

Ideb e Novo Ideb: formulações em curso acerca da qualidade educacional a partir do rendimento escolar

Antônia Bruna da Silva

Afonso Gomes de Oliveira

Maria Dilméia Espíndola Fernandes

Antônia Bruna da Silva

Universidade Estadual do Ceará,

UECE, Brasil

E-mail: antoniabruna.silva@uece.br

 <https://orcid.org/0000-0001-8609-2257>

Afonso Gomes de Oliveira

Universidade do Estado do Rio Grande

do Norte, UERN, Brasil

E-mail: afonso13579@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0003-9216-6920>

Maria Dilméia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso

do Sul, UFMS, Brasil

E-mail: mdilneia@uol.com.br

 <https://orcid.org/0000-0001-5218-8541>

Resumo

O processo de atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em direção à sua reconstituição, tem mobilizado debates acerca das dimensões constitutivas do indicador, especialmente aprendizagem e rendimento escolar. Este artigo analisa as formulações produzidas em torno da redefinição do componente rendimento escolar e suas articulações com a qualidade da educação e as desigualdades socioeducacionais. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa documental, com análise de conteúdo fundamentada nos procedimentos propostos por Bardin (1977). O *corpus* reúne 41 fontes textuais e não textuais publicizadas entre 2020 e 2024, provenientes de atores e instituições envolvidos no debate sobre o futuro do indicador. A análise evidenciou três eixos de proposições: indicador de permanência e taxas de aprovação nos anos pares e ímpares; taxa de conclusão no tempo certo por segmento; e indicador de trajetória escolar. Os resultados indicam que, embora o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e o Ministério da Educação ocupem lugar estratégico nos processos de deliberação sobre o futuro do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o debate envolve uma multiplicidade de sujeitos e organizações que disputam sentidos acerca da qualidade educacional. Observa-se um movimento de deslocamento do enfoque restrito às taxas de aprovação para perspectivas centradas na permanência, na trajetória escolar e na conclusão no tempo adequado, articuladas à tentativa de apreender desigualdades educacionais e sociais. Nesse processo, o Novo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é apresentado como instrumento destinado simultaneamente à promoção da qualidade da educação e ao enfrentamento das desigualdades, ainda que preserve elementos associados à lógica avaliativa por resultados.

Palavras-chave: Desigualdades socioeducacionais. Indicador da trajetória. Indicador de permanência. Taxa de conclusão por segmento.

Recebido em: 06/04/2026

Aprovado em: 20/07/2026



Abstract**Keywords:**

Socio-educational inequalities.
Trajectory indicator.
Retention indicator.
Completion rate by segment.

Ideb and Novo Ideb: ongoing discussions on educational quality based on academic achievement

The process of updating the Basic Education Development Index, with a view to its restructuring, has sparked debates regarding the constituent dimensions of the indicator, particularly learning and academic achievement. This article analyses the discussions surrounding the redefinition of the school performance component and its links to the quality of education and socio-educational inequalities. Methodologically, a documentary study was conducted, with content analysis based on the procedures proposed by Bardin (1977). The corpus comprises 41 textual and non-textual sources published between 2020 and 2024, originating from stakeholders and institutions involved in the debate on the future of the indicator. The analysis revealed three main strands of proposals: an indicator of retention and pass rates in even and odd years; on-time completion rates by segment; and an indicator of educational trajectory. The results indicate that, although the Anísio Teixeira National Institute for Educational Studies and Research and the Ministry of Education occupy a strategic position in the decision-making processes regarding the future of the Basic Education Development Index, the debate involves a wide range of individuals and organisations who are contesting different interpretations of educational quality. There is a shift away from a focus restricted to pass rates towards perspectives centred on retention, educational pathways and timely completion, linked to an attempt to understand educational and social inequalities. In this process, the New Basic Education Development Index is presented as a tool designed both to promote educational quality and to tackle inequalities, whilst retaining elements associated with a results-based assessment approach.

Resumen**Palabras clave:**

Desigualdades socioeducativas.
Indicador de trayectoria.
Indicador de permanencia.
Tasa de conclusión por segmento.

Ideb y Nuevo Ideb: formulaciones en curso acerca de la calidad educativa a partir del rendimiento escolar

El proceso de actualización del Índice de Desarrollo de la Educación Básica, orientado hacia su reconstitución, ha movilizado debates acerca de las dimensiones constitutivas del indicador, especialmente el aprendizaje y el rendimiento escolar. Este artículo analiza las formulaciones producidas en torno a la redefinición del componente de rendimiento escolar y sus articulaciones con la calidad de la educación y las desigualdades socioeducativas. Metodológicamente, se llevó a cabo una investigación documental, con análisis de contenido fundamentado en los procedimientos propuestos por Bardin (1977). El *corpus* reúne 41 fuentes textuales y no textuales publicadas entre 2020 y 2024, provenientes de actores e instituciones involucrados en el debate sobre el futuro del indicador. El análisis evidenció tres ejes de proposiciones: indicador de permanencia y tasas de aprobación en los años pares e impares; tasa de conclusión en el tiempo esperado por segmento; e indicador de trayectoria escolar. Los resultados indican que, aunque el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira y el Ministerio de Educación ocupan un lugar estratégico en los procesos de deliberación sobre el futuro del Índice de Desarrollo de la Educación Básica, el debate involucra una multiplicidad de sujetos y organizaciones que disputan sentidos acerca de la calidad educativa. Se observa un movimiento de desplazamiento del enfoque restringido a las tasas de aprobación hacia perspectivas centradas en la permanencia, en la trayectoria escolar y en la conclusión en el tiempo esperado, articuladas con el intento de aprehender desigualdades educativas y sociales. En este proceso, el Nuevo Índice de Desarrollo de la Educación Básica se presenta como un instrumento destinado simultáneamente a la promoción de la calidad de la educación y al enfrentamiento de las desigualdades, aunque preserve elementos asociados a la lógica evaluativa basada en resultados.

Introdução

Vinculado à noção de qualidade da Educação Básica, especialmente da rede pública de ensino, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em sua formulação original, é expresso pela equação “ $Ideb = N \times P$ ” e consiste em um indicador que atribui uma nota de 0 a 10 às redes e instituições de ensino básico dos municípios, dos estados e do país. O cálculo resulta da combinação entre as médias de desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais da Educação Básica, correspondentes à dimensão da aprendizagem, representada pela letra “N”, e às taxas de aprovação, que compõem a dimensão do rendimento escolar, representada pela letra “P”. A série histórica do Ideb teve início em 2007 e se estende até a atualidade, com divulgação bienal dos referentes aos anos iniciais e finais do ensino fundamental e médio.

Divulgado por dependência administrativa (estadual e municipal; pública e privada), o Ideb tem sido utilizado não apenas como parâmetro para identificar escolas e redes de ensino consideradas de “boa qualidade”, mas também como instrumento de controle e regulação do currículo e do trabalho pedagógico desenvolvido pelas escolas e pelas secretarias estaduais e municipais de educação. No projeto¹ que o instaurou em território nacional, o Ideb nasce conjugado a um sistema de metas bianuais com horizonte temporal definido até o ano de 2021 para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, 2025 para os Anos Finais do Ensino Fundamental e 2028 para o Ensino Médio, projetando para o país o alcance da média 6,0 em cada uma dessas etapas e ciclos de ensino.

A partir de 2020, o Ideb passou a ser objeto de debates em torno de sua atualização, processo que ficou conhecido como Novo Ideb. Em âmbito federal, o processo foi inaugurado na gestão governamental de Jair Messias Bolsonaro, mediante a Portaria nº 556, de 2 de outubro de 2020 (Brasil, 2020), que instituiu o Grupo de Trabalho Novo Ideb, responsável pela elaboração de um estudo técnico para subsidiar a atualização do índice. Posteriormente, essa portaria foi revogada e substituída pela Portaria nº 119, de 11 de março de 2021 (Brasil, 2021a). Ainda nesse governo, um novo Grupo de Trabalho foi composto por intermédio da Portaria do Ministério da Educação (MEC) nº 445, de 25 de junho de 2021 (Brasil, 2021b), com o fito de apresentar, no prazo de 180 dias, proposta de atualização tanto do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) quanto do Ideb. Esse prazo, contudo, foi prorrogado por duas vezes, por meio das Portarias MEC nº 1.052, de 24 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021c), e nº 395, de 2 de junho de 2022 (Brasil, 2022), que concederam, cada uma, mais 180 dias para a conclusão dos trabalhos.

Após a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, destacam-se as Portarias nº 26, de 29 de janeiro de 2024 (Brasil, 2024a), nº 188, de 20 de maio de 2024 (Brasil, 2024b), nº 190, de 20 de maio de 2024 (Brasil, 2024c) e nº 499, de 28 de julho de 2025 (Brasil, 2025). A primeira

¹Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007).

estabelece, no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), um Grupo Técnico com o desígnio de elaborar um estudo para fins de atualização do Ideb, com prazo de seis meses para sua conclusão. As demais tratam da instituição e da composição de uma comissão de assessoramento aos trabalhos do referido grupo. Aparentemente, as atualizações propostas no âmbito dessas instâncias permanecem com acesso circunscrito ao Inep, ao MEC e aos especialistas envolvidos. Não houve divulgação pública dos estudos produzidos por essas instâncias, à exceção de trabalhos publicados por pesquisadores vinculados ao Inep e participantes desse processo, os quais, contudo, não fazem referência explícita às proposições elaboradas pelos Grupos de Trabalho constituídos.

Não obstante a centralidade do Inep e do MEC como espaços institucionais de deliberação acerca do futuro do indicador, a partir de 2020 observa-se a profusão de um conjunto de discursos, debates e produções desenvolvidos por atores internos e externos à estrutura governamental interessados na redefinição do Ideb. Nesse movimento, evidenciam-se dois núcleos propositivos: um constituído por agentes vinculados institucionalmente ao Inep; e outro composto por sujeitos e instituições sem ligação formal com o Inep ou MEC. A atuação desse segundo núcleo tem ocorrido de modo articulado, sobretudo por meio da formulação e da defesa de supostas propostas de melhoria do índice. As proposições produzidas nesse domínio partem, essencialmente, de especialistas em estatísticas educacionais e avaliação educacional, como José Francisco Soares (ex-presidente do Inep) e Ruben Klein (consultor da Fundação Cesgranrio), bem como de sujeitos com participação na concepção original do Ideb, a exemplo de Reynaldo Fernandes (idealizador e principal formulador técnico do Ideb). Somam-se a esses especialistas representantes de organizações do terceiro setor, como o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), o Banco Mundial (BM), o Instituto Unibanco e o Todos pela Educação (TPE), que buscam influenciar a configuração do Novo Ideb ao defenderem determinadas concepções de qualidade da educação no processo de atualização.

Em linhas gerais, as propostas de atualização do Ideb incidem sobre as duas dimensões que originalmente compuseram o índice: a aprendizagem e o rendimento escolar. No debate em curso, destaca-se um relativo consenso quanto à necessidade de que o Novo Ideb agregue a problemática das desigualdades sociais e educacionais, seja no seu cálculo, na forma de divulgação dos resultados ou no estabelecimento de metas. Considerando tanto as formulações apresentadas por pesquisadores vinculados ao Inep, diretamente envolvidos no processo de atualização do indicador, quanto as propostas produzidas por atores situados fora dos estudos técnicos conduzidos no âmbito do MEC, este artigo tem por objetivo analisar as formulações relativas ao rendimento escolar e suas articulações com a qualidade da educação e com as desigualdades sociais e educacionais no contexto do Novo Ideb, no período de 2020 a 2024.

À luz da perspectiva teórica proposta por Mainardes (2018), este estudo caracteriza-se como uma pesquisa documental e bibliográfica, desenvolvida a partir da análise de materiais textuais e não textuais relacionados ao processo de atualização do Ideb, produzidos entre os anos de 2020 e 2024. A constituição do *corpus* ocorreu mediante levantamento de documentos oficiais, estudos técnicos, artigos, relatórios, notas institucionais, publicações de organismos e instituições envolvidos no debate, além de registros audiovisuais de eventos e *webinários* disponíveis em ambientes digitais. Para o acompanhamento das discussões públicas sobre o tema, utilizou-se também a ferramenta Google Alerts, a partir do descritor Novo Ideb.

Com isso, foram identificadas 41 fontes relativas ao tema, com destaque para os estudos: *Novo Ideb: uma contribuição a partir de reflexões teóricas e simulações empíricas* (Rodrigues *et al.*, 2022); e *Melhoria da qualidade da Educação Básica e superação das desigualdades educacionais: aprimoramentos para o Novo Plano Nacional de Educação (PNE)* (Bof; Rodrigues; Oliveira, 2023), desenvolvidos por pesquisadores-tecnologistas do Inep. Integram ainda esse conjunto o documento *Propostas e reflexões para o Novo Ideb*, produzido pelo Iede *et al.* (2022), bem como os *webinários*: *O futuro das avaliações externas* (dezembro de 2020); *Um indicador para substituir o Ideb* (agosto de 2021); e *O futuro do Ideb* (maio de 2022), espaços nos quais participaram representantes do Iede e do BM.

O material coletado foi submetido à análise de conteúdo, conforme os procedimentos propostos por Bardin (1977), envolvendo as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados. Na primeira etapa, realizaram-se a organização dos textos e a definição dos documentos considerados pertinentes ao objeto investigado. Na etapa de exploração, identificaram-se os enunciados relacionados às dimensões do Ideb, especialmente aqueles referentes ao rendimento escolar, que posteriormente foram organizados em três categorias de análise: (I) indicador de permanência e taxas de aprovação nos anos pares e ímpares; (II) taxa de conclusão no tempo certo por segmento; e (III) indicador da trajetória escolar.

A pesquisa reúne um mosaico de discursos, propostas referentes ao rendimento escolar e às relações que essa dimensão estabelece com o conceito de qualidade da educação e com a problemática das desigualdades socioeducacionais, organizando-se em cinco partes: uma introdução; uma seção teórica dedicada à discussão da qualidade da educação como conceito flutuante e em disputa; o núcleo analítico, centrado nas formulações relativas ao rendimento escolar; as conclusões; e as referências.

Qualidade da educação como um conceito flutuante e em disputa

Na contemporaneidade, a qualidade da educação constitui um dos conceitos mais recorrentes no campo educacional, mobilizado por diferentes atores sociais, entre os quais gestores públicos,

pesquisadores, educadores, organismos internacionais, unidades da sociedade civil, meios de comunicação e organizações privadas voltadas à oferta de serviços educacionais. Longe de corresponder a uma categoria neutra, unívoca ou estável, esse conceito é atravessado por disputas de significação, interesses políticos, econômicos e sociais, assumindo diferentes sentidos em função das racionalidades, dos projetos educacionais e das concepções de sociedade que orientam sua formulação e apropriação.

Neste artigo, interessa particularmente a concepção de qualidade da educação que orienta a formulação e a implementação das políticas públicas educacionais. Embora coexistam diferentes perspectivas sobre esse conceito, este estudo assume uma abordagem crítica, compreendendo-a como uma construção histórica, social e politicamente disputada, cujo significado é produzido nas relações entre Estado, sociedade e diferentes atores do campo educacional. Nessa perspectiva, a qualidade da educação não se reduz aos resultados obtidos em avaliações padronizadas ou a indicadores de desempenho, mas abrange um conjunto de dimensões relacionadas às condições de oferta, à garantia do direito à educação, à permanência e aprendizagem dos estudantes, à valorização dos profissionais da educação e ao enfrentamento das desigualdades socioeducacionais.

É nessa conjuntura que Dourado e Oliveira (2009) a compreendem como uma categoria polissêmica, em torno da qual não existe consenso acerca de um parâmetro universal capaz de definir, de forma inequívoca, o que se entende por qualidade da educação. Apesar de sua ampla circulação, essa noção permanece ambígua, assumindo significados distintos conforme o contexto e os sujeitos que a mobilizam. Na mesma direção, Paro (2001) argumenta que há uma pluralidade de perspectivas sobre essa temática, o que exige uma revisão crítica das diferentes concepções em disputa.

A emergência da qualidade da educação como objeto de preocupação das políticas educacionais remonta à década de 1980. Segundo Casassus (2007), o tema ganha centralidade inicialmente nos Estados Unidos, a partir de 1983, sendo posteriormente absorvido pelos países europeus e difundido pela América Latina ao final dessa década. Vinculada ao consenso internacional de que a educação constituía um instrumento estratégico para promover o crescimento econômico, sob os pressupostos da teoria do capital humano, e favorecer a integração social, a qualidade passou a ser associada, naquele contexto, à ampliação dos anos de escolaridade, das taxas de matrícula, da permanência dos estudantes na escola e da conclusão dos diferentes níveis de ensino.

Todavia, essa concepção inicial foi rapidamente reconfigurada pela emergência de uma nova demanda relacionada a mecanismos de mensuração. Em um primeiro momento, a atenção voltou-se para a influência de fatores materiais e imateriais sobre os resultados escolares, posteriormente, contudo, o foco deslocou-se para a aferição do desempenho acadêmico dos estudantes. Nesse contexto, “(...) definiu-se qualidade da educação, como um nível aceitável de rendimento ou sucesso acadêmico, e considerou-se como rendimento ou sucesso acadêmico a nota obtida de respostas corretas nos itens

das provas de linguagem e matemática” (Casassus, 2007, p. 45, grifos do autor). Em decorrência desse deslocamento, a década de 1990 caracterizou-se pela institucionalização de sistemas nacionais de avaliação voltados à mensuração da qualidade, tendo como referência principal os resultados obtidos pelos estudantes em testes padronizados.

Alçada à condição de tema prioritário em matéria educacional, países do Norte e do Sul global passaram a formular políticas interessadas em “melhorar” a qualidade da educação, centradas na gestão e orientadas pela lógica inerente ao mercado. Nesse cenário, conforme aponta Casassus (2007), os discursos e as políticas relativos à “igualdade de oportunidades” (associados à preocupação com a ampliação da oferta de vagas no sistema escolar) foram substituídos por discursos e políticas de “qualidade da educação”. Como melhor elucida o autor:

Na prática, assumia-se que uma política de qualidade não tem a ver com uma política de igualdade. O discursivo desta postura foi precisamente ver na massificação da educação a causa principal para que sua qualidade fosse vista como deficiente, e que juntar qualidade e equidade era igualar ‘por baixo’ (Casassus, 2007, p. 50).

Nesse ponto, tais observações encontram eco nas análises de Gentili (2001), especialmente no que se refere à valorização da qualidade da educação em detrimento da democratização do acesso à educação escolar. Segundo o autor, na América Latina, essa agenda ganhou força ao final da década de 1980, em contraposição às reivindicações pela democratização do ensino. A retórica hegemônica da qualidade foi introduzida ao campo educacional por meio de um movimento de transposição desenvolvido em dois atos: no contexto da reestruturação produtiva e da difusão das reformas neoliberais; e na ressignificação da democratização da educação pela lógica da qualidade.

Para Gentili (2001), a assimilação dessa retórica no campo educacional ocorreu em dois movimentos. O primeiro consistiu no deslocamento da democratização do ensino como problema central da agenda política, abrindo espaço para que a qualidade da educação se tornasse o eixo estruturante das reformas educacionais. O segundo correspondeu à mercantilização do próprio significado de qualidade, mediante a “(...) transferência dos conteúdos que caracterizam a discussão sobre qualidade no campo produtivo-empresarial para o campo das políticas educativas e para a análise dos processos pedagógicos” (Gentili, 2001, p. 116). Como resultado, a qualidade da educação passou a ser permeada por uma racionalidade mercantil e competitiva, assumindo um caráter antidemocrático ao ser concebida como um atributo acessível a poucos e convertida em mecanismo de diferenciação social, à semelhança de uma mercadoria.

Vê-se, portanto, que a qualidade da educação constitui um conceito flutuante, maleável e itinerante, que transita da arena econômica para a educacional. Trata-se de uma noção mobilizada tanto em defesa do ideário da igualdade quanto da lógica da diferença: a igualdade como condição; e a diferença como critério para hierarquizar. Em ambos os casos, a escola é alçada à linha de frente no

enfrentamento de problemas estruturais, em um discurso que não apenas lhe atribui a responsabilidade por sua solução ou mitigação, mas também redefine seu papel de modo a viabilizar determinado projeto de nação, de sociedade e de indivíduo.

Volvendo o olhar para o caso brasileiro, Oliveira e Araújo (2005) asseveram que, historicamente, a qualidade da educação tem assumido três significados distintos. No primeiro deles, essa noção esteve diretamente associada à oferta educacional deficitária existente no país, onde tal sentido decorreu da intensa demanda por acesso à escolarização, em contraposição à histórica garantia desse direito a apenas uma pequena parcela privilegiada da população. Nesse contexto, a ampliação do acesso constituiu-se como o primeiro indicador de qualidade introduzido à cultura escolar nacional, de modo que, até os anos 1980, estabeleceu-se uma relativa equivalência entre a expansão das oportunidades educacionais e a sua efetividade.

No segundo significado, a qualidade da educação vincula-se à questão do fluxo, compreendido como a quantidade de estudantes que avançam no sistema de ensino. Essa noção revela a tensão entre a expansão da rede escolar e a progressão dos novos estudantes com acesso ao Ensino Fundamental público ao longo dos anos de escolaridade. Isso porque a escola ampliou-se, mas não se organizou para receber o novo público escolar, cujos perfis culturais diferiam daqueles que anteriormente ocupavam esse espaço. Nessa lógica, a comparação entre as matrículas de entrada e de saída no sistema de ensino torna-se a principal medida para aferir o desempenho do sistema educacional. Foi justamente esse segundo indicador que influenciou na instauração de políticas e medidas voltadas à aprovação escolar que caracterizaram os anos de 1990 (Oliveira; Araújo, 2005).

Por sua vez, o terceiro significado da qualidade da educação, consolidado a partir dos anos de 1990, compreende uma noção circunscrita à aferição do desempenho estudantil em exames standardizados e em larga escala. Trata-se de uma concepção forjada no interior de uma racionalidade empresarial, orientada pelos princípios da eficiência e da produtividade, que se contrapõe à democratização da educação e do conhecimento como via para a efetivação de uma esfera pública democrática. Sob essa perspectiva, com base em matrizes curriculares previamente definidas, elaboram-se testes destinados a verificar se os estudantes aprenderam (ou não) os conteúdos estabelecidos para cada etapa ou nível de ensino. Daí decorre a adoção de sistemas de avaliação da Educação Básica ao Ensino Superior (Oliveira; Araújo, 2005).

A literatura educacional evidencia ainda que qualidade da educação é um conceito em disputa, revelando-se, mais uma vez, que não é uma construção neutra, mas de uma noção produzida em meio a disputas de interesses que fundamentam e orientam políticas, discursos, decisões e valores. Com fulcro em Gentili (2001) e Oliveira (2009), na atualidade, há duas grandes vertentes definidoras da qualidade da educação: a perspectiva econômico-produtiva e a perspectiva histórica da educação como direito. A primeira, econômico-produtiva, decorre da necessidade de adequar a educação ao

mercado, em que as transformações no mundo do trabalho devem ser acompanhadas pelo desenvolvimento das competências e habilidades demandadas pelo trabalho no âmbito das escolas.

Assim sendo, tal lógica parte dos pressupostos de:

(a). que a educação (nas atuais condições) não responde às demandas e às exigências do mercado; (b). que a educação (em condições ideais de desenvolvimento) deve responder e ajustar-se a elas; (c). que certos instrumentos (científicos) de medição nos permitem indagar acerca do grau de ajuste educação-mercado e propor os mecanismos corretivos apropriados (Gentili, 2001, p.156).

Nesse entendimento, a exemplo do que ocorre no campo empresarial, a qualidade no campo educativo deve guiar-se pelos critérios da adaptabilidade ao mercado, competitividade, produtividade, rentabilidade e mensurabilidade. Nessa perspectiva, um sistema educacional é considerado satisfatório na medida em que se mostra competitivo, sendo a mensuração do desempenho cognitivo dos estudantes, por meio de testes padronizados, um dos procedimentos tidos como mais fiáveis para o controle desse padrão. Nesse cenário, indicadores, avaliações em larga escala e dispositivos normativos passam a operar como mecanismos de legitimação de determinadas concepções educacionais. Além disso, essa noção associa-se à ideia de excelência, a qual, por sua vez, vincula-se ao privilégio. A qualidade da educação assume, portanto, um valor mercantil, pressupondo acesso diferenciado e distribuição seletiva, convertendo-se em mecanismo de dualização e diferenciação social (Gentili, 2001).

A segunda vertente, por sua vez, diz respeito à perspectiva histórica da educação como um direito, cuja filosofia ancora-se na busca pela constituição de um Estado social e de um Estado de direito mais amplo, comprometido com a democratização do fundo público. Essa perspectiva compreende as lutas pela democratização da educação, pela ampliação da rede escolar, pela gratuidade e obrigatoriedade do ensino, pela laicidade, pela gestão democrática e pela oferta educacional com qualidade social (Oliveira, 2009). Nessa concepção, esse princípio constitui elemento indissociável da “(...) democratização radical do direito à educação”, pois, conforme Gentili (2001, p. 176), “(...) a qualidade da educação é um direito inalienável de todos os cidadãos, sem distinção”. Em uma sociedade democrática, não deve haver antinomia entre o acesso à escola e o tipo de educação ofertada, a democratização do direito à educação implica, necessariamente, a garantia de igualdade tanto no ingresso quanto na formação recebida.

Mais do que uma temática em evidência, frequentemente mobilizada para ornamentar discursos e narrativas educacionais, a ideia de qualidade da educação no âmbito das políticas educacionais revela-se muito mais complexa e disputada do que pode aparentar. Compreendendo-a como um conceito em disputa, produzido por diferentes sujeitos e atravessado por interesses distintos, torna-se fundamental identificar qual concepção está sendo mobilizada, quais diretrizes a orientam e

a quais intencionalidades políticas ela serve. Sem perder de vista que, na arena concreta da política educacional, seus sentidos podem apresentar-se de forma velada, revestidos por discursos legitimadores que, por vezes, buscam conferir aceitação social às propostas implementadas e reduzir possíveis resistências.

Novo Ideb e as formulações acerca do rendimento escolar

Em sua configuração atual, o cálculo do Ideb combina informações relativas ao desempenho dos estudantes nos testes padronizados do Saeb e aos dados provenientes do Censo Escolar da Educação Básica, os quais correspondem à média das taxas de aprovação nos anos de escolaridade referentes a cada etapa de ensino, apuradas em anos ímpares. No material analisado, identificam-se três propostas que incidem especificamente sobre a dimensão do rendimento escolar. A primeira propõe a alteração do cômputo do rendimento escolar por meio da introdução de um indicador de permanência, bem como da utilização das taxas de aprovação referentes tanto aos anos pares quanto aos ímpares. A segunda sugere a substituição da média das taxas de aprovação pela taxa de conclusão no tempo adequado. Por sua vez, a terceira orienta-se para a implementação de um indicador sintético da trajetória escolar.

I - Indicador de permanência e taxas de aprovação nos anos pares e ímpares

A princípio, a temática da permanência escolar aparece, ainda que de maneira sutil, nos discursos de Ernesto Martins Faria (diretor-executivo e fundador do Iede), nos *webinários* realizados nos anos de 2021 e 2022. A proposição de um indicador de permanência escolar é apresentada de modo mais sistemático no documento *Propostas e reflexões para o Novo Ideb* (Iede et al., 2022). O indicador de permanência, nas explicações produzidas pelo Iede et al. (2022), consistiria em um indicador único (compreendendo os Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, juntamente com o Ensino Médio), obtido a partir do percentual de estudantes que passaram pelo sistema escolar e que nele se manteve (ou não) ao longo de sua trajetória escolar, com base nos dados do Censo Escolar.

Nessa proposição, o indicador de permanência seria calculado por meio da razão entre o número de estudantes de uma determinada coorte matriculados no ano de referência e a média das matrículas registradas nos três anos em que essa mesma coorte apresentou os maiores quantitativos de estudantes. Conforme explicitado pelo Iede (2024), em seção específica de seu portal institucional dedicada à proposta, o indicador de uma determinada geração (de nascidos em 2006, por exemplo) resulta da divisão do total de estudantes identificados no Censo Escolar no ano de referência (como 2023) pela média das matrículas observadas nos três anos em que essa geração alcançou seu maior contingente de estudantes.

Diferentemente do rendimento escolar, cujo cálculo é realizado por etapa da Educação Básica, o indicador de permanência deve ser concebido para abranger toda a trajetória escolar da coorte, independentemente da etapa de ensino. Essa característica evidencia uma intencionalidade normativa explicitamente assumida na proposta: penalizar os entes federativos sempre que houver redução da permanência dos estudantes, independentemente do momento em que ocorram a evasão ou a interrupção da trajetória escolar. Nessa formulação, o Ideb passaria a ser calculado conforme a seguinte relação:

$$\text{Novo Ideb} = \text{Nota padronizada} \times \text{Índice de permanência}$$

Para as escolas, a proposta prevê a utilização da nota padronizada multiplicada pelas taxas de aprovação escolar da respectiva etapa de ensino, consideradas tanto nos anos pares quanto nos ímpares (Iede *et al.*, 2022). Formulações nessa direção foram apresentadas por Ernesto Martins Faria, durante o *webinário: Um indicador para substituir o Ideb* (Portal Idea, 2021). Em ocasião, o autor defende que as taxas de aprovação passem a ser computadas também nos anos pares, posicionamento reiterado no *webinário: O futuro do Ideb* (Abave, 2022). Em ambos os eventos, essa alteração é justificada pela necessidade de desestimular a reprovação escolar e, simultaneamente, de mitigar práticas consideradas oportunistas por parte das escolas e das redes de ensino. Segundo essa argumentação, a exclusão das taxas de aprovação dos anos pares do cálculo do Ideb favoreceria estratégias voltadas à manipulação do indicador, consistentes na concentração das reprovações nos anos em que esses resultados não repercutem sobre o índice e na intensificação das aprovações nos anos em que o rendimento escolar é implementado ao seu cálculo.

Nessa linha de raciocínio, a consideração das taxas de aprovação referentes a ambos os anos buscaria desarticular essa estratégia, ao mesmo tempo que reforçaria o processo de responsabilização das unidades escolares pelas decisões relativas à aprovação e à reprovação dos estudantes ao longo de toda a trajetória anual, e não apenas no ano de aplicação do Saeb. No documento *Propostas e reflexões para o Novo Ideb* (Iede *et al.*, 2022), esse argumento é apresentado em dois momentos, sendo caracterizado como uma fragilidade estrutural do indicador vigente. Os autores afirmam que a consideração exclusiva das taxas de aprovação do ano de realização do Saeb favorece a adesão por parte de muitas redes de ensino de uma estratégia consistente em reprovar estudantes com desempenho insatisfatório nos anos pares, de modo que eles não participem da edição subsequente do Saeb.

Diante desse diagnóstico, a proposta de aperfeiçoamento formulada pelo Iede materializa-se na consideração conjunta das taxas de aprovação referentes aos anos pares e ímpares no cálculo do indicador de fluxo. Para tanto, propõe-se a utilização de uma média harmônica entre os resultados

desses dois períodos, de modo a reduzir os efeitos de estratégias seletivas eventualmente empregadas por redes e escolas. Conforme exemplifica o próprio documento, “(...) para o cálculo do indicador de fluxo do Ideb de 2017, seria levada em conta a média harmônica dos anos de 2016 e 2017. A partir das médias obtidas de cada uma das etapas, o indicador de fluxo seria calculado” (Iede *et al.*, 2022, p. 36). Essa formulação amplia o horizonte temporal considerado pelo indicador e reforça o processo de responsabilização das escolas em relação aos resultados de aprovação, deslocando a ênfase exclusiva do ano de aplicação do Saeb para o acompanhamento contínuo do fluxo escolar.

Trata-se de uma inflexão que, na perspectiva de seus proponentes, tenderia a induzir os gestores educacionais a promover políticas de aprovação ao longo de todos os anos letivos. A aprovação escolar teria, assim, sua centralidade reforçada na concepção de qualidade da educação subjacente ao Ideb, passando a integrar uma lógica contínua de monitoramento e responsabilização. Uma vez implementada, essa alteração amplia o alcance dos mecanismos de regulação sobre as escolas, uma vez que estende a pressão por resultados para além do ano de aplicação do Saeb. Como efeito, intensificam-se os incentivos à adesão de práticas de aprovação voltadas à elevação do indicador, deslocando o foco das decisões pedagógicas para a gestão estratégica dos resultados.

Considerada em sua integralidade, a proposta formulada pelo Iede *et al.* (2022) concebe o Novo Ideb como um indicador estruturado em torno de três dimensões centrais: Aprendizagem, Rendimento e Permanência Escolar. Tal configuração é sustentada por uma racionalidade discursiva que atribui ao indicador a função de tornar mensurável a efetivação dos direitos educacionais fundamentais. Nessa perspectiva, o Novo Ideb passa a operar como um dispositivo de produção de inteligibilidade sobre a qualidade da educação, aferindo se a população em idade de escolarização obrigatória permanece vinculada ao sistema educacional (Permanência), progride ao longo da trajetória escolar no tempo considerado adequado (Rendimento) e alcança os níveis de aprendizagem definidos como desejáveis (Aprendizagem).

Nesse enquadramento discursivo, a noção de qualidade da educação passa a ser associada não apenas ao desempenho cognitivo, mas também à aprovação e à permanência do estudante no sistema de ensino. Trata-se de um discurso que reivindica a necessidade de garantia e monitoramento do direito à educação, produzido e difundido por uma organização que atua em articulação com agentes privados e organismos multilaterais, como a Fundação Lemann, o Instituto Unibanco, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros.

A proposta também estabelece uma aproximação direta entre a noção de qualidade da educação e as desigualdades socioeducacionais, por meio da inclusão da permanência escolar como dimensão analítica articulada a determinadas variáveis de interesse. Nessa lógica, busca-se evidenciar a distribuição das desigualdades relacionadas à permanência escolar a partir de características dos estudantes, como gênero, raça, cor e nível socioeconômico, bem como de recortes territoriais,

abrangendo regiões, unidades da federação e municípios. Essas variáveis passam a funcionar como marcadores indiretos da magnitude das desigualdades sociais.

No *webinário: Um indicador para substituir o Ideb* (Portal Idea, 2021), Ernesto Martins Faria sustenta ainda a necessidade de estabelecer metas específicas para a permanência escolar, em movimento semelhante ao que vem sendo defendido para a dimensão da aprendizagem. Delineia-se, assim, uma proposta de institucionalização de metas próprias para cada uma das dimensões constitutivas do Novo Ideb (Aprendizagem, Rendimento e Permanência). Essa configuração amplia o escopo da avaliação educacional ao estender os objetos passíveis de mensuração e acompanhamento, intensificando mecanismos de monitoramento e responsabilização dirigidos aos sistemas de ensino e às unidades escolares. Desse modo, a regulação dos resultados deixa de incidir exclusivamente sobre o desempenho acadêmico, passando a abarcar também a gestão das trajetórias escolares e das desigualdades associadas ao acesso, à permanência e à conclusão da Educação Básica.

II - Taxa de conclusão no tempo certo por segmento

A substituição da Taxa de aprovação da etapa avaliada pela Taxa de conclusão no tempo certo na fórmula do Ideb constitui uma proposta formulada por Ruben Klein. Em linhas gerais, o autor sustenta que o fluxo escolar deve ser aferido pelo percentual de estudantes que concluem cada etapa da Educação Básica no tempo previsto, tomando como referência a coorte de ingresso correspondente. Nessa perspectiva, o cálculo da taxa de conclusão exige o acompanhamento longitudinal das coortes ao longo de toda a etapa de ensino, considerando cinco anos para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, quatro anos para os Anos Finais do Ensino Fundamental e três anos para o Ensino Médio. Ao final de cada uma dessas etapas, calcula-se a proporção de estudantes que a concluíram dentro do período esperado. Para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, por exemplo:

(...) a taxa mais simples seria pegar o sistema escolar, uma rede administrativa do estado, uma Unidade da Federação (UF), ou mesmo uma escola, (...) pegar essa coorte de interesse que a gente está pegando de 2011, por exemplo, para o 5º ano do ensino fundamental I, ver quantos alunos em 2015 foram aprovados no 5º ano e teria essa taxa (Abave, 2022).

Na perspectiva de seu proponente, essa alteração na estrutura do Ideb tenderia a induzir redes de ensino e escolas a promoverem a conclusão das etapas escolares no tempo previsto, contribuindo, a médio e longo prazo, para que os estudantes realizem sua trajetória escolar na idade esperada. Do ponto de vista metodológico, Ruben Klein sustenta que “(...) os percentuais de conclusão poderiam ser calculados pela base longitudinal do Inep para Brasil, regiões, UFs, redes e mesmo escolas” (Iede *et al.*, 2022, p. 58). Em consonância com essa proposta, o autor também defende o estabelecimento

de metas específicas de conclusão para cada etapa da Educação Básica, tomando como referência percentuais próximos de 100%.

Essas proposições foram apresentadas nos *webinários* promovidos em 2021 e 2022 e posteriormente sistematizadas no documento *Propostas e reflexões para o Novo Ideb* (Iede *et al.*, 2022). A formulação estabelece uma aproximação discursiva com a expressão “alfabetização na idade certa”, ao deslocar a ênfase para a ideia de “conclusão no tempo certo”. Com isso, a qualidade do fluxo escolar passa a ser associada à capacidade dos sistemas de ensino de assegurar que os estudantes concluam cada etapa da Educação Básica no período previsto, o que pressupõe a redução das taxas de repetência e de evasão. Ao apresentar essa proposta no *webinário: O futuro do Ideb* (Abave, 2022), Ruben Klein esclarece que a taxa de conclusão no tempo certo leva em consideração tanto a repetência como a evasão; quanto mais repetência, menor a taxa de conclusão no tempo certo e, quanto mais evasão, menor a taxa de conclusão.

Antes mesmo da sistematização dessa proposta no documento do Iede *et al.* (2022), o *webinário: Um indicador para substituir o Ideb* (Portal Idea, 2021) já explicitava o novo sentido atribuído à noção de qualidade da educação. Na exposição de Ruben Klein, a qualidade educacional passa a ser concebida não apenas em termos de aprendizagem, mas também da capacidade dos sistemas de ensino de assegurar que todos os estudantes concluam cada etapa da Educação Básica no tempo previsto. Conforme afirma o autor, “(...) o objetivo do indicador, que é o objetivo de todos nós, é ter uma educação de qualidade para todos, isto é, que todos aprendam e que todos concluam no tempo certo” (Abave, 2022). Nessa perspectiva, trajetórias escolares marcadas pela ausência de reprovação e de abandono passam a constituir um referencial de qualidade da educação. A partir desse entendimento, Klein articula sua argumentação à necessidade de evidenciar as desigualdades existentes entre diferentes grupos sociais, sustentando que a não consideração dessa dimensão representa uma limitação do Ideb vigente. Em suas palavras, “(...) o Ideb já pode ser desagregado, a gente pode calcular por gênero, por cor, por nível socioeconômico” (Abave, 2022).

A Taxa de conclusão no tempo certo por segmento, conforme proposta por Ruben Klein, alteraria significativamente a lógica do componente rendimento escolar do Ideb. Isso porque desloca o foco da avaliação para a trajetória escolar dos estudantes, incorporando, de forma cumulativa, as taxas de aprovação, reprovação e abandono ao longo de todo o percurso correspondente a cada etapa da Educação Básica (Abave, 2022). Diferentemente do Ideb vigente, em que o rendimento escolar é calculado a partir dos dados referentes apenas ao ano da avaliação, a proposta exigiria que redes e escolas mantivessem ações contínuas voltadas à redução da reprovação e da evasão escolar durante todo o ciclo de escolarização. Nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, por exemplo, a taxa passaria a considerar um percurso de cinco anos; nos anos finais, de quatro anos; e, no Ensino Médio, de três anos. Nesses termos, a proposta intensifica os mecanismos de responsabilização das escolas, uma vez

que a obtenção de resultados elevados deixaria de depender exclusivamente do desempenho anual e passaria a requerer a manutenção de trajetórias escolares regulares ao longo de todo o segmento, tornando mais difícil a obtenção de índices elevados. Conforme demonstram as simulações realizadas:

(...) por exemplo, se eu quero o 5º ano, eu tenho que pegar quatro anos antes, por exemplo, eu trabalhei com os dados do Inep, base longitudinal, dados 2011-2015, então 2011, o aluno de 1º ano, se não houvesse repetência, nem se ele saísse, o quinto ano, 2015, ele estaria no 5º ano, então ele teria continuado (...). Isso faz uma diferença muito grande, por exemplo, se eu pegar a taxa de aprovação, por exemplo, que o Ideb usa em 2015, eu teria uma taxa de aprovação média de 93% no segmento como é feito; agora se eu pegar a taxa de conclusão no tempo certo, ela só dá 70,8%, 71%, quer dizer, é muito menos (Abave, 2022).

Ou seja, caso a Taxa de conclusão no tempo certo por segmento seja implementada, deixaria de ser suficiente, no que se refere ao rendimento escolar, concentrar esforços apenas nas séries em que são aplicadas as avaliações do Saeb. A preocupação passaria a abranger todos os anos que compõem cada segmento da Educação Básica, uma vez que o resultado do Ideb dependeria das taxas de conclusão no tempo previsto ao longo de todo o percurso escolar (cinco anos, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental; quatro anos, nos Anos Finais; e três anos, no Ensino Médio). Nessa perspectiva, a qualidade da educação passa a pressupor que todos os estudantes ingressem, aprendam e concluam cada etapa na temporalidade estabelecida pela legislação educacional, sem histórico de reprovação, abandono ou distorção idade-série. Ao implementar a trajetória escolar como dimensão constitutiva do indicador, a proposta também estabelece uma aproximação, ainda que tímida, com a problemática das desigualdades socioeducacionais, na medida em que reconhece que a permanência e a conclusão no tempo adequado constituem dimensões relevantes à qualidade educacional.

III - Indicador de trajetória escolar

Finalmente, uma terceira proposta de alteração na lógica do Ideb consiste na utilização de um Indicador Síntese da Trajetória Escolar, defendido por José Francisco Soares² e apoiado por outros atores envolvidos no debate sobre a reformulação do índice, como Gabriel Corrêa (diretor de Políticas Públicas do TPE). A proposta busca redefinir a dimensão do rendimento escolar, fazendo com que ela passe a refletir a trajetória dos estudantes ao longo da Educação Básica, adicionando informações relativas ao fluxo escolar, como aprovação, reprovação e abandono. Diferentemente da taxa de aprovação atualmente utilizada pelo Ideb, o indicador passaria a distinguir trajetórias escolares regulares e irregulares. Considera-se trajetória regular o percurso contínuo do estudante entre os anos de escolaridade, sem ocorrência de reprovação ou abandono; por sua vez, trajetória irregular corresponde ao percurso marcado por uma ou mais situações de reprovação e/ou abandono escolar.

²Com a Portaria nº 190, de 20 de maio de 2024, José Francisco Soares passou a integrar a Comissão de Assessoramento para Atualização do Ideb (Brasil, 2024c).

Desse modo, o rendimento escolar deixaria de ser aferido apenas por um indicador agregado de aprovação e passaria a incorporar a regularidade do percurso escolar como dimensão constitutiva da qualidade da educação.

A partir do primeiro *webinário Novo Saeb e reformulação do Ideb: pontos de atenção da cobertura*, realizado pela Jeduca em dezembro de 2020, José Francisco Soares defende a necessidade de “sair da aprovação para a trajetória”, de modo a implementar ao indicador tanto as crianças que permanecem no sistema educacional quanto aquelas que dele estão excluídas. A proposta é aprofundada pelo pesquisador no *webinário: Um indicador para substituir o Ideb* (Portal Idea, 2021), no qual retoma seus argumentos anteriores e destaca que “(...) a criança estar na escola é um resultado importante do sistema e ela aprender é outro resultado importante do sistema”, evidenciando a permanência escolar como condição indispensável à aprendizagem.

De forma sintética, a abordagem da trajetória escolar é estruturada a partir de três categorias: trajetória sem intercorrências, correspondente ao percurso escolar contínuo, sem registros de reprovação ou abandono; trajetória com apenas uma intercorrência, caracterizada pela ocorrência isolada de reprovação ou abandono; e trajetória com duas ou mais intercorrências, marcada pela repetição de situações de reprovação e/ou abandono escolar (Jeduca, 2020). José Francisco Soares também faz referência ao artigo *Trajетórias educacionais como evidência da qualidade da Educação Básica brasileira*, publicado em coautoria com Maria Teresa Gonzaga Alves (diretora de Estudos Educacionais do Inep) e José Aguinaldo Fonseca (professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), no qual a trajetória dos estudantes é discutida como uma dimensão relevante para a análise da qualidade da Educação Básica.

No manuscrito, a partir das dimensões do atendimento ao direito à educação e da permanência escolar como condição fundamental para a aprendizagem, os autores defendem a utilização de métricas da trajetória escolar como elemento de monitoramento da qualidade da educação. Mais especificamente, recomendam que o Novo Ideb considere “(...) a trajetória de cada coorte que ingressa no sistema educacional³” (Soares; Alves; Fonseca, 2021, p. 17).

Nesse estudo, os autores recorreram, mais precisamente, a uma coorte de estudantes nascidos entre 1º de julho de 1999 e 30 de junho de 2000, analisando a condição de permanência escolar desse grupo entre os anos de 2007 e 2015. Esse intervalo, em uma trajetória regular, corresponde aos nove anos de duração do Ensino Fundamental. Nessa perspectiva, a partir da definição de cinco critérios de qualidade da trajetória escolar (presença de evasão, número de anos de sucesso escolar, número de anos de atraso escolar, ano escolar alcançado em 2015 e ocorrência de repetência), cada estudante

³Com base nos dados do Censo Escolar, o artigo apresenta uma análise longitudinal da permanência dos estudantes brasileiros no sistema educacional, evidenciando os diferentes percursos escolares assumidos pelas coortes ao longo da Educação Básica.

pertencente à coorte analisada teve sua trajetória classificada em uma das seguintes categorias: trajetória regular, trajetória com poucas irregularidades ou trajetória com muitas irregularidades (Soares; Alves; Fonseca, 2021).

Tal exercício relaciona ainda trajetórias irregulares com a problemática das desigualdades, por meio da disposição dos tipos de trajetórias em determinados grupos sociais. Para ser mais exato, põem-se em realce as distribuições das trajetórias por sexo (meninos e meninas) e por raça (branca, preta, parda, amarela, indígena e não declarada), além da consideração de tais trajetórias por nível socioeconômico da escola (baixo, médio-baixo, médio, médio-alto, alto), por dependência administrativa (federal, estadual, municipal e privada), por região do país e por categorias do Ideb municipal nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (baixo, médio-baixo, médio, médio-alto).

Com fulcro nisso, Soares, Alves e Fonseca (2021) salientam que há grupos mais propensos a uma trajetória regular caracterizada por uma progressão contínua entre os anos de escolaridade, enquanto outros grupos sociais estão mais sujeitos ao fracasso escolar, com histórico de reprovação, repetência e/ou evasão. É de destaque, na conclusão efetivada pelos autores, “(...) as trajetórias dos meninos pretos, com elevado percentual de trajetórias irregulares e chances reduzidas de uma trajetória regular, mesmo quando estudam em escolas de NSE (Nível Socioeconômico) médio-alto” (Soares; Alves; Fonseca, 2021, p. 17).

No que se refere ao Ideb, os autores criticam o fato de que episódios de reprovação e evasão ocorridos nos anos anteriores à data-base do indicador não sejam considerados em seu cálculo. Em decorrência disso, argumentam que municípios com elevados percentuais de estudantes submetidos a trajetórias escolares irregulares podem, ainda assim, alcançar resultados expressivos no índice. Para Soares, Alves e Fonseca (2021), esse fenômeno evidencia a seletividade incorporada à lógica atual do indicador, revelando suas limitações para orientar políticas públicas e monitorar, de forma abrangente, a efetivação do direito à educação. É justamente nessa direção que Francisco Soares, no *webinário: Um indicador para substituir o Ideb* (Portal Idea, 2021), mobiliza a afirmação “(...) qualidade para poucos não é qualidade” como síntese crítica da necessidade de reformulação do indicador, de modo a considerar não apenas o desempenho dos estudantes, mas também as condições de permanência e conclusão da trajetória escolar.

O debate sobre a implementação da trajetória escolar ao Ideb, entretanto, avança sem apresentar, de forma detalhada, como esse indicador seria integrado à composição do índice. As proposições permanecem pouco esclarecidas quanto aos procedimentos metodológicos de cálculo, aos critérios de ponderação e à forma de articulação com os demais componentes do Ideb. As formulações mais próximas de uma definição operacional aparecem em dois momentos. O primeiro

ocorre no *webinário: Um indicador para substituir o Ideb* (Portal Idea, 2021), quando José Francisco Soares explica a lógica de funcionamento do indicador a partir de uma escala de resultados, afirmando que, “(...) numa situação ruim, todo mundo estaria aqui na trajetória com muitas intercorrências, e o indicador seria zero. Numa situação super excelente, todo mundo estaria em uma trajetória regular, e o indicador seria 10”.

O segundo momento aparece no documento *Propostas e reflexões para o Novo Ideb* (Iede et al., 2022), quando se menciona a criação de um Indicador Síntese da Trajetória Escolar, destinado às redes de ensino, enquanto, para as escolas, seria considerada uma média das taxas de aprovação dos últimos anos, sem, contudo, especificar quais períodos seriam contemplados. A partir dessas indicações, pode-se inferir que o indicador síntese seria construído mediante ponderações diferenciadas entre trajetórias regulares, trajetórias com uma intercorrência e trajetórias com duas ou mais intercorrências de reprovação e/ou abandono.

Além de Gabriel Corrêa, que se engaja em tom de concordância com essas elaborações, a pauta da trajetória escolar também tem ganhado a simpatia de pesquisadores vinculados ao Inep. Em duas publicações atreladas ao futuro do Ideb, Bof, Rodrigues, Oliveira (2023) e Rodrigues et al. (2022) demonstram adesão a essa ideia, por meio de um discurso congruente com a discussão supramencionada⁴. Bof, Rodrigues e Oliveira (2023), em especial, não só reiteram alguns dos apontamentos efetivados por Soares, Alves e Fonseca (2021), citando-os, como fazem menção ao monitoramento da trajetória escolar como um problema a ser resolvido no tocante à melhoria da qualidade da Educação Básica no seio da política educacional brasileira, em referência explícita ao Ideb e ao novo Plano Nacional de Educação (PNE). Isso sem deixar de lado a problemática das desigualdades educacionais em grupos sociodemográficos, central à proposta. Nesse estudo, cita-se, como consenso em literatura revisada, o entendimento:

- i) o Novo Ideb deve ser capaz de explicitar as desigualdades entre grupos sociodemográficos;
- ii) o Novo Ideb deve contemplar uma medida capaz de captar a evasão escolar, pois a taxa de aprovação calculada de forma transversal não considera os estudantes uma vez registrados no sistema de ensino em anos anteriores e que evadiram (Bof; Rodrigues; Oliveira, 2023, p. 89).

A proposta em questão desloca a análise do fluxo escolar para outras bases, ao pressupor uma observação longitudinal da trajetória dos estudantes que ultrapassa a perspectiva restrita da aprovação e da promoção escolar e passa a incorporar também os fenômenos da reprovação e do abandono. A ênfase atribuída à permanência e à trajetória escolar é justificada como mecanismo de monitoramento e de efetivação do direito à educação, bem como condição necessária para a garantia da aprendizagem (Bof; Rodrigues; Oliveira, 2023). Nessa perspectiva, a concepção de qualidade educacional é

⁴Embora dialoguem com a proposta concernente à implementação de um índice de permanência com ênfase na trajetória escolar, ambos os estudos voltam-se a alterações relativas à dimensão da aprendizagem.

ressignificada, passando a ser associada não apenas ao desempenho dos estudantes em avaliações externas, mas também à capacidade do sistema de assegurar que todos ingressem, permaneçam e concluam as etapas de escolarização no tempo esperado.

Nesses moldes, a qualidade educacional passa a ser compreendida como a garantia de percursos escolares regulares, nos quais a permanência se constitui como condição para aprender. Além disso, essa formulação articula a discussão à problemática das desigualdades socioeducacionais. De um lado, a classificação dos resultados segundo níveis de trajetória escolar (sem intercorrências ou com uma ou mais situações de reprovação e/ou abandono) busca evidenciar desigualdades produzidas no interior dos percursos escolares. De outro, a distribuição desses resultados segundo características sociodemográficas (como gênero, raça, cor, nível socioeconômico da escola, dependência administrativa e região do país) procura explicitar as relações entre desigualdades educacionais e condições sociais mais amplas. Desenha-se, nessa proposta, uma nova arquitetura para o Novo Ideb, a organização dos resultados em níveis seria utilizada para fins de composição e cálculo do indicador, enquanto sua distribuição por grupos sociais orientaria a divulgação dos resultados e a definição de metas.

Conclusões provisórias

Como característica do objeto analisado, considerando que essa condição pode ser interpretada como uma limitação, destaca-se que as formulações e debates examinados ainda se encontram em fase propositiva, não tendo sido implementados nem submetidos à avaliação empírica em larga escala. Essa condição limita a aferição conclusiva de seus efeitos e viabilidade, mas não reduz sua relevância analítica, uma vez que integram disputas contemporâneas conduzidas por pesquisadores e atores institucionais envolvidos na definição dos rumos das políticas de avaliação educacional e na construção de novos referenciais para o monitoramento da qualidade da Educação Básica.

À luz dos dados analisados, chama a atenção o modo como sujeitos e instituições vinculados à defesa de um Novo Ideb passa a produzir, de maneira sistemática, uma crítica ao próprio indicador vigente. Esse movimento, que pode ser compreendido como uma espécie de “Reforma do Ideb”, evidencia a emergência de atores e organizações que, embora reconheçam limitações na configuração atual do índice, apresentam proposições anunciadas como respostas técnicas voltadas à superação de suas fragilidades. Nesse processo, a principal diretriz consiste em atualizar os componentes que constituem o indicador e, em sua forma de cálculo, divulgação e/ou definição de metas, agregar dimensões relacionadas às desigualdades socioeducacionais.

No cenário em tela, a crítica ao Ideb não se constitui como uma ruptura com a lógica avaliativa que o sustenta, mas como um movimento de enrijecimento do indicador, no qual a mobilização das

desigualdades opera simultaneamente como diagnóstico e como estratégia de legitimação de uma nova fase do Ideb. Trata-se, portanto, de um processo de rearticulação discursiva que preserva o papel central da avaliação em larga escala, ao mesmo tempo que amplia seu alcance regulatório sobre os sistemas de ensino e as práticas escolares.

No tocante à dimensão do rendimento escolar, as temáticas da permanência, aprovação, reprovação, promoção, repetência e abandono escolar são colocadas no centro do debate. Não há, entretanto, consenso quanto aos caminhos a serem definidos, o que revela a existência de formulações em disputa acerca das formas pelas quais essas dimensões devem ser articuladas ao indicador. De modo geral, observa-se uma ampliação da noção de qualidade da educação no âmbito do rendimento escolar, que deixa de se restringir à simples taxa de aprovação no ano de aplicação da avaliação nacional da Educação Básica.

Uma primeira formulação concentra-se na permanência escolar, inserindo ao índice, de maneira mais explícita, a problemática da evasão. Uma segunda proposta orienta-se pela trajetória escolar, trazendo para o centro da análise tanto a aprovação e a promoção, no caso das trajetórias consideradas regulares, quanto as questões da repetência e da evasão, associadas às trajetórias irregulares. Por fim, uma terceira formulação estrutura-se em torno da conclusão no tempo esperado, colocando em evidência não apenas os processos de aprovação, promoção, reprovação e repetência, mas também a distorção idade-série, entendida como expressão dos desvios em relação ao tempo regular de escolarização. Não à toa, tais formulações dialogam com três de cinco padrões mínimos de qualidade da Educação Básica estabelecidos no âmbito da Lei complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), a saber: “III – trajetória regular dos estudantes; IV – taxa adequada de aprovação dos estudantes; V – redução do abandono e da evasão escolar” (Brasil, 2025).

Desse modo, o conceito de qualidade da educação, no contexto educacional brasileiro, tende a ser novamente ressignificado ao longo da presente década. Observam-se indícios de que, do ponto de vista do rendimento escolar, o foco unicamente nas taxas de aprovação será deslocado com a chegada de outra variável no cômputo do índice. A depender das decisões que venham a ser tomadas acerca do futuro do indicador, a noção de rendimento escolar (até então fortemente associada à aprovação anual) tende a ser ampliada ou mesmo substituída por enfoques centrados na permanência do estudante no sistema de ensino, na trajetória escolar ou na conclusão no tempo considerado adequado. Além disso, o Ideb é elevado a instrumento orientado à redução das desigualdades educacionais e sociais, sendo esta sistematicamente alinhavada ao conceito de qualidade da educação no bojo dessa narrativa.

Entre as propostas em disputa, notabiliza-se uma pretensa preocupação com a permanência do estudante no sistema de ensino, materializada por meio de mecanismos que penalizam as escolas ou

redes de ensino de acordo com seu distanciamento em relação a um ideal previamente estabelecido. Por outro lado, medidas desse tipo também são defendidas como estratégias para evitar trapaças inerentes ao processo de obtenção do atual Ideb. Cabe destacar que mudanças nas regras do jogo não impedem que os sujeitos diretamente envolvidos e responsabilizados por tais resultados adotem novos comportamentos e/ou estratégias para burlar o sistema vigente e, assim, apresentar os números desejados.

De modo geral, as formulações em curso tratam-se de que, sob o manto da luta pela melhoria da qualidade educacional, seguem os preceitos da lógica gerencial, assentada na avaliação por resultados, no estabelecimento de metas e na responsabilização das escolas e redes de ensino pelos resultados obtidos. São formulações para um indicador que, na prática, atua como um dispositivo incumbido de arbitrar quais escolas são consideradas de “boa” ou “má” qualidade, reforçando processos de hierarquização, controle e padronização das práticas escolares, ainda que sob a retórica da equidade e da garantia do direito à educação. Afinal, será esse, de fato, o melhor caminho para a garantia e a preservação do direito à educação?

Referências

ABAVE. **Webinar Abave: O futuro do Ideb.** YouTube, 5 maio 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa/PT: Edições 70, 1977.

BOF, Alvana Maria; RODRIGUES, Clarissa Guimarães; OLIVEIRA, Adolfo Samuel. Melhoria da qualidade da Educação Básica e superação das desigualdades educacionais: aprimoramentos para o novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais.** Brasília/DF, 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, o Distrito Federal e os Estados. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2007.

BRASIL. **Lei complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025.** Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração.

BRASIL. Portaria nº 1.052, de 24 de dezembro de 2021. Prorroga o prazo de vigência da Portaria MEC nº 445, de 25 de junho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2021c.

BRASIL. Portaria nº 119, de 11 de março de 2021. Institui Grupo de Trabalho responsável por elaborar estudo técnico para subsidiar a atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2021a.

BRASIL. Portaria nº 188, de 20 de maio de 2024. Institui Comissão de Assessoramento para subsidiar a elaboração da proposta de atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2024b.

BRASIL. Portaria nº 190, de 20 de maio de 2024. Institui a Comissão de Assessoramento para Atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2024c.

BRASIL. Portaria nº 26, de 29 de janeiro de 2024. Institui Grupo de Trabalho responsável pela elaboração de estudos técnicos para subsidiar a atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2024a.

BRASIL. Portaria nº 395, de 2 de junho de 2022. Prorroga por 180 (cento e oitenta) dias o prazo de conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MEC nº 445, de 25 de junho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2022.

BRASIL. Portaria nº 445, de 25 junho de 2021. Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de discutir a atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2021b.

BRASIL. Portaria nº 499, de 28 de julho de 2025. Institui a Comissão de Assessoramento para Atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2025.

BRASIL. Portaria nº 556, de 2 de outubro de 2020. Institui grupo de trabalho responsável por elaborar estudo técnico para subsidiar a atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2020.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. 2ª ed. Brasília/DF: Líber, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas/SP, v. 29, n. 78, 2009.

GENTILI, Pablo Antônio Amadeo. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo Antônio Amadeo; SILVA, Tomaz Tadeu (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis/RJ: Vozes, ed. 10, 2001.

IEDE. Indicador de Permanência Escolar. **Portal Iede**. São Paulo/SP, 2024.

IEDE; SOARES, José Francisco; FERNANDES, Reynaldo; KLEIN, Ruben; MUNDIAL, Banco. **Propostas e reflexões para o novo Ideb**. São Paulo/SP: Portal Iede, 2022.

JEDUCA. **Webinar Jeduca - Novo Saeb e reformulação do Ideb: pontos de atenção da cobertura**. YouTube, 15 de dezembro de 2020.

OLIVEIRA, João Ferreira. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte/MG: Autêntica, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo/SP, n. 28, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo/SP: Xamã, 2001.

PORTALIDEA. **Webinar Unesco: Um indicador para substituir o Ideb**. YouTube, 5 de agosto de 2021.

RODRIGUES, Clarissa Guimarães; OLIVEIRA, Adolfo Samuel; BOF, Alvana Maria; BERGMANN, Luana. Novo Ideb: uma contribuição a partir de reflexões teóricas e simulações empíricas. **Abave**, São Paulo/SP, 2022.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FONSECA, José Aguinaldo. Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Brasília/DF, v. 38, 2021.