

Ideb, políticas educacionais e cultura de avaliação nos municípios do Ceará

Anderson Gonçalves Costaⁱ 

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, Camocim, CE, Brasil

Arlane Markely dos Santos Freireⁱⁱ 

Secretaria Municipal da Educação – Prefeitura de Crato, Crato, CE, Brasil

Resumo

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um mecanismo de monitoramento da qualidade da educação no país, calculado a partir dos indicadores de fluxo escolar e as médias de desempenho da Prova Brasil. O uso dos seus resultados tem sido guia na implementação de políticas educacionais no âmbito nacional, estadual e municipal. Considerando a relação entre o índice e a cultura de avaliação externa do estado Ceará, no presente trabalho buscou-se compreender a utilização dos resultados do Ideb pelas gestões municipais. A pesquisa, de natureza quanti-qualitativa, utiliza dados obtidos no Questionário Eletrônico do Secretário Municipal de Educação, aplicados junto ao Saeb em 2019, com recorte para os secretários do estado do Ceará e destaque ao bloco referente à avaliação educacional. A partir da análise verificou-se que o Ideb induziu mudanças nas práticas de gestão municipal sobretudo, pelo alinhamento entre as ações municipais e as avaliações em larga escala.

Palavras-chave

Ideb. Políticas educacionais. Avaliação educacional. Ceará.

Ideb, educational policies and assessment culture in municipalities of the state of Ceará

Abstract

The Development Index of Basic Education (IDEB) is a mechanism for monitoring the quality of education in the country, calculated from the school flow indicators and the performance averages of the Prova Brasil. The use of its results has been a guide in the implementation of educational policies at the national, state and municipal levels. Considering the relationship between the index and the culture of external evaluation in the state of Ceará, this study sought to understand the use of IDEB results by municipal administrations. The research, of quantitative nature, uses data obtained from the Electronic Questionnaire of the Municipal Secretariat of Education, applied with Saeb in 2019, focusing on the secretaries of the state of Ceará and highlighting the block referring to educational assessment. Based on the analysis, it was found that the Ideb induced changes in municipal management practices, mainly due to the alignment between municipal actions and large-scale assessments.

Keywords

IDEB. Educational Policies. Educational Assessment. Ceará.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as iniciativas de avaliação em larga escala foram impulsionadas pela reconfiguração do papel do Estado e passaram a ser um instrumento central da gestão educacional. A criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, significou um ponto de inflexão na avaliação das redes de ensino do país, que composto por avaliações de Língua Portuguesa e Matemática, e destinadas aos



alunos dos 5º e 9º anos, tornou-se a principal avaliação em larga escala promovida pelo governo federal.

Em 2007, os resultados do Saeb passaram a ser utilizados como um dos componentes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – na esteira dos objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por ser um mecanismo de monitoramento da qualidade da educação, que sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), considera os indicadores de fluxo escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho da Prova Brasil (INEP, 2021).

Neste artigo, considera-se que as políticas de avaliação educacional em curso no país, influenciam, sobremaneira, as práticas pedagógicas e a gestão das escolas. Nesse contexto, são intensificadas as cobranças sobre os gestores educacionais e escolares, principalmente quanto a implementação de estratégias que permitam o cumprimento das metas fixadas. Essa realidade é condizente com as formas de regulação adotadas a partir do fortalecimento do Estado gerencial na educação, por meio da utilização das avaliações em larga escala, com o objetivo de coordenar as ações dos atores e instituir processos de *accountability* educacional.

A *accountability* no campo da educação tem sido objeto de discussão em vasta bibliografia (PASSONE; RONCOLI, 2022). De acordo com Afonso (2009, p. 14), o conceito de *accountability* associa “três dimensões essenciais autônomas, mas fortemente articuladas (ou articuláveis): a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização”. Significa dizer que no âmbito das redes de ensino são implementadas políticas com base nos resultados quantificáveis da aprendizagem discente, associadas a consequências materiais e simbólicas sobre os professores, os gestores e os alunos.

O Ideb é um exemplo de política de *accountability*, uma vez que seus resultados são utilizados para o ranqueamento de escolas, municípios e estados, intervindo diretamente no funcionamento da política educacional. Conforme Voss e Garcia (2014), o Ideb funciona como uma tecnologia de governo da educação, que enquadra os gestores numa lógica gerencial e performativa, dessa forma, o discurso de qualidade da educação passa a ser centrado na elevação de resultados.

Pesquisas sobre o tema têm confirmado essas tendências em diversos estados e municípios da federação, caso do estudo de Silva, Silva e Freire (2022).

O estado do Ceará, *lócus* de investigação desta pesquisa, apresenta condicionantes que se somam a implementação do Ideb na consecução de uma política de responsabilização. A existência de um sistema de avaliação estadual que, em 2022, completou trinta anos, associado a políticas de colaboração e indução junto aos 184 municípios, tem despertado o interesse de diversas pesquisas (BRAVO; RIBEIRO; CRUZ, 2021; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2020). Compreende-se, portanto, que os aspectos de uma cultura de avaliação permeiam o cotidiano das redes de ensino cearenses, que têm, diariamente, que lidar com um conjunto de políticas com vistas a garantia da qualidade da educação, sendo o Ideb mais uma dessas políticas.

É sob esse contexto que o presente artigo encontra seu lastro, pois instigado por estudos sobre a centralidade das avaliações em larga escala nas políticas educacionais, tem o objetivo da investigação pautado na análise do uso dos resultados do Ideb na gestão da educação dos municípios do Ceará, tendo como base as respostas dos secretários municipais ao questionário contextual do Saeb aplicado em 2019.

De abordagem quanti-qualitativa, a pesquisa foi desenvolvida a partir da análise de documentos legais e normativos e da análise dos microdados do Saeb (2019). A análise documental propiciou a aproximação com a temática tomando-se como norte as políticas de *accountability*. Concordando com Evangelista (2012), a análise de documentos permite identificar elementos conjunturais que interferem na elaboração e na implantação das políticas, pois estes expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos. A partir da autora, considera-se que os documentos expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas e produzem intervenções sociais.

Por sua vez, os dados quantitativos foram obtidos no Questionário Eletrônico do Secretário Municipal de Educação, aplicados junto ao Saeb em 2019, com recorte para os secretários do estado do Ceará. No Questionário constavam questões referentes a nove blocos temáticos, sendo destacado neste estudo o bloco referente à avaliação educacional, principalmente os itens que versavam sobre o



uso dos resultados do Ideb nas redes municipais. Para análise dos dados recorreu-se à estatística descritiva, considerando as respostas de 96% (n=177) dos secretários municipais do Ceará em um universo de 184 municípios. Dos respondentes, 60% (n= 106) eram do sexo feminino, 38% (n= 68) do sexo masculino e 2% (n= 3) não respondeu.

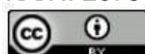
Para atender ao objetivo, o trabalho está organizado em três partes. Na primeira é discutida a utilização do Ideb como indutor de políticas educacionais em estados e municípios, e considerando a política educacional do Ceará, prossegue-se tratando sobre os aspectos condicionantes da realidade desta unidade da federação. O artigo segue apresentando as respostas dos secretários municipais de educação ao questionário eletrônico do Saeb em 2019, encerrando-se com as considerações finais.

2 O IDEB COMO INDUTOR DA GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

Os resultados do Ideb têm sido utilizados como instrumento de medição da qualidade da educação básica no Brasil. O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispôs sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, criou o Ideb e estabeleceu que estados e municípios deveriam instituir mecanismos de controle e de divulgação dos resultados e de avaliação do mérito dos profissionais da educação, definindo, portanto, que a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep.

O ano de 2007 foi um marco na implementação de um conjunto de iniciativas por parte do governo federal, quando do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que foi instituído no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e buscou articular medidas de gestão, de avaliação e do financiamento da educação básica, e também da criação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

De acordo com Silva (2010), esta iniciativa fortaleceu a presença direta da União na regulação da educação básica, que é, constitucionalmente, oferecida e administrada pelos estados e municípios. Além disso, o Ideb assumiu o papel de indutor de políticas educacionais por meio de termo de adesão voluntária por parte



dos entes federados ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, assim, a partir do lançamento do PDE, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação (MEC) aos municípios, estados e Distrito Federal tornaram-se vinculadas à adesão ao plano de metas e ao PAR.

Para Costa e Costa (2017, p. 50) o PAR pode ser entendido como sendo o fio condutor para que estados e municípios colocassem em prática as propostas do PDE. Estruturado em torno de quatro dimensões, na dimensão III, Prática pedagógica e Avaliação, “o documento evidencia o papel mobilizador da comunidade no sentido de acompanhar a execução das ações e o alcance das metas estabelecidas pelo Ideb, ou seja, diretamente relacionada à regulação exercida pela política de avaliação externa”.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, definiu o Ideb como referência de qualidade ao vincular o conceito de desempenho, discente e docente, aos resultados nas avaliações externas. A série histórica do Ideb teve início em 2005, servindo de base para o estabelecimento de metas bianuais e diferenciadas para cada rede e escola, objetivando, com isso, o alcance da meta 6,0, até 2022, quando o país equipararia seus resultados aos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A Meta 7 do PNE, que trata do Ideb, traçou estratégias com o objetivo de favorecer a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir médias nacionais estabelecidas para o índice e mediante pactuação interfederativa. Destaca-se também por estratégias que objetivam fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica e a criação de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb (BRASIL, 2014).

Conforme Bauer (2019), o Ideb inaugurou uma nova forma de relacionamento entre avaliação e a gestão educacional, em que a primeira se tornou uma ferramenta potente para a realização da segunda. É nesse contexto que os governos estaduais e municipais passaram a utilizar os resultados do Ideb, que além de orientar suas políticas educacionais, serve de referência para criação de avaliações próprias e pagamento de incentivos financeiros para os profissionais do magistério.



O Ideb ao tornar-se um indutor das políticas educacionais no âmbito nacional, estadual e municipal, passa, conseqüentemente, a influenciar de forma direta as ações desempenhadas pelas escolas. Ao analisarem os desenhos das avaliações em curso no Brasil, Bonamino e Sousa (2012) definem que o uso dos resultados para composição do Ideb integra uma política de responsabilização branda, uma vez que se limita a traçar metas e a divulgar os resultados dos alunos por escola e rede de ensino, sem atrelar prêmios ou sanções a esses resultados.

No entanto, em termos de conseqüências, as medidas introduzidas pela União, com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas pelo Ideb, representam um elemento fundamental na constituição e implementação de iniciativas de *accountability*. Isso ocorre porque o Ideb, além de servir como referência, contribui com a regulação dos sistemas de ensino, conservando uma prática que coloca a avaliação como instrumento central da gestão educacional e escolar, articulada a iniciativas de prestação de contas e responsabilização.

Em pesquisa de abrangência nacional, Bauer *et al* (2017) identificam que as iniciativas de avaliação externa vêm se expandindo nas redes públicas municipais de educação básica do país. As respostas da investigação revelam referências explícitas ao Ideb, entre elas a preocupação com o cumprimento das metas estabelecidas pelo índice. Destaca-se a utilização de avaliações para estabelecer metas de desempenho para as escolas, além daquelas fixadas pelo Ideb.

Ao bem da verdade, desde sua origem, o Ideb incorporou objetivos de uma política de responsabilização educacional, pois considera escolas, professores, gestores escolares e educacionais como responsáveis pelos resultados dos alunos nas avaliações de desempenho. Os benefícios do indicador, segundo seus idealizadores, seria o de possibilitar que as escolas envidassem esforços para o aprendizado de português e matemática, induzindo, portanto, mudanças nas práticas de ensino (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Essas mudanças, no entanto, nem sempre são benéficas e reduzem os objetivos da educação aos objetivos da aprendizagem.

3 ASPECTOS CONDICIONANTES DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO CEARÁ

A investigação da relação entre Ideb e cultura de avaliação no Ceará não pode desconsiderar aspectos da política educacional desta unidade da federação, uma vez que, os esforços do governo estadual para efetivação de uma educação de qualidade nas redes municipais têm desdobramentos tanto sobre as práticas pedagógicas como na gestão da educação, cuja avaliação de desempenho da aprendizagem tem sido um instrumento aliado.

Desde há muito, no Ceará, busca-se instituir uma cultura de avaliação. Pelo menos desde 1992, quando da primeira iniciativa institucionalizada de avaliação, que, a partir do ano 2000, tornou-se o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), a gestão estadual tem utilizado a avaliação como instrumento permanente na educação. O Spaece, em suas primeiras edições circunscrito às escolas estaduais e alguns poucos municípios, foi universalizado em 2004, passando a avaliar turmas de 4ª e 8ª série de escolas de todas as 184 redes municipais do estado. Isso possibilitou diagnósticos que passaram a ser utilizados como orientadores da ação do estado, se coadunando com a emergência da Gestão por Resultados (GpR) na máquina pública cearense durante o governo de Lúcio Alcântara (2003-2006) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A GpR foi assim definida pelos agentes daquele governo:

A GPR é um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo. Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal (ROSA; HOLANDA; MAIA JÚNIOR, 2006, p. 39, grifos nossos).

Sendo a educação um setor estratégico, as orientações da GpR também foram nele adotadas, principalmente pelo fortalecimento da avaliação, condição *sine qua non* deste modelo de gestão. De certo, os obstáculos do estado, como a escassez de recursos, se mostraram desafiadores para implementação de um modelo exportado da América do Norte, para o que foi necessário desenvolver estratégias

alinhadas ao contexto observado, tendo como fio condutor o “desempenho escolar como indicador de sucesso”, os sistemas de avaliação, “a busca de uma gestão por resultados” e uma cultura de avaliação (VIEIRA, 2007a, p. 48).

Esses elementos encontraram respaldo no Spaece, somado às mudanças que foram sendo realizadas, como a da própria universalização da avaliação, mas foram, de fato, fortalecidos pela divulgação dos resultados de pesquisa sobre a alfabetização de crianças realizada pela Assembleia Legislativa do estado, em 2006, e a mudança do grupo dirigente do governo estadual, em 2007, com a eleição de Cid Ferreira Gomes, à época filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Criado no ano de 2004 pela Assembleia Legislativa do Estado, o Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) propôs uma série de recomendações para as políticas educacionais do estado com ênfase na aprendizagem, nas políticas de valorização do magistério, na gestão municipal e na formação docente (CEARÁ, 2006). Cabe registrar, como observado por Costa (2020) que,

[a] “cultura de avaliação” orientada pelo CCEAE, só seria possível a partir do estabelecimento de uma ordem sistêmica de ações e políticas, que, tomando como pano de fundo o tema da alfabetização, envolveria um amplo espectro de iniciativas da gestão municipal, desde as questões relacionadas ao perfil dos gestores até a rotina em sala de aula. Esses aspectos foram incorporados na política educacional cearense (COSTA, 2020, p. 96).

A ordem sistêmica de ações e políticas referida foi consubstanciada com a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) por meio da Lei 14.026 de dezembro de 2007, uma política de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios. O objetivo do Paic é prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, tendo como finalidade o estabelecimento de condições necessárias para erradicação da distorção de idade-série e garantia das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à idade e escolarização dos alunos até o 5º ano do ensino fundamental, com prioridade para a alfabetização até o 7 anos de idade (CEARÁ, 2007). Mais tarde, em 2015 e 2019, as ações do Paic foram expandidas para as turmas de 5º e 9º anos, respectivamente, implicando em sua denominação, atualmente Programa Aprendizagem na Idade Certa (MAISPAIC).



O Paic é uma concertação de esforços para interação entre as burocracias do estado do Ceará (CORREA, 2018) com papel específico na política educacional: fornecer aos municípios, em regime de colaboração, apoio técnico e pedagógico para que possam desenvolver políticas de formação continuada de professores, fortalecer a gestão educacional e escolar e instituir uma cultura de avaliação educacional.

Esses objetivos são agrupados em torno de seis eixos de ação, a citar: *Ensino Fundamental I; Ensino Fundamental II; Educação Infantil; Literatura e Formação do Leitor; Gestão Municipal; e Avaliação Externa*. Os quatro primeiros eixos oferecem cooperação técnica para a alfabetização e a aprendizagem do alunado, os dois últimos buscam fortalecer as instituições municipais a partir de um modelo de gestão que priorize a avaliação educacional. Dessa maneira, o programa “[...] reforça a posição das avaliações como elemento central no controle social sobre as políticas educacionais dos governos e sobre o trabalho das burocracias alocadas nas redes e nas escolas” (CORREA, 2018, p. 99) e tem contribuído para reorganização da gestão da educação nos municípios (COSTA; RAMOS, 2020). Os objetivos dos eixos de avaliação e gestão educacional, respectivamente, expressam bem a dinâmica pretendida a partir deles

Difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe nas SME conscientes dos seguintes fatores: (1) importância de avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos; (2) responsabilidade de conduzir o processo de avaliação de forma apropriada e responsável; (3) necessidade de utilizar os resultados das avaliações de forma apropriada, responsável e ética, sempre visando promover mudanças no processo de ensino e aprendizagem (CEARÁ, s/d, s/p).

Promover o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino, envolvendo assessoria técnica para a estruturação de modelo de gestão focado no resultado da aprendizagem (CEARÁ, s/d, s/p).

No entanto, sob ações da colaboração com os municípios, o governo estadual “[...] assumiu funções relativas à regulação e ao controle da educação municipal, mediados por processos centralizados de avaliação externa, de monitoramento do desempenho de estudantes, de divulgação de resultados e da concessão de premiação” (FREIRE; SILVA, 2021, p. 19). Esses processos foram materializados por meio do Spaece, peça estratégica da política educacional do Ceará.



Pela peculiaridade dessa avaliação, é possível verificar as habilidades individuais dos alunos, assim como as deficiências das redes de ensino, a partir de uma matriz de referência com descritores objetivos que tratam das competências básicas que as crianças precisam aprender. A centralidade do Spaece nas escolas de ensino fundamental tem sido objeto de diversas pesquisas que apontam que há um desvio de finalidades da avaliação e intensificação do trabalho docente (MAIA; BEZERRA, 2021; SOARES; WERLE, 2021), reforçando a especificidade do Paic como um programa de gestão que orienta a uma cultura de avaliação.

Como mecanismos de estímulo para que municípios e escolas implementassem as ações do Paic, foram também instituídas políticas de *accountability*, com previsão de implicações materiais para as redes municipais e as escolas. Desde 2007, o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) tem o percentual de 18% atrelado ao Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) formado pela taxa de aprovação dos estudantes do 1º ao 5º ano e pelos resultados do Spaece do 2º ao 5º ano. Essa iniciativa busca responsabilizar gestores municipais (prefeitos e secretários de educação) pelos resultados educacionais.

É em razão dessas estratégias que o Ceará tem se destacado no cenário nacional, principalmente nos resultados do Ideb dos anos iniciais, fato que tem chamado atenção de organismos internacionais e da sociedade civil que procuram evidências do “sucesso” do estado no campo da educação. O destaque no Ideb permite inferir que as ações políticas do Ceará têm influenciado os resultados da avaliação nacional, sendo importante averiguar quais estratégias os municípios têm mobilizado no interior de suas redes para alcançar resultados satisfatórios nos testes externos. A análise dos questionários do Saeb (2019), no que tange à avaliação educacional, pode fornecer pistas importantes para a discussão, o que será feito na seção que se segue.

4 EXPLORANDO AS RESPOSTAS DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DO CEARÁ NO QUESTIONÁRIO DO SAEB (2019)

A análise do uso dos resultados do Ideb pelas gestões municipais não pode prescindir do entendimento da gestão educacional como espectro de iniciativas desenvolvidas pelo Estado, em diferentes instâncias, no âmbito do ensino ou de

outros domínios (VIEIRA, 2007b). Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996), cabe aos municípios a oferta exclusiva da educação infantil, sendo o ensino fundamental responsabilidade compartilhada com as esferas estaduais.

Sobre as ações da educação infantil e do ensino fundamental que se direcionam os esforços dos municípios. No entanto, com a gradativa municipalização do ensino fundamental, vieram à tona os desafios da garantia da qualidade do ensino, que foram canalizados pelos discursos sobre eficácia e eficiência escolar, sem, contudo, avançar no debate sobre as condições de oferta. O Ideb materializa esse discurso ao representar um indicador sintético da qualidade da educação e definir metas a serem alcançadas anualmente pelas escolas.

Como discutido na seção anterior, a política educacional cearense apresenta elementos locais que contribuem para fortalecer uma cultura de avaliação nas redes municipais, sendo o Ideb mais uma das estratégias utilizadas para tal fim. As declarações dos secretários municipais da educação no Ceará revelam que os municípios têm incorporado o Ideb às suas políticas. Isso ocorre tanto no âmbito das ações pedagógicas, que envolvem, dentre outras, a formação continuada de professores, como de iniciativas de responsabilização, confirmando as dimensões da prestação de contas e da avaliação no condicionamento da política educacional, conforme já apontara Afonso (2009). Os dados que se seguem permitem compreender o movimento do Ideb na gestão municipal da educação a partir de tendências e categorias já observadas na literatura.

Quando perguntados se a secretaria municipal utilizava os resultados do Ideb, 99% (n=176) dos secretários responderam que sim, confirmando o indicador como uma “potente ferramenta de gestão” (BAUER, 2019) e sua profusão na quase totalidade dos municípios. Certamente essa condição tem relação com a centralidade do Ideb na política educacional brasileira, como já fora confirmado na Meta 7 do PNE (2014 – 2024), como também com o fato de que o Ideb apresenta um retrato da realidade municipal, e “sair bem na foto” é um objetivo a que todos buscam cumprir. Tal objetivo, no entanto, tem outros desdobramentos. Os dados demonstram que 99% (n=176) dos declarantes afirmaram que a secretaria orienta as escolas a prepararem seus alunos para as avaliações externas, realidade que tem



vido observada em outras pesquisas sobre o tema (COSTA *et al.*, 2021). Esta centralidade também é evidenciada quando 89% (n=157) dos secretários disseram abordar o tema das avaliações em larga escala em cursos de formação continuada para professores da rede. A avaliação externa, dessa maneira, opera no interior das redes municipais como instrumento orientador das estratégias a serem implementadas, em outros termos, esta passa a coordenar a ação dos atores e das instituições.

Na Tabela 1 são apresentadas as respostas dos secretários de educação aos usos dos resultados do Ideb. Estes têm orientado a política municipal de educação, servindo para o planejamento das ações educacionais (98%), formação continuada de professores (93%) e avaliação de programas e projetos (90%). Sobre o Ideb associado ao planejamento das ações educacionais, pesquisa de Freire (2020) demonstrou que nos Planos Municipais de Educação dos municípios da região metropolitana do Cariri cearense o Ideb é considerado referência de qualidade da educação e parâmetro para o ranqueamento das instituições de ensino, conforme estabelecido no PNE (2014-2024). A pesquisa também identificou que cinco dos nove municípios estabeleceram estratégias que definem a criação de políticas de estímulos financeiros para profissionais da educação, tendo como referência os resultados do Ideb, e dois propuseram estratégias voltadas à criação de sistemas próprios de avaliação externa.

Tabela 1. Formas de utilização dos resultados do Ideb.

Usos	n	%
Planejamento das ações educacionais	173	98%
Subsídios para a formação continuada de professores	165	93%
Subsídios para a avaliação de programas ou projetos da Secretaria da Educação	159	90%
Promoção de debates sobre a educação	154	87%
Implantação de políticas para redução da repetência	151	85%
Produção de materiais didáticos e pedagógicos	136	77%
Revisão ou criação de orientações curriculares	117	66%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Saeb (2019).

Conforme dados da Tabela 1, 87% (n=154) dos secretários consideram que os resultados do Ideb subsidiam os debates sobre a educação no município. Os dados não permitem afirmar o conteúdo destes debates, revelando, portanto, a

necessidade de pesquisas que investiguem os usos políticos dos indicadores de desempenho em avaliações em larga escala, balizando o teor dos debates e as implicações sobre as políticas municipais de educação. Também é expressivo o número de secretários que afirmam utilizar os resultados do Ideb para produção de materiais didáticos e pedagógicos (77%) e revisão ou criação de orientações curriculares (66%), confirmando estratégias de alinhamento entre as ações municipais e as avaliações em larga escala (BONAMINO; SOUSA, 2012). Essas duas formas de usos são aspectos que geram preocupação, haja vista que, quando associado ao Ideb, pode ocorrer uma redução dos currículos municipais e produção de materiais orientados para a avaliação de desempenho.

Quando perguntados sobre o uso dos resultados do Ideb, os secretários também afirmam utilizar o indicador para promover estratégias de responsabilização, das quais tratam a Tabela 2.

Tabela 2. Usos dos resultados do Ideb como política de responsabilização.

Usos	<i>n</i>	%
Monitoramento das escolas	171	97
Divulgação de informações para a sociedade	165	93
Estabelecimento de metas de desempenho nos testes de proficiência	151	85
Auxílio para unidades escolares com resultados inferiores	70	40
Recompensa para escolas com melhores resultados	61	34
Subsídios para pagamento de bonificação para professores	38	21
Criação de critérios para remanejamento de diretores	35	20

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Saeb (2019).

Na Tabela 2, observam-se três formas de usos do Ideb que são mais frequentes associadas a políticas de responsabilização: monitoramento das escolas (97%), divulgação de informações para a sociedade (93%) e estabelecimento de metas de desempenho (85%). Estas três iniciativas se coadunam com os objetivos do Ideb, quais sejam, o de monitorar a qualidade educacional e informar sobre os resultados à sociedade, para o qual é necessária a definição de metas, podendo ser entendida como uma forma de prestação de contas. O auxílio às escolas com resultados inferiores é informado por 40% (n=70) dos secretários, porém, a ausência de informações que qualifiquem a natureza do auxílio impede análises aprofundadas sobre esse aspecto, uma vez que tanto pode estar associado a ações pedagógicas como financeiras.

Embora com menor incidência nas respostas, os dados demonstram que as redes de ensino utilizam o Ideb como instrumento de responsabilização, o que pode ser inferido pela adoção de recompensa às escolas com melhores resultados (34%) e com o pagamento de bonificação de professores (n=38). Além disso outra medida de responsabilização adotada é a criação de critérios com base nos resultados do Ideb para remanejamento de diretores (20%). Esses números permitem afirmar que o Ideb estabeleceu uma cultura de avaliação nos municípios, com feições diversas, desde as que têm maior centralidade sobre as ações pedagógicas e de gestão, como as que são associadas a políticas de responsabilização com retornos financeiros aos agentes escolares.

Neste cenário de corrida por melhores resultados, iniciativas de *accountability* têm sido adotadas nas redes municipais com o objetivo de alcançar as melhores médias no Ideb. Os repasses financeiros e premiações, de âmbito estadual, vinculados às avaliações externas, tornam-se também motivador para que os municípios busquem o melhor lugar no *ranking*, o que justifica as estratégias apontadas pelos secretários municipais da educação. Como demonstrado por Freire (2020), a bonificação é compreendida como uma forma de motivar os profissionais para atuarem na elevação dos resultados dos alunos. Nessas circunstâncias, Paula *et al.* (2018, p. 5) salientam que “o diretor/educador incorpora uma função de gestor – semelhante à gestão empresarial – que busca atingir metas através de estratégias calcadas na eficiência, eficácia e efetividade”.

Por meio da análise realizada, observa-se que o Ideb acaba por favorecer a introdução de práticas que responsabiliza os profissionais da educação pelos objetivos fixados. Além disso, as avaliações externas ganham centralidade nos municípios porque são os seus resultados utilizados para deduzir se a própria gestão tem atingido metas e cumprido com seu papel. Com isso, há, conseqüentemente, uma pressão ainda maior sob as escolas e os secretários municipais de educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política educacional do Ceará é marcada por estratégias que têm na avaliação sua condição de ser. São encontradas políticas de responsabilização



direcionadas às escolas municipais, com o objetivo de fomentar uma educação de qualidade. Somada às ações estaduais, há políticas de âmbito nacional que estabelecem o mesmo objetivo, caso do Ideb, contribuindo para o fortalecimento de uma cultura de avaliação educacional. Este artigo lançou luzes sobre a centralidade do Ideb na gestão da educação dos municípios cearenses conforme respostas dos secretários da educação ao Saeb 2019. Inegavelmente, o Ideb induziu mudanças nas práticas de gestão municipal, representadas, sobretudo, pelo alinhamento entre as ações municipais e as avaliações em larga escala, como, por exemplo, a formação continuada de docentes. Os dados evidenciam que estas ações também visam condicionar às escolas ao cumprimento das metas estabelecidas, pois em alguns dos municípios são implementadas políticas de responsabilização associadas ao Ideb. Dados os limites desse escrito, novas pesquisas devem orientar-se por esses resultados a fim de, observando empiricamente, confirmar e/ou estabelecer os aspectos elucidados na discussão aqui realizada.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes standardizados e rankings escolares.

Revista Lusófona de Educação, v. 13, n. 13, jul. 2009. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/55443>. Acesso em: 05 set. 2022.

BAUER, A. Avaliação de Redes de Ensino e Gestão Educacional: aportes teóricos. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 1, p. 1–28, 2019. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/2175-623677006>. Acesso em: <https://doi.org/10.1590/2175-623677006>. Acesso em: 29 jun. 2020.

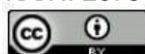
BAUER, A., *et al.* Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v.22, n.71, e227153, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227153>.

Acesso em: 29 jun. 2020.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>. Acesso em: 27 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2014].

BRAVO, M. H. de A.; RIBEIRO, V. M.; CRUZ, M. do C. M. T. O programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic) segundo artigos acadêmicos brasileiros.



Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 25, n. 3, p. 2910–2932, 2021. Disponível em:
<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/15560>. Acesso em: 1 fev. 2023.

CEARÁ. **Lei n.º 14.026, de 17 de dezembro de 2007**. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, [2007].

CEARÁ. **Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**: educação de qualidade começando pelo começo. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

CORREA, E. V. **Accountability na educação**: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará. 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:
https://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1411890_2018_completo.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

COSTA, A. G. **A política educacional cearense no (des)compasso da accountability**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em:
<http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=95869>. Acesso em: 01 set. 2022.

COSTA, A. G. *et al.* Estratégias para gestão escolar em tempos de avaliação: uma investigação em municípios do Ceará. **Retratos da Escola**, v. 15, n. 33, p. 959–972, 2021. Disponível em:
<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1274>. Acesso: 16 fev. 2022.

COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. Regime de colaboração e educação no Ceará: o PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 6, n. 16, 2020. Disponível em:
<http://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/1610>. Acesso em: 25 abr. 2020.

COSTA, M. S. F. P.; COSTA, A. C. M. A avaliação e a produção da qualidade na escola pública de educação básica. In: GUTIERRES, D. V. G; BARBALHO, M. G. C; COSTA, M. S. F. P. M. C. (Orgs.). **Dimensões do plano de ações articuladas**: contexto e estratégias de implementação. Campinas, SP: 2017. p. 47 – 74.

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

FERNANDES, R; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier: 2009. p. 213–238.

FREIRE, A. M. F. **Políticas de accountability nas redes municipais de ensino do Cariri Cearense: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização de docentes (2007-2019)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2020. Disponível em: http://www.ppped.ufcg.edu.br/images/2/27/Dissertacao_Arlane_Markely_versao_final.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

FREIRE, A. M. F.; SILVA, A. F. Políticas de *accountability* na educação cearense (2007-2019). **Revista Exitus**, v. 11, n. 1, p. e020184, 2021. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/1671>. Acesso em: 25 nov. 2021.

INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 30 out. 2021.

MAIA, M. I. M; BEZERRA, J. E. B. Gestão por resultados e responsabilização: implicações no trabalho docente no município de Limoeiro do Norte. In: VIDAL, E. M.; COSTA, A. G. (Orgs.). **Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências**. Brasília: ANPAE, 2021. p. 244-256. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/352198136_Responsabilizacao_educacional_no_Ceara_trajetorias_e_evidencias. Acesso em: 29 abr. 2021.

PASSONE, E. F. K.; RONCOLI, M. Revisão da literatura sobre os estudos de responsabilização escolar no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 16, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v16i1.84282>

PAULA, A. S. do N. de; RODRIGUES, M. B. do N.; SOARES, T. T.; LIMA, K. R. R. Impactos da pandemia da Covid-19 nas avaliações de larga escala no Brasil: breves reflexões. *Revista de Instrumentos, Modelos e Políticas em Avaliação Educacional*, v. 2, n. 2, mai./ago., p.1-14, 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/impa/article/view/6382>. Acesso em: 22 jan. 2023.

ROSA, A. L. T; HOLANDA, M. C.; MAIA JÚNIOR, F. Q. O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados (GPR). In: HOLANDA, M. C. (Org.) **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006. p. 38-54.

SILVA, A. F. da. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), avaliação da educação básica e desempenho docente. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 4, n. 8, jul./dez., 2010, p. 63-73. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21832>. Acesso em: 01 set. 2022.

SILVA, A.; SILVA, L.; FREIRE, A. M. Políticas de accountability na educação estadual do Ceará, Pernambuco e Paraíba. **Estudos em Avaliação Educacional**,



São Paulo, v. 33, p. e09562, 2022. Disponível em:
<https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/9562>. Acesso em: 1 fev. 2023.

SOARES, E. A.; WERLE, F. O. C. Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace-Alfa): reconfigurando o contexto escolar? In: VIDAL, E. M.; COSTA, A. G. (Orgs.). **Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências**. Brasília: ANPAE, 2021. p. 107-126. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/352198136_Responsabilizacao_educacional_no_Ceara_trajetorias_e_evidencias. Acesso em: 29 abr. 2021.

VIEIRA, S. L. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 60, p. 45-60, 2007a. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000200004>. Acesso em: 26 jun. 2019.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBP AE**, v. 23, n. 1, p. 53-69, 2007b. Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19013>. Acesso em: 25 mar. 2021.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 4, 2019. Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/87353>. Acesso em: 1 fev. 2023.

VOSS, D. M. S.; GARCIA, M. M. A.. O Discurso da Qualidade da Educação e o Governo da Conduta Docente. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 391-412, abr./jun. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000200004.. Acesso em: 21 jan.2023.



ⁱ **Anderson Gonçalves Costa**, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8897-3816>

Professor do Instituto Federal do Ceará (IFCE) – *Campus* Camocim. Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Integra o Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA-UECE).

Contribuição de autoria: concepção, redação e análises.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2944473170417036>.

E-mail: andersongoncalvescosta0@gmail.com

ⁱⁱ **Arlane Markely dos Santos Freire**, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3929-1629>

Professora da rede pública do Município de Crato-CE. Mestra em Educação pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Vice-diretora da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) – Seção Ceará.

Contribuição de autoria: redação e análises.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8569031351213140>.

E-mail: arlanemarkely@yahoo.com.br

Como citar este artigo (ABNT):

COSTA, A. G.; FREIRE, A. M. S. Ideb, políticas educacionais e cultura de avaliação nos municípios do Ceará. **Revista de Instrumentos, Modelos e Políticas em Avaliação Educacional**, v. 3, n. 3, p. e022017, 2022. DOI: <https://doi.org/10.51281/impa.e022017>

Recebido em 18 de setembro de 2022

Aprovado em 12 de fevereiro de 2023

Publicado em 10 de abril de 2023