

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO IDEB PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Lucineide Ferreira dos Santos

Universidade Federal de Ouro Preto, Lucineidesant13@gmail.com

Resumo: A qualidade da educação é um problema histórico no Brasil, no entanto as políticas educacionais têm ganhado espaço nas agendas governamentais desde a década de 1970. Por décadas tem sido debatido quais programas e/ou políticas deveriam ser implementadas para melhorar o ensino público no Brasil. Mediante os discursos políticos referentes à educação, surge a premência da criação de mecanismos para mensuração da aprendizagem no Brasil. Para tal, este artigo avaliou a partir de uma perspectiva teórica, como indicadores de desempenho contribui para melhorar o controle e gerenciamento de políticas públicas direcionadas para a educação. Desta forma lançou-se mão de uma discussão acerca do ensino de qualidade e do papel do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como mecanismo de monitoramento de uma política educacional focada no ensino. A implementação de programas para formação continuada de professores e demais funcionários da educação, surge com intuito de elevar a qualidade da aprendizagem e com objetivo de sanar uma formação inicial ineficiente e incompleta, capacitando e aperfeiçoando educadores, gestores e demais profissionais, por meio de uma formação complementar e contínua. Avaliação de políticas educacionais tornou-se relevante para descrever a realidade do ensino público e, elemento essencial para a elaboração, mapeamento, introdução e controle de projetos e programas educacionais. Diante dessa avaliação identifica-se as contribuições e limites existentes no indicador mais utilizado para medir o nível de aprendizagem dos alunos, o Ideb. Apesar de várias restrições existentes neste índice, o Ideb ainda é considerado o melhor indicador para formulação de políticas públicas direcionados para elevação do ensino no país. A interação entre Ideb e demais indicadores sociais e econômicos é uma estratégia importante para aumentar eficiência das políticas educacionais.

Palavras-chave: Ensino de qualidade, Políticas Públicas, Formação Continuada, Ideb.

Introdução

A discussão sobre a educação, como direito universal, foi introduzida inicialmente na constituição de 1934, e se manteve nos textos constitucionais de 1946 e 1967 e foi reeditada na Carta de 1988, como:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF 88, art. 205).

A qualidade da educação é um processo histórico-cultural, complexo, que apresenta múltiplas dimensões, determinado ao longo do tempo e espaço e estabelecido por cada nação de acordo com suas peculiaridades. Conforme Oliveira, Dourado e Santos (2007. p. 3), “a análise da qualidade da educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações”.

O aumento da qualidade educacional é uma importante ferramenta para redução da desigualdade socioeconômica, cultural, estrutural e educacional do país. Este ensino de qualidade ganhou força nas discursões e pautas políticas a partir de pressões da população acadêmica e civil. Dentre várias reivindicações, a formação continuada era instrumento relevante para melhoria na qualidade do ensino. A formação continuada para os agentes educacionais tornou-se uma estratégia importante para elevar a qualidade da educação e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (AGUIAR, 2010)

Uma das questões-chave do êxito das políticas públicas é o sistema de controle. As políticas são projetadas considerando os mecanismos utilizados para seu controle (FONTAINE, s/d). Sendo o Ideb meio de controle das políticas educacionais.

Um dos métodos utilizados para mensurar a qualidade da educação é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os resultados obtidos pelo Ideb são utilizados na elaboração de políticas públicas educacionais e esse mesmo indicador é usado para a efetividade da política educacional, sendo o Ideb o mais importante índice educacional brasileiro. (RODRIGUES, OLIVEIRA e MATOS, 2014)

Segundo RIBEIRO e PIMENTA (2013), o papel do Ideb como índice de qualidade envolve riscos em seus resultados. O Ideb se apresenta como um bom indicador, indutor de políticas públicas, contudo não se mostrou um bom índice para medir a qualidade da educação. O Ideb

reduziu a análise do ensino em indicador de desempenho dos alunos, desconsiderando o processo de aprendizagem dos estudantes, valorizando apenas o resultado final.

Metodologia

Diante da diversidade de metodologias de pesquisas, métodos quantitativos e qualitativos ou misto, este trabalho se ateve a utilização de métodos qualitativos descritivo e explicativo. O objetivo descritivo da pesquisa, trata-se da explanação e descrição das variáveis empregadas, tais como: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); educação de qualidade; políticas públicas; formação continuada como fator importante para elevação da qualidade educacional e aumento do Ideb, sendo este considerado um importante avaliador educacional; além da implantação de políticas focadas no ensino e aprendizagem. Por sua vez, esta pesquisa pode ser considerada como explicativa, tendo em vista que seu objetivo contribui para a análise das políticas direcionadas para educação, da formação continuada de docentes e das variáveis que impactaram positivamente no Ideb.

Para elaboração deste trabalho explorou-se artigos, documentos oficiais, teses, livros, dentre outros. Todos capturados por meios eletrônicos. Dentre estes, google acadêmico, plataformas sucupira, anais e revistas eletrônicas.

Análise de conteúdo dos textos para seleção do material utilizado, enfatizou a educação, Ideb e política educacionais. Ao definir os textos de educação, trabalhou-se com os contextos de qualidade educacional e capacitação profissional, sendo esta capacitação a formação continuada para os agentes educacionais.

O material empregado referente ao Ideb, enfatizou a importância e limites deste indicador como referência na mensuração da qualidade educacional e como índice mais utilizado para elaboração e implementação de políticas públicas.

Resultados e discussões

A década de 1970 foi o período onde os movimentos organizados da educação tornaram-se evidentes. Emergiam nessa época a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Conferência Brasileira de Educação (CBE) e o Congresso Nacional de

Educação (CONED). Estas associações, com o apoio da sociedade, utilizaram de seu poder de entidade organizada para pressionar os governos a elevarem o nível de qualidade do ensino, valorização dos profissionais, melhores condições de trabalho e maiores salários. (MELO, 2013)

De várias reivindicações feitas pelos setores organizados da educação, algumas foram introduzidas na Lei de Diretrizes da Educação Nacional (LDBEN), lei nº 9.394 de 1996 e no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172 de 2001. A pauta sobre condições melhores de trabalho para agentes educacionais e o processo de formação continuada para professores obteve espaço na agenda de políticas públicas nos governos a partir dos anos 2000, tanto em discussões fomentadas pelo Ministério da Educação (MEC) como por entidades-científicas de educadores, como: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação (FORUMDIR) e Centro de Estudos de Direito Econômico e Social (CEDES). (AGUIAR, 2010)

Somente no final do século XX, a comunidade acadêmica proporcionou suporte, aos governos, nas várias etapas de formulação e implementação dos programas e projetos educacionais. A presença das instituições superior de ensino, trouxeram avanços significativos para introdução e avaliação de políticas públicas. Todavia, essa presença foi devido a existência de membros intelectuais, participantes das entidades sindicais e acadêmicas, ocupando cargos do Ministério de Educação e secretarias educacionais, nos governos do período citado (AGUIAR, 2010).

A partir da década de 1990 muitos programas de formação continuada para professores e gestores surgiram com o objetivo de elevar o índice de alfabetização das crianças, aumentar a aprendizagem dos estudantes nas disciplinas de matemática e língua portuguesa e melhorar a gestão escolar, tornando-a mais eficiente e democrática. (GATTI, 2008)

O quadro abaixo, explicita alguns dos programas de formação continuada implementados nas escolas de educação básica do Brasil.



Quadro 1 – Descrição dos Programas de Formação Continuada da Educação

Programas	Objetivo do Programa	Público-alvo
Programa de Capacitação de Professores (PROCAP)	Capacitar professores dos anos iniciais do ensino fundamental das disciplinas: português, matemática, ciências, geografia, história.	Professores de 1ª a 4ª série das escolas estaduais e municipais de Minas Gerais (1996). Mais de 80 mil docentes beneficiados.
Programa de Educação Continuada (PEC)	Capacitar um grupo diversificado de agentes escolares na tentativa de atender as deficiências locais. Colocando o professor no processo de capacitação, sujeito ativo. Além da utilização da metodologia ação-reflexão.	Dirigentes regionais e técnicos, diretores, coordenadores pedagógicos e professores de 1ª a 8ª série do ensino fundamental de São Paulo (1996-1998). Mais de 90 mil agentes educacionais contemplados.
O Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação)	Titular professores leigos com a conclusão do ensino médio.	Professores atuantes que tenham concluído apenas o ensino fundamental nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (1999). 50 mil docentes beneficiados pelo programa.
Projeto Veredas – Formação Superior de Professores	Titular com o ensino superior professores do ensino público, em quatro anos.	Professores de 1ª a 8ª série do ensino fundamental de Minas Gerais (2001-2005). Capacitou cerca de 30 mil profissionais.
Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão)	Capacitação e aperfeiçoamento de gestores educacionais.	Diretores e vice-diretores das escolas públicas. Este programa foi desenvolvido para todos os estados brasileiros. Capacitou 128.764 gestores.
Projeto Piloto Escola de Gestores	Formar e capacitar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica.	Diretores e vice-diretores da rede pública de ensino. O programa iniciou em 2005.

Fonte: Gatti (2008). Elaborado pela autora.

Para Fernandes (2015), a justificativa para a criação de vários programas de formação continuada para educadores, identificado pelo Ministério da Educação (MEC), foi a necessidade de qualificar a educação básica, fortalecer e democratizar a gestão escolar e elevar o nível de qualidade da educação.

A definição do padrão de qualidade educacional, conforme consta no texto constitucional, deve ser compreendida de várias perspectivas, tendo em vista que se trata de um fenômeno

complexo. Sendo assim, há um consenso em que a forma de mensurar a qualidade da educação se dá mediante o nível de aprendizagem dos estudantes. A educação vista como qualidade social tem o desafio de “responder à diversidade e à complexidade das novas condições exigidas ao êxito de uma educação democrática, inclusiva e emancipadora (AZEVEDO, 2007, p.20)”.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi implementado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2006 e, se tornou a forma mais utilizada e privilegiada para avaliar a qualidade da educação nacional. “O Ideb, sem questionar a necessidade de novos recursos e expansões, coloca o aprendizado e a regularidade na trajetória escolar dos alunos como elementos essenciais de um sistema educacional (SOARES e XAVIER, 2013 p.904) ”.

O artigo 3º do Decreto nº 6.094, diz que “a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep”. Conforme o texto legal, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é a combinação do rendimento escolar (Censo Escolar) com o desempenho dos alunos (Prova Brasil). Seu valor varia entre zero e dez e é medido nas escolas e municípios de todo o país (BRASIL, 2007).

Para Soares e Xavier (2013), apesar da grande relevância que o Ideb apresentou para avaliações educacionais, várias são as deficiências de sua estrutura. Os problemas deste índice serão explanados pelos autores. A exemplo das limitações do indicador, temos:

- 1) realizavam as provas apenas os alunos presentes no dia do teste (o Ideb permite que escolas com um percentual mínimo de 50% dos alunos matriculados realizem a Prova Brasil, no entanto o ideal seria que todos os alunos matriculados fizessem a prova, dessa forma conheceria o verdadeiro valor do índice da instituição);
- 2) Proficiência em Matemática tem mais peso do que a proficiência em Leitura (devido aos algoritmos usados para padronizar as proficiências, fica implícito que os alunos têm maior domínio em matemática do que em leitura, estimulando assim a priorização do ensino em matemática como forma de elevar o indicador);
- 3) Assume substituições questionáveis entre os diferentes componentes (como o índice é uma média, aceita-se que o bom desempenho seja compensado por um desempenho ruim ou compense um maior índice de reprovação);
- 4) Não se pode usar a metáfora da nota escolar para analisar o indicador (a variação do Ideb de 0 a 10 não define a real qualidade do ensino, a média exigida pelo MEC é 6, pode ser

uma nota relativamente boa para algumas instituições, no entanto pode ser uma nota baixa para outras, tornando-se uma avaliação global para características individuais);

5) Naturaliza baixos desempenhos de muitos alunos (a estipulação da média 6, afasta a necessidade de se estimular as escolas a quererem melhorar cada vez mais o ensino e elevar continuamente o indicador);

6) O índice é muito correlacionado com o nível socioeconômico da escola (a alta correlação entre o Ideb e Nível Socioeconômico das escolas descreve a relação positiva entre a condição social dos alunos e seu desempenho na escola, essa correlação deveria ser usada para elaboração de programas educacionais);

7) Algumas limitações (outras limitações do Ideb: desconsidera a infraestrutura e valorização do profissional de educação).

O Ideb representa resultados finalísticos ao analisar a qualidade educacional, desconsiderando resultados globais, os quais compreende processos e meios de avaliação da política. “Análises de resultados de políticas apenas por indicadores finalísticos nem sempre se traduzem em efeitos socialmente justos (ALVES e SOARES, 2013 p.182)”. A introdução de fatores que influenciam o contexto escolar, tais como: nível socioeconômico, infraestrutura, tamanho e complexidade da escola permite fazer uma análise global do processo de melhoria na qualidade da educação.

O cálculo do Ideb é realizado da seguinte forma: são padronizados em escala de 0 a 10 as provas de matemática e língua portuguesa. Após calculado a média simples das notas dessas provas, em seguida, multiplica-se pela média harmônica das taxas de aprovação, as quais varia de 0 a 100, em percentual. A tabela 1 exemplifica o cálculo do Ideb (INEP, 2017).

Tabela 1. Exemplos do cálculo do Ideb

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

FONTE: INEP, 2017.

O gráfico abaixo mostra os valores referente ao Ideb dos estados brasileiros, do Brasil e a meta estipulada para 2015.

Ideb dos Estados Brasileiro de 2015

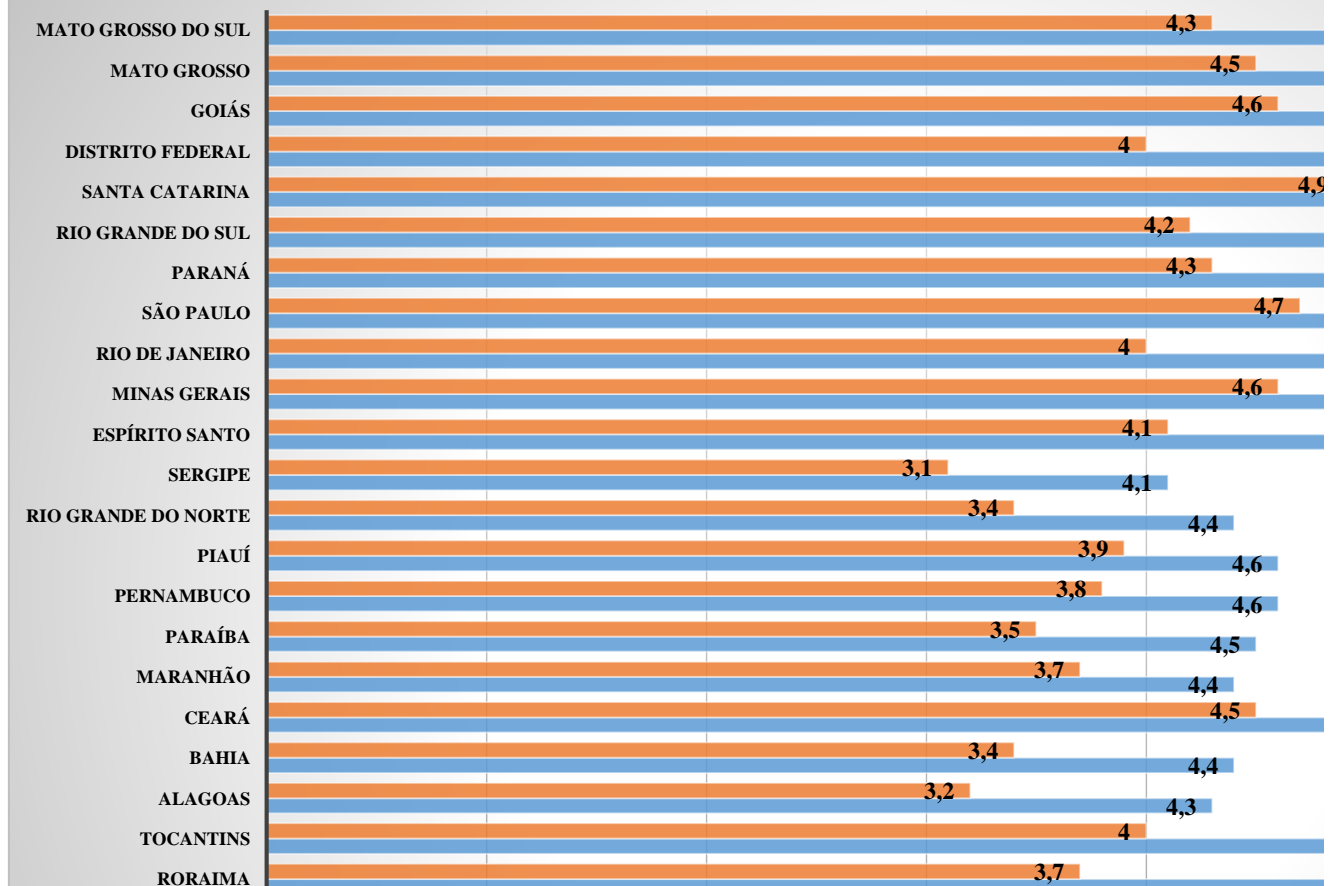


Gráfico 1 – Notas do Ideb referente aos Estados Brasileiros, Brasil e meta estipulada, 2015.
Fonte: Inep, 2017.

Realizando uma breve análise do Ideb do gráfico 1, pois este não o objetivo deste artigo, verifica-se que pouco mais de 50% dos estados alcançaram a meta para o 5º ano (14 estados), sendo que apenas 3 estados das regiões norte (Acre e Rondônia) e nordeste (Ceará) do país alcançaram a meta. Já o 9º ano apresentou um quadro pior que os anos iniciais do ensino fundamental, apenas 2 estados, Santa Catarina e São Paulo, alcançaram a meta de 4,7. Permanecendo as regiões norte e nordeste com os piores cenários e as notas mais baixas.

Quadro 2 – Notas de proficiência média de língua portuguesa e matemática dos anos iniciais e finais do ensino fundamental dos Estados Brasileiros e Brasil de 2015.

Unidade da Federação	Proficiência média (5º ano EF)		Proficiência média (9º ano EF)	
	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática
Brasil	207,6	219,3	251,5	255,8
Rondônia	203,2	214,8	252,2	255,2
Acre	205,8	217,6	246,3	245,9
Amazonas	197,1	207,6	247,6	245,9
Roraima	193,2	208,2	234,2	237,6
Pará	183	194	236,8	237
Amapá	181,7	191,9	231,6	233,6
Tocantins	195,2	205,4	242,8	247,4
Maranhão	178,4	188,6	230,9	232,1
Piauí	190	202,5	243,3	248,4
Ceará	212,6	220,9	255,7	256,7
Rio Grande do Norte	189,7	199,9	244,2	247,8
Paraíba	192,8	203,7	240	244,7
Pernambuco	195,4	207,1	244,2	248,3
Alagoas	184,7	198,4	235,1	239,8
Sergipe	187,8	201	242,7	247,5
Bahia	189,1	200,6	238,5	242,8
Minas Gerais	220,7	232,4	258,6	264,6
Espírito Santo	213,7	224,8	256,5	263,5
Rio de Janeiro	211,7	221	254,1	260,5
São Paulo	222,4	236,8	257,4	262,3
Paraná	221,1	236,1	254,8	260,9
Santa Catarina	223,1	235,9	266,6	272,7
Rio Grande do Sul	212,6	223,8	256,7	259,4
Mato Grosso do Sul	210,5	220,5	263	264,6
Mato Grosso	205,5	215,9	242,4	247,5
Goiás	212,7	221,1	261	263
Distrito Federal	219,9	228,7	259,5	264,9

Fonte: INEP, 2016

O quadro 2 descreve as proficiências média de língua portuguesa e matemática do Brasil e Estados Brasileiros de 2015. O quadro acima foi introduzido ao artigo com o intuito de direcionar o leitor a conhecer um dos elementos que compõem o Ideb, a Prova Brasil, como já descrito anteriormente.

Brevemente analisando o quadro acima, verifica-se que as notas dos alunos dos anos finais do ensino fundamental são superiores aos anos iniciais, como justificar a nota final do Ideb inferior dos anos finais em relação aos anos iniciais do ensino fundamental? Como o Ideb é a fusão do Censo Escolar com a Prova Brasil e, as notas da Prova Brasil são superiores no 9º ano, a explicação encontra-se nos baixos resultados obtidos no Censo Escolar. Esses resultados ruins são explicados pela redução no rendimento escolar desses alunos, com elevação na taxa de reprovação e abandono da escola.

Conclusões

A conclusão que se chega ao final deste trabalho é que a qualidade da educação, no Brasil, precisa melhorar muito. Muitos programas e políticas foram criados no intuito de elevar a quantidade e qualidade do ensino e aprendizagem dos estudantes. O país está evoluindo no processo educacional, no entanto em passos lentos.

O Ideb se tornou um importante indicador para mensurar a qualidade da educação, todavia sua utilização de forma isolada apresentou algumas limitações. A introdução de indicadores que descrevam a realidade contextual dos alunos e das escolas, juntamente com Ideb, traria maior confiabilidade para os agentes políticos elaborarem programas educacionais mais eficiente.

A participação da população civil (pais e alunos e comunidade) e acadêmica (professores, gestores, etc.) na avaliação dos projetos educacionais é de suma importância na ampliação da qualidade do ensino e na preparação de crianças e jovens a se tornarem verdadeiros cidadãos conscientes.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, M. A. S. Política Nacional de Formação Docente, o Programa Escola de Gestores e o trabalho docente. Educar em Revista, Curitiba, n. 1, especial, p. 161-172, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/er/nspe1/08.pdf>>.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013.

AZEVEDO, J. C. Educação pública: o desafio da qualidade. Revista estudos avançados, v. 21, n. 60, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Brasília, 24 abr. 2007.

BRASIL. Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. INEP, 2017. Dados disponíveis em < <http://ideb.inep.gov.br/> >. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em < <http://www.inep.gov.br/> >. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Edição 2015. Resultados, INEP. Brasília-DF, setembro de 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. Série Documental. Textos para discussão, Brasília, v. 24, n. 22, 2007.

FERNANDES, C. C. P. O programa escola de gestores da educação básica e seus efeitos para a formação de gestores escolares em Minas Gerais. 241f. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

FONTAINE, G. El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. Quito: Editorial Anthropos-FLSACSO. S/d.

GATTI, B. A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. Revista Brasileira de Educação v. 13 n. 37 jan./abr. 2008.

MELO, D. B. L. Formação do gestor escolar em cursos de pós-graduação: análise da experiência da Escola de Gestores da educação básica em Pernambuco. 214 f. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Ceará, 2013.

RIBEIRO, V. M.; PIMENTA, C. O. Potencialidades e limites do Ideb: analisando o que pensam gestores educacionais de municípios com melhores resultados no estado de São Paulo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34, 2011, Natal - RN. Educação e justiça social. Natal-RN: ANPED 2011.

RODRIGUES, E. C.; OLIVEIRA, B. R.; MATOS, D. A. S. Análise do perfil e dos critérios de seleção das escolas públicas participantes do Curso de Especialização em Gestão Escolar da Universidade Federal de Ouro Preto. In OLIVEIRA, B.R.; TONINI, A.M. (org). Gestão Escolar e Formação Continuada de Professores: O Programa Nacional Escolas de Gestores na Universidade Federal de Ouro Preto. Juiz de Fora: Editar, p. 99-122, 2014.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. Revista Educação & Sociedade, vol. 34, núm. 124, jul-sep, 2013, pp. 903-923. Centro de Estudos Educação e Sociedade Campinas, Brasil.