


---

## Avaliação em larga escala e qualidade da educação: uma análise das ações planejadas por municípios do oeste catarinense

Ricardo Hack<sup>1</sup>

 <https://orcid.org/0009-0008-9430-1109>

Camila Regina Rostirola<sup>2</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-8280-8879>

### Resumo

O presente estudo tem como objetivo identificar ações planejadas por três municípios do Oeste catarinense com alto Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos anos iniciais do Ensino Fundamental, perquirindo possíveis implicações na melhoria dos resultados das avaliações em larga escala e na qualidade da educação. Como procedimentos técnicos e metodológicos, fez-se uso da pesquisa bibliográfica e documental, bem como da análise dos planos de educação dos três municípios pesquisados. Como resultados, identificou-se que as ações planejadas demonstram preocupação com o alcance e melhoria das notas do Ideb e com o desempenho dos estudantes bem como supervalorização dos indicadores, o que pode comprometer a garantia de uma educação de qualidade.

*Palavras-chave:* Avaliação em larga escala. Indicadores educacionais. Qualidade da educação. Planos de educação. Municípios catarinenses.

---

### Evaluación a gran escala y calidad de la educación: un análisis de las acciones planificadas por los municipios del oeste catarinense

### Resumen

El presente estudio tiene como objetivo identificar acciones planificadas por tres municipios catarinense, con alto Ideb en los primeros años de la escuela primaria, investigando posibles implicaciones para mejorar los resultados de las evaluaciones de gran escala y la calidad de la educación. Como procedimientos técnicos y metodológicos, utilizamos investigaciones bibliográficas y documentales, así como el análisis de los planes educativos de los tres municipios investigados. Como resultados identificamos que las acciones planificadas demuestran preocupación por el alcance y mejora de los puntajes del Ideb, sobrevaloración de indicadores y con el desempeño de los estudiantes, lo que puede comprometer la garantía de una educación de calidad.

*Palabras clave:* Evaluación a gran escala. Indicadores educativos. Calidad de educación. Planes educativos. Municípios catarinenses.

---

<sup>1</sup> Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba: hack.ricardoadv@hotmail.com.

<sup>2</sup> Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba: camila.rostirola@unoesc.edu.br.

---

## Introdução

O acesso à educação, no Brasil, especialmente à Educação Básica, foi marcado, ao longo dos anos, por fortes desigualdades, como a falta de acesso ao sistema escolar e a exclusão dentro do próprio sistema, haja vista a falta de condições de permanência dos estudantes e a diferenciação nos padrões de qualidade. Apesar de estudos (Cury, 2014; Dourado; Oliveira; Santos, 2007; Ranieri, 2018) demonstrarem que avanços foram evidenciados em relação à garantia do acesso bem como revelarem o reconhecimento da educação como um direito, muitos ainda são os desafios que persistem para que, de fato, o direito à educação de qualidade seja assegurado a todos.

O direito à educação de qualidade é um termo que se apresenta de forma dissociada na legislação brasileira. Em relação ao direito à educação, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece, no art. 205, que a “educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, de forma a proporcionar o exercício da cidadania” (Brasil, 1988). No que diz respeito à qualidade, trata-se de um conceito polissêmico, dotado de múltiplas significações e dimensões que variam conforme os interesses econômicos, sociais, políticos e culturais em determinado contexto histórico. Na CF, a qualidade é tratada como um dos princípios constitucionais<sup>3</sup> que são base para o ensino, princípio esse reiterado em outras legislações infraconstitucionais<sup>4</sup>, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n.º 9.394, de 1996 (Brasil, 1996).

Apesar da CF e da LDB fazerem menção ao termo *qualidade*, estas não se referem às “dimensões e aos parâmetros e critérios que servem como base para analisar se tal qualidade está ou não garantida” (Bauer; Arcas; Oliveira, 2021, p. 203). Dada a falta de definição do conceito de qualidade, bem como de referenciais analíticos para nortear o que constituiria uma educação de qualidade, nos últimos anos, tem sido comum o uso de resultados das avaliações educacionais para monitorar a qualidade da educação.

---

<sup>3</sup> Para Nunes (2019, p. 231), os princípios constitucionais “são verdadeiras vigas-mestras, alicerces sobre os quais se constrói o sistema jurídico”. Os princípios constitucionais dão estrutura e coesão ao *edifício jurídico*. Assim, devem ser estritamente obedecidos, sob pena de todo o ordenamento jurídico se corromper.

<sup>4</sup> Lei infraconstitucional é o termo utilizado para se referir a qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional e, de acordo com a noção de ordenamento jurídico, esteja disposta em um nível inferior à Carta Magna de um Estado (Nascimento; Marques, 2021).

No Brasil, o uso de avaliações educacionais para monitorar a qualidade da educação se intensificou a partir da década de 1990, especialmente em razão da instituição de um Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Ao longo dos anos, o Saeb passou por inúmeras transformações, sendo uma das mais significativas a ocorrida no ano de 2005, a qual deu origem à criação da Prova Brasil, que representou um avanço significativo em termos das condições de verificação e acompanhamento da situação educacional no país, além de possibilitar um retrato por escola, município, Estado e região, e até mesmo a comparação entre escolas.

No ano de 2007, buscando ampliar os indicadores educacionais usados para monitorar a qualidade da Educação Básica, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Seu cálculo toma por base “o resultado da combinação de dois indicadores: a) a pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica e b) a taxa média de aprovação dos estudantes correspondente à etapa de ensino” (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 14).

De forma geral, o Ideb “tornou-se a forma privilegiada e frequentemente a única de se analisar a qualidade da educação básica brasileira e, por isso, tem tido grande influência no debate educacional no país” (Soares; Xavier, 2013, p. 905). Tal constatação pode ser evidenciada no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado no ano de 2014. O documento propõe em sua meta 7: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as [...] médias nacionais para o Ideb” (Brasil, 2014). Estabelece, ainda, 32 estratégias para auxiliar no alcance da meta e da melhoria da qualidade educacional.

O PNE reitera, em seu artigo 11, que o Saeb “constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino” (Brasil, 2014). É mister destacarmos que o PNE traz à tona um conceito de qualidade atrelado à melhoria dos indicadores educacionais, especialmente do Ideb.

A exemplo do PNE, muitos entes federados criaram metas e estratégias, em seus planos de educação, para fomentar a melhoria da qualidade. Considerando esse cenário, o presente estudo tem por objetivo identificar ações planejadas por três municípios do Oeste catarinense, com alto Ideb nos anos iniciais do Ensino Fundamental, perquirindo possíveis implicações na melhoria da qualidade da educação. Como procedimentos técnicos e metodológicos, fizemos uso da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica permite contato com o material científico já

produzido sobre o assunto. Em especial, neste estudo, verificamos como os temas da avaliação em larga escala e da qualidade da educação têm sido tratados pela literatura da área. Já a documental, realizada a partir de documentos que ainda não receberam tratamento analítico, é uma “fonte rica e estável de dados” (Gil, 2021, p. 62). Documentos nacionais, assim como os planos de educação dos municípios pesquisados, serão tomados como objetos de análise.

Para identificarmos os municípios catarinenses com as melhores médias no Ideb, inicialmente, realizamos uma busca de todas as notas do Ideb no sítio oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com vistas a constituir uma série histórica das notas de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 e 2021. Utilizando ferramentas do Excel, organizamos uma planilha com o nome de todos os municípios de Santa Catarina e inserimos as notas obtidas no Ideb em cada um dos biênios. Depois, foi calculada a média<sup>5</sup> de cada município, tendo por base os dados de todas as edições.

Uma vez calculadas as médias, selecionamos os 3 que apresentaram as melhores médias e que tiveram a divulgação dos dados em todas as edições do Ideb, quais sejam, Iporã do Oeste, com média 7,0, e São João do Oeste e Luzerna, com média de 6,6, constituíram o *corpus* deste estudo. Em seguida, realizamos uma análise dos planos municipais de educação, com vistas a identificar se as ações planejadas direcionam para a melhoria dos indicadores educacionais, marcadamente do Saeb e do Ideb.

Considerando o apresentado, o texto inicia com uma incursão na literatura sobre as avaliações em larga escala e a qualidade da educação. Embasaram essas discussões, autores como Oliveira (2011), Schneider e Rostirola (2015), Schneider (2017), Schneider e Nardi (2019) e Silva (2009). Logo, realizamos a análise dos planos municipais de educação de três municípios do Oeste catarinense.

### **Avaliação em larga escala e qualidade da educação: breves considerações**

A partir da década de 1990, o Brasil vivencia uma redefinição no modelo de Estado e de promoção de reformas no âmbito da administração pública, sob a prerrogativa de modernizar

---

<sup>5</sup> A média é vista como a soma das notas apresentadas em todas as edições, dividida pelo número de edições de que o município participou.

os serviços, torná-los mais eficientes e eficazes, expandir o mercado para além das fronteiras nacionais, melhorar a competitividade e promover no país um ajustamento pragmático às demandas advindas da globalização e mundialização do capital.

As reformas em curso, ainda, consolidaram a entrada do neoliberalismo no Brasil e a implantação de um modelo de Estado Neoliberal. Para Dardot e Laval (2016, p. 7), “o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e todas as esferas da vida”. Ou seja, compreende que o funcionamento da sociedade deve seguir a lógica empresarial nessa via, as instituições públicas, aos poucos, são transformadas em organizações prestadoras de serviços (Chauí, 2018; Freitas, 2018).

No âmbito da educação, as influências do neoliberalismo não demoraram a surgir, uma vez que, nessa lógica, cabe à escola “formar uma nova geração de trabalhadores que pudessem se adequar, em termos de conhecimentos e técnicas, às novas exigências produtivas e organizacionais de um contexto marcado pela reestruturação dos processos produtivos” (Mota Júnior; Maués, 2014, p. 1139). Para atender essas demandas, paulatinamente, reformas educacionais foram propostas e o Estado Neoliberal tem trazido à tona um conceito de qualidade consubstanciado na visão de que os resultados de indicadores educacionais, principalmente os advindos de avaliações em larga escala, são tratados como sinônimos de qualidade e “como consequência dessas mudanças, o Estado passou a fiscalizar e avaliar os resultados obtidos em testes externos (à escola e ao país) impulsionando uma espécie de competição entre as instâncias sob seu domínio” (Schneider; Rostriola, 2015, p. 493).

No Brasil, o Saeb foi criado no ano de 1990, em um contexto marcado por fortes influências de organismos internacionais, em especial do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>6</sup> (Mota Júnior; Maués, 2014). Na ocasião de sua criação, o Saeb era definido como “um conjunto de instrumentos que permitiria aferir a qualidade da educação brasileira” (Brasil, 2018, p. 10).

Atualmente, segundo informações disponíveis no sítio oficial do Inep, o Saeb pode ser definido como “um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho

---

<sup>6</sup> OCDE.

do estudante” (Brasil, 2022). Entre seus objetivos, destacam-se fornecer informações sobre a qualidade do ensino nas escolas para que os gestores e a sociedade em geral, a partir dos dados, utilizem as informações para promover políticas públicas e melhorar a qualidade da educação (Brasil, 2022).

As mudanças no Saeb, bem como a criação do Ideb, contribuem para a supervalorização dos indicadores educacionais e, segundo Oliveira (2011), para o estabelecimento de *rankings* e comparações, principalmente por parte dos instrumentos midiáticos. Trata-se, ainda, de uma distorção na própria função da avaliação, uma vez que impera uma cultura da verificação, centrada no cumprimento de metas e indicadores quantitativos (Oliveira, 2011).

No ano de 2018, o Decreto n.º 9.432 regulamentou a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica no Brasil, a qual passa a ser integrada pelo Saeb, pelo Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Enceja) e pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Em se tratando, especificamente, do Saeb, o Decreto o define como “um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica” (BRASIL, 2018), quais sejam: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

É importante destacar que a regulamentação da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica no Brasil confirma que as avaliações e testes são instrumentos balizadores da qualidade da educação em âmbito brasileiro. Isso porque a verificação da qualidade da educação aparece como um dos objetivos anunciados no documento e a garantia do padrão de qualidade e do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida como finalidades da política (Brasil, 2018).

Tendo por base as orientações expressas nesse Decreto, novas mudanças foram propostas para o Saeb, quais sejam: todas as avaliações passaram a ser chamadas de Saeb e a Educação Infantil passou a integrar a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica (Brasil, 2022). Em relação aos testes cognitivos, o Saeb iniciou uma transição a partir da qual as matrizes de referência serão adequadas ao disposto na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), ou seja, terão como base o foco no desenvolvimento de competências, a exemplo de exames internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa).

No ano de 2020, sob a prerrogativa de baixar normas complementares para o cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, o Ministério da Educação

(MEC) publicou a Portaria n.º 458, de 5 de maio. No referido documento, o termo *qualidade* é mencionado 6 vezes, sendo diretamente associado aos objetivos e finalidades da política.

Um aspecto interessante e inovador em relação às demais publicações é a menção de que o Saeb “propiciará a aplicação de provas e questionários que permitam avaliar as distintas dimensões de qualidade da educação básica” (Brasil, 2020). Como dimensões da qualidade da educação, a Portaria estabelece: I – atendimento escolar; II – ensino e aprendizagem; III – investimento; IV – profissionais da educação; V – gestão; VI – equidade; e VII – cidadania, direitos humanos e valores. Contudo, tais dimensões não são descritas no documento, assim como não fica explícito de que forma serão avaliadas pelo Saeb.

As sete dimensões da qualidade são tratadas como eixos norteadores da matriz-mestre ou da matriz de avaliação do Saeb, sendo cada uma das dimensões desmembradas em tópicos que deveriam ser avaliados pelo Saeb. Contudo, para conseguir avaliar todos os tópicos e fornecer “subsídios para a formulação, o acompanhamento e a melhoria de políticas mais inclusivas e equitativas, além de contribuições para o aprimoramento das demandas sociais por direitos” (Brasil, 2018, p. 16), os processos avaliativos deveriam ser ampliados e diversificados.

Em se tratando do conceito de qualidade, percebemos uma tendência em assumir a qualidade social como balizadora do Saeb. Tais aspectos ficam evidentes quando se fala na necessidade de avaliar fatores intra e extraescolares, bem como de fatores contextuais. Ainda, isso se deve à menção de que apenas os testes não são suficientes para avaliar a qualidade da educação.

A presença de dimensões de qualidade nos documentos que informam e regulam a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica no Brasil denota certa tentativa de ampliação do escopo das dimensões e tópicos avaliados. Contudo, os documentos não dão conta de explicitar como tal processo ocorrerá e, dessa forma, acabam por legitimar um sistema de avaliação centrado nos resultados obtidos pelos alunos em testes cognitivos, marcadamente, nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática.

Tal fato fica evidente quando percebemos um esforço em adequar os testes cognitivos nacionais aos padrões internacionais. Além disso, há o foco na comparação entre estados, municípios, redes e escolas, a vinculação de recursos financeiros — a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre

Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) — aos resultados de indicadores educacionais. Ademais, notamos o quantitativo de estados que vêm empreendendo esforços para implementar sistemas próprios de avaliação, com criação de indicadores de qualidade com metodologias muito próximas ao Ideb e pagamentos de bonificações tendo por base resultados de indicadores educacionais (Schneider, 2017).

De forma geral, é possível inferir que os sistemas de avaliação implantados no Brasil têm influenciado na concepção oficial de qualidade. Não obstante, é importante refletir que tal conceito está centrado “em um processo de monitoramento e controle da qualidade por meio de indicadores que respondem a determinada lógica de gerenciamento da educação” (Schneider; Nardi, 2019, p. 75), ou seja, em um modelo empresarial.

Para fazer frente a essa concepção empresarial de qualidade, assumimos, como balizador deste estudo, o conceito de qualidade social ou socialmente referenciada. O termo *qualidade social* é assim denominado, pois está diretamente vinculado às demandas da sociedade e, segundo Silva (2009, p. 225),

[...] atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas.

É importante mencionar que, na qualidade empresarial, a formação ocorre na preparação para o mundo do trabalho e a avaliação é centrada em “parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e standardização próprias do âmbito mercantil” (Silva, 2009, p. 219). Já, na qualidade social, a educação “não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos” (Silva, 2009, p. 225), mas é vista na perspectiva de inclusão social e formação do aluno para o exercício da cidadania.



Abordamos nesta seção as avaliações em larga escala e suas relações com a qualidade da educação. Passaremos, a seguir, a analisar as ações planejadas pelos três municípios do Oeste catarinense que compõem o *corpus* desta pesquisa.

### Ações planejadas por municípios do Oeste catarinense

Os municípios que compõem o *corpus* da pesquisa estão geograficamente localizados no Oeste do estado de Santa Catarina, que já foi palco de disputas territoriais nacionais e internacionais, destacando-se a Guerra do Contestado, reivindicações de áreas efetuadas pela república da Argentina e pelo Governo do Estado do Paraná. A região Oeste de Santa Catarina, em sua colonização, principalmente no Vale do Rio do Peixe, foi marcada pela construção da Estrada de Ferro São Paulo Rio Grande do Sul. Uma característica do Oeste do estado é a forte produção agrícola, pecuária, com foco em suínos e aves; ele também é marcado por diversas indústrias de erva-mate. Muitas indústrias multinacionais tiveram suas origens pela região, como é o caso da Sadia, da Perdigão, da Seara, entre outras ligadas ao setor animal.

A seguir, podemos identificar a localização dos três municípios:

Figura 1 – Localização geográfica, no estado de Santa Catarina, dos três municípios que compõem o *corpus* da pesquisa



Fonte: Elaborada pelos autores.

O Município de Iporã do Oeste, com uma população estimada de 9.093 habitantes (IBGE, 2022) e uma área de 202,369 km<sup>2</sup>, teve sua emancipação político-administrativa em 1º de junho de 1989. São João do Oeste possui uma população estimada de 6.421 habitantes (IBGE, 2022) e uma extensão territorial de 163 km<sup>2</sup>, foi criado pela Lei Estadual n.º 8.475, de 12 de dezembro de 1991 e instalado em 1º de janeiro de 1993. Luzerna, com uma população estimada em 5.683 pessoas (IBGE, 2022), foi emancipada por meio da Lei Estadual n.º 10.050/1995 e conta com uma área de 118 km<sup>2</sup>.

Os três municípios possuem sua economia baseada em atividades industriais, comerciais e agrícolas e na prestação de serviços. Os estudantes e suas famílias possuem boas condições socioeconômicas, pois, segundo dados do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse<sup>7</sup>) do Saeb, estão localizados no nível VI da escala de classificação, o que significa que “ a maioria dos estudantes respondeu ter em sua casa uma geladeira, dois ou mais celulares com internet, um carro, mesa para estudar, Wi-Fi, TV por internet, garagem, forno de micro-ondas, máquina de lavar roupa, freezer e aspirador de pó” (Brasil, 2021, p. 13), além de computador, uma casa com dois quartos ou mais. No que diz respeito à escolaridade dos pais, os dados denotam que eles possuem Ensino Médio e Ensino Superior.

Em relação aos aspectos educacionais, possuem uma média baixa de alunos por turma, índices de aprovação, no ano de 2021, igual ou superior a 92% e ausência de reprovações no quinto ano do Ensino Fundamental, ano avaliado pelo Saeb. Quanto às notas do Saeb, ao longo dos biênios de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 e 2021, em Língua Portuguesa, os municípios, de forma geral, apresentaram níveis básicos de aprendizagem. No componente curricular de Matemática, São João do Oeste e Luzerna também lograram níveis básicos, já os estudantes de Iporã do Oeste, desde o biênio de 2015, vêm alcançando os níveis desejados. Aqui vale uma reflexão em relação às proficiências dos educandos, uma vez que, até mesmo em municípios com altas notas do Ideb, seus estudantes, especialmente, em Língua Portuguesa, ficam aquém das aprendizagens esperadas para o quinto ano do Ensino Fundamental.

---

<sup>7</sup> O Inse é calculado a partir das respostas dos estudantes no questionário do Saeb, o qual é aplicado em formato impresso, a estudantes do quinto e do nono ano do Ensino Fundamental, no momento de realização das avaliações. Para seu cálculo, a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) considera a escolaridade dos pais e a posse de bens e serviços (Brasil, 2023). Esse indicador foi pensado em uma escala de oito níveis (nível I a nível VIII); quanto maior o nível, maior é a condição socioeconômica dos estudantes.

A análise dos aspectos sociais, econômicos e educacionais permitiu evidenciar que Iporã do Oeste, São João do Oeste e Luzerna apresentam contributos apontados pela literatura como possíveis fatores que favorecem e que podem estar relacionados ao alcançar ou sobrepujar as metas projetadas para o Ideb. Não obstante, para melhor compreender a realidade desses municípios, consideramos fundamental identificar ações planejadas objetivando a melhoria da qualidade educacional.

Para identificar essas ações foi realizada a análise dos planos municipais de educação, uma vez que, por se constituírem como Políticas de Estado, tornam-se o epicentro das políticas educacionais (Dourado, 2017) a serem implementadas pelos municípios. O dever de os municípios elaborarem seus respectivos planos de educação já estava previsto no PNE de 2001 e foi reverberado no PNE de 2014, o qual, em seu artigo 8º, determina que a elaboração ou adequação dos planos deveria ser realizada no prazo de 1 ano, a partir da publicação da Lei (Brasil, 2014), isto é, até o ano de 2015.

Dessa forma, foram tomados como objeto de análise apenas os planos municipais de 2015. O Plano Municipal de Educação (PME) de Iporã do Oeste foi aprovado por meio da Lei Municipal n.º 1.700, de 24 de junho de 2015. São João do Oeste aprovou seu PME por meio da Lei n.º 1.637/15, de 02 de junho de 2015, e Luzerna, pela Lei Complementar n.º 136, de 16 de junho de 2015. Vale destacar que todos os documentos possuem vigência de 10 anos e estão alinhados ao disposto no PNE, aprovado pela Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.

Os planos municipais de educação foram lidos na íntegra. Com o auxílio da ferramenta de busca, foram identificados os excertos textuais que dizem respeito às avaliações em larga escala, Ideb, indicadores educacionais e qualidade da educação. Eles foram copiados em uma planilha de Excel com vistas a auxiliar na análise.

No que diz respeito às avaliações, os planos municipais fazem alusão à participação nas avaliações externas, à criação de mecanismos para o acompanhamento individual de cada estudante do Ensino Fundamental assim como à necessidade de promoção de melhorias do desempenho dos estudantes nas avaliações da aprendizagem. É perceptível que há certo direcionamento para que as escolas desenvolvam ações pedagógicas com vistas à obtenção de bons resultados nas avaliações. Tal importância pode ser constatada, marcadamente, nos documentos dos três municípios pesquisados. São João do Oeste, a exemplo do PNE, assume o compromisso de assegurar:

a) no quinto ano de vigência deste Plano, pelo menos, 70% (setenta por cento) dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável; b) no último ano de vigência deste Plano, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável. (São João do Oeste, 2015, p. 122).

Já Luzerna (2015, p. 19), em se tratando das avaliações, possui uma ação com vistas a confrontar os dados do Ideb com os do Pisa, “como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino, internacionalmente reconhecidos, de acordo com as projeções publicadas”.

Alguns diferenciais foram localizados em Iporã do Oeste (2015, p. 87), esse município assume como uma de suas ações criar, em “colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, o sistema municipal de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade”, assim como sinaliza a realização de uma avaliação de gestores e professores.

Em se tratando da qualidade, os três municípios replicam a meta prevista no PNE em que a qualidade da educação está vinculada ao alcance das médias projetadas pelo Ideb e as ações estão diretamente relacionadas com a melhoria dos resultados dos indicadores educacionais. Luzerna (2015, p. 18) menciona que irá “divulgar periodicamente os resultados do IDEB das escolas do município, das redes públicas de educação básica e dos sistemas, informando à comunidade sobre o desempenho da educação pública”. Trata-se de uma ação que manifesta o compromisso com a divulgação dos resultados, assim como sinaliza que o desempenho da educação está diretamente vinculado ao Ideb.

Em Luzerna (2015, p. 18), identificamos ações que intencionam a aplicação de “instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, como formalização de um indicador qualitativo da educação pública”. Cabe mencionar que não ficam especificados quais aspectos constituirão esse indicador e/ou como ele será calculado. Outros fatores que chamam a atenção são as ações que visam a “qualificar as políticas das redes e sistemas de

educação de forma a buscar atingir as metas do IDEB, procurando manter a ascensão do atual índice do Ensino Fundamental – Anos Iniciais e anos Finais, garantindo equidade da aprendizagem” (Luzerna, 2015, p. 22). Ainda que o município anuncie o compromisso de garantir equidade, isso não significa qualidade, haja vista que enfatizar o Ideb como principal indicador pode levar a uma abordagem estreita de qualidade.

Já São João do Oeste (2015, p. 126) assume que as políticas das redes e sistemas de ensino serão orientadas “de forma a buscar atingir as metas do IDEB, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média estadual, garantindo equidade da aprendizagem”, estabelecer políticas de acompanhamento às escolas com relação ao desempenho no Ideb e construir mecanismos de avaliação internos e externos para a Educação Básica. Esses excertos denotam que as ações planejadas estão muito associadas à melhoria do Ideb e que esse parece ser um balizador da qualidade da educação pública, haja vista que, em várias passagens, ele demonstra a intenção de criar mecanismos de avaliação e de autoavaliação, objetivando dar subsídios para auxiliar a escola nas questões administrativas, pedagógicas e financeiras (São João do Oeste, 2015).

Iporã do Oeste (2015, p. 84) faz menção a “adotar políticas que buscam melhorar ainda mais as metas do IDEB e a qualidade da aprendizagem” e a “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (Iporã do Oeste, 2015, p. 87). Esta última ação indica a intenção de implantação de políticas de bonificação.

O município, ainda, apresenta alguns diferenciais em relação aos demais municípios, pois reflete preocupação com a reprovação dos estudantes e com a necessidade de ações para aumentar, de forma gradativa, as taxas de aprovação. Outro ponto interessante é que, nesse município, os resultados das avaliações são considerados “referenciais para organizar a recuperação paralela ou, dependendo de cada situação, são necessárias aulas de reforço e matrícula no programa municipal de Panlexia” (Iporã do Oeste, 2015, p. 51).

Apesar de demonstrarem algumas inquietações com aspectos relacionados ao trabalho docente, à gestão pedagógica, à implantação da gestão democrática, à participação da comunidade escolar nas instâncias colegiadas, à melhoria das infraestruturas, ao financiamento da educação, entre outros, quando o assunto é a qualidade da educação, sobressaem-se ações vinculadas aos resultados do Ideb assim como à melhoria do desempenho dos estudantes nas

avaliações externas e nos indicadores, como as taxas de aprovação e reprovação. Cabe aqui pontuarmos que Iporã do Oeste (2015, p. 87), município com a melhor média do Ideb nos anos iniciais do Ensino Fundamental, inclusive, sinaliza para uma possível implementação de um sistema próprio de avaliação e de políticas de bonificação, objetivando “valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”.

Luzerna também apresenta um diferencial, pois possui uma ação de divulgação dos dados do Ideb para a comunidade educacional, como forma de prestação de contas e *marketing* educacional. O município é palco de muitas notícias, dados seus bons indicadores educacionais.

Apesar de o Ideb ser importante para monitorar a Educação Básica brasileira, ele “não é capaz de isoladamente avaliar a qualidade da educação”, uma vez que “não leva em consideração as condições contextuais das instituições” (Matos; Rodrigues, 2016, p. 672). Nessa via, faz-se necessário pensar na qualidade atrelada às múltiplas questões que interferem no ato educativo ou se relacionam com ele, sejam essas internas ou externas a escola, e “não apenas as passíveis de serem aferidas por elementos objetivos e quantificáveis ou que consideram tão somente as aprendizagens dos estudantes e que, muitas vezes, encontram-se consubstanciados em uma ótica produtiva” (Nardi; Schneider; 2015, p. 30).

De forma geral, a análise dos planos de educação permitiu evidenciar que os três municípios apresentam construções textuais muito generalistas e que tendem a reproduzir as metas e estratégias previstas no PNE, o que denota pouca aproximação com a realidade educacional da rede de ensino. Ainda, possibilitou observar que eles assumem a qualidade da educação como uma de suas metas, ou seja, como uma política de Estado, mas, em certa medida, enfatizam o uso dos resultados educacionais, marcadamente, do Ideb como instrumento de medição da qualidade da educação. Dessa forma, o conceito de qualidade parece estar atrelado a uma visão empresarial, pois as ações demonstram a preocupação com o alcance e melhoria das notas do Ideb, a supervalorização dos indicadores e a preocupação com o desempenho dos estudantes.

### Considerações finais

O presente artigo foi regrado pelo objetivo de identificar ações planejadas pelos municípios catarinenses, com alto Ideb nos anos iniciais do Ensino Fundamental, perquirindo possíveis implicações na melhoria dos resultados das avaliações em larga escala e na qualidade

da educação. Para tanto, realizamos a análise dos PME, marcadamente, das ações que fazem menção aos termos avaliação em larga escala, qualidade da educação, indicadores educacionais e Ideb.

Os achados desta investigação demonstram que os resultados das avaliações possuem a função de orientar muitas ações desenvolvidas, inclusive, em um dos municípios, a recuperação paralela e as aulas de reforço. Ainda, foi possível constatar nos planos municipais construções textuais que tendem a reproduzir o que está previsto no PNE.

Quando o assunto é a qualidade da educação, sobressaem-se ações em que essa está atrelada aos resultados do Ideb, assim como à melhoria do desempenho dos estudantes nas avaliações externas e de indicadores, como as taxas de aprovação e reprovação. De forma geral, as ações estão vinculadas a uma concepção de qualidade empresarial, calcada marcadamente na busca pela manutenção ou aumento do Ideb, o que pode, em nossa concepção, comprometer a potencialidade das ações planejadas e deflagradas e a melhoria da qualidade social da educação.

### Referências

BAUER, A.; ARCAS, P. H.; OLIVEIRA, A. S. de. Qualidade da Educação Básica: uma revisão conceitual. In: SOUZA, M. L. de; ALVES, F. de A.; MORAES, Gustavo Henrique (org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 201-236.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*.

Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/2020/legislacao/portaria\\_n458\\_05052020.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2020/legislacao/portaria_n458_05052020.pdf). Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *SAEB 2021: Indicador de nível socioeconômico do SAEB 2021: Nota Técnica*. Brasília, DF: Inep/MEC, 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica*. Brasília, DF: Inep/MEC, 2022. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/saeb>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Sistema de Avaliação da Educação Básica: documento de referência, versão 1.0*. Brasília, DF: MEC, 2018.

CHAUÍ, M. *Em defesa da educação pública, gratuita e democrática*. São Paulo: Autêntica, 2018.

CURY, C. R. J. *Educação e Direito à Educação no Brasil: Um histórico pelas Constituições*. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária: Anpae, 2017.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A.; AZEVEDO, J. M. L. de. Qualidade da Educação Socialmente Referenciada na Construção do Sistema Nacional de Educação. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). *Qualidade Social da Educação Básica*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 99-146.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 1-20.

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

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

IBGE. Censo 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 2 ago. 2023.

IPORÃ DO OESTE. *Lei n. 1.700, de 24 de junho de 2015*. Aprova o plano municipal de educação - PME e dá outras providências. Iporã do Oeste: Prefeitura, 2015. Disponível em:



<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-municipal-de-educacao-ipora-do-oeste-sc>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LUZERNA. *Lei Complementar n. 136, de 16 de junho de 2015*. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Luzerna: Prefeitura, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-municipal-de-educacao-luzerna-sc>. Acesso em: 29 mar. 2023.

MATOS, D. A. S.; RODRIGUES, E. C. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do Ideb. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 662-688, set./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.18222/eae.v27i66.4012>

MOTA JUNIOR, W. P. da; MAUÉS, O. C. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/bgZNPxHs47jqmwpP6FDqLgF/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. L. (org.). *Qualidade da educação no ensino fundamental: entre políticas e a (ex)tensão do tema na escola pública*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

NASCIMENTO, J. A. do; MARQUES, L. R. A efetivação do direito à educação de qualidade como ação do Ministério Público de Pernambuco. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, p. 1-20, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/6zpXy7VpTwkh86qQchpZDYn/?format=pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

NUNES, R. *Manual de introdução ao estudo do direito*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, A. P. de M. *Avaliação e regulação da educação: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. 2011. 276f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

RANIERI, N. B. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, N. B.; ALVES, A. L. A. (org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 15-48.

SÃO JOÃO DO OESTE. *Lei n. 1.637 de 02 de junho de 2015*. Aprova o plano municipal de educação - PME e dá outras providências. São João do Oeste: Prefeitura, 2015. Disponível em: [https://www.saojoao.sc.gov.br/uploads/2022/04/535554\\_Lei\\_1637\\_15\\_\\_\\_Plano\\_Municipal\\_d\\_e\\_Educacao.pdf](https://www.saojoao.sc.gov.br/uploads/2022/04/535554_Lei_1637_15___Plano_Municipal_d_e_Educacao.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

SCHNEIDER, M. P. Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n43ID11811>

---

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. *Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização*. Ijuí: Editora Unijui, 2019.

SCHNEIDER, M. P.; ROSTIROLA, C. R. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. *RBPAE*, Brasília, DF, v. 31, n. 3, p. 493-510, set./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol31n32015.63790>

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200005>

SOARES, J.F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300013>

Submetido: 30.11.2023.

Aprovado: 15.03.2024.