índices de reprovação e de distorção idade-série. Atualmente, o debate está focado nos resultados das aprendizagens dos estudantes aferidas a partir de avaliações em larga escala. Esse movimento do debate sobre a qualidade da educação no Brasil demonstra a historicidade do conceito e aponta a necessidade de tomá-lo em sua evidente complexidade. (GIROTTI, 2019, p. 4).

O Desenvolvimento Humano, ideia de similar complexidade, possui o IDH como índice que busca traduzir o desenvolvimento humano em um único número passível de ser avaliado e comparado; para isso, reúne indicadores de três dimensões distintas (Educação, Longevidade e Renda) que são relevantes para explicar seu conceito. Em cada dimensão, são trabalhados indicadores apropriados para que, ao agrupá-los, seja produzido um índice que expresse, mesmo com limitações, um valor confiável.

Assim, os conceitos de “desenvolvimento” e “qualidade” não se explicam com apenas um indicador ou poucas variáveis. É necessário que sejam envolvidos vários aspectos ligados a esses conceitos para que reflitam o que pretendem. Além dos vários fatores que devem ser considerados, existem ainda as várias escalas

compreendidas nos complexos processos do que seria pertinente para elevar a qualidade educacional.

Gomes (2005) estabelece que existem várias camadas relevantes em cada estrutura para verificar a qualidade educacional. Ao alcançar cada estrutura, as várias camadas ainda devem ser consideradas. Em “[...] cada escola, pode haver diferenças no processo de ensino aprendizagem conforme, entre outros aspectos, a composição das turmas, a alocação dos professores e de recursos e, ainda, os processos educativos no âmbito de cada sala de aula” (GOMES, 2005, p. 300).

Entende-se que qualidade é um conceito dinâmico, sendo assim, não possui uma única definição. “Varia conforme o país, região, cultura, o período histórico, além de outros fatores” (RANGEL, 2016, p. 17). Segundo Oliveira e Araujo (2005, p. 7), existem vários significados para o termo qualidade:

Qualidade é uma palavra polissêmica, ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas. Em termos genéricos, o conceito de qualidade vem sendo bastante utilizado no processo produtivo. Temos discursos que evocam a qualidade total e a necessidade de melhoria da qualidade para aumentar a competitividade do produto brasileiro. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 7).

Quadros (2008) traz a concepção do MEC - publicada no documento *Indicadores da qualidade na educação* - sobre o que seria qualidade na educação básica. Segundo o documento, um maior número de pessoas concorda que “uma escola de qualidade é aquela em que os alunos aprendem coisas essenciais para seu dia-a-dia, para sua vida, como ler, escrever, resolver problemas matemáticos, conviver com as demais pessoas, respeitar regras, trabalhar em grupo” (QUADROS, 2008, p. 39). Habilidades úteis no dia a dia de qualquer pessoa, inclusive para exercer com plenitude sua cidadania. Ele conclui afirmando que o conceito de qualidade deriva da vivência de cada um e que “[...] não existe um modelo ou uma receita única que sirva para as diferentes realidades e necessidades” (QUADROS, 2008, p. 39).

O PNE 2014-2024 vincula a fomentação da qualidade da educação básica à melhoria do fluxo e da aprendizagem (Meta 7,0), relacionando o avanço da educação básica ao alcance das metas estabelecidas no IDEB, o qual, de forma geral, responde ao que se propôs, que seria estabelecer um índice que mensurasse a aprendizagem dos estudantes e, ao mesmo tempo, valorizasse o fluxo escolar.

Não se pode descartar, assim, a possibilidade de as escolas e/ou redes de ensino adotarem medidas que melhorem o fluxo e piorem o desempenho nos exames padronizados e vice-versa. Nesse caso, se a cobrança for restringida aos indicadores de fluxo, ela pode incentivar os professores, diretores e gestores a adotarem medidas que impliquem redução no desempenho médio dos estudantes nos testes padronizados, como, por exemplo, reduzir o padrão de aprovação. Por outro lado, se a cobrança for apenas sobre o resultado dos alunos nos exames, o incentivo é o oposto, como, por exemplo, elevar o padrão de aprovação. Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Mas um sistema em que os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 48).

A concepção do IDEB buscou ferramentas que pudessem avaliar a educação básica “tanto para efeitos de monitoramento quanto para *accountability*” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 47), para isso, combinou dados de desempenho dos estudantes nos exames padronizados com informações sobre o fluxo escolar. Essas medidas são fundamentais para mensurar o aperfeiçoamento do campo educacional e não são independentes entre si. Espera-se que uma dimensão influencie positivamente na outra, ou seja, que ao evoluir os indicadores de aprendizagem, que as taxas de aprovação também progridam - refletindo uma educação de qualidade superior.

Muitas são as avaliações, índices, indicadores que tentam traduzir esse conceito abstrato (qualidade) em formas mais objetivas. Para todos existem críticas, mas sua utilidade para a sociedade em geral é indiscutível. Índices, indicadores, nunca traduzirão todas as variáveis, nunca serão um diagnóstico completo, tendo em vista todos os fatores possíveis e a complexidade da vida humana na atualidade. Eles apenas apontam, indicam e, com isso, permitem algumas respostas, retratam um fragmento da realidade possibilitando a comparação e, com ela, aprender ações exitosas. (RANGEL, 2016, p. 42).

A busca por melhores e mais efetivas práticas pedagógicas é que vai permitir aos jovens aprender o que precisam para uma vida mais digna e capaz de resolver não só as questões das provas padronizadas, mas também mobilizar conhecimentos em situações reais.

Considera-se a qualidade como grande desafio da educação brasileira e, ainda que sejam reconhecidas as limitações do IDEB, ele é o índice oficial responsável por avaliar a educação básica no Brasil; sua importância comparativa e histórica é indiscutível.

3.4 COMPOSIÇÃO, CÁLCULO, NOTAS E METAS DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

O IDEB foi criado em 2007 pelo Governo Federal via Ministério da Educação (MEC). Esse índice exerce um papel importante na política educacional brasileira; por ele, é aferido o cumprimento das metas estipuladas no PNE 2014-2024 (INEP, 2021c).

O IDEB foi regularizado, inicialmente, pelo Decreto n.º 6.094/2007, também conhecido como Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação ou PDE, que definiu o IDEB como sendo “o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao compromisso” (BRASIL, 2007, online). A partir desse plano, o IDEB foi oficializado como índice para medir a eficácia dos municípios que aderissem ao PDE, que tinha um prazo de 15 anos para ser concluído, mas foi descontinuado antes desse período.

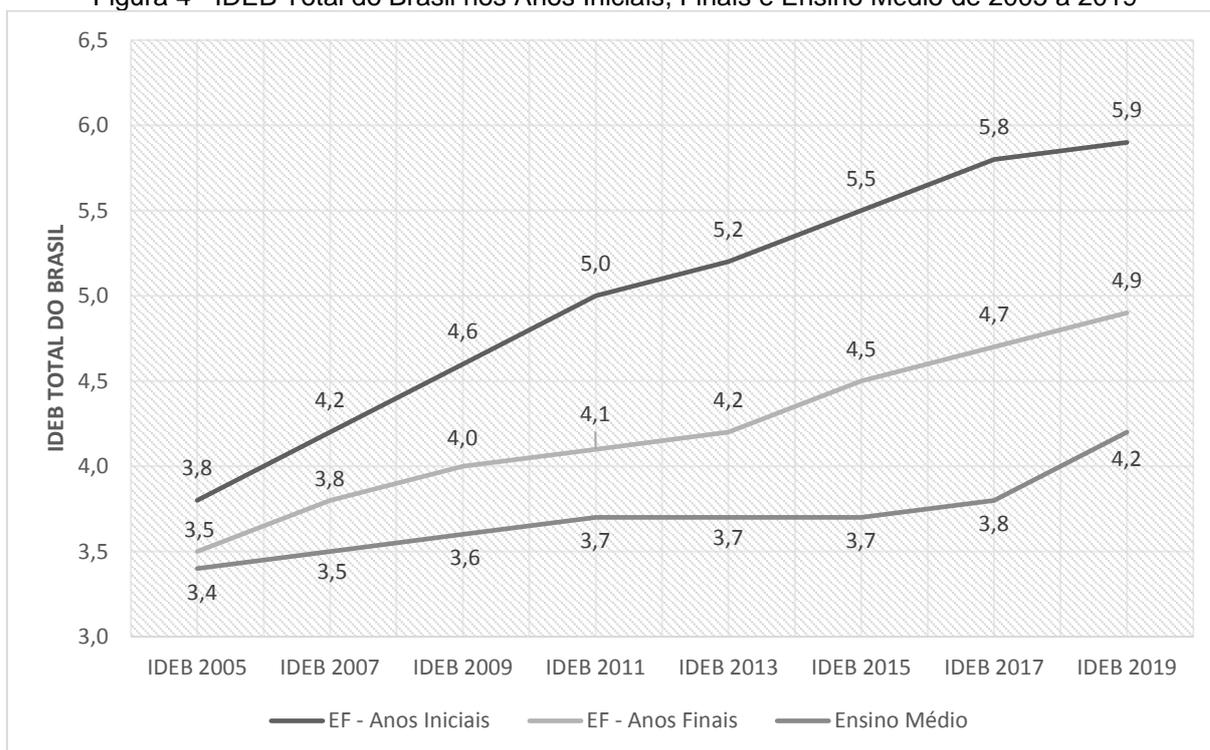
Em 2014, foi promulgada a Lei n.º 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024. Este plano estabeleceu metas e estratégias para a melhoria da educação no país e estipulou o IDEB como índice responsável por averiguar em que nível as metas e estratégias estão sendo cumpridas (BRASIL, 2014).

Além das questões legais, é relevante ressaltar que a educação básica é a base para os demais níveis escolares. A continuidade dos estudos e a verticalização do ensino para o nível superior dependem diretamente da qualidade ofertada na educação básica, que hoje compreende desde a Educação Infantil até a conclusão do Ensino Médio (MENEZES; SANTOS, 2001).

A criação do IDEB é parte da estratégia do país para alcançar o mesmo nível educacional dos países integrantes da OCDE, porém os desafios geográficos e históricos brasileiros não são compatíveis com a realidade encontrada na maioria dos países integrantes dessa organização.

Ao longo dos anos, é possível observar avanços na área educacional (Figura 4). Ao verificar a evolução histórica do IDEB do Brasil no Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) e Ensino Médio no gráfico, é perceptível o aumento do índice ao longo dos IDEBs, que manteve os valores e as linhas em escala crescente desde 2005 (INEP, 2021d).

Figura 4 - IDEB Total do Brasil nos Anos Iniciais, Finais e Ensino Médio de 2005 a 2019



Fonte: INEP (2021d).

Na Figura 4, é possível observar que as linhas que representam cada nível de escolaridade não se cruzam e encontram-se em alturas diferentes no gráfico. Considerando que todas as notas variam de zero a dez, que os Anos Iniciais são pré-requisitos para cursar os Anos Finais e a conclusão do Ensino Fundamental é obrigatória para se matricular no Ensino Médio, entende-se que o atraso apresentado nos níveis iniciais é transportado para os demais níveis, dificultando o avanço das notas nos níveis escolares mais altos.

Os déficits apresentados nos indicadores de aprendizagem e aprovação que compõem o IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental são carregados para os demais níveis. Esse fato explica parte dos motivos pelos quais as notas não atingem patamares similares nos diferentes segmentos avaliados pelo IDEB. A dificuldade em alcançar notas maiores à medida em que se aumenta o nível escolar fica evidente na Figura 4 quando a linha que representa o IDEB dos Anos Iniciais se mantém sempre acima dos Anos Finais do Ensino Fundamental; e, da mesma forma, a linha do Ensino Médio encontra-se sempre abaixo da linha dos Anos Finais do Ensino Fundamental.

3.4.1 Composição do IDEB

O IDEB expressa alguns dos resultados mais importantes da área educacional: aprendizagem e aprovação (fluxo escolar). Esse índice agrega os resultados do desempenho dos estudantes no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) com a taxa de aprovação, ou seja, combinam as notas dos alunos na avaliação com os dados dos alunos que passaram de ano.

Os valores do IDEB variam de 0 a 10 e quanto mais próximo de dez, maior é o desenvolvimento da educação básica. O cálculo é feito separadamente para os Anos Iniciais (1º ao 5º ano) e Anos Finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Sua fórmula é a seguinte:

IDEB $j_i = N_{ji} P_{ji}$; $0 \leq N_{ji} \leq 10$; $0 \leq P_{ji} \leq 1$ e $0 \leq IDEB_{ji} \leq 10$; em que, j = unidade escolar; i = ano do exame (SAEB e Prova Brasil) e do Censo Escolar; N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino; P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j . (INEP, 2021f, p. 2).

O Censo Escolar tem papel fundamental nessa conta, uma vez que fornece os dados de aprovação para o cálculo do índice. As médias das avaliações são fornecidas pelo SAEB.

O Indicador de Rendimento (P) ou taxa de rendimento, também é denominado como taxa de aprovação, fluxo, fluxo escolar ou, simplesmente, aprovação. Esse indicador é calculado a partir dos dados de aprovação de cada etapa do Ensino Fundamental (Anos Iniciais e finais). Para cada etapa, é calculada a média harmônica das taxas de aprovação para se obter o Indicador de Rendimento (P). Quando P é igual a 1, a taxa de aprovação é de 100% em todos os anos escolares do segmento avaliado (INEP, 2021f).

A aprendizagem, intitulada Nota Média Padronizada (N) ou Média de Proficiência Padronizada, é obtida a partir das notas de língua portuguesa e matemática dos estudantes submetidos à determinada edição do exame, que é realizado ao final de cada etapa educacional, ou seja, no 5º ano para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, no 9º ano para os Anos Finais do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio para os alunos concluintes dessa etapa. Assim, a proficiência média é padronizada para obter um valor entre 0 e 10, para que, ao ser multiplicado

pelo Indicador de Rendimento (P), que varia de 0 a 1, resulte no IDEB que também está compreendido num valor entre 0 e 10 ($0 \leq \text{IDEB} \leq 10$) (INEP, 2021f).

Esse índice é importante condutor de política pública tanto em âmbito nacional como nos estados, municípios e escolas. O IDEB possibilita um diagnóstico da educação básica e projeta metas intermediárias para promover a progressão dos indicadores que o compõem. Dessa forma, promove uma prestação de contas à sociedade, demonstrando como está a qualidade da educação em cada escola, além de servir de instrumento para o MEC promover apoio técnico e financeiro (INEP, 2021b).

A combinação dos dados de aprovação e aprendizagem foi feita com o intuito de eliminar as reprovações improdutivas. Buscou-se “[...] coibir tanto a reprovação indiscriminada quanto a prática de aprovar alunos que nada aprenderam” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 6). Segundo Freitas (2007), essa combinação de indicadores poderia promover uma espécie de aprovação automática, dificultando o avanço da aprendizagem e, conseqüentemente, do índice.

A redução dos índices de reprovação é necessária, mas não é suficiente. Mais ainda, dada a composição do IDEB, ele poderá estimular no curto prazo a liberação do fluxo para reduzir a reprovação, regularizando o tempo de permanência do aluno na escola e aumentando o valor do IDEB, sem que isso necessariamente signifique aumento do desempenho do aluno. (FREITAS, 2007, p. 980).

Ao combinar a taxa de aprovação com as notas de língua portuguesa e matemática, buscou-se construir um indicador de fácil compreensão. No entanto, essa união num mesmo índice, como no caso do IDEB, poderia criar uma mensagem ambígua, uma vez que IDEBs iguais podem significar realidades distintas (IDADOS, 2015). Duas escolas que possuem um mesmo IDEB, pressupõem oferecer uma qualidade educacional equivalente, no entanto, podem possuir indicadores de aprendizagem e aprovação completamente diferentes.

Caso um município dedique-se a elevar apenas a taxa de aprovação, conseguiria aumentar sua nota no IDEB, porém o aumento no índice não configuraria uma real melhoria da área educacional caso os alunos tenham sido aprovados sem terem aprendido. Os reflexos dessa estratégia são maléficos em vários níveis, a começar pelo direito de aprender de cada indivíduo e as conseqüências para o IDEB

do município seriam mensuradas já na próxima avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Ao agrupar mais de uma variável para retratar a qualidade com maior abrangência, o IDEB acaba promovendo, em alguns casos, uma distorção da realidade. Assim, esse índice é importante ferramenta para análises iniciais e para uma prestação de contas à sociedade, mas para se compreender o contexto educacional estudado e os avanços na área é preciso mais que apenas um índice, é necessário que se verifique uma série de outras variáveis.

3.4.2 Cálculo das Metas do IDEB e a criação do novo IDEB

As metas estabelecidas pelo IDEB têm o objetivo de fazer com que o Brasil alcance uma média 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência. O país sairia de uma nota 3,8, em 2005, para uma equivalente à média dos estudantes dos países desenvolvidos (INEP, 2021b).

As metas intermediárias para o IDEB em todas as esferas foram calculadas pelo INEP no âmbito do programa de metas fixadas pelo Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica. A lógica é a de que para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional. (INEP, 2021b, online).

As metas do IDEB foram baseadas nas notas dos países melhor avaliados no PISA. “A definição de um IDEB nacional igual a 6,0 teve como referência a qualidade dos sistemas em países da OCDE” (INEP, 2021b, online). O esforço em conjunto de cada escola é essencial para que o país atinja a média almejada ao final do período definido.

A fixação da média seis a ser alcançada considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando se aplica a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 mais bem colocados do mundo. (MEC, 2021e, online).

A metodologia utilizada para definir as metas considerou que a trajetória do IDEB seguiria uma função logística. Dessa forma, calculou-se o esforço necessário

para atingir a nota 6,0 em 2021, partindo da nota aferida em 2005 (FERNANDES, 2016).

Vale ressaltar que atingir as metas programadas pelo IDEB não significa, necessariamente, atingir um nível ideal de qualidade. A nota 6,0 seria essa referência para distinguir o que seria um nível educacional compatível com o de países desenvolvidos.

As últimas metas estipuladas são para o IDEB 2021, uma vez que a criação do índice se deu em 2007 com a finalidade de mensurar o cumprimento do PDE, que tinha validade de 15 anos. Com isso, as metas foram projetadas para os próximos 15 anos, isto é, até o ano de 2022, quando é divulgado o IDEB 2021.

[...] A divulgação dos resultados do Ideb usualmente ocorre de forma conjunta com a divulgação dos resultados finais do Saeb e, assim, conforme portaria dessa avaliação referente ao ano de 2021 [...] a divulgação está prevista para o dia 16/09/2022 (data final da aplicação dos instrumentos, 10/12/2021, mais 190 dias até a divulgação dos resultados preliminares, mais 90 dias para a divulgação dos resultados finais). De todo modo é importante acompanhar os resultados do grupo de trabalho instituído pela portaria nº 828 de 20 de outubro de 2021 [...] que teve prazo estendido pela portaria nº 918 de 19 de novembro de 2021 [...], já que este grupo tem a finalidade de apresentar proposta quanto à disponibilização dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb no exercício do ano de 2021 (BRASIL, 2022b, online).

Ao longo dos anos o PDE (que iria de 2007 a 2022) foi descontinuado e o PNE 2014-2024 aprovado, mantendo o IDEB como indicador responsável pela mensuração das metas desse novo plano também. Essa situação causou um lapso temporal entre o IDEB e o PNE, uma vez que as metas do IDEB estão estipuladas até o ano de 2021 e o PNE tem vigência até 2024.

Em resposta à manifestação encaminhada em 10 de fevereiro de 2022 por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), o INEP respondeu que um novo IDEB e novas metas serão estabelecidos e que as “metas que foram previstas até 2021 prosseguirão até o final do PNE (2024), conforme previsto em sua Meta 07” (BRASIL, 2022a, online).

As metas do Ideb foram fixadas no âmbito do Compromisso Todos pela Educação de 2007. Tais metas foram traçadas até o bicentenário da Independência do Brasil (2022) utilizando como referência as médias de desempenho educacional dos países da OCDE. O Ideb está neste momento sendo revisado e será a partir do novo Ideb que as novas metas serão traçadas. Este é um processo em andamento. (BRASIL, 2022c, online).

O INEP, apesar de responder às manifestações informando a criação de um novo IDEB e metas, ainda não se pronunciou publicamente a respeito do assunto. O PNE 2014-2024 continua apresentando um intervalo descoberto pelo IDEB, uma vez que as últimas metas estabelecidas são para o ano de 2021 e o PNE está em vigor até 2024. Assim, o IDEB não contempla uma cobertura completa do PNE que vai até 2024, apesar deste ser o indicador responsável por aferir o cumprimento do referido plano.

3.4.3 O IDEB Nacional dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental

Os Anos Iniciais (Tabela 4) são constituídos pelos cinco primeiros anos escolares do Ensino Fundamental e compreendem a faixa etária dos 6 aos 10 anos. O IDEB total dos Anos Iniciais, em 2005, estava em 3,8, avançando mais de dois pontos até 2019, chegando à nota 5,9. Essa nota é uma combinação dos resultados das redes públicas e privadas de todos os municípios brasileiros avaliados.

Tabela 4 - IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Metas para o BRASIL de 2005 a 2019

	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	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
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA																
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	6.1	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	5.7	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	7.1	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	5.7	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

* Os resultados marcados em cinza referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: INEP (2021d).

Desde sua criação, todas as metas foram alcançadas, à exceção da rede privada, que não as atinge desde 2011. Verifica-se, porém, que, apesar de não cumprir as metas, as notas da rede privada são as maiores, estando acima de 7,0 desde 2017, uma nota compatível com a qualidade educacional dos países integrantes da OCDE. As dependências administrativas municipais e estaduais têm conseguido atingir as metas propostas, inclusive a meta nacional total.

Assim como o IDEB, a evolução dos dados de aprovação e aprendizagem, ao longo dos anos, estão numa escala crescente. O progresso da aprendizagem se deu

de forma mais lenta do que o da taxa de aprovação, que apresentou um crescimento maior no período. “Os dados aqui apresentados mostram avanços inegáveis no desempenho, especialmente nas séries iniciais. No entanto, estes estão muito aquém do possível, desejável e necessário” (IDADOS, 2015, p. 19).

Considerando que seis seria uma nota compatível com a de países desenvolvidos, esta poderia ser um parâmetro mínimo de qualidade. Na Tabela 4, as redes públicas e municipais encontram-se ainda com notas abaixo de 6,0. A nota da rede privada encontra-se em 7,1, muito acima das demais, sendo a principal responsável por elevar a média nacional.

Vale ressaltar que a rede privada é a que possui menor quantidade de matrículas, se comparada as redes municipais e estaduais. Ou seja, pode-se dizer que uma minoria possui um ensino qualificado, equiparado ao de países desenvolvidos.

3.4.4 O IDEB Nacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental

O IDEB dos Anos Finais (Tabela 5), demonstra um cenário mais desafiador do que o apresentado nos Anos Iniciais, pois, apesar de crescente, possui notas menores e avançou menos, não atingindo as metas estipuladas desde o ano de 2013.

Esta etapa de ensino, que compreende do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, progrediu de uma nota 3,5, em 2005, para 4,9, em 2019, um aumento de 1,4 pontos no período. Apesar da melhoria, a meta 5,2 não foi atingida, dificultando ainda mais o cumprimento da meta final de 5,5 no IDEB 2021.

Tabela 5 - IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Metas para o BRASIL de 2005 a 2019

	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	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
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA																
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	4.7	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	4.5	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	4.6	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

* Os resultados marcados em cinza referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: INEP (2021d).

As notas do IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental são menores do que as notas dos Anos Iniciais; os resultados dos Anos Finais aumentaram menos do que nos Anos Iniciais e enquanto os Anos Iniciais alcançaram as metas projetadas até 2019, os Anos Finais não as atingem desde 2013. Tudo isso demonstra uma maior dificuldade em obter melhores resultados nas séries/anos mais avançados.

Assim como nos Anos Iniciais, a rede municipal apresenta os piores índices dentre as dependências administrativas. Da mesma forma, a rede privada tem as maiores notas e revela maior obstáculo para cumprir as metas, mesmo com uma nota acima de 6,0 desde 2015, não atingiu a meta 7,1 – estabelecida para 2019. As dependências administrativas estaduais, municipais e públicas não alcançam as metas desde 2013, enquanto a rede privada não as atinge desde 2009.

3.4.5 O IDEB Nacional do Ensino Médio

O Ensino Médio, etapa posterior ao Ensino Fundamental e última da educação básica, tem a duração de 3 anos e também é avaliado pelo IDEB (Tabela 6). O IDEB 2005 desta etapa de ensino estava em 3,4 e chegou a 4,2 em 2019, um avanço de 8 décimos em 14 anos, valores inferiores aos necessários para atingir a meta 5,0 e ainda distante da nota 6,0 - valor considerado referência para uma educação de qualidade.

Nas últimas quatro edições, nenhuma das dependências administrativas atingiu as metas, e a rede privada apresenta essa mesma dificuldade há mais tempo (desde 2009), apesar de possuir as maiores notas e já ter atingido a média 6,0 em 2019.

Tabela 6 - IDEB do Ensino Médio e Metas para o BRASIL de 2005 a 2019

	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	4.2	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA																
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

* Os resultados marcados em cinza referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: INEP (2021d).

A maioria das matrículas do Ensino Médio são da rede estadual (84,1%). Existe uma quantidade muito pequena de matrículas municipais no Ensino Médio, apenas

0,5% (INEP, 2020a), por esse motivo a dependência administrativa municipal não é avaliada nesta etapa de ensino. Pela mesma razão, as notas das redes pública e estadual possuem valores pariformes.

Ao analisar as Tabelas 4, 5 e 6, verifica-se a progressão das notas a cada biênio, contudo, não atingir os alvos intermediários torna o cumprimento do objetivo final, que seria alcançar uma nota 6,0 em 2022, cada vez mais difícil. Não alcançar as metas projetadas para cada biênio demonstra que o processo tem evoluído numa velocidade abaixo da planejada, especialmente nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio - etapas que não estão atingindo as metas há alguns biênios.

3.5 ANÁLISE DOS IDEBs DAS 100 MELHORES REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO PAÍS NO IDEB 2019

As notas do IDEB 2019 foram divulgadas em 15 de setembro de 2020. Com a finalidade de observar o comportamento dos componentes do IDEB, o presente trabalho utilizou-se da elaboração de um *ranking* com os 100 municípios melhores colocados no IDEB 2019 (na dependência administrativa municipal).

A análise dos dados desses 100 municípios encontra-se no Apêndice A e busca entender se num cenário mais favorável, ou seja, se dentre os melhores colocados é possível aumentar as notas e as taxas de aprovação simultaneamente. Pretende-se verificar também qual seria o limite possível de elevação da taxa de aprovação para que as notas continuem evoluindo. Essas informações são basilares para estabelecer parâmetros razoáveis para a pesquisa.

Todos os municípios selecionados atingiram as metas projetadas no índice e encontram-se com notas superiores a 6,0 - tendo o primeiro colocado alcançado a nota 9,4. Os dois primeiros colocados são municípios do Estado do Ceará, que possui ainda mais 4 municípios dentre os 10 primeiros. Em especial, destaca-se o município de Sobral, que ficou com a primeira colocação por dois anos consecutivos (IDEB 2015 e IDEB 2017) e continuou, no IDEB 2019, entre os 10 mais bem colocados com a nota 8,4 (nona posição no *ranking*).

As 100 melhores redes municipais de ensino no IDEB 2019 foram classificadas a partir dos dados disponibilizados pelo INEP com os IDEBs de todos os municípios brasileiros - Anos Iniciais do Ensino Fundamental - com filtro para selecionar apenas

a dependência administrativa municipal. O arquivo foi tratado em 20 de junho de 2021 e estava disponível no formato de Planilha do *Microsoft Excel* (.xlsx). O arquivo “divulgacao_anos_iniciais_municipios_2019.xlsx”, após descompactação, ficou com 49.152 bytes de dados (INEP, 2021d).

Os municípios brasileiros foram listados a partir do IDEB 2019 (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal) para observar o comportamento dos indicadores que compõem os IDEBs desses 100 melhores colocados, a saber: Indicador de Rendimento (P) e Nota Média Padronizada (N).

Num primeiro momento, destaca-se a presença elevada de municípios de quatro estados; são eles: São Paulo, Ceará, Paraná e Minas Gerais. Esses estados somam 75% dos municípios dentre os 100 melhores colocados (Figura 5).

Figura 5 - Os 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal) agrupados por estado



Fonte: INEP (2021d).

A Região Sul é a única que está representada por seus três estados com municípios entre os 100 melhores. A Região Norte não apresenta municípios nesse grupo. O mesmo ocorre com os demais 15 estados brasileiros não mencionados na Figura 5: nenhum município encontra-se entre os mais bem colocados. Dos 27, apenas 12 estados possuem municípios entre os 100 mais bem colocados. Essas diferenças apontam a diversidade de realidades encontradas no Brasil, que se refletem também na área educacional.

Na Tabela 7, apresenta-se a média das notas desses municípios, tanto as notas médias totais quanto as de português e matemática, separadamente.

Tabela 7 - Média de Aumento das Notas dos 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal

IDEB	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Média das Notas Padronizadas (N)	4,82	5,13	5,75	6,22	6,52	7,11	7,54	7,95
Média das notas de português	178,61	180,74	195,21	207,08	217,46	229,56	246,10	255,28
Média das notas de matemática	188,95	203,45	221,89	235,48	241,37	238,37	267,31	280,01

Fonte: INEP (2021d).

Observa-se que a média das Notas Padronizadas dos 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 foi crescente ao longo da série histórica. Partiu de uma média 4,82 em 2005 para a média 7,95 em 2019, um aumento de 65%, aproximadamente.

As médias das notas de português e matemática também subiram no período, porém a de matemática caiu em 2015, voltando a subir no IDEB seguinte. Apesar da média de matemática ter diminuído no ano de 2015, apenas 10% dos municípios tiveram sua nota média padronizada geral também diminuída; 69% mantiveram suas notas em escala crescente e; 21% não possuem todos os dados para comparação.

Na Tabela 8, observa-se a média da Taxa de Aprovação desses 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019. A aprovação média subiu de 87%, em 2005, para 99%, em 2019. A tendência atual desses municípios é a de manter as taxas de aprovação em níveis quase totais.

Tabela 8 - Média da Taxa de Aprovação (P) dos 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal

2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
0,87	0,91	0,94	0,96	0,97	0,98	0,98	0,99

Fonte: INEP (2021d).

Dos 100 municípios avaliados, 54 aprovaram 100% dos alunos das escolas municipais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental; 25 municípios estavam com o Indicador de Rendimento (aprovação) em 99%; e os outros 21 variaram a taxa de aprovação entre 94% e 98% (Apêndice A).

Esses valores são mais altos do que a média nacional, que é de 92% de aprovação - referentes ao Indicador de Rendimento Nacional no IDEB 2019 no mesmo nível de ensino e dependência administrativa (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal) (INEP, 2021d).

A variação média da Taxa de Aprovação desses 100 municípios ao longo dos IDEBs manteve-se crescente, porém numa velocidade cada vez menor. Na Tabela 8 verifica-se que foi possível aumentar a taxa de aprovação mais rapidamente nos primeiros anos, subindo 4% e 3%, em 2007 e 2009, respectivamente. Ao atingir índices maiores de aprovação, passou a subir, aproximadamente, 1% a cada edição, atingindo uma taxa de aprovação média de 99% em 2019 (Tabela 8).

Observa-se, na Tabela 9, a variação média, máxima e mínima da Taxa de Aprovação desses 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Dependência Administrativa Municipal).

Tabela 9 - Variação média, máxima e mínima da Taxa de Aprovação dos 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal e número de municípios com variação entre 10% e 15% e acima de 15%

	2005- 2007	2007- 2009	2009- 2011	2011- 2013	2013- 2015	2015- 2017	2017- 2019
Média	3,1%	3,1%	2,1%	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%
Variação máxima	13,7%	21,8%	15,9%	9,4%	17,0%	7,6%	5,4%
Variação mínima	-9,2%	-4,5%	-8,3%	-14,9%	-9,1%	-6,9%	-3,9%
N.º munic. c/ variação entre 10% e 15%	6	5	2	0	1	0	0
N.º munic. c/ variação acima de 15%	0	1	1	0	1	0	0

Fonte: INEP (2021d).

A variação média da Taxa de Aprovação partiu de 3,1% para 0,7% no biênio 2017-2019 e foi para aproximadamente 1% nos últimos biênios avaliados (Tabela 9). A variação máxima foi de 21,8% no biênio de 2007-2009. Isso significa que um dos municípios elevou a aprovação em mais de 20% do ano de 2007 para o ano de 2009.

Ao longo dos IDEBs, a variação máxima tem diminuído, principalmente, porque as taxas de aprovação estão cada vez mais próximas de 100% - restando pequena margem para crescimento. O intervalo entre as variações máximas e mínimas também tem reduzido, o que significa que as taxas de aprovação dos municípios estão menos destoantes.

Os IDEBs nacionais avançam em ritmo mais lento. Na Tabela 10, verifica-se a média de variação da Taxa de Aprovação (P) dos municípios brasileiros no IDEB 2019 dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental por Dependência Administrativa.

Tabela 10 - Média de Variação da Taxa de Aprovação (P) dos municípios brasileiros no IDEB 2019 - Anos Iniciais do Ensino Fundamental por Dependência Administrativa

Biênio	2005-2007	2007-2009	2009-2011	2011-2013	2013-2015	2015-2017	2017-2019
Total	0,0362	0,0241	0,0247	0,0151	0,0045	0,0078	0,0116
Estadual	0,0230	0,0294	0,0173	0,0156	0,0009	0,0073	0,0068
Municipal	0,0463	0,0228	0,0301	0,0163	0,0056	0,0087	0,0140
Pública	0,0402	0,0233	0,0267	0,0156	0,0044	0,0083	0,0125
Privada	0,0091	-0,0006	0,0010	0,0012	0,0026	0,0044	0,0030

Fonte: INEP (2021d).

Observa-se, na Tabela 10, o aumento da taxa de aprovação de cada rede de um biênio para outro. Essa variação elevou-se mais rapidamente nos primeiros biênios e, nos últimos IDEBs, avançou valores próximos 1% ao ano no total nacional, nas redes públicas, estaduais e municipais. A rede privada, como possui as maiores taxas de aprovação e valores próximos a 100%, não apresenta aumento desde 2007.

Ao analisar o comportamento dos componentes dos IDEBs desses 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019, foi possível verificar que, em geral, houve variação crescente tanto no quesito aprovação quanto nas notas de português e matemática. É desejável que o total dos alunos aprenda e seja aprovado, mas encontrar um ponto de equilíbrio para avançar nessas duas esferas é o grande desafio das redes de ensino.

De certo, é possível elevar as taxas de aprovação e as notas nas provas padronizadas concomitantemente. Percebe-se que o percentual de municípios que conseguem elevar a aprovação em mais de 10% de um ano para o outro (e ainda aumentar a Nota Média Padronizada) ao longo da série histórica é muito pequeno.

Ao longo dos IDEBs, poucos municípios subiram as taxas de aprovação para valores acima de 15% (Tabela 9). Nos IDEBs 2017 e 2019, nenhum elevou a variação da aprovação acima de 10%.

Tendo em conta que estes 100 municípios mais bem colocados no IDEB 2019 (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal) possuem um cenário educacional mais favorável, entende-se que, com as diretrizes corretas, é factível que se eleve a aprovação, as notas e, por consequência, também o IDEB.

Alguns municípios, dentre os 100 mais bem colocados no IDEB 2019, obtiveram sucesso mesmo elevando a taxa de aprovação em mais de 10%, ao todo, foram 14 casos considerando todos os biênios (Tabela 9). Em média, menos de 1%

conseguiu esse feito quando elevou a taxa de aprovação para valores acima de 15%. Houveram 3 casos em biênios distintos, totalizando 3 ocorrências no total (Tabela 9).

Os dados apontam que, apesar de apresentarem valores mais altos de variação da taxa de aprovação no começo, esse ritmo diminuiu ao longo dos anos, principalmente quando se atingem valores mais próximos à totalidade. Assim, concluiu-se que aumentar a taxa de aprovação em até 15% foi sustentável nos primeiros biênios analisados, pois mostrou-se possível elevar a aprovação em até 15% elevando também as notas para a maioria dos municípios avaliados.

4 METODOLOGIA

O INEP disponibiliza os dados do IDEB por escola, município, estado e país. Para cada uma dessas esferas, existem dados referentes às dependências administrativas avaliadas, que podem ser privadas, municipais, estaduais, federais e públicas (quando são agrupados os dados de todas as esferas públicas avaliadas).

Para analisar os IDEBs dos municípios brasileiros, foi necessário tratar a base de dados disponibilizada pelo INEP com as Notas Médias Padronizadas (N) e os Indicadores de Rendimento (P) para toda a série histórica (de 2005 a 2019).

4.1 ESCOPO DA PESQUISA E DECISÕES METODOLÓGICAS

Para fins desse estudo, foram considerados todos os municípios brasileiros, mas apenas os Anos Iniciais da dependência administrativa municipal, por esta ser a primeira etapa da educação básica, por ser de responsabilidade do município e as escolas, desta etapa de ensino são, predominantemente, municipais. As redes municipais de ensino respondem por 48,4% das matrículas da educação básica (INEP, 2020a, p. 16) e possuem as piores notas no IDEB, se comparadas às demais dependências administrativas avaliadas (estadual, federal e privada).

Para a análise da variação das taxas de aprovação, considerou-se um intervalo de 5 pontos percentuais. Ou seja, dividiu-se a variação do Indicador de Rendimento (P) em 5 intervalos, a saber: variação negativa (menor que zero), entre zero e 5%, entre 5% e 10%, entre 10% e 15%, acima de 15%. Os municípios foram classificados dentro dos intervalos conforme suas variações.

Calculou-se a variação da Nota Média Padronizada (N) Nacional Municipal dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental de cada biênio como referência para ser

comparada com a variação alcançada pelos municípios analisados em cada intervalo (Figura 6).

A variação da Nota Média Padronizada (N) de cada município foi comparada com a variação da nota nacional em cada biênio. Em seguida, em cada biênio, os municípios de cada intervalo foram classificados dentro das seguintes situações: (i) Diminuiu a Nota Média Padronizada de um ano para o outro; (ii) aumentou a Nota Média Padronizada, porém um aumento abaixo da média nacional; (iii) aumentou a Nota Média Padronizada mais do que o aumento nacional.

Para analisar as questões da pesquisa, foi necessário fazer a análise de frequência, método estatístico que agrupa os dados por classes de ocorrência, resumindo a análise de conjunto de dados.

Conforme apurado no capítulo anterior, uma variação da taxa de aprovação de até 15% se mostrou sustentável, uma vez que foi possível elevar a aprovação nesse ritmo e aumentar também as notas. Para classificar a aprovação como artificial, tomou-se como base a variação acima de 15% da taxa de aprovação.

4.2 DETALHAMENTO DA METODOLOGIA

Todos os dados relativos ao IDEB foram baixados da página oficial do INEP no dia 18 de setembro de 2021 (INEP, 2021d). Ao todo, são oito planilhas disponibilizadas com os dados do Brasil, das regiões e estados, dos municípios e por escolas. No entanto, apenas duas planilhas são utilizadas nessa metodologia:

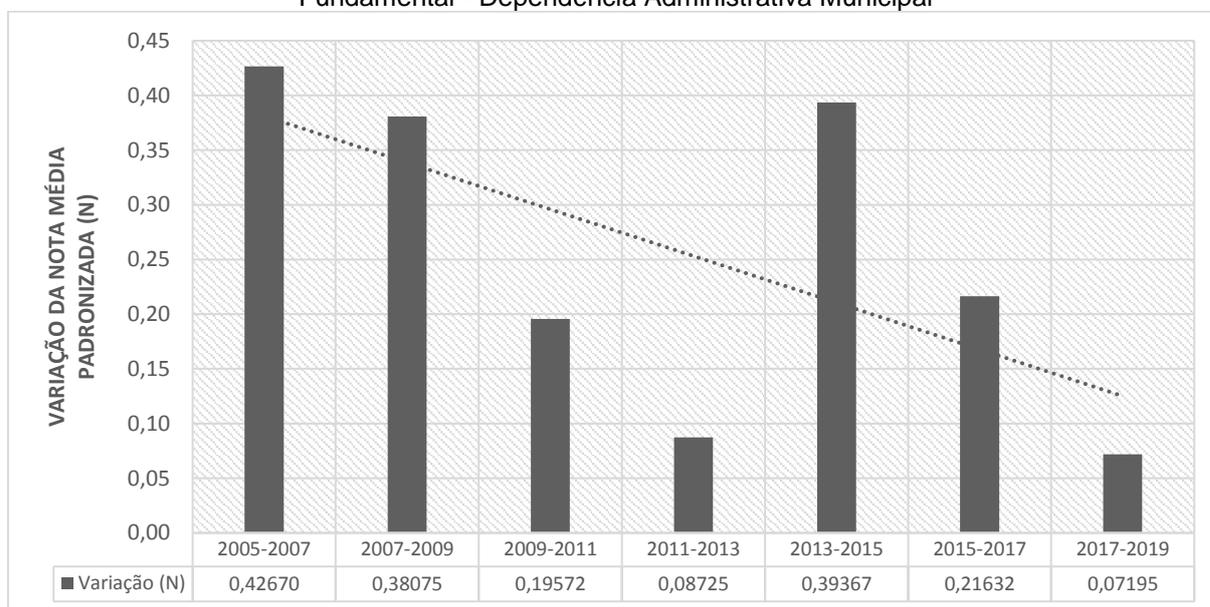
- Brasil - Ensino Fundamental Regular e Ensino Médio Regular;
- Municípios - Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais.

As planilhas foram baixadas em dois arquivos distintos no formato “.zip”. Os dados nacionais foram extraídos do arquivo “divulgacao_brasil_ideb_2019.zip” que continha 80,0 KB (81.920 bytes). Após descompactação desse arquivo, três arquivos foram liberados: um no formato texto (.txt) e duas planilhas iguais em formatos diferentes - Planilha *OpenDocument* (.ods) e Planilha do *Microsoft Excel* (.xlsx). Utilizou-se o arquivo do *Microsoft Excel* que tinha 48,0 KB (49.152 bytes), 15 linhas de dados (excluindo-se a fonte e as notas) e 98 colunas.

O primeiro passo é calcular a variação das notas nacionais para cada biênio na dependência administrativa municipal (Figura 6). Estes dados são necessários para comparação com os dados dos municípios analisados na pesquisa. A variação da nota

de cada município será classificada de acordo com a variação média nacional, se negativa, acima ou abaixo desta.

Figura 6 - Variação da Nota Média Padronizada (N) Nacional por biênio - Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Dependência Administrativa Municipal



Fonte: INEP (2021d).

Para calcular a variação da nota nacional em cada biênio foram utilizadas as colunas que continham os dados das Notas Médias Padronizadas (N) para cada ano na dependência administrativa municipal. Assim, a Variação da Nota Média Padronizada (N) nacional dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental foi calculada para a Dependência Administrativa Municipal em cada biênio (Figura 6).

Percebe-se uma tendência da variação da nota (N) diminuir ao longo dos biênios; essa situação se dá devido à dificuldade em avançar quando se atingem notas mais altas. Esses valores foram computados para comparar com variação das notas dos municípios em cada um dos intervalos estipulados e classificar o comportamento da nota em relação à variação da taxa de aprovação.

Os dados dos municípios utilizados na análise são referentes aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental na dependência administrativa municipal, portanto, foi baixado o seguinte arquivo: “Municípios - Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais”. O arquivo compactado (divulgacao_anos_iniciais_municipios_2019.zip) no formato “.zip” continha 15,4 MB (16.162.816 bytes). Ao ser descompactado, uma pasta disponibiliza outros três arquivos: um no formato texto (.txt) e duas planilhas iguais em formatos diferentes - Planilha *OpenDocument* (.ods) e Planilha do *Microsoft*

Excel (.xlsx). Utilizou-se a Planilha do *Microsoft Excel* que, ao ser descomprimida, tinha 9.375.744 bytes, 14.476 linhas de dados (excluindo-se a fonte e as notas) e 100 colunas.

O tratamento dessa tabela inicia-se filtrando os dados apenas para a dependência administrativa municipal, excluindo-se da análise os dados referentes às dependências estaduais, federal e públicas (todas as dependências públicas juntas). Esse filtro produziu uma nova tabela com 5.406 linhas de dados referentes à 5.406 municípios brasileiros com dados disponibilizados.

Levando-se em consideração que o país possui 5.570 municípios (IBGE, 2022) e que a tabela apresentou 5.406 linhas de dados, 97% dos municípios brasileiros estão compreendidos na tabela; apenas 3%, ou seja, 164 municípios não se encontram na análise por não possuírem nenhum dos dados necessários à pesquisa referentes às redes municipais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

O segundo passo trata-se de selecionar apenas as colunas que possuem dados necessários à pesquisa. Foram mantidas as colunas referentes à sigla da Unidade Federativa (UF), ao Código e ao Nome do Município, aos Indicadores de Rendimento (P) e à Nota Média Padronizada (N) para os anos de 2005 a 2019 – totalizando 19 colunas, conforme demonstra a Figura 7.

Figura 7 - Colunas de dados utilizadas na pesquisa

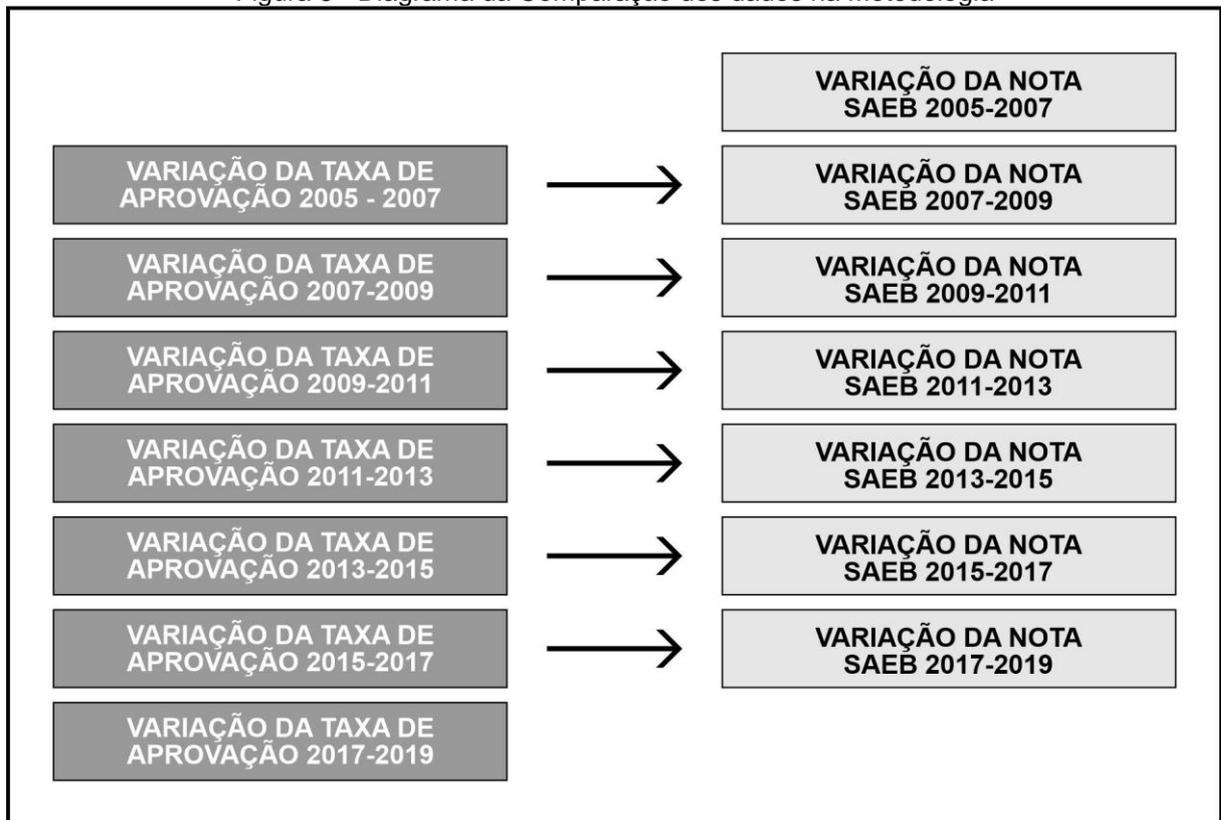
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
1	 Ministério da Educação																		
2	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira																		
3	Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais - Dependência Administrativa Municipal																		
4	Indicadores educacionais compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019 e Projeções até 2021. Os dados estão dimensionados por município e organizados por rede de ensino.																		
5	Sigla da UF	Código do Município	Nome do Município	Taxa de Aprovação - Indicador de Rendimento (P)							Nota SAEB - Nota Média Padronizada (N)								
6				2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Em seguida, para cada biênio, foi calculada a variação dos dois componentes do IDEB, a saber: Nota Média Padronizada (N) e Indicador de rendimento (P). Ou seja, a variação da Nota SAEB e da taxa de aprovação de todos os 5.406 municípios para toda série histórica do IDEB. Utilizou-se todas as casas decimais nos cálculos, de forma que não houve perda de precisão dos dados com arredondamentos. Assim, nenhum município apresentou variação da nota igual à nacional.

Desse modo, a avaliação se deu da seguinte forma: a variação da Taxa de Aprovação de determinado biênio foi comparada à variação da nota no biênio subsequente (Figura 8), pois entende-se que os reflexos nas notas não são imediatos, estando refletidos a partir do próximo biênio.

Figura 8 - Diagrama da Comparação dos dados na Metodologia



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Para cada biênio, foi calculada a variação do Indicador de Rendimento (P), ou seja, foi calculada a diferença entre a taxa de aprovação de um ano para o outro. Após esses cálculos, os municípios foram divididos em 5 intervalos. O primeiro, agrupa todos os municípios que variaram a aprovação em valores menores que zero, logo, uma variação negativa configura um cenário em que se aprovou menos alunos de um ano para o outro. Caso um município tenha aprovado 98% de seus alunos em 2007 e aprovado 96% de seus alunos em 2009, a variação desse indicador no biênio 2007-2009 será de -2% (menos dois por cento), ou seja, a aprovação caiu de 98% para 96% e este município estará agrupado no primeiro intervalo de dados (em que a variação da taxa de aprovação é menor do que zero).

Os demais intervalos foram organizados em cinco pontos percentuais. O segundo intervalo compreende os valores de zero a 5%, onde considerou-se os valores maiores ou iguais a zero e menores que cinco. O terceiro intervalo agrupa as variações entre 5% e 10%, obedecendo os mesmos critérios anteriores, considerou-se os valores maiores ou iguais a cinco e menores que dez. Valores entre 10% e 15% configuram o quarto intervalo em que foram agrupados valores maiores ou iguais a 10 e menores que quinze. Seguidos do último intervalo que agrupa todos os municípios em que a variação da taxa de aprovação foi maior ou igual a 15%.

Na Figura 8, verifica-se como se deu a comparação dos dados na pesquisa. Em suma, a Variação da Taxa de Aprovação de determinado biênio é comparada à Variação da Nota SAEB do biênio seguinte. Assim, têm-se a Variação da Nota SAEB do biênio 2005-2007 e a Variação da Taxa de Aprovação do biênio 2017-2019 com apenas parte dos dados disponíveis para a comparação necessária à pesquisa, inviabilizando a análise desses dados.

O resultado geral considerou apenas os biênios em que foi possível fazer o estudo completo, ou seja, os municípios que não possuíram todos os dados para a investigação não foram computados. Na Tabela 11, estão descritas as quantidades e percentuais dos municípios participantes e excluídos da pesquisa em cada biênio.

Tabela 11 - Quantidade e respectiva porcentagem dos municípios participantes e excluídos da pesquisa por biênio

Período de avaliação da taxa de aprovação	Período de avaliação da nota SAEB	Total de municípios analisados	% de municípios analisados	Total de municípios excluídos	% de municípios excluídos
2005-2007	2007-2009	4271	76,7%	1299	23,3%
2007-2009	2009-2011	4734	85,0%	836	15,0%
2009-2011	2011-2013	4766	85,6%	804	14,4%
2011-2013	2013-2015	4785	85,9%	785	14,1%
2013-2015	2015-2017	4860	87,3%	710	12,7%
2015-2017	2017-2019	4899	88,0%	671	12,0%
		28315	84,7%	5105	15,3%

Fonte: INEP (2021d).

Os 5.406 municípios que possuem os dados necessários para o estudo participaram da pesquisa, pois a análise se mostrou possível em alguns biênios,

mesmo que determinado município não apresente dados para todos os biênios avaliados.

O estudo englobou, em média, 84,7% dos municípios em todos os biênios, excluindo-se 15,3% por falta de dados. Nota-se um crescimento no total de municípios analisados ao longo dos biênios, ao comparar o primeiro e último biênio, houve um aumento de 11,3% na participação dos municípios na pesquisa. De maneira oposta, foram excluídos cada vez menos municípios do estudo, diminuindo a exclusão para o total de 12% no último biênio avaliado.

Para ilustrar o desenho de pesquisa, demonstra-se, na Figura 9, o percurso metodológico feito para analisar o biênio 2005-2007.

Figura 9 - Diagrama da Metodologia aplicada na pesquisa para o biênio 2005-2007



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Na Figura 9, é apresentado o Diagrama da Metodologia aplicada na pesquisa, tendo como exemplo o biênio 2005-2007, especificamente. O mesmo percurso metodológico apresentado na Figura 9 foi feito para os demais biênios conforme

demonstrado na Figura 8, que determina como se deu a comparação dos dados entre biênios de toda a pesquisa.

Após apuração da Variação da Taxa de Aprovação em cada biênio, calculou-se a variação da nota no biênio seguinte para comparação com a variação nacional no mesmo período. A variação da nota foi comparada com a variação nacional, sendo, então, os municípios agrupados em um dos três estratos: (i) diminuiu a Nota SAEB de um biênio para o outro; (ii) aumentou a nota de um biênio para o outro, porém a variação foi menor do que variação nacional; (iii) aumentou a nota de um biênio para outro, e esse aumento foi maior do que a variação nacional. Como utilizou-se todas as casas decimais nos cálculos, não houve perda de precisão dos dados com arredondamentos e nenhum município apresentou variação da nota igual à nacional.

A Figura 9 exemplifica como se deu o estudo e classificação dos dados no biênio 2005-2007. Para avaliar esse biênio, calculou-se a diferença do Indicador de Rendimento (taxa de aprovação) de 2005 para 2007 de cada município. Com isso, verificou-se a variação na taxa de aprovação entre 2005 e 2007. Caso essa variação apresente um valor negativo, significa que a taxa de aprovação decresceu, ou seja, aprovou-se mais no ano de 2005 do que no ano de 2007.

Uma variação positiva da taxa de aprovação 2005-2007 reflete que houve um aumento na aprovação entre os anos. Assim, os municípios foram agrupados conforme os seguintes intervalos da variação da taxa de aprovação: abaixo de zero; entre zero e 5%; entre 5% e 10%; entre 10% e 15%; e acima de 15%.

Em seguida, calculou-se a variação da Nota SAEB 2007-2009 de cada município e a variação nacional 2007-2009, alcançando o valor de 0,38075 (Figura 6) para o referido biênio como parâmetro nacional para comparação com os valores municipais. Esse valor foi comparado com a variação das Notas SAEB de cada município de cada intervalo.

Assim, os municípios foram classificados e divididos segundo sua variação da Nota Média Padronizada em um dos seguintes extratos: (i) Diminuiu a Nota Média Padronizada de um ano para o outro; (ii) aumentou a Nota Média Padronizada, porém um aumento abaixo da média nacional; (iii) aumentou a Nota Média Padronizada mais do que o aumento nacional.

Esses procedimentos e cálculos foram feitos da mesma forma para os demais biênios e, os resultados, agrupados na Tabela 12, estão apresentados no próximo capítulo. Com isso, observou-se o comportamento das notas de acordo com os

intervalos de aprovação para compreender como uma aprovação artificial pode interferir no IDEB e no desenvolvimento da educação por consequência.

5 RESULTADOS

O estudo demonstrou resultados consistentes acerca dos reflexos negativos que a aprovação artificial exerce na aprendizagem, tendo como parâmetros os componentes do IDEB. Os dados de cada biênio foram agrupados e estão apresentados na Tabela 12. A tabela completa com os dados de cada biênio encontra-se no Apêndice B.

Tabela 12 - Análise da Variação da Nota Média Padronizada (N) em relação à variação da Aprovação - Indicador de Rendimento (P) por intervalos em todos os biênios, total e respectiva porcentagem

Intervalo de Variação na taxa de aprovação	Total de municípios avaliados em todos os biênios	% de municípios avaliados em todos os biênios	Variação da Nota SAEB					
			Diminuiu a nota no biênio seguinte		Aumentou menos do que variação nacional		Aumentou mais do que variação nacional	
			n	%	n	%	n	%
<0	9.186	32,4%	2.469	26,9%	1.873	20,4%	4.844	52,7%
[0;0,05)	12.713	44,9%	3.634	28,6%	2.809	22,1%	6.270	49,3%
[0,05;0,10)	4.169	14,7%	1.313	31,5%	1.011	24,3%	1.845	44,3%
[0,10;0,15)	1.445	5,1%	533	36,9%	376	26,0%	536	37,1%
[0,15;∞)	802	2,8%	357	44,5%	176	21,9%	269	33,5%
TOTAL	28.315	100%	8.306	29,3%	6.245	22,1%	13.764	48,6%

Fonte: INEP (2021d).

Em cada intervalo estão os dados de todos os biênios e de todos os municípios avaliados, por isso, o total geral da análise soma 28.315 municípios participantes da pesquisa. O número e percentual de municípios participantes e excluídos do estudo estão descritos na Tabela 11.

Os resultados estão apresentados de acordo com o comportamento da nota em relação aos intervalos de variação da taxa de aprovação; segundo variação da nota SAEB; e, por último, a faixa que corresponde à aprovação artificial no IDEB.

As colunas referentes à Variação da Nota SAEB dividem os grupos de municípios em três extratos conforme comportamento da nota (os que diminuíram a nota no biênio seguinte, os que aumentaram a nota menos do que a variação nacional e os que elevaram a Nota SAEB acima da variação nacional). As linhas da tabela agrupam os Intervalos de Variação na taxa de aprovação e a última linha, cuja variação na taxa de aprovação foi acima de 15% ($[0,15;\infty)$), refere-se aos casos classificados como aprovação artificial.

5.1 RESULTADOS POR INTERVALOS DE VARIAÇÃO NA TAXA DE APROVAÇÃO

Conforme metodologia adotada, os municípios foram divididos em cinco grupos, de acordo com a variação da taxa de aprovação. O primeiro, agrupa os que variaram a aprovação em valores menores que zero, os demais foram divididos em intervalos de 5% até o quinto grupo que reúne todos os municípios em que a variação da taxa de aprovação foi maior ou igual a 15%.

Ao verificar a quantidade de casos em cada grupo, constata-se um maior número de municípios nos dois primeiros intervalos: com a variação da taxa de aprovação menor que zero e com a variação entre zero e 5%. O primeiro intervalo possui um total de 9.186 municípios avaliados em todos os biênios, o que corresponde a 32,4% do total. O segundo intervalo, com variação da taxa de aprovação entre zero e 5%, comporta 44,9% dos casos analisados, um total de 12.713 municípios.

Conforme a variação da taxa de aprovação vai aumentando acima de zero, a quantidade de ocorrências vai diminuindo. O intervalo que agrupa os municípios com aumento de 5% a 10% da taxa de aprovação reuniu 14,7% dos eventos, totalizando 4.169 casos. O intervalo seguinte agrupou 1.445 municípios, estes variaram a taxa de aprovação entre 10% e 15% a mais no biênio seguinte e, por fim, o grupo de municípios que possui um intervalo de variação na taxa de aprovação maior do que 15%. Este último intervalo, contou com 802 casos, o que significa 2,8% do total.

Interessante observar o comportamento da nota em cada intervalo de variação da taxa de aprovação. O primeiro intervalo compreende todos os municípios que variaram negativamente essa taxa, ou seja, que aprovaram menos de um biênio para

o outro. Nesse primeiro grupo, 52,7% dos municípios conseguiu aumentar a Nota SAEB no biênio seguinte com uma variação maior do que a nacional. Importante ressaltar ainda que 26,9% dos municípios desse intervalo apuraram uma Nota SAEB menor que a do biênio anterior e que 20,4% conseguiu aumentá-la, porém, com uma diferença menor do que a variação nacional. Isto é, esse grupo, apesar de ter reprovado mais de um ano para o outro, possui o menor percentual de casos em que a nota diminuiu entre os biênios ou aumentou menos do que variação nacional.

O segundo intervalo abarca os casos em que a taxa de aprovação variou de zero a 5% entre os biênios. Quase a metade desses municípios, isto é, 49,3% foram classificados como tendo aumentado a Nota SAEB acima da variação média nacional. E os municípios em que a nota aumentou menos do que variação nacional ou diminuiu somam 50,7% do total desse intervalo (28,6% que diminui a nota e 22,1% que aumentou menos do que variação nacional).

Os municípios que tiveram a variação na taxa de aprovação entre 5% e 10%, encontram-se agrupados no terceiro intervalo. Neste, o número de municípios que conseguiu elevar a Nota SAEB acima da variação média nacional já começa a se distanciar da metade, somando 44,3% nesta situação. Em contrapartida, o número de municípios que tiveram a nota diminuída no biênio seguinte aumentou para 31,5%. O mesmo ocorreu com os que aumentaram a nota abaixo dos patamares nacionais, o percentual de casos aumentou para 24,3%.

Dos 1.445 casos em que a variação da taxa de aprovação foi de 10% a 15%, percebe-se um percentual cada vez menor de municípios que conseguiram aumentar a Nota SAEB acima da variação média nacional: 37,1% deles elevaram a taxa de aprovação entre 10% e 15% e elevaram também a Nota SAEB acima da variação nacional. Porém, o percentual de municípios que diminuiu a nota ou aumentou-a abaixo da variação nacional, somados, computam 62,9% do total.

O último Intervalo de Variação na taxa de aprovação reúne os municípios que aumentaram a aprovação em mais de 15% de um biênio para o outro. Participam deste intervalo, 802 municípios. Destes, 44,5% variaram negativamente suas notas entre biênios, ou seja, ampliaram a variação da aprovação em 15% ou mais e diminuiriam a nota de um biênio para o outro. Do total, 21,9% aumentou a variação da Nota SAEB abaixo da média nacional e apenas 33,5% conseguiu elevar a variação da nota acima do crescimento nacional. Em termos gerais e aproximados: um terço alcançou êxito na Nota Média Padronizada elevando a variação da taxa de aprovação

acima de 15% e; dois terços, ao aumentarem a variação da aprovação nesse patamar, não conseguiram progredir com a nota acima da média nacional, tendo ainda, 44,5% diminuído a nota no biênio seguinte.

5.2 RESULTADOS POR VARIAÇÃO DA NOTA SAEB

Os resultados podem ser analisados também de acordo com a Variação da Nota SAEB. Os municípios foram classificados em um dos três seguintes grupos, a saber: (i) Diminuiu a Nota SAEB no biênio seguinte; (ii) Aumentou a Nota SAEB abaixo da variação nacional; (iii) Aumentou a Nota SAEB acima da variação nacional.

Ao apurar a quantidade de municípios em cada coluna, verifica-se que 29,3% do total dos municípios estão agrupados na primeira coluna, uma vez que tiveram suas notas diminuídas de um biênio para o outro. Por exemplo, se um município alcançou a nota 7,0 em determinado ano e, no biênio seguinte, sua nota foi 6,0, este município registrou assim, uma variação negativa da nota.

Dentre os casos em que a nota caiu no biênio seguinte, percebe-se o aumento gradativo do percentual de municípios a medida que o intervalo de variação da taxa de aprovação vai aumentando. Esse percentual partiu de uma média de 26,9% e chegou a 44,5% no último intervalo. Isso significa que, quanto mais se eleva a variação da taxa de aprovação, mais a nota diminui no biênio seguinte.

A segunda coluna de resultados refere-se aos municípios que elevaram a Nota SAEB de um biênio para o outro, porém sua variação foi menor que a variação nacional. Essa coluna agrupou 22,1% do total de casos. Neste grupo, o percentual subiu de 20,4% a 26,0%, caindo para 21,9% no último intervalo, referente aos municípios que aumentaram a variação da taxa de aprovação em 15% ou mais. Apesar do último resultado ter caído, a tendência dos dados se mostrou crescente.

O conjunto de municípios que conseguiu elevar a variação da Nota SAEB acima da variação nacional representou 48,6% dos casos, no total. É possível perceber uma tendência de o percentual cair à medida que o intervalo de variação da taxa de aprovação vai aumentando. Partiu de 52,7% para 33,5% - demonstrando que quanto mais se eleva a variação da taxa de aprovação, menos municípios conseguem elevar suas notas acima da variação nacional.

5.3 APROVAÇÃO ARTIFICIAL NO IDEB

Os resultados apresentados atestam que à medida em que os municípios elevam a variação da taxa de aprovação, fica cada vez mais difícil aumentar a Nota Média Padronizada no biênio seguinte, tendo como referência a variação média do Brasil no mesmo período. Verificou-se o mesmo fenômeno em quase todos os biênios analisados, conforme apurado no Apêndice B.

Em conformidade com a metodologia adotada, os dados do intervalo de variação da taxa de aprovação superiores a 15% referem-se aos casos classificados com uma taxa de aprovação tida como artificial.

Vale elucidar que Aprovação Artificial consiste na elevação da taxa de aprovação de forma não orgânica, ou seja, que sofre alguma interferência externa à sala de aula, influenciando a autonomia do professor de aprovar/reprovar os alunos conforme seus próprios critérios.

Essa interferência pode se dar de várias maneiras e são difíceis de se apurar. Podem ser diretas ou indiretas, advindas das políticas educacionais através de pressões políticas das Secretarias de Educação dos municípios, da diretoria das escolas, dos professores da rede, ou mesmo dos funcionários de uma mesma escola.

As motivações partem da busca por responder aos anseios sociais e os estímulos são diversos, desde questões políticas, até incentivos nos planos de cargos e salários, que relacionam benefícios financeiros ao alcance das metas do IDEB.

Achados empíricos e nos estudos realizados possibilitam considerar o percentual de variação da taxa de aprovação acima de 15% como aprovação artificial. Ao observar os municípios desse grupo, constata-se uma diminuição do número de casos ao longo dos anos.

Essa elevação da taxa de aprovação se mostrou insustentável, uma vez que neste grupo (dos municípios com aprovação artificial) detectou-se uma chance duas vezes maior do município ter insucesso, ou seja, de ter suas Notas SAEB menores no biênio subsequente ou elevadas abaixo da variação nacional no mesmo período. Em outros termos, dos municípios que elevaram em mais de 15% sua variação da taxa de aprovação, 44,5% alcançaram uma Nota SAEB menor no IDEB seguinte e 21,9% aumentaram a nota abaixo da variação nacional.

Tendo a variação da Nota SAEB nacional como referência, este grupo possui o menor percentual de municípios que aumentou a Nota Média Padronizada acima

dos parâmetros nacionais, apenas 33,5% conseguiu elevar a taxa de aprovação em mais de 15% e ainda aumentar a Nota SAEB no biênio seguinte acima da variação ocorrida no Brasil no mesmo período.

Ao agrupar os dois conjuntos de municípios que não aumentaram a Nota SAEB acima da variação nacional, obtém-se um percentual de 66,5% de casos que alcançaram resultados piores que a média nacional. Ou seja, considerando que a variação nacional foi mínima, esses municípios obtiveram um aumento ínfimo, abaixo da variação nacional, ou tiveram sua Nota SAEB diminuída.

Com isso, os resultados sugerem que os reflexos da aprovação artificial se dêem em médio e longo prazos, estando refletidos nas Notas Médias Padronizadas a partir do biênio subsequente; e que elevar a taxa de aprovação de forma artificial prejudica o indicador de aprendizagem e, conseqüentemente, o desenvolvimento da educação básica.

6 CONCLUSÃO

Os resultados percebidos neste trabalho não pretendem esgotar o tema, tampouco limitar-se a criticar o IDEB, índice de suma importância para avaliar a educação básica no Brasil. Reitera-se sua importância histórica e a necessidade de mantê-lo para aferir o cumprimento do PNE 2014-2024 promovendo uma prestação de contas à sociedade.

Busca-se com este estudo, aprofundar-se na questão da avaliação educacional, em especial, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e seus componentes. De forma específica, avaliou-se o comportamento dos componentes do IDEB para compreender as consequências do aumento súbito e intenso da taxa de aprovação, denominando essa ocorrência com o termo “aprovação artificial”.

Constatou-se que a aprovação artificial está configurada por meio de uma variação de 15% ou mais da taxa de aprovação entre biênios, uma vez que este percentual de aumento provoca claros prejuízos à aprendizagem que, neste trabalho, estão expressos pela Nota Média Padronizada (Nota SAEB). Os reflexos percebidos na pesquisa apontam para uma queda da Nota Média Padronizada a partir do biênio seguinte à aprovação artificial e, potencialmente, também do IDEB em longo prazo.

Nesse percurso, esbarra-se na premissa estabelecida pelos planos e legislação educacionais que apontam o IDEB como índice oficial e responsável por aferir a qualidade da educação. Os resultados demonstraram que apesar dos indicadores que compõem esse índice serem relevantes para avaliar o desenvolvimento educacional do país, quando agrupados num só índice, demonstram resultados ambíguos, onde o aumento do IDEB não se configura, necessariamente, na melhoria da qualidade da educação ou no desenvolvimento da educação básica.

Os municípios que priorizam uma melhoria rápida do índice, focando suas políticas educacionais na aprovação em detrimento da aprendizagem, através da aprovação artificial, tendem, num primeiro momento, a elevar o IDEB; porém, a partir do biênio seguinte, a tendência é que a Nota SAEB caia ou aumente abaixo da variação nacional. Essa estratégia se mostrou prejudicial para elevar a Nota SAEB, dificultando a elevação do índice e da aprendizagem em médio e longo prazos.

Em suma, pode-se afirmar que a qualidade não está, obrigatoriamente, expressa por um IDEB mais elevado, uma vez que se mostrou possível elevar este índice de forma rápida por meio da aprovação artificial, sem, necessariamente, haver evolução na qualidade do ensino ministrado. Apesar dos documentos oficiais indicarem o IDEB como responsável por aferir a qualidade da educação básica, os resultados apontaram que a aprovação artificial pode ser um artifício utilizado para mascarar a realidade, trazendo prejuízos para o desenvolvimento da educação básica, ainda que, em curto prazo, haja a elevação do índice.

Resta esclarecer que o IDEB é um índice que busca retratar o desenvolvimento da educação básica segundo dois fatores relevantes, a saber: aprovação e aprendizagem. Dessa forma é possível considerar equivocada a pretensão desse indicador verificar a qualidade da educação básica, como as prerrogativas legais proclamam.

Os avanços educacionais devem ser avaliados para além da aprendizagem e da taxa de aprovação. A realidade educacional é complexa e um Sistema de Indicadores capaz de captar suas especificidades deve ser igualmente complexo.

A manutenção do IDEB não inviabiliza outras formas de avaliação da educação. Mais oportuno seria avaliar a qualidade e o desenvolvimento a Educação Básica por meio de um Sistema de Indicadores, que contemplasse desde as questões socioeconômicas até as de infraestrutura.

Um Sistema de Indicadores conseguiria contemplar de forma mais eficiente as múltiplas variáveis relevantes para mensurar a qualidade da educação promovida nas escolas. Assim, esse sistema, obteria o avanço em cada um dos indicadores separadamente e a qualidade poderia ser aferida sob diversos aspectos, de forma mais objetiva e direta, instrumentalizando as decisões para a melhoria de cada quesito e da educação com um todo.

Conclui-se que a aprovação artificial, automática ou medidas que interfiram diretamente nas taxas de aprovação prejudicam o desenvolvimento da educação

básica e a aprendizagem em médio e longo prazos e são mensuráveis a partir do biênio subsequente à aprovação artificial. Os resultados apontaram os danos percebidos no IDEB que são, possivelmente, ainda menores do que os verificados em sala de aula.

As metas do IDEB foram traçadas para que o país atinja uma nota 6,0 em 2022 (IDEB 2021), ano do bicentenário da independência do Brasil. Os relatórios preliminares já apontaram dificuldade em alcançar os alvos intermediários para o alcance dessa meta. Com a pandemia do Covid-19 e seus reflexos já percebidos na educação, esse objetivo torna-se ainda mais difícil de se alcançar. Um dos efeitos já mensurados pelo INEP foi o aumento da taxa de aprovação durante os anos de pandemia (MAIA, 2021), o que pode elevar o número de municípios com aprovação artificial no IDEB 2019 e trazer os efeitos negativos nos indicadores de aprendizagem nos biênios subsequentes, conforme apontado pela pesquisa.

Novas metas devem ser projetadas para o IDEB e o propósito deste índice continua sendo mensurar a qualidade da educação básica ofertada no Brasil, para que esta seja equiparada a de países desenvolvidos. No entanto, a realidade educacional brasileira está cada vez mais desafiadora, tamanha desigualdade estabelecida no país.

Melhoras significativas na educação dependem ainda de outros elementos além dos intraescolares e intrassalas de aulas. Vão além da participação das famílias e da atuação das Secretarias de Educação, englobam a melhoria da situação socioeconômica da população e diminuição da desigualdade social como um todo.

De certo, a escola precisa atuar dentro de seus limites para diminuir, o máximo possível, as disparidades extramuros, porém, os avanços serão limitados enquanto o contexto nacional de desigualdade se perpetuar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando José de. Progressão continuada não é aprovação automática: a confusão entre os conceitos prejudica os debates sobre os ciclos de aprendizagem. **Nova escola**, 2010. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/287/progressao-continuada-nao-aprovacao-automatica>. Acesso em: 20 abr. 2022.

ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. **Avaliação da educação básica**: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília: INEP, 2005.

ARAÚJO, Francisco; JORGE NETO, Paulo; LIMA, Ana. Qualidade da educação e probabilidade de reeleição: um estudo nos municípios do Ceará no ano de 2012. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, p. 122-150, jan./jun. 2020. Disponível em <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/558>. Acesso em: 10 abr. 2022.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 2009. p. 29-39.

BARRETTO NETO, José Francisco; MENEZES, Ana Maria Ferreira. A reforma educacional brasileira na década de 1990 e a influência dos organismos internacionais. *In*: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11., 2011, Salvador. **Anais** [...] Salvador: CONLAB, 2012. Disponível em: http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307717059_ARQUIVO_AREFORMAEDUCACIONALBRASILEIRANADECADADE1990-CONLAB-10.06.pdf. Acesso em: 21 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007**. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 13 out. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal**. 2. ed. Brasília: Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular (BNCC). **Educação é a base**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **OMS classifica coronavírus como pandemia**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/03/oms-classifica-coronavirus-como-pandemia>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 276, de 30 de junho de 2022**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2022a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-276-de-30-de-junho-de-2022-411843470>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Protocolo Integrado. **Protocolo nº 23546.008869/2022-54**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2022b. Disponível em: https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf;jsessionid=5BB9DB3B7DC89B9A0590F938F54F1B38?protocolo=23036006841202151. 3 mar. 2022.

BRASIL. Protocolo Integrado. **Protocolo nº 23546.008873/2022-12**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2022c.

CARDOSO JR., José Celso; SILVA, Luciana Acioly da; MATIJASCIC, Milko. **Trajetórias Recentes de Desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009. p. 1-521. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3250>. Acesso em: 13 jun. 2021.

CASTELAR, Pablo Urano de Carvalho; MONTEIRO, Vitor Borges; JORGE NETO, Paulo de Melo. Reelection municipal e performance como prefeito: educação e saúde como determinantes do sucesso eleitoral. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 34, n. 2, p. 30-57, jan./jun. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341059130_Reeleicao_Municipal_e_Performance_como_Prefeito_Educacao_e_Saude_como_Determinantes_do_Sucesso_Eleitoral. Acesso em: 10 abr. 2022.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilidade no setor público. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul./ago. 2012.

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, jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2019.

CINQUINI, Lucas Piccolo. **O impacto do IDEB na probabilidade de reeleição de prefeitos**: uma análise da eleição de 2012. 2017. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19916/1/2017_LucasPiccoloCinquini.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

DOURADO, Luiz Fernando. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 8, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

FERNANDES, Reynaldo. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 99-111, maio/ago. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/308882126_A_universalizacao_da_avaliacao_e_a_criacao_do_ideb_pressupostos_e_perspectivas. Acesso em: 10 maio 2020.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Avaliação da qualidade da educação no Brasil**. São Paulo: Editora Moderna, 2009.

FIRPO, Sergio; PIERI, Renan; SOUZA, André Portela. Electoral impacts of uncovering public school quality: Evidence from Brazilian municipalities, **Economia**, v. 18, n. 1, p. 1-17, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.econ.2016.07.003>. Acesso em: 15 maio 2022.

FREIRE, Diego. Veja o ranking completo dos 189 países por IDH. **CNN Internacional**, São Paulo, dez. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/15/veja-o-ranking-completo-de-todos-os-paises-por-idh>. Acesso em: 16 maio 2021.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1628100.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Sobre o Fundeb**. Brasília, DF: FNDE, 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 5 ago. 2021.

GALIANI, Sebastian; GERTLER, Paul J.; SCHARGRODSKY, Ernesto. School decentralization: helping the good get better but leaving the poor behind. **Journal of Public Economics**, [S. l.], v. 92, p. 2106-2120, 2008.

GIROTTI, Eduardo Donizeti. Pode a política pública mentir? A Base Nacional Comum Curricular e a disputa da qualidade educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019207906>. Acesso em: 6 jun. 2021.

GLOBO, Agência O. IDH: estagnação na educação faz Brasil cair cinco posições no ranking da ONU. **G1**, dez. 2020. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2020-12-15/idh-estagnacao-na-educacao-faz-brasil-cair-cinco-posicoes-no-ranking-da-onu.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

GOMES, Candido Alberto. A Escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.13, n. 48, p. 281-306, jul./set. 2005.

IDADOS. **Esclarecendo o IDEB**: Boletim IDados da Educação n. 1. Rio de Janeiro: Instituto Alfa e Beto, nov. 2015. Disponível em: https://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2020/03/BOLETIM_IDADOS_EDUCACAO_N1.pdf. Acesso em: 3 ago. 2020.

INDICADOR DE ALFABETISMO FUNCIONAL (INAF). **INAF Brasil 2018**: resultados preliminares. Brasília, DF: INAF, 2018. Disponível em: https://alfabetismofuncional.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Inaf2018_Relato%CC%81rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.

INDICADOR DE ALFABETISMO FUNCIONAL (INAF). **Resultados INAF**: alfabetismo no Brasil. Brasília, DF: INAF, 2021. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil>. Acesso em: 25 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil**: Panorama. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 31 maio 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sobre**. Brasília, DF: INEP, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/institucional/sobre>. Acesso em: 25 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília, DF: INEP, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 10 fev. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: INEP, 2021c. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 25 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resultados**. Brasília, DF: INEP, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 20 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**: 2019: resumo técnico. Brasília, DF: INEP, 2021e. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf. Acesso em: 3 maio 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Nota Técnica**: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb. Brasília, DF: INEP, 2021f. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 5 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Básica 2020**: resumo técnico. Brasília, DF: INEP, 2020a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Panorama da educação**: destaques do Education at a Glance 2020 [recurso eletrônico]. Brasília, DF: INEP, 2020b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2020/Panorama_da_Educacao_2020.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

INSTITUTO UNIBANCO. Conselho Nacional de Educação: atribuições e importância. **Instituto Unibanco**, 2021. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/conselho-nacional-de-educacao-atribuicoes-e-importancia>. Acesso em: 26 jul. 2021.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública**. 21. ed. São Paulo: 2006. p. 21. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=XQj_h7KJqBgC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 20 abr. 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022011005000001>. Acesso em: 13 jun. 2021.

LIMA, Ana Patrícia Pierre. **A influência da educação na reeleição dos prefeitos cearenses no ano de 2012**. 2018. 44 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2018. Disponível em: <https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2018/10/seec-t29.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Moreira. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 1-15, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-463420194519091>. Acesso em: 13 maio 2021.

MAIA, Rodrigo. Aprovação de alunos na educação básica tem alta em ano de pandemia. **CNN Brasil**, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/aprovacao-de-alunos-na-educacao-basica-tem-alta-em-ano-de-pandemia/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARIA, Bárbara. Norte e nordeste são as regiões com o menor número de concluintes do ensino fundamental. **Educa Mais Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/educacao/escolas/norte-e-nordeste-sao-as-regioes-com-o-menor-numero-de-concluintes-do-ensino-fundamental>. Acesso em: 16 jul. 2021.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete educação básica. Dicionário Interativo da Educação Brasileira. **Educabrazil**, 2001. Disponível em: <https://www.educabrazil.com.br/educacao-basica/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MICHETTI, Miqueli. Entre a legitimação e a crítica: as disputas acerca da Base Nacional Comum Curricular. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 102, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510221/2020>. Acesso em: 3 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Acompanhamento de frequência escolar é o melhor desde 2004**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/bolsa-familia>. Acesso em: 27 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Como melhorar seu Ideb**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pet/138-programas-e-acoes-1921564125/ideb-indice-de-desenvolvimento-da-educ-basica-878961830/273-como-melhorar-seu-ideb-sp-1143596099>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Conselho Nacional de Educação - CNE**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **COVID-19**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/90771-covid-19>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **História**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171. Acesso em: 20 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Nota de Esclarecimento**: Retorno das atividades escolares e acadêmicas presenciais em 2022. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Parecer CNE/CP nº 15/2020**, aprovado em 6 de outubro de 2020. Conselho Nacional de Educação - CNE. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Resolução CNE/CP nº 2**, de 10 de dezembro de 2020. Conselho Nacional de Educação - CNE. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2020-pdf/167141-rcp002-20/file#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20O%20reordenamento%20curricular,anterior%2C%20ao%20abrigo%20do%20caput>. Acesso em: 20 jun. 2022.

OHCHR. THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **OHCHR**, 2021. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/udhr/pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 20 jun. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, [S.l.], n. 28, p. 5-23, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>. Acesso em: 7 jul. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a Glance 2020: OECD INDICATORS**. OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/69096873-en.pdf?expires=1626997025&id=id&accname=guest&checksum=CECCDC132BCBD415A9FF2E1B84B244BE>. Acesso em: 5 jul. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education Policy Outlook Country Profiles**. OECD, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Brazil-2021-PT.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Who we are**. OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 31 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Country Note 2018**. OECD, 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação Educacional: o sistema nacional de avaliação da educação básica. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009. p. 53-63.

PNE EM MOVIMENTO. **Plano Nacional de Educação - Lei n.º 13.005/2014**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18->

planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014. Acesso em: 26 jun. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO (PNUD). PNUD apresenta Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 com dados de 189 países. **PNUD**, 2019. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/pnud-apresenta-relatorio-de-desenvolvimento-humano-2019-com-dado.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório do Desenvolvimento Humano de 2020. **PNUD**, 2020. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_pt.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT RESULTS (PISA). From Pisa. **Brazil**: country note: results from Pisa, 2012. PISA, 2019. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2013/country_note_brazil_pisa_2012.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.

QUADROS, Neli Helena Bender de. **Políticas Públicas voltadas para a qualidade da educação no ensino fundamental**: inquietudes e provocações a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação. 2008. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2008. Disponível em: <http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/648>. Acesso em: 20 maio 2021.

RANGEL, Luíza Cassiano. **A qualidade da educação nos municípios brasileiros**: análise qualitativa comparativa (QCA) de variáveis que influenciam os resultados do IDEB. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes - Campos, Campos dos Goytacazes, RJ, 2016. Disponível em: <https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/07/LU%C3%8DZA-CASSIANO-RANGEL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 152-180, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a12v1234.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SILVA, Monica Ribeiro da. A BNCC da reforma do ensino médio: o resgate de um empoeirado discurso. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 34, p. 1-15, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698214130>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, [S.l.], v. 34, n. 124, p. 903-923, set. 2013.

SOARES, Marcelo; BERNARDO, Nairim. 20 anos da LDB: como a lei mudou a Educação. **Nova Escola**, dez. 2016. Disponível em:

<https://novaescola.org.br/conteudo/4693/20-anos-ldb-darcy-ribeiro-avancos-desafios-linha-do-tempo>. Acesso em: 8 ago. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 10 jul. 2019.

APÊNDICE A - RANKING DOS 100 MUNICÍPIOS MAIS BEM COLOCADOS NO IDEB 2019

(continua)

UF	MUNICÍPIO	Indicador de Rendimento (P) 2019	Nota Média Padronizada (N) 2019	IDEB 2019	Meta Projetada 2019
CE	Mucambo	1,00	9,36	9,4	5,4
CE	Independência	1,00	9,08	9,1	4,9
AL	Coruripe	1,00	8,94	8,9	5,1
PR	Janiópolis	0,99	8,96	8,8	6,0
CE	Milhã	0,99	8,73	8,7	4,8
CE	Martinópolis	0,98	8,72	8,6	4,9
CE	Pires Ferreira	1,00	8,54	8,5	5,4
PR	Serranópolis do Iguaçu	1,00	8,46	8,5	7,0
CE	Sobral	1,00	8,44	8,4	5,9
AL	Teotônio Vilela	1,00	8,38	8,4	4,5
SC	Iporã do Oeste	0,98	8,56	8,4	6,5
RS	Picada Café	0,99	8,53	8,4	6,6
CE	Ararendá	1,00	8,29	8,3	5,0
CE	Cruz	1,00	8,27	8,3	5,6
CE	Deputado Irapuan Pinheiro	1,00	8,26	8,3	5,7
CE	Jijoca de Jericoacoara	1,00	8,34	8,3	5,6
CE	Novo Oriente	1,00	8,31	8,3	5,3
CE	Uruoca	0,97	8,48	8,3	5,1
SP	Elisiário	1,00	8,30	8,3	6,7
SP	Sebastianópolis do Sul	1,00	8,37	8,3	7,4
PR	Atalaia	1,00	8,31	8,3	6,6
PR	Boa Esperança	0,96	8,69	8,3	6,4
CE	Catunda	1,00	8,22	8,2	5,5
MG	São José da Barra	1,00	8,22	8,2	6,4
SP	Floreal	1,00	8,15	8,2	7,1
CE	Pedra Branca	1,00	8,14	8,1	5,2
AL	Jequiá da Praia	1,00	8,14	8,1	4,7
SP	Alto Alegre	1,00	8,14	8,1	6,8
PR	Sertaneja	0,97	8,35	8,1	6,0
CE	Quixeramobim	0,99	8,08	8,0	5,0
SP	Marinópolis	1,00	7,98	8,0	7,2
PR	Bom Sucesso do Sul	1,00	8,01	8,0	6,3
PR	Floraí	0,96	8,34	8,0	6,4
RS	Aratiba	1,00	7,95	8,0	7,1
MG	Guidoval	1,00	7,86	7,9	6,7
SP	Embaúba	0,99	8,03	7,9	7,2
SP	Junqueirópolis	1,00	7,90	7,9	7,1
SP	Luiziânia	1,00	7,91	7,9	5,9
SP	Tupi Paulista	1,00	7,93	7,9	7,0
PR	Pitangueiras	0,99	8,01	7,9	6,1
SC	Arabutã	0,98	8,06	7,9	6,4
CE	Frecheirinha	1,00	7,81	7,8	4,9
CE	Itatira	1,00	7,85	7,8	5,1
MG	São Pedro da União	1,00	7,79	7,8	6,6
SP	Itápolis	0,99	7,79	7,8	7,6
SP	Marapoama	1,00	7,78	7,8	6,3
SP	Santópolis do Aguapeí	0,97	8,04	7,8	6,4
PR	Nova Londrina	0,99	7,89	7,8	6,4
RS	Coronel Pilar	0,96	8,14	7,8	7,0
CE	Salitre	0,96	7,99	7,7	3,7
MG	Japaraíba	0,99	7,79	7,7	6,2
MG	Lagoa da Prata	1,00	7,68	7,7	6,3

APÊNDICE A - RANKING DOS 100 MUNICÍPIOS MAIS BEM COLOCADOS NO IDEB 2019

(conclusão)

UF	MUNICÍPIO	Indicador de Rendimento (P) 2019	Nota Média Padronizada (N) 2019	IDEB 2019	Meta Projetada 2019
SP	Pereira Barreto	1,00	7,74	7,7	6,6
SP	São Pedro do Turvo	0,99	7,74	7,7	6,2
SP	Taguaí	0,99	7,81	7,7	7,2
PR	Joaquim Távora	0,96	8,03	7,7	5,9
PR	Paranavaí	0,99	7,73	7,7	6,1
SC	Luzerna	0,98	7,90	7,7	6,8
CE	Groaíras	0,99	7,63	7,6	5,9
CE	Nova Russas	0,99	7,67	7,6	4,8
PE	Panelas	0,99	7,70	7,6	4,7
AL	Junqueiro	0,98	7,76	7,6	4,8
MG	Carvalhópolis	0,98	7,74	7,6	6,2
MG	Itaú de Minas	1,00	7,61	7,6	6,8
MG	São Geraldo	1,00	7,56	7,6	6,8
ES	Mantenópolis	1,00	7,60	7,6	5,7
SP	Echaporã	1,00	7,63	7,6	6,4
SP	Gabriel Monteiro	0,99	7,72	7,6	6,8
SP	Jales	0,98	7,74	7,6	7,2
SP	Tanabi	1,00	7,59	7,6	6,8
PR	Apucarana	1,00	7,61	7,6	6,3
PR	Mandaguari	0,98	7,68	7,6	6,4
SC	Palmeira	0,94	8,05	7,6	5,4
SC	São João do Oeste	0,99	7,65	7,6	6,3
RS	Bozano	0,99	7,66	7,6	5,9
RS	Vespasiano Corrêa	0,99	7,64	7,6	7,5
RS	Viadutos	1,00	7,63	7,6	5,9
PI	Bom Jesus	0,99	7,53	7,5	4,8
CE	Meruoca	1,00	7,47	7,5	4,8
AL	Santana do Mundaú	1,00	7,46	7,5	4,4
MG	Araújos	1,00	7,50	7,5	6,7
MG	Delfim Moreira	1,00	7,47	7,5	5,9
MG	Formiga	1,00	7,47	7,5	7,0
MG	Gonçalves	0,99	7,55	7,5	6,0
MG	Itaúna	1,00	7,51	7,5	6,7
MG	Pains	0,98	7,66	7,5	7,0
MG	Senador Firmino	0,99	7,60	7,5	6,9
SP	Itatiba	0,97	7,72	7,5	6,5
SP	Novo Horizonte	1,00	7,48	7,5	6,7
SP	Pompéia	1,00	7,53	7,5	6,9
SP	Socorro	1,00	7,46	7,5	6,4
SP	Tabapuã	0,99	7,65	7,5	6,9
PR	Cruzmalina	0,95	7,86	7,5	5,4
PR	Enéas Marques	1,00	7,52	7,5	7,0
PR	Marilena	0,99	7,53	7,5	6,3
PR	São Jorge do Ivaí	1,00	7,50	7,5	6,4
SC	Garopaba	0,99	7,64	7,5	6,1
RS	Linha Nova	0,99	7,57	7,5	-
RS	Nova Bréscia	0,99	7,56	7,5	-
RS	Taguaçu do Sul	0,97	7,75	7,5	5,7

Fonte: INEP (2021d).

**APÊNDICE B - ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA VARIAÇÃO DAS NOTAS
SAEB EM RELAÇÃO AOS INTERVALOS DE VARIAÇÃO DA TAXA DE
APROVAÇÃO POR BIÊNIO/IDEB**

Período de avaliação da taxa de aprovação	Período de avaliação da nota SAEB	Variação na taxa de aprovação	n	Variação da Nota SAEB					
				Diminuiu a nota no biênio seguinte		Aumentou, porém abaixo da variação nacional		Aumentou mais do que variação nacional	
				n	%	n	%	n	%
2005-2007	2007-2009	<0	861	114	13,2%	251	29,2%	496	57,6%
		[0;0,05)	1467	205	14,0%	476	32,4%	786	53,6%
		[0,05;0,10)	1096	195	17,8%	416	38,0%	485	44,3%
		[0,10;0,15)	503	101	20,1%	212	42,1%	190	37,8%
		[0,15;∞)	344	115	33,4%	115	33,4%	114	33,1%
		TOTAL	4271	730	17,1%	1470	34,4%	2071	48,5%
2007-2009	2009-2011	<0	1476	371	25,1%	311	21,1%	794	53,8%
		[0;0,05)	1845	560	30,4%	383	20,8%	902	48,9%
		[0,05;0,10)	884	304	34,4%	173	19,6%	407	46,0%
		[0,10;0,15)	326	129	39,6%	68	20,9%	129	39,6%
		[0,15;∞)	203	93	45,8%	35	17,2%	75	36,9%
		TOTAL	4734	1457	30,8%	970	20,5%	2307	48,7%
2009-2011	2011-2013	<0	1235	448	36,3%	99	8,0%	688	55,7%
		[0;0,05)	2121	816	38,5%	203	9,6%	1102	52,0%
		[0,05;0,10)	875	428	48,9%	88	10,1%	359	41,0%
		[0,10;0,15)	355	231	65,1%	25	7,0%	99	27,9%
		[0,15;∞)	180	126	70,0%	8	4,4%	46	25,6%
		TOTAL	4766	2049	43,0%	423	8,9%	2294	48,1%
2011-2013	2013-2015	<0	1440	203	14,1%	477	33,1%	760	52,8%
		[0;0,05)	2395	423	17,7%	884	36,9%	1088	45,4%
		[0,05;0,10)	718	153	21,3%	253	35,2%	312	43,5%
		[0,10;0,15)	174	41	23,6%	58	33,3%	75	43,1%
		[0,15;∞)	58	15	25,9%	17	29,3%	26	44,8%
		TOTAL	4785	835	17,5%	1689	35,3%	2261	47,3%
2013-2015	2015-2017	<0	2207	553	25,1%	569	25,8%	1085	49,2%
		[0;0,05)	2347	631	26,9%	606	25,8%	1110	47,3%
		[0,05;0,10)	267	82	30,7%	57	21,3%	128	47,9%
		[0,10;0,15)	34	16	47,1%	7	20,6%	11	32,4%
		[0,15;∞)	5	4	80,0%	1	20,0%	0	0,0%
		TOTAL	4860	1286	26,5%	1240	25,5%	2334	48,0%
2015-2017	2017-2019	<0	1967	780	39,7%	166	8,4%	1021	51,9%
		[0;0,05)	2538	999	39,4%	257	10,1%	1282	50,5%
		[0,05;0,10)	329	151	45,9%	24	7,3%	154	46,8%
		[0,10;0,15)	53	15	28,3%	6	11,3%	32	60,4%
		[0,15;∞)	12	4	33,3%	0	0,0%	8	66,7%
		TOTAL	4899	1949	39,8%	453	9,2%	2497	51,0%
TOTAL GERAL	<0	9186	2469	26,9%	1873	20,4%	4844	52,7%	
	[0;0,05)	12713	3634	28,6%	2809	22,1%	6270	49,3%	
	[0,05;0,10)	4169	1313	31,5%	1011	24,3%	1845	44,3%	
	[0,10;0,15)	1445	533	36,9%	376	26,0%	536	37,1%	
	[0,15;∞)	802	357	44,5%	176	21,9%	269	33,5%	
	TOTAL	28315	8306	29,3%	6245	22,1%	13764	48,6%	

Fonte: INEP (2021d).