

OMNIA

HUMANAS

Faculdades Adamantinenses Integradas (FAI)
www.fai.com.br

PAZ, Fábio Mariano; RAPHAEL, Hélia Sônia; O IDEB e a qualidade da educação no ensino fundamental: fundamentos, problemas e primeiras análises comparativas. *Omnia Humanas*, v.3, n.1, p.7-30, 2010.

O IDEB e a qualidade da educação no ensino fundamental: fundamentos, problemas e primeiras análises comparativas

Fábio Mariano da PAZ¹
Hélia Sônia RAPHAEL²

RESUMO

Este artigo se propõe a analisar globalmente a implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – e sua consequência para a melhoria da qualidade do ensino. Para tanto, refaz, brevemente, o percurso histórico das avaliações externas no Brasil até a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação e sua culminância na formulação do IDEB, como indicador da qualidade educacional. Partindo de dados recentes divulgados pelo Ministério da Educação, faz as primeiras incursões pelos resultados obtidos, e investiga, de modo sintético, os principais fundamentos do IDEB, seus problemas e perspectivas.

Palavras-chave: Avaliação Externa. Qualidade. Índice de Desenvolvimento da Educação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article intends to globally analyze the deployment of the “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” – IDEB, which stands for “Development Index of Basic Education”, and its consequences to increase teaching quality. For this, it quickly re-do the historic route of the external evaluations in Brazil, up to the creation of an Education Development Plan and its role on the IDEB formulation as an educational quality indicator. Starting from recent data broadcasted by the Educational Ministry, the first forays are made through the obtained results, and synthetically investigates the mainly basis from IDEB, their problems and perspectives.

Key words: External Evaluation; Quality; Educational Development Index; Public Politics.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende ir ao encontro do tema pesquisado no projeto de pesquisa de mestrado do autor, que se intitula “O IDEB e a qualidade da educação no ensino fundamental: indicadores e causas de sucesso no município de Santa Fé do Sul”. A proposta é realizar um breve percurso histórico das avaliações externas no Brasil até a criação do Plano de Aceleração do Crescimento, do Plano de

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, Unesp – Campus de Marília – SP.

² Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, Unesp - Campus de Marília – SP.

Desenvolvimento da Educação e do IDEB. Para tanto, o estudo será iniciado levantando algumas questões abarcadas por vários autores que tratam do assunto pertinente.

Mello e Souza (2005), por exemplo, enfatiza que educação e avaliação sempre andaram de mãos dadas. Tal fato, certamente nada estranho a todos aqueles que freqüentaram por anos as unidades escolares, hoje, no contexto crescente do uso de indicadores econômicos, educacionais e estatísticos, se torna algo com finalidade bem diferente dos antigos testes escolares para avaliar, reprovar ou aprovar, significativa parcela da população discente.

Se antes, o objetivo era eliminar preliminarmente os alunos considerados inaptos para a escolarização, especialmente nas séries iniciais do ensino fundamental, hoje, o enfoque avaliativo possui outros objetivos mais definidos, sendo principalmente, medir e escalonar os resultados da aprendizagem escolar visando mensurar a qualidade do ensino oferecido e favorecer o crescimento econômico.

A potencialidade de gerar discussões fez do assunto da qualidade de ensino, atrelado à avaliação externa, elemento com ênfases teóricas completamente divergentes. Martins (2001) em sua perspectiva, por exemplo, considera as avaliações externas e seus testes padronizados em larga escala como elementos que dificultam a efetivação da autonomia da escola e o processo de descentralização. Ainda, a mesma autora afirma:

Mesmo que se considere a realização de avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas um importante indicador para que os gestores dos sistemas de ensino possam corrigir problemas e reorientar decisões e percursos institucionais, as metodologias que desconsideram a diversidade cultural que permeia as redes de escolas não captam a efetiva dinâmica das unidades escolares, com base apenas nos resultados finais obtidos por testes padronizados (MARTINS, 2001, p.34).

São inúmeros os autores que criticam o sistema de avaliação externa baseado em testes padronizados. Na outra extremidade, porém, há aqueles que acreditam ser possível utilizá-la como instrumento significativo para a melhoria dos padrões de qualidade e implementação de novas políticas públicas. De acordo com Mello (1997):

O desenho e implementação de sistemas de avaliação externa devem, portanto, ser acompanhados de discussão e esclarecimentos quanto a seus objetivos, a fim de deixar claro que, ao contrário do que fazem professores e escolas, essa avaliação externa não se destina a reprovar ninguém, mas a fornecer informações aos gestores educacionais e ao público, sobre o desempenho do sistema como um todo, as escolas, regiões, municípios ou Estados que precisam melhorar seus resultados e o que é necessário fazer para promover essa melhoria (MELLO, 1997, p.101).

Os dois posicionamentos citados, de forma geral, não apenas nos situam no embate existente quanto ao tema da avaliação externa, mas nos permitem vislumbrar o quanto os *prós e os contras* serão importantes para o momento atual, na definição ou negação de novos sistemas de verificação do rendimento escolar. Contudo, o que realmente importa a este texto, é analisar a concretude do que se

instaura progressivamente em nosso sistema educativo: o IDEB e seus impactos para a melhoria da qualidade escolar nos anos iniciais do ensino fundamental.

O artigo, exceto esta introdução e as considerações finais, foi organizado em três partes: 1) Breve histórico das políticas de avaliação externa no Brasil; 2) O Plano de Desenvolvimento da Educação e seus impactos nas políticas educacionais; e 3) Análise teórica do IDEB: fundamentos, problemas e primeiras análises comparativas.

1 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL

É consenso que políticas de acesso, permanência e qualidade são elementos fundamentais e inseparáveis, seja para a elaboração ou implementação de qualquer política educacional. O Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 reafirma a necessidade do Poder Público elaborar políticas que abranjam os três elementos concomitantemente para atingir a universalização do Ensino Fundamental:

[...] o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão. (BRASIL, 2001, p. 19).

No Brasil, desde 1988, a Constituição Federal já prevê a necessidade de além de garantir ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurar a “garantia de padrão de qualidade”³ (BRASIL, 1988). A garantia desse padrão de qualidade, segundo o aparato legal, poderá ser atestado através de sistemas de avaliação externos criados em regime de colaboração com os Estados e municípios, reafirmando a importância da avaliação em todos os seus segmentos para a reorganização do trabalho pedagógico eficaz.

Principalmente durante a década de 90, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, diversas implantações de mudanças legais foram definitivas para o fortalecimento do sistema nacional de avaliação, em especial, a promulgação da LDB nº 9394/96, o financiamento da educação por meio da Lei nº 9424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, a municipalização do ensino e o forte apelo da racionalidade técnica para equacionar os problemas educacionais.

Nesse contexto, com a LDB a proposta de avaliação externa é reafirmada em seu artigo 9º:

[...] VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

³ Cf. Art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

Assim, a partir das previsões legais, em nível nacional foi criado o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) desde 1990 e realizado bianualmente por amostragem, o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) criado em 1998 e o ANRESC (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar) criado em 2005 pelo desmembramento do SAEB. No Estado de São Paulo, consonante à tendência nacional há o SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo), criado em 1996, como elemento fundamental da política educacional do Estado.

Para melhorar a radiografia do ensino público brasileiro por unidade escolar, o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) aperfeiçoou o Saeb, incluindo a Prova Brasil, criada em 2005, e mantendo inalterada a avaliação amostral do Saeb, que hoje se chama Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais detalhada e com foco em cada unidade escolar. Com a Prova Brasil, o sistema de avaliação da educação básica passa a ser um dos mais avançados da América Latina, pois oferece informações mais precisas sobre a qualidade de educação por escolas brasileiras.

A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo INEP/MEC. Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos.

Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental e na terceira série do ensino médio, os estudantes respondem a itens (questões) de Língua Portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho.

Os dados dessas avaliações são comparáveis ao longo do tempo, ou seja, pode-se acompanhar a evolução dos desempenhos das escolas, das redes e do sistema como um todo. Questão importante é o fato de a Prova Brasil, criada desde 2005, não ter sido aplicada nas escolas do campo, estando sua aplicação prevista para iniciar apenas neste ano, e, somente, para as escolas rurais de ensino fundamental com mais de 20 alunos nas séries avaliadas.

No engendramento de todas essas questões, que simbolizam significativas mudanças históricas e conceituais sobre a implantação dos sistemas de avaliação, cabe ressaltar que o Saeb monitora a qualidade da educação básica brasileira por meio de testes e tem como base uma matriz de competência, construída sob os mínimos propostos nos Parâmetros Curriculares Nacionais e atendendo às sugestões dos diferentes sistemas. O nível de abrangência incluiu todas as redes de ensino público (federal, estadual e municipal).

O propósito implícito na LDB 9394/96 em adotar um sistema de avaliação foi o de transformar a avaliação em um instrumento de mudança da realidade educacional do país visando a melhoria do padrão de qualidade do ensino.

Inadequado seria esquecer, que após 2002, com a eminência política do governo Lula, nas eleições federais, novas políticas educacionais foram formuladas, seguindo a tendência desenvolvimentista e centrada nos aspectos financeiros que caracterizaram a gestão de Fernando Henrique Cardoso. À guisa de exemplo podemos citar a continuidade e o aprofundamento dos mecanismos de avaliação externa, inserida no contexto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

No rol dessas políticas públicas, o PDE passa a influenciar definitivamente os novos paradigmas de avaliação externa no país, não apenas por suscitar o aprofundamento dos mecanismos de levantamento de dados e aprimorar a rigorosidade estatística, mas, em suma, pelo alto grau de politicidade e permeabilidade a questões de ordem externa, como o uso de parâmetros internacionais, inclusive daqueles oriundos de órgãos como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e significativo apelo à mobilização social, conforme se expressa em seu corpo legal, pelo Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007.

Freitas (2001) emitindo sua crítica ao encaminhamento das políticas de avaliação acima, explicita que se trata de um sistema baseado no modelo americano de “responsabilização” e, portanto, que visam transformar o serviço público em mercado (ou mais precisamente em um quase-mercado).

Distanciando-nos de todos esses possíveis fatos, consideraremos a seguir os desdobramentos do PDE e sua culminância no IDEB como indicador educacional indissociável às formulações de políticas avaliativas contemporâneas.

2 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A urgência na criação de políticas públicas objetivando o desenvolvimento econômico e social do país desencadeou diversas ações do governo Lula. A principal política de divulgação nacional foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em infra-estrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

Frente aos objetivos do PAC, cada ministério teria que apresentar uma série de ações que se enquadrariam no referido programa. O Ministério da Educação aproveitou, então, e lançou em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tal plano foi lançado concomitantemente ao

Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação". O "Plano de Metas" conta com 28 ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infra-estrutura. O notável é que convidadas a participar como representantes da sociedade civil, as empresas é que acabaram dando o delineamento final ao PDE.

Saviani (2007), em relação às 28 diretrizes estabelecidas no "Plano de Metas", do PDE, observa que o que se nota é que essas ações não possuem um "encadeamento lógico", estando justapostas, sem nenhum critério de agrupamento, entretanto, para ele, o aspecto principal para a repercussão positiva do plano foi o fato de o PDE considerar como objetivo precípua o empreendimento de ações nacionais visando elevar o nível da qualidade do ensino. O autor, ainda acrescenta que, de modo geral, as ações podem ser distribuídas da seguinte maneira:

No que se refere aos níveis escolares, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o "FUNDEB", o "Plano de Metas do PDE-IDEB", duas ações dirigidas à questão docente ("Piso do Magistério" e "Formação"), complementadas pelos programas de apoio "Transporte Escolar", "Luz para Todos", "Saúde nas Escolas", "Guias de tecnologias", "Censo pela Internet", "Mais educação", "Coleção Educadores" e "Inclusão Digital". (SAVIANI, 2007, p. 1.233)

O importante, aqui, é empreender uma análise de como o PDE está constituído e sua singularidade quanto às ações para o avanço da qualidade da educação básica, contudo ficaria insustentável estudar as ações propostas para todos os níveis da educação básica e superior, o que devido às limitações deste estudo, se restringirá a especificar aqueles voltadas para o nível do ensino fundamental.

Assim sendo, segundo estudo já desenvolvido por Saviani (2007), no que se refere ao ensino fundamental, foram previstas três ações: a implantação da "Provinha Brasil", destinada a avaliar o desempenho em leitura e escrita das crianças de 6 a 8 anos de idade, tendo como objetivo verificar se as crianças da rede pública estão chegando aos 8 anos efetivamente alfabetizadas e letradas⁴; a segunda é o "Programa Dinheiro Direto nas Escolas", que concederá, a título de incentivo, um acréscimo de 50% de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB; e a terceira é o "Gosto de Ler", que pretende, por meio da Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa, estimular o gosto pela leitura, nos alunos do ensino fundamental.

Procurando não exceder a linha de estudos previstos, sumariamente, o PDE, consubstanciado no "Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação", está baseado, principalmente, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), tendo os programas "Provinha Brasil" e "Piso do Magistério", como coadjuvantes.

⁴ Quanto ao letramento, entendo que o que se procura aferir é se o processo de alfabetização se relaciona, no mínimo, com ações de letramento, capazes de assegurar, significativamente, uma compreensão mais contextualizada da linguagem escrita.

O Decreto nº 6094/2007, que estabelece o “Plano de Metas”, estruturalmente, trata em seu Capítulo I do estabelecimento de 28 metas para a melhoria na qualidade da educação; no Capítulo II sobre o IDEB; no Capítulo III do termo de adesão voluntária dos municípios, estados e Distrito Federal ao Compromisso; e no Capítulo IV sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) como requisito para recebimento da assistência técnica e financeira aos entes participantes do Compromisso.

É inegável que dentro de todas essas ações propostas, a aprovação da Lei nº 11.464, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”, alguns meses depois da implantação do PDE e seu “Plano de Metas”, foi elemento propulsor das políticas públicas vigentes, pois permitiu o estabelecimento de relações entre o IDEB, o investimento em avaliações externas e a definição de um piso salarial do magistério⁵, como elemento “incentivador” aos docentes que “se esforçarem e vestirem a camisa dessa política”. Além disso, previsto no PDE e no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e efetivando-se apenas neste ano pelo Decreto 6.755, de janeiro de 2009, implementa-se mais uma ação prevista no PDE, a “Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica” por meio do “Plano Nacional de Formação do Professor da Rede Pública”. Este “Plano Nacional” tem como objetivo oferecer na modalidade à distância ou presencial aos professores em exercício na educação básica, formação inicial ou continuada, em nível de graduação para os que não possuírem a formação mínima exigida pela LDB nº 9394/96, visando a melhoria da qualidade da educação.

Realizados esses percursos pelos principais pressupostos teóricos que fundamentam o Plano de Desenvolvimento da Educação, fica evidente a complexidade das ações, ainda mais quando se tem em mente que, considerando-se o IDEB como “essência” do PDE, a obtenção dos níveis mais elevados de qualidade constituem-se no entrelaçamento de políticas distintas, mas com fins semelhantes sob a ótica do Plano, que não procura ocultar que seu interesse é antes de tudo a elevação do IDEB.

Não se pode perder de vista, que apesar de considerarmos o reducionismo de todo um “complexo de políticas educacionais visando a qualidade” a um índice como IDEB, uma atitude puramente tecnicista, neste caso, os desdobramentos estão sendo bastante interessantes, ao ponto que se conjugam não apenas com foco na avaliação externa, mas em diversas políticas educacionais, contemplando desde a preocupação com a efetiva alfabetização de crianças até os 8 anos de idade à formação dos profissionais do magistério e seu piso salarial nacional, conquista histórica para a categoria. Nas palavras de Saviani (2007):

⁵ Hoje, de acordo com a Revista Escola Pública, o piso salarial nacional do magistério para uma jornada de 40 horas semanais está fixado em R\$ 1.132,40, já considerado o reajuste anual no mês de janeiro.

Vê-se que o PDE representa um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação básica. Só o fato de pautar essa questão como meta da política educativa e construir instrumentos de intervenção já se configura como um dado positivo que precisa ser reconhecido. Mas, em sua configuração atual, ainda não nos dá garantia de êxito. (SAVIANI, 2007, p. 1.243)

Como afirmou em entrevista ao Caderno Mais! da *Folha de S.Paulo*, de 29 de abril de 2007 (Saviani, 2007, p. 3), a lógica que embasa a proposta do "Compromisso Todos pela Educação" pode ser traduzida como uma espécie de "pedagogia de resultados" e "qualidade total": o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.

No entanto, como diz o mesmo autor, de fato, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do "método da qualidade total" que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. É isso, sem dúvida, que o movimento dos empresários fiadores do "Compromisso Todos pela Educação" espera do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC.

O fato é que a busca da qualidade da educação não pode deixar de ser permeada pelas "políticas da humanidade" e pela "ética do gênero humano", onde a valorização de todos os envolvidos no processo educativo se configure na atuação decisiva de realmente melhorar a qualidade da educação como meio de crescimento plurilateral, inclusive do mercado de trabalho que tanto o almeja.

Nos próximos tópicos seguiremos a análise empreendida de forma a conceituar o IDEB, compreender seu funcionamento enquanto indicador educacional, constatar os resultados atuais decorrentes de sua aplicação para os sistemas de ensino e vislumbrar as perspectivas para sua utilização consciente e menos voltada à transformação da escola num "quase-mercado".

3 ANÁLISE TEÓRICA DO IDEB: fundamentos, problemas e primeiras análises comparativas.

3.1 Fundamentos

O desafio atual do ensino fundamental não se situa mais em termos de acesso à escola e sim na oferta de um ensino que atenda a padrões mínimos de qualidade. Dessa forma, o principal objetivo da educação passa a ser a promoção da permanência e da aprendizagem dos alunos, ou seja, assegurar-lhes as condições de sucesso escolar.

A partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação novos rumos começam a ser traçados, em nível de política educacional, para se tentar alcançar níveis de qualidade de ensino mais

elevados. O fato é que o próprio Decreto nº. 6.094/2007, que regulamenta o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, que integra o PDE, estabelece em seus artigos:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

[...] XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

E, logo a seguir, após estabelecer as 28 diretrizes que integrarão o Plano de Metas, define no Capítulo II, artigo 3º, que trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

De fato, se torna bem claro que todo o PDE está ancorado justamente na criação do IDEB, que pondera os resultados do SAEB, da Prova Brasil e dos indicadores de desempenho captados pelo censo escolar (evasão, aprovação e reprovação).

Nos estudos apresentados, Fernandes (2007), analisa que os indicadores de desempenho educacional utilizados para monitorar o sistema de ensino no país são, fundamentalmente, de duas ordens: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio). Ressalta, também, que os estudos e análises sobre desempenho educacional raramente combinam as informações produzidas por esses dois tipos de indicadores, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente. Assim, um indicador de desenvolvimento educacional deveria combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar.

O que se depreende é que um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por seu lado, um sistema em que os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco. Em suma, um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e

adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem. (FERNANDES, 2007. p.7).

Sendo assim, mesmo que nos últimos quatro anos o MEC tenha dado grande ênfase à política de avaliação educacional, com a consolidação do SAEB, assumindo a responsabilidade atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”⁶, ainda, de modo geral, a escola pública apresenta os mesmos problemas de sempre, infra-estrutura deficiente, professores mal remunerados, um ensino de baixa qualidade, e índices de evasão muito grandes. Como explicita Vianna (2002):

O grande problema do SAEB é que os seus resultados não chegam à escola e nem aos professores, não gerando, por conseguinte, qualquer impacto no sistema de ensino. Podem dar margem a pesquisas, muitas de grande sofisticação estatística, e importantes do ponto de vista científico, cujos resultados não se traduzem em ações pelos professores (VIANNA, 2002, p.136)

Assim, a questão central passou a ser não apenas detectar onde está o problema, mas intervir técnica e financeiramente para saná-lo. Desse modo foi desenvolvido o IDEB, que avalia os sistemas de ensino dos estados e municípios, bem como possibilita uma compreensão da qualidade do ensino oferecido em cada escola.

O IDEB foi criado em 2007 pelo INEP e resulta da combinação de dois fatores que interferem na qualidade da educação: a) indicadores de fluxo (taxas de aprovação, reprovação e evasão), medidos pelo Censo Escolar, e b) indicadores de desempenho em exames padronizados como o SAEB e Prova Brasil, realizados a cada dois anos ao final de determinada etapa da educação básica (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio).⁷

A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criados pelo INEP, são avaliações para diagnóstico, em larga escala, cujos testes são aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental e terceira série do ensino médio e estão restritos a aplicação de testes de Língua Portuguesa e Matemática e questionários socioeconômicos.

Convém, por oportuno, ressaltar que a combinação de indicadores de fluxo (aprovação, repetência e evasão) e de proficiência (Prova Brasil e Saeb) dos alunos, que resultam no IDEB, é calculada em valores de 0 a 10. A meta do MEC é que o Brasil atinja até 2021, ano que antecede a comemoração do

⁶ Cf. Art. 9º, inciso VI, da Lei nº. 9.394, de 24 de dezembro de 1996.

⁷ As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil (para Idebs de escolas e municípios) e do Saeb (no caso dos Idebs dos estados e nacional). A Prova Brasil é realizada por todos os alunos da etapa avaliada, enquanto o Saeb é realizado por amostragem.

bicentenário da Independência do Brasil, níveis educacionais de países desenvolvidos, o que corresponde à média 6 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, conforme a tabela de projeções abaixo.

Tabela 1 - IDEB 2005, 2007 e Projeções para o BRASIL

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
TOTAL	3,8	4,2	3,9	6,0	3,5	3,8	3,5	5,5	3,4	3,5	3,4	5,2
Dependência Administrativa												
Pública	3,6	4,0	3,6	5,8	3,2	3,5	3,3	5,2	3,1	3,2	3,1	4,9
Federal	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	5,7	5,6	7,0
Estadual	3,9	4,3	4,0	6,1	3,3	3,6	3,3	5,3	3,0	3,2	3,1	4,9
Municipal	3,4	4,0	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1	2,9	3,2	3,0	4,8
Privada	5,9	6,0	6,0	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3	5,6	5,6	5,6	7,0

Fonte: SAEB e Censo Escolar.

Contudo, de acordo com o MEC, no ano de 2005, primeiro ano de implantação do IDEB, o Brasil alcançou apenas 3,8 pontos na escala para os anos iniciais do ensino fundamental, supondo-se, de acordo com as metas estabelecidas, a existência de uma precária situação educacional.

Muito embora o IDEB correspondente ao ano de 2007, divulgado recentemente pelo INEP, aponte que o Brasil subiu para a média de 4,2 pontos, pontuação acima da meta prevista, este índice ainda está muito distante dos 6 pontos, que é a média que os países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm nessa escala⁸.

Verifica-se que os avanços na melhoria da qualidade da educação que resultam no IDEB, ocorrem em pequenos graus, o que se percebe pela diferença de 0,4 pontos em comparação com 2005. Este pequeno avanço evidencia que, embora estejam sendo feitas inúmeras mudanças educacionais no financiamento, planos de desenvolvimento e investimentos em todas as etapas da educação, os passos rumo aos índices de primeiro mundo são bem morosos.

Levando-se em conta o que foi observado, a lógica do Ministério da Educação é a de que para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, período estipulado tendo como base o já citado bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço

⁸ A comparação da média brasileira no IDEB com os índices internacionais foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (*Programme for International Student Assessment*) e no SAEB.

maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional.

Os dados do IDEB do ano de 2007 apresentados pelo MEC permitem concluir que atingir as metas estabelecidas não será tarefa nada fácil e, mesmo que fosse, ainda caberia analisar com profundidade se tais metas são de fato a conjunção de diversos fatores reais de melhoria da qualidade de ensino. É óbvio que não é objetivo deste estudo tentar levantar prognósticos do que de fato se concretiza como qualidade educacional em função do IDEB, mas o que se busca é analisar por meio dos dados publicados, em especial pelo próprio INEP/MEC, os resultados de algumas cidades que receberam destaque na mídia, porém ainda não foram estudados, de forma sintética e comparativa, como se propõe fazer aqui.

3.2 Problemas e primeiras análises comparativas

Os dados publicados pelo INEP, em 2008, mas referentes às metas do IDEB para 2007 apresentaram resultados positivos, na análise do Ministério da Educação e de muitos órgãos da mídia.

Com base na planilha de dados do INEP, num estudo dos resultados por regiões, e considerando apenas os índices obtidos nos anos iniciais do ensino fundamental, destaca-se o Nordeste, que ultrapassou as expectativas para 2009, sendo que sua nota passou de 2,9 em 2005 para 3,5 em 2007, bem acima da meta, de 3,0. As demais regiões também apresentaram crescimento variável em cada etapa do ensino. No Sudeste, o Espírito Santo ultrapassou as metas de 2007 nas séries iniciais do ensino fundamental, com o índice de 4,6 (meta de 2009), porém Minas Gerais foi o único Estado que não atingiu a meta de 2007 entre 1ª e 4ª série. Na Região Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul superou os índices previstos para 2007 e 2009 e obteve nota 4,3 (para 2007 era 3,6; para 2009, 4).

O Paraná, na Região Sul, manteve-se nas séries iniciais do ensino fundamental, com 5, índice previsto para o ano de 2009.

Na Região Norte, o Amazonas aparece no IDEB com notas superiores às projetadas para 2009, pois obteve nota 3,6 (2007, 3,1; 2009, 3,5).

Estão no Nordeste os estados com os maiores saltos de qualidade na educação básica alcançados na avaliação de 2007. Alagoas, por exemplo, superou as metas de 2009 nas séries iniciais e finais do ensino fundamental. A nota do estado nas séries iniciais foi 3,3 (2007, 2,6; 2009, 2,9). O Rio Grande do Norte também aparece com destaque, obteve 3,4 (2007, 2,8; 2009, 3,1) e o Piauí, que também superou as metas no ensino fundamental, chegou a 3,5 (2007, 2,9; 2009, 3,2).

Tabela 2 – IDEB por Regiões e Unidades Federativas.

Região/Unidade da Federação	OBTIDO ⁹		Projeções (Metas)							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Norte	4,0	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Rondônia	3,6	4,0	3,7	4,0	4,5	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9
Acre	3,4	3,8	3,5	3,8	4,3	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7
Amazonas	3,1	3,6	3,1	3,5	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4
Roraima	3,7	4,1	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9
Pará	2,8	3,1	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Amapá	3,2	3,4	3,2	3,6	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,4
Tocantins	3,5	4,1	3,6	3,9	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7
Nordeste	2,9	3,5	3,0	3,3	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2
Maranhão	2,9	3,7	2,9	3,3	3,7	4,0	4,2	4,5	4,8	5,2
Piauí	2,8	3,5	2,9	3,2	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
Ceará	3,2	3,8	3,2	3,6	4,0	4,3	4,5	4,8	5,1	5,4
R. G. do Norte	2,7	3,4	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Paraíba	3,0	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Pernambuco	3,2	3,6	3,3	3,6	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5
Alagoas	2,5	3,3	2,6	2,9	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8
Sergipe	3,0	3,4	3,1	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Bahia	2,7	3,4	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Sudeste	4,6	4,8	4,6	5,0	5,4	5,6	5,9	6,1	6,4	6,6
Minas Gerais	4,7	4,7	4,8	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7
Espírito Santo	4,2	4,6	4,3	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3
Rio de Janeiro	4,3	4,4	4,4	4,7	5,1	5,4	5,6	5,9	6,1	6,4
São Paulo	4,7	5,0	4,8	5,1	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5	6,7
Sul	4,4	4,8	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5
Paraná	4,6	5,0	4,7	5,0	5,4	5,6	5,9	6,2	6,4	6,6
Santa Catarina	4,4	4,9	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5
R. G. do Sul	4,3	4,6	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4
Centro-Oeste	4,0	4,4	4,1	4,4	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9	6,2
M. G. do Sul	3,6	4,3	3,6	4,0	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5	5,8
Mato Grosso	3,6	4,4	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9
Goiás	4,1	4,3	4,2	4,5	4,9	5,2	5,4	5,7	6,0	6,2
Distrito Federal	4,8	5,0	4,9	5,2	5,6	5,8	6,1	6,3	6,6	6,8

Fonte: MEC/INEP.

Quanto aos municípios, conforme divulgado¹⁰, apenas 64 dos mais de 5 mil municípios brasileiros podem se orgulhar de ter para turmas de 1ª a 4ª série um ensino público com qualidade de países desenvolvidos, o que significa ter nota 6, na escala de 0 a 10 do IDEB. Tal análise é importante, ao passo que permite notar o “não-enquadramento” da maioria dos municípios às metas projetadas e, ao mesmo tempo, supor que apesar de não ser um indicador “consensualmente satisfatório” para dar conta da aferição da qualidade da educação, em seus vários contextos, desvela que “algo muito precário vem acontecendo nas escolas brasileiras”.

Evitando tornar o estudo uma análise puramente quantitativa, é relevante analisar alguns dados do IDEB entre os 15 municípios com melhores resultados, de forma a compreender o tão complexo é o indicador em questão e quais os riscos de um simples *ranking* entre escolas e unidades federativas.

⁹ Média total, englobando as escolas públicas e privadas de Ensino Fundamental.

¹⁰ Jornal “O Estado de São Paulo”, 23 jun. 2008, s/p.

Tabela 3 – Os 15 melhores municípios de acordo com o IDEB.

Ensino Fundamental Regular – Séries Iniciais (Até a 4ª série)				
UF	Nome do Município	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007
SP	ADOLFO	Pública	4.7	7.7
SP	SANTA FÉ DO SUL	Pública	4.7	7.6
SP	COSMORAMA	Pública	5.3	7.5
RS	CENTENÁRIO	Pública	-	7.3
SP	SANTA RITA D'OESTE	Pública	5.8	7.2
SP	TAOUARIVAÍ	Pública	-	7.2
SP	CAJURU	Pública	5.2	7.0
SP	TURMALINA	Pública	5.5	7.0
SP	BARRA DO CHAPÉU	Pública	6.8	6.9
SP	TERRA ROXA	Pública	4.8	6.9
SP	VALENTIM GENTIL	Pública	5.8	6.9
SP	VALPARAÍSO	Pública	5.1	6.9
SP	ESTRELA D'OESTE	Pública	5.8	6.8
SP	LUCIANÓPOLIS	Pública	4.3	6.7
MG	SÃO JOÃO BATISTA DA GLÓRIA	Pública	5.8	6.7

Fonte: MEC/INEP.

O município de Adolfo e Santa Fé do Sul, ambos do Estado de São Paulo, encontram-se no topo da escala nacional da qualidade da educação, segundo dados do INEP divulgados recentemente. O município de Santa Fé do Sul, por exemplo, alcançou no IDEB uma média excepcional de 7,6 pontos. Este município, bem como o de Adolfo, saiu em apenas 2 anos, de uma média de 4,7 pontos para os “satisfatórios” índices atuais, comparáveis a de países desenvolvidos de notável qualidade educacional.

No entanto, o maior destaque fica por conta da Escola Municipal “Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida”, da cidade de Santa Fé do Sul, considerada a melhor escola do Brasil, com média de 8,6 pontos no IDEB. Convém evidenciar, que o resultado do IDEB de 2005 indicou que esta escola havia obtido uma média de apenas 2,6 pontos. Conseqüentemente, este estudo questiona com propriedade nos dados mencionados, quais alterações significativas nos indicadores de fluxo (taxas de aprovação, reprovação e evasão), nos indicadores de desempenho em exames padronizados como o SAEB e Prova Brasil e em outros fatores educacionais teriam tido imperioso poder para convergir tão solidamente no acréscimo de 6 pontos, quando a média nacional do IDEB, cresceu apenas 0,4 pontos?

Longe de exercer qualquer julgamento se faz relevante analisar a composição das médias do IDEB enfocando o caso da Escola Municipal “Elisabeth Maria Cavaretto de Almeida”, que exemplificará, também, o que previu o próprio idealizador do IDEB, o atual presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Reynaldo Fernandes, quando afirmou:

Os motivos que levam o Brasil a apresentar elevadas taxas de retenção escolar têm sido bastante discutidos na literatura e dado margem a uma grande polêmica. Independentemente da verdadeira explicação, se é que existe uma única, o fato é que não se pode descartar a possibilidade de as escolas e/ou redes de ensino adotarem medidas que melhorem o fluxo e piorem o desempenho nos exames padronizados e vice-versa.

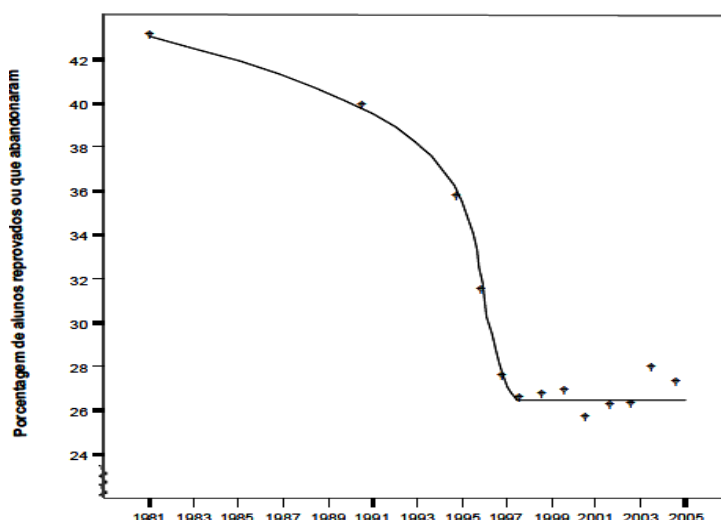
Nesse caso, se a cobrança for restringida apenas aos indicadores de fluxo, ela pode incentivar os professores, diretores de escolas e gestores de rede a adotarem medidas que impliquem redução no desempenho médio dos estudantes nos testes padronizados, como, por exemplo, reduzir o padrão de aprovação. Por outro lado, se a cobrança for apenas sobre os *scores* dos alunos, o

incentivo é o oposto, como, por exemplo, elevar o padrão de aprovação¹¹. (FERNANDES, 2007, p. 8).

O que Fernandes (2007) já previa em seu estudo teórico sobre o IDEB é que haveria o grande risco de que as unidades escolares se preocupassem apenas em elevar os índices de aprovação dos alunos, para ganho significativo em suas médias, pois assim compensariam o baixo desempenho escolar na Prova Brasil ou SAEB. Em síntese, se uma escola tiver obtido baixo desempenho nas avaliações externas, basta aprovar mais alunos para que o IDEB não caia ou deixe de avançar. Essa “arriscada” ação pode causar o efeito totalmente oposto do que a sociedade espera em relação à melhoria da qualidade da educação. Teríamos diversas escolas com altos índices, e alunos com péssimo nível de aprendizagem.

O que temos de concreto, ainda em razão dos dados recentes do IDEB, é que as taxas de reprovação de alunos no Brasil, já estão decrescendo continuamente por adoção de algumas políticas como a progressão continuada no Estado de São Paulo, entre outras.

Gráfico 1 – Evolução da taxa de não aprovação do Ensino Fundamental no Brasil



Fonte: IBGE (2006)

Ainda, em relação a esse fato, colhe-se o escólio de Alves (2007), no qual alerta que:

A divulgação do IDEB e a definição de metas para serem cumpridas por estados e municípios até 2022 coloca o tema do efeito composicional novamente em voga. As metas são demandantes, uma vez que estão relacionadas com a superação de dois dos maiores problemas da educação brasileira: elevada taxa de não-promoção e baixo desempenho escolar. Para que o Brasil consiga atingir um IDEB igual a 6,0 até 2002, é necessário a quase total regularização do fluxo escolar e que o desempenho das escolas brasileiras melhore sensivelmente... É bem provável que os esforços dos governantes para dar conta das exigências impostas pelas metas tenham efeitos em momentos diferenciados. Provavelmente, nos próximos anos, os primeiros resultados das políticas implementadas para a regularização do fluxo começarão a aparecer. Somente em um segundo momento, com o fluxo escolar quase regularizado (ou

¹¹ É de se notar que mexer nos padrões de aprovação pode ser muito mais fácil do que adotar medidas que promovam um melhor aprendizado dos estudantes.

estável em patamares baixos), é que os resultados sobre o desempenho escolar serão percebidos. Desta forma, em um futuro próximo, possivelmente teremos novamente uma acentuada queda nas taxas de não-promoção, sem que haja alterações na melhoria do desempenho escolar [...] (ALVES, 2007, p. 17).

Nessa mesma ótica, vejamos como a questão do monitoramento da qualidade da educação pelo IDEB integrando os dois indicadores (desempenho e fluxo escolar), pode produzir diferentes resultados:

Tabela 4 – Taxa de Aprovação em Santa Fé do Sul - SP

Taxa de Aprovação								
Ano	Município	Sistema	SI	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)
2005	SANTA FE DO SUL - SP	Municipal	100,0	81,9	80,6	84,6	83,4	0,86
2007	SANTA FE DO SUL - SP	Municipal	99,2	99,7	98,3	98,0	97,8	0,99

Fonte: MEC/Inep.

O notável na tabela acima é que o município de Santa Fé do Sul apresentou aumento considerável nas taxas de aprovação, como se percebe pelo Indicador de Rendimento (P) próximo a 1 inteiro para o ano de 2007. Como já analisamos, o fluxo escolar é um dos elementos passíveis de alterações significativas na tentativa de elevação do IDEB.

O interessante, também, é a análise da tabela 5, na qual se percebe o avanço dos índices nas avaliações da Prova Brasil obtidas no município de Santa Fé do Sul, chegando, em 2007, a 7,70 na Nota Média Padronizada (N).

Tabela 5 – Nota Brasil 2005/2007 – Santa Fé do Sul - SP

Nota Prova Brasil - 2005			Nota Prova Brasil - 2007		
Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)
206,60	197,80	5,50	285,85	235,57	7,70

Fonte: MEC/Inep.

De fato, muitos municípios, sem querer levantar falsos pressupostos, têm na taxa de fluxo o principal elemento para a melhoria de seus índices, ainda mais quando o próprio MEC vem incentivando a diminuição dos níveis de reprovação dos sistemas de ensino, sugerindo, inclusive, a implantação dos ciclos de aprendizagem ou mecanismos de progressão continuada.

Tabela 6 – Taxa de Aprovação em Cosmorama - SP

Taxa de Aprovação								
Ano	Município	Sistema	SI	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)
2005	COSMORAMA-SP	MUNICIPAL	-	99,2	83,2	99,1	92,7	0,93
2007	COSMORAMA-SP	MUNICIPAL	-	97,6	87,4	100,0	98,9	0,96

Fonte: MEC/Inep.

Numa última observação, por meio dos dados sobre as taxas de aprovação no município de Cosmorama, 3ª cidade com melhor IDEB do país, verifica-se que a taxa de aprovação 2007 é inferior a de Santa Fé do Sul, contudo, na tabela 7, constata-se que a Nota Média Padronizada (N), que corresponde à nota na Prova Brasil, é superior.

Isso, primariamente nos coloca algumas questões interessantes. Afinal, onde é que os alunos estão aprendendo mais, no município que possui as melhores taxas de aprovação ou naquele com melhor desempenho na Prova Brasil? Ou, já que existem aqueles que preferem ser pessimistas ao extremo, será que em nenhuma das realidades se verifica algum avanço significativo?

As respostas para essas questões só poderão ser obtidas da análise *in loco* dessas realidades, fato que já está sendo feito.¹²

Tabela 7 – Nota Brasil 2005/2007 – Cosmorama - SP

Nota Prova Brasil - 2005			Nota Prova Brasil - 2007		
Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)
207,80	204,60	5,65	277,58	249,06	7,79

Fonte: MEC/Inep.

Esta análise comparada objetiva apenas descrever a perspectiva da “*taxa de troca*” do IDEB, que nas palavras de Fernandes (2007):

Ele [IDEB] possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “*taxa de troca*” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação (FERNANDES, 2007, p. 8).

Como o IDEB é resultado do produto entre o desempenho e do rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série) então ele pode ser interpretado da seguinte maneira: para uma escola A cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/ escola terá o IDEB igual a 5,0 multiplicado por $\frac{1}{2}$, ou seja, IDEB = 2,5. Já uma escola B com média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá IDEB = 5,0.

¹² Tema do Projeto de Pesquisa do autor, que analisa especificamente o caso de Santa Fé do Sul e sua escola que teve a melhor média nacional no IDEB em 2007.

Quadro 1 – Fórmula do IDEB.

A forma geral do IDEB é dada por:

$$N_{ji} P_{ji} = IDEB_{ji};$$

em que,

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j ;

Fonte: MEC/Inep.

É certo que as análises empreendidas neste estudo não têm a pretensão de esgotar o desvelamento dos mecanismos do IDEB. Acreditamos ser praticamente impossível delinear tal indicador educacional, sabendo que ele ainda é prematuro e propício a inúmeras adequações. No entanto, já se pode notar que além do problema levantado sobre os riscos da “*taxa de troca*” se torna necessário discutir a natureza do processo que o sustenta. Para tanto, basta observar o contexto no qual ele surgiu, após a criação do Plano de Aceleração do Crescimento, já citado anteriormente. Sua essência está no próprio PDE e sua compatibilização com os indicadores educacionais internacionais surgiu por influência do PISA e da OCDE. Aí, está, portanto, outro fato muito criticado pelos autores da atualidade, que o encaram como mero “instrumento regulatório”. Araújo (2007, apud FREITAS, 2007) chega a seguinte conclusão sobre o IDEB:

Por isso concluo que o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados. Ou seja, a função do MEC assumida pelo governo Lula mantém a lógica perversa vigente durante doze anos de FHC (FREITAS, 2007, p. 967).

Pois é este o cenário que permeia as discussões sobre o IDEB: de um lado uma esfera excessivamente otimista e, de outro, aqueles que não o vêem com a mínima possibilidade de diagnosticar os sistemas de ensino, aferindo seus níveis de qualidade. Existem certamente alguns pontos positivos no IDEB, pois queiram ou não, é a primeira vez que o país possui um indicador sintético tão assimilável e prático, inclusive para comparações e análises de dados. O que é certo, é que se deve fazer uso desses dados para a mobilização da sociedade em prol da qualidade da educação, superando a permeabilidade às ideologias capitalistas e mercadológicas que ele, mesmo tendo suas vantagens, não deixa de ter.

Analizamos de modo geral neste tópico, os estados e municípios que apresentaram avanços no IDEB, entretanto, não destacamos o caso daqueles que tiveram resultados bem abaixo das metas e, comprovadamente, estão em situações precárias. Mas, diante das críticas que “chovem” contra o IDEB,

vejamos alguns instrumentos que o tornam vantajoso, em relação aos municípios diagnosticados como “deficientes”. Vejamos que, em todo caso, o indicador em estudo, não se limitou a ranquear escolas, mas ao menos tentar responsabilizar-se pelas “mazelas educacionais” que ele mesmo propaga, ao divulgar os resultados. É um tiro no próprio pé, pois ele não se esquivava de “algumas verdades inegáveis sobre a qualidade do ensino brasileiro”, mesmo que admitamos algumas fraudes nos seus exames padronizados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não deixa de ser indispensável que o país tenha uma fonte de dados proveniente das avaliações externas, como a Prova Brasil e SAEB, pois se tornam elementos necessários para a compreensão global do desempenho de milhões de crianças.

Diagnosticar é sem dúvidas uma das funções das avaliações educacionais e não há a possibilidade de se buscar construir um “sistema nacional de educação articulado”, se não se desenvolverem mecanismos confiáveis de verificação do rendimento escolar. A base nacional comum de conteúdos a serem ministrados em todo o país, já se encontra prestigiada na LDB nº 9394/96 e nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Cabe agora, dar credibilidade e autonomia para as unidades escolares de todo país, para propor mudanças e envolver pais e membros da sociedade civil no “acompanhamento consciente” das aplicações das avaliações e divulgação de seus resultados, pois, já ocorreram e certamente ocorrerão tentativas de “ocultamento” da realidade educacional de algumas escolas.

Com vistas à participação da sociedade no acompanhamento dos processos de avaliação externa, o artigo 1º, do Decreto nº 6094/2007, do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, prevê como meta para a busca da melhoria da qualidade da educação:

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Vejamos que, mesmo considerando que a população majoritária, na maioria das vezes, acaba não participando efetivamente do acompanhamento das políticas públicas, a última meta fixada pelo “Plano de Metas”, do PDE, foi exatamente a organização de um comitê local para mobilização social para acompanhamento das metas do IDEB.

De todos os aspectos já comentados e, até dentre os mais contraditórios do IDEB, minimamente, a possibilidade do acompanhamento da sociedade em relação ao IDEB, pode ser considerado como um processo mais dinâmico, tendo em vista a expectativa do surgimento de “intelectuais orgânicos” locais, para questionar e propor mudanças, conforme discutiu Gramsci (1973 apud TANURI, 1981).

Não pretendo discutir essa questão agora, preferindo enfocá-la em outro momento, pois é complexa e envolve estudos aprofundados de tais comitês locais do IDEB. Mas não posso deixar de citar um levantamento de dados interessante, realizado com professores e gestores de uma escola pública, com aproximadamente 500 alunos, do sistema municipal de ensino de Birigui, Estado de São Paulo.

A pesquisa entrevistou cerca de vinte professores que atuam no Ensino Fundamental, uma diretora de escola, uma vice-diretora e uma coordenadora pedagógica.

Questionados se conheciam o IDEB, todos os entrevistados, entre docentes e gestores responderam que sim. Mas quando a pergunta se referiu à média da escola no IDEB, apenas 20% dos docentes souberam responder, ao passo que, entre os gestores, nenhum conhecia o índice da própria escola.

Enquanto 50% dos docentes entrevistados afirmaram que o IDEB influenciou mudanças em suas práticas pedagógicas, o interessante é que todos eles responderam que em nenhuma ocasião os pais ou representantes da sociedade questionaram sobre o IDEB da unidade escolar ou mostraram preocupação com os índices.

Nesse levantamento de dados, a última questão se referia a contribuição da “Provinha Brasil” para verificar se as crianças estão chegando aos 8 anos alfabetizadas, como propõe o PDE e seu “Plano de Metas”. Somente 20% dos docentes e gestores afirmaram que a avaliação citada possibilita um diagnóstico confiável sobre o processo de alfabetização, enquanto o restante a considerou incapaz de diagnosticar de forma eficaz tal processo.

O que se depreende dos dados coletados é que, realmente, os profissionais do magistério, na realidade investigada, não conhecem o IDEB da própria escola, o que demonstra que ele não está intensamente “incutido” nas ações conscientes de todos eles. É verdade que esses profissionais estão sendo induzidos pelas forças ideológicas do PDE e dos termos de adesão a compromissos, todavia, nota-se que mantêm certo grau de consciência crítica em relação à avaliação externa.

Ao passo que Araújo (2007, apud FREITAS, 2007) afirma que o IDEB é um mecanismo “regulatório” para mobilizar a sociedade para a responsabilização da escola pelo baixo nível de qualidade, tirando do Estado, sua parcela de responsabilidade, percebe-se que, em tese, isso ainda não vem ocorrendo como talvez se esperasse. O simples fato de os pais e profissionais do magistério não conhecerem sequer o IDEB da escola, mostra, que embora a publicidade tenha sido intensa, as coisas ainda não ganharam a proporção idealizada. Aí, infere-se a existência da “infidelidade normativa” (LIMA, 2008) e conforme Crozier e Friedberg (1977, apud LIMA, 2008):

“[...] não há sistemas sociais inteiramente regulados ou controlados. Os actores individuais ou colectivos que os compõem não podem jamais ser reduzidos a funções abstractas e desencarnadas. São os actores de corpo inteiro que, no interior do constrangimento frequentemente muito pesados que lhes são impostos ‘pelo sistema’, dispõem de uma margem de liberdade que utilizam de forma estratégica nas suas interações com os outros” (LIMA, 2008, p.20).

Sendo assim, acredita-se que o IDEB, tal como se nos apresenta hoje, imerso na “cultura organizativa da escola” (SILVA JR e FERRETTI, 2004) e sob a influência dos diversos “intelectuais orgânicos escolares” tomará rumos ainda pouco definidos. Não nos é possível vislumbrar se esses rumos serão positivos ou não, mas é preciso ter a expectativa de que os fatos históricos e os embates entre as culturas organizativas da escola delinearão caminhos mais úteis para sua efetivação ou seu desmantelamento como indicador educacional, buscando sempre ações com contornos mais democráticos.

Portanto, segundo Mello e Souza (2005, p. 31), “não é que as avaliações consigam atender a todas as questões que preocupam; mas os problemas associados às avaliações parecem ser claramente preferíveis aos problemas associados à sua não existência, como a falta de parâmetros”.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação Básica: Nó da Avaliação? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, nº 80, p. 253 – 274, set. 2002.

ALVES, F. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 15, n. 57, p. 1-19, out./dez 2007.

BRASIL. **Constituição federal**. Ed. Atual. Mandamentos: São Paulo, 2005.

_____. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 18 jun. 2009.

_____. Ministério da Educação. Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Guia de programas**. Brasília, DF, jun., 2007.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **SAEB: Metodologia Utilizada**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 16 jun. 2009.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **IDEB: como melhorar os índices**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 18 jun. 2008.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em 12 ago. 2008.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Município e Rede**. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Resultado/republicacao/Divulgacao_4serie_Municipios.xls>. Acesso em 20 jun. 2009.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em 17 jun. 2009.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

CURY, C. R. J. **Estado e políticas de financiamento em educação**. Educação e Sociedade. Revista de Ciência da Educação: CEDES, vol. 28, n. 100, p. 831- 855, dez. 2007.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 26 p. 2007.

FONTANIVE, N. S.; KLEIN, R. **Uma visão sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Brasil (SAEB)**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação: revista da Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 8, n. 29, p. 409-442, out./dez. 2000.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. 6ªed. São Paulo: Moraes, 1986.

FREITAS, L.C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº. 100, p. 965-987, out.2007.

IDEB: apesar do avanço, só 64 cidades têm nota de países desenvolvidos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 jun. 2008.

IWASSO, S. Escola com melhor desempenho no IDEB está no interior e atinge nota 8,6. Educação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.santafedosul.sp.gov.br/telas/noticias.php?id=1477>>. Acesso em 13 set. 2008.

KLEIN, R. **Por uma educação de qualidade**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação: revista da Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 11, n. 38, p. 115-120, jan./mar. 2003a.

MARTINS, A. M. **A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura**. Educação & Sociedade. Revista de Ciência da Educação: CEDES, n. 77, ano XXII, p. 28-48, dez. 2001.

MELLO e SOUZA, A. de. **Dimensões da Avaliação Educacional**. Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

MELLO, G. N. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1993.

SAVIANI, D. O ensino de resultados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2007. Caderno "Mais", p. 3.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº. 100, p. 1231-1255, out.2007.

SILVA JR., João dos Reis e FERRETTI, Celso João. **O institucional, a organização e a cultura da escola**. São Paulo: Xamã, 2004.

TANURI, L. M. **A administração do ensino no Brasil**: centralização x descentralização. São Paulo: Didática 17, p. 5-21, 1981.

VIANNA, H.M. **Construindo o campo e a crítica**: o debate: In: FREITAS, Luiz Calos de. **Avaliação: construindo o campo e a crítica**, Florianópolis: Insular, p. 99–214, 2002.