O IDEB E AS CONDIÇÕES LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Marilda Pasqual Schneider - Unoesc
marilda.schneider@unoesc.edu.br

Elton Luiz Nardi - Unoesc
elton.nardi@unoesc.edu.br

Resumo
O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é um dos referenciais majoritários no atual debate sobre a qualidade da educação básica no Brasil. Partindo da análise dos indicadores que o compõem (rendimento e desempenho), o objetivo deste estudo é avaliar condições locais de desenvolvimento educacional de municípios brasileiros tendo o Índice como instrumento de aferição e monitoramento da qualidade pretendida para a educação básica. Não obstante o lugar que ocupa na delimitação de metas educacionais, os resultados apontam algumas dificuldades enfrentadas pelos municípios na utilização do IDEB como referência para a definição de políticas e gestão da educação básica instigando a realização de estudos mais aprofundados sobre as relações entre os entes da federação.
Palavras-chave: IDEB. Condições locais. Políticas e gestão da educação básica.

INTRODUÇÃO

Não obstante a imprecisão do conceito de qualidade, as políticas educacionais da primeira década de século XXI têm concorrido para que o tema fosse alçado à questão central, urgente e de responsabilidade de toda a sociedade brasileira. A partir da promulgação do Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007, a busca pela melhoria da qualidade da educação básica[1] tornou-se, formalmente, compromisso de toda sociedade brasileira.

[1] A educação básica compreende três etapas: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Juntas essas etapas escolares abrangem a faixa etária dos 6 aos 17 anos. Em 2006, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro ampliou o tempo de escolaridade obrigatória no Brasil de oito para nove anos de duração, dos 6 aos 14 anos de idade, etapa correspondente ao ensino fundamental.

O referido Decreto Presidencial dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação[2], pela União, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira. A denominação do Plano foi tomada de empréstimo do Todos Pela Educação, movimento lançado em setembro de 2006 pelo governo federal e que agrega representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais e de educadores e gestores públicos de educação.

Como clara estratégia de regulação das ações desenvolvidas por estados, municípios e Distrito Federal, a medida encampada pelo Decreto acentua a lógica de descentralização instruída pelos princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado pelo mesmo ato presidencial. Esse Plano adjudica ao governo federal o papel de regulador das desigualdades regionais e municipais por meio de assistência técnica e/ou financeira e da construção de instrumentos de avaliação focalizados numa política geral e abrangente, de qualidade para todos.

No documento "O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas", a melhoria da qualidade da educação, sobretudo a da educação básica pública, é considerada um dos imperativos nacionais (BRASIL, 2007a, p.11). No campo operacional, esse imperativo toma as avaliações em larga escala como mecanismo de aferição e de regulação da qualidade pretendida, seguidas da implantação de um indicador que sintetiza o desenvolvimento educacional e pedagógico das redes e escolas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Índice apresenta metas educacionais para cada segmento (anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio).[3]

É nesse contexto que o presente trabalho encontra seu lastro. Desenvolvido como parte de uma pesquisa que busca avaliar a potencialidade e o alcance das estratégias e ações deflagradas por redes e escolas públicas municipais de ensino fundamental, visando à melhoria da qualidade educacional apontada nos indicadores de

[2] À frente do processo de organização desse Movimento esteve um Conselho de Governança, constituído predominantemente de empresários, contando também com a participação e articulação do MEC. Apresenta como finalidade precípua contribuir para que o País consiga garantir educação de qualidade para todos os brasileiros, por meio da união de esforços, em que cada cidadão ou instituição é corresponsável.

[3] As metas projetadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e por escola permitem monitoramento dos resultados alcançados a cada biênio.

desenvolvimento da educação básica,[4] tem por objetivo avaliar condições locais de desenvolvimento educacional de 18 municípios catarinenses tendo o IDEB como instrumento de aferição e monitoramento da qualidade pretendida para a educação básica.[5]

Considerando persistir certo distanciamento entre a institucionalização de um Índice para medir, acompanhar e monitorar a qualidade educacional pretendida, como supõe a criação do IDEB, e a definição de políticas que orientem a organização e a gestão da educação pública, especialmente na esfera municipal, o estudo põe em evidência algumas dificuldades de municípios brasileiros em apreender as análises do Índice e promover mudanças na realidade educacional tomando os resultados alcançados no IDEB como orientadores dessas políticas e ações.

Para dar conta do objetivo anunciado, o texto inicia com a caracterização do IDEB enquanto mecanismo oficial de aferição e monitoramento do desenvolvimento da educação básica no Brasil, sinalizando para alguns de seus efeitos sobre as redes municipais de ensino, atualmente as principais responsáveis pela oferta do ensino obrigatório no país.

Na sequência, em face à ênfase na utilização dos resultados do IDEB na formulação de políticas e na orientação de práticas de gestão educacional, são analisados dados dos indicadores de um conjunto municípios brasileiros e apontadas as difíceis condições de transformar esses resultados em diagnóstico capaz de contribuir para orientação das ações educativas das redes e escolas públicas.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: POR ENTRE INDICADORES E ÍNDICES OFICIAIS

O IDEB é, atualmente, um dos indicadores de maior aderência no debate sobre qualidade da educação básica brasileira. Sua série histórica teve início em 2005 e, desde então, a realização de avaliações, a cada dois anos, determina a produção de um novo

[4] Referimo-nos à pesquisa "Indicadores de qualidade do ensino fundamental na mesorregião oeste de Santa Catarina: estratégias e ações na rede pública municipal de ensino (2010-2014)", do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). A pesquisa conta com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - Brasil.

[5] No Brasil, a educação infantil e o ensino fundamental (etapa obrigatória) são campos prioritários dos municípios, os quais detêm 54,4% das matrículas.

Índice. Metas projetadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e por escola permitem o monitoramento dos resultados alcançados por esses segmentos a cada biênio.

Esse Índice resulta do produto entre o desempenho dos alunos na Prova Brasil (N),[6] compreendendo a média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática expressa por um indicador entre 0 e 10, e o rendimento escolar (P), baseado na taxa de aprovação dos alunos na etapa de ensino, taxa esta aferida por meio do Censo Escolar e expressa por valores entre 0 e 1. O indicador de rendimento escolar é o inverso do tempo médio em anos que os alunos de uma escola, rede de ensino, município, estado ou mesmo do país levam para completar uma série, [7] o que pode ser traduzido na seguinte equação: IDEB = N.(1/T).

Desse modo, se o fluxo escolar for regular, ou seja, se o tempo médio de conclusão de cada série for de um ano, o IDEB equivalerá ao indicador de desempenho obtido da Prova Brasil. Do contrário, quanto maior a reprovação e o abandono registrados na etapa, maior será o tempo médio (T) de conclusão de uma série, o que claramente penaliza o IDEB. Para Fernandes (2007, p. 8), além de aplicável às escolas, o indicador é "explícito em relação à 'taxa de troca' entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes." Indubitavelmente, o princípio orientador do IDEB é o de que a qualidade da educação pressupõe que os alunos aprendam e sejam aprovados.

A meta final do IDEB tem seu alcance definido para 2021, com divulgação em 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil. Em 2021, o Brasil estima atingir, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, a média 6,0 (seis) como pontuação indicativa da qualidade da educação básica no país.

Essa média, definida como meta brasileira para o ano de 2021, correspondente ao resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando da aplicação da metodologia que orienta o Índice em seus

[6] Trata-se de um instrumento de avaliação em larga escala e que tem por objetivo produzir diagnóstico do desempenho dos alunos em termos de aquisição de habilidades, competências e aprendizagem de conteúdos. A Prova conjuga testes de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, aplicados aos estudantes bienalmente, com questionários socioeconômicos dirigidos a diferentes atores escolares.

[7] Para o cálculo do IDEB da 4ª série/5º ano, o tempo T é obtido com base no fluxo escolar dos alunos até a 4ª série/5º ano. Já para o cálculo do IDEB de 8ª série/9º ano, o tempo T é obtido com base no fluxo da 5ª a 8ª série/ 6º ao 9º ano.

resultados educacionais, supondo-se uma taxa de aprovação de 96%.[8] Nessa lógica, a nota corresponderia à obtida pelos países desenvolvidos situados entre os 20 mais bem colocados do mundo.

Tomando como ponto de partida o valor do IDEB em 2005, a meta para o Brasil (6,0) e o tempo para o seu alcance (2021) – considerando as fases de ensino, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) definiu metas intermediárias para o país, os estados, os municípios e cada escola. Essas metas intermediárias, projetadas tanto para o Brasil como para os demais níveis de abrangência e redes de ensino, para o período 2007-2021, possibilitam acompanhamento sistemático do desenvolvimento educacional em cada um dos segmentos monitorados.

Os números alcançados pela maioria dos estados brasileiros no IDEB publicado em 2009 evidenciam avanços importantes em todas as etapas de ensino (anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio). Segundo dados do INEP, esse avanço se deve, em boa medida, ao aumento das notas dos estudantes na Prova Brasil (71,1% nos anos iniciais, 64% nos anos finais e 57,9% no ensino médio) (BRASIL, 2010a) e representam o esforço de governos, redes e unidades escolares em melhorar o desempenho dos estudantes nas áreas de conhecimento prioritárias em termos educacionais (Língua Portuguesa e Matemática).

Não obstante, os resultados devem ser avaliados com certa cautela. Comemorados em seu conjunto, eles prescindem de análise detalhada no âmbito dos municípios e estados. Seja porque, em alguns deles a meta 6,0 (seis) está ainda distante de ser alcançada, ou porque os resultados revelam abismos de desigualdade entre estados da federação, entre municípios de um mesmo estado e entre escolas de diferentes redes de ensino.

Se forem observados os IDEB de cada uma das etapas da educação básica, os dados evidenciam que os avanços logrados em 2009 devem-se, em grande medida, aos

[8] Sobre essa correspondência recaem reservas, já que o cálculo praticado pela OCDE toma em consideração os resultados do PISA (*Programme for International Student Assessment*), cuja metodologia é diferente da praticada no SAEB. Por isso, sublinha Marchelli (2010, p. 580), a média 6 poderia tão somente figurar como meta do país no PISA, já que para o IDEB "esse valor é destituído de sentido, uma vez que é calculado com base em médias obtidas pelos municípios no SAEB, uma outra realidade de exame."

resultados obtidos nos anos iniciais do ensino fundamental, tendo os anos finais e o ensino médio, em algumas redes de ensino, ficado abaixo da meta prevista.

Outro importante aspecto refere-se exatamente à combinação entre os indicadores de pontuação média dos estudantes nos exames padronizados de Língua Portuguesa e Matemática e a taxa média de aprovação na correspondente etapa de ensino. Conforme argumenta Fernandes (2007, p. 8), as escolas e\ou redes de ensino podem adotar "medidas que melhorem o fluxo e piorem o desempenho nos exames padronizados e vice-versa". Isso porque o indicador incentiva unidades escolares e redes de ensino a operarem com baixas taxas de reprovação o que pode afetar o desempenho médio dos estudantes, dependendo do trabalho desenvolvido pelas escolas.

À conta de situações como essa, o *ethos* competitivo que se instala a partir da difusão dos resultados obtidos por escola, municípios, unidade da federação e regiões pode levar redes as instituições a galgarem melhores postos no "ranking educacional", com consequente redução da potencialização educativa/formativa da avaliação e com relativa conformação do currículo das escolas ao que vem sendo solicitado como conhecimento necessário na realização dos testes que compõem o Índice (especialmente a Prova Brasil, nesse caso).

A despeito de posicionamentos dissonantes entre estudiosos da área acerca da potencialidade do IDEB para os propósitos almejados,[9] não há dúvidas de que a criação de um indicador para aferição da qualidade da educação básica representa avanço significativo nas condições de acompanhamento e monitoramento da situação educacional brasileira. Porém, recaem reservas candentes sobre o papel exercido pelas avaliações no âmbito da escola, ou seja, na interface com escolas e professores (FREITAS; SORDI; MALAVASI; FREITAS, 2011).

Na prática, os dados produzidos e divulgados a cada biênio têm implicado a produção de políticas e a implementação de ações focadas nas metas de qualidade por escola, por município e por estado da federação. Afinal, é a partir desse Índice (oficial)

[9] Saviani (2007, p.1246) afirma que, no que se refere ao aspecto técnico, "deve-se reconhecer que o IDEB representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados de evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola". Por sua vez, Portella (2008) alerta para o risco de afunilamento das práticas pedagógicas ao se modelar as políticas educacionais unicamente pelos resultados do IDEB. Segundo o autor, induzir a educação para um teste significaria empobrecer brutalmente o processo educativo.

que gestores e dirigentes municipais são chamados a propor políticas que possibilitem o alcance de melhores resultados educacionais.

Analisados sob este ângulo, diremos que a visualização dos resultados logrados em indicadores de qualidade tem desvelado os rumos da produção dessas políticas e das práticas de gestão nas redes públicas de educação básica do país. Todavia, converter os dados produzidos pelo IDEB pode não ser uma tarefa fácil em vista dos distanciamentos entre a política encampada e as condições de apreensão dos resultados por parte dos dirigentes e gestores educacionais.

DO MODELO DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE AO RUMO DAS POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Podemos afirmar que os dados divulgados nacionalmente pelo modelo brasileiro de monitoramento da qualidade da educação básica geram conhecimentos "tecnicamente sólidos" (BROOKE, 2006) sobre o desempenho educacional dos municípios e das escolas. Entretanto, um dos desafios consiste exatamente em apreender esses dados e transformá-los em diagnóstico para a delimitação de políticas e a definição de ações que produzam os efeitos necessários nas condições de melhoria efetiva da qualidade educacional.

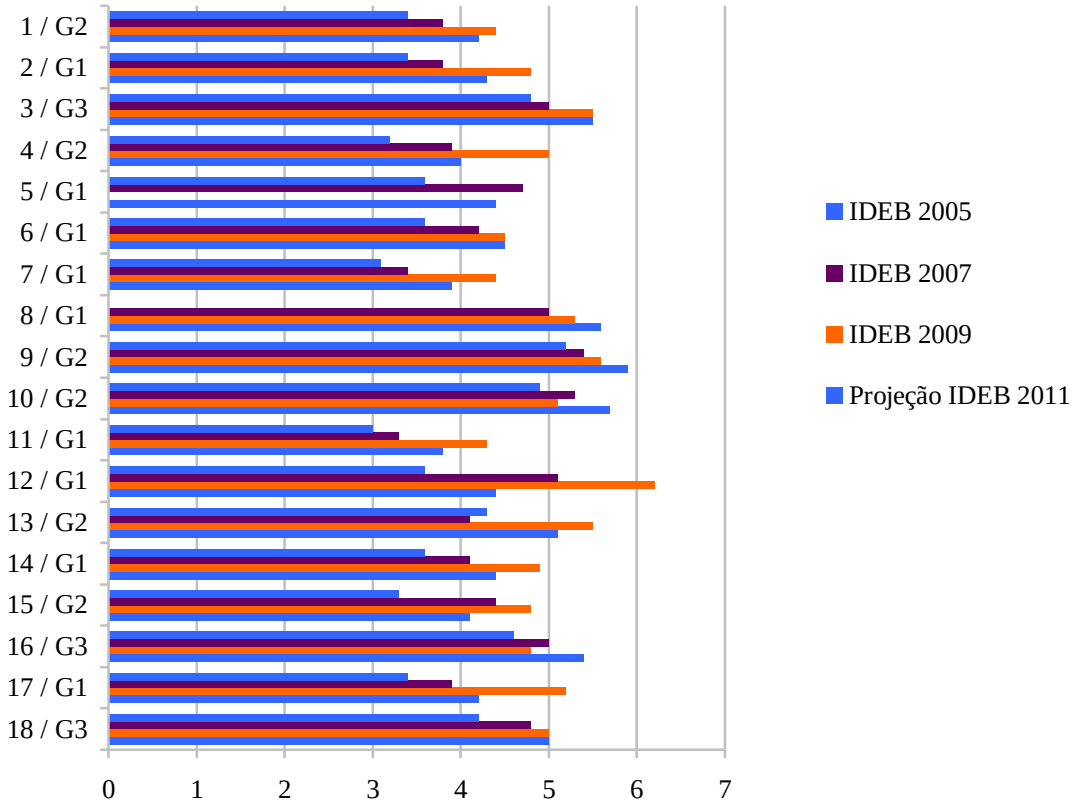
Nos estudos realizados até o momento pelo grupo de pesquisadores que investiga o tema, encontramos indícios de que os dados divulgados pela via do IDEB não têm se mostrado suficientes para gerar políticas públicas e ações locais que impactem significativamente as condições de desempenho educacional dos estudantes. Observamos avanços importantes nos indicadores de rendimento alcançados pelos municípios e escolas investigados sem necessária correspondência com os indicadores de desempenho.

Os achados da pesquisa em curso, relativamente a 18 municípios de diferentes portes populacionais de uma região do estado de Santa Catarina[10], municípios estes com características socioeconômicas e culturais muito próximas, ilustram bem essa

[10] O critério de composição do *corpus* empírico da pesquisa considerou 50% de municípios com até 10.000 habitantes (G1), 30% de municípios com mais de 10.000 até 30.000 habitantes (G2) e 20% de municípios com mais de 30.000 habitantes (G3).

tendência. No Gráfico 1 constam os Índices dos anos iniciais do ensino fundamental registrados pelas redes municipais de ensino pesquisadas.

Gráfico 1: IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental das redes de ensino dos municípios pesquisados – 2005, 2007 e 2009 e projeção para 2011



Fonte: INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011).

Conforme indicam os dados do Gráfico 1, esse conjunto de municípios vem demonstrando crescimento do índice de desenvolvimento educacional, demonstrados pelo IDEB de 2005, 2007 e 2009, muito embora se revele um quadro díspar entre eles.

De acordo com esses dados, a massiva maioria das redes municipais sobrepujou as metas de 2009, projetadas para os anos iniciais do ensino fundamental. No IDEB deste mesmo ano, 72% das redes alcançaram ou mesmo ultrapassaram as projeções para 2011. Certamente, vários deles também irão extrapolar a média 6,0 prevista para o ano de 2021, o que representa importante avanço em termos de metas oficiais de qualidade educacional segundo a lógica erigida.

Em relação aos indicadores que compõem o IDEB, os dados da Tabela 1 indicam que os municípios pesquisados vêm melhorando seus índices de aprovação nos

anos iniciais do ensino fundamental chegando, muitos deles, em 2009, a taxas próximas a 100%. Já em relação ao indicador de desempenho, são módicos os avanços registrados ao longo da série histórica.

Tabela 1: Indicadores de Rendimento (Aprovação) e de Desempenho (Notas da Prova Brasil de Língua Portuguesa e Matemática) dos municípios pesquisados – anos iniciais do ensino fundamental – 2005, 2007 e 2009

Município	Aprovação: Indicadores de Rendimento (P)			Pontuação na Prova Brasil: Indicadores de Desempenho (N)								
	2005	2007	2009	2005			2007			2009		
				Língua Port.	Matem.	**(N)**	Língua Port.	Matem.	**(N)**	Língua Port.	Matem.	**(N)**
1 / G2	**0,83**	**0,87**	**0,93**	159,60	167,40	**4,06**	164,24	180,85	**4,40**	165,86	197,37	**4,75**
2 / G1	**0,78**	**0,84**	**0,87**	168,20	178,20	**4,42**	168,28	182,69	**4,51**	194,81	213,47	**5,58**
3 / G3	**0,93**	**0,92**	**0,97**	186,40	197,00	**5,11**	189,62	211,05	**5,44**	192,62	218,59	**5,64**
4 / G2	**0,84**	**0,92**	**0,97**	148,00	162,60	**3,76**	156,08	179,18	**4,22**	184,24	204,32	**5,21**
5 / G1	**0,88**	**0,95**	**0,95**	161,00	168,20	**4,10**	178,29	193,70	**4,90**	-	-	-
6 / G1	**0,89**	**0,91**	**0,95**	162,80	167,00	**4,11**	168,13	185,10	**4,55**	174,16	190,37	**4,76**
7 / G1	**0,87**	**0,85**	**0,94**	147,20	153,20	**3,56**	148,13	172,36	**3,95**	164,22	192,71	**4,63**
8 / G1	-	**0,99**	**0,96**	-	-	-	175,08	207,46	**5,11**	186,75	215,96	**5,48**
9 / G2	**0,92**	**0,95**	**0,94**	197,80	212,80	**5,62**	195,74	218,27	**5,69**	202,75	225,95	**5,96**
10 / G2	**0,92**	**0,98**	**0,97**	196,20	199,80	**5,35**	191,31	209,27	**5,44**	188,07	202,25	**5,24**
11 / G1	**0,86**	**0,88**	**0,91**	146,80	148,40	**3,47**	148,48	160,82	**3,73**	172,06	189,72	**4,71**
12 / G1	**0,93**	**0,94**	**0,96**	157,40	156,80	**3,82**	182,79	214,57	**5,38**	212,93	238,76	**6,39**
13 / G2	**0,91**	**0,88**	**0,96**	174,60	186,20	**4,69**	172,18	189,82	**4,72**	192,51	221,04	**5,68**
14 / G1	**0,89**	**0,95**	**1,00**	160,60	165,00	**4,03**	161,28	177,41	**4,28**	176,07	196,49	**4,92**
15 / G2	**0,85**	**0,90**	**0,94**	149,00	167,00	**3,86**	174,55	198,28	**4,92**	179,85	199,55	**5,04**
16 / G3	**0,94**	**1,00**	**0,97**	183,80	189,60	**4,92**	181,51	198,21	**5,05**	179,08	194,78	**4,94**
17 / G1	**0,76**	**0,99**	**1,00**	167,80	181,00	**4,47**	152,11	168,65	**3,95**	171,56	214,60	**5,18**
18 / G3	**0,87**	**0,92**	**0,92**	180,20	186,60	**4,80**	184,86	204,04	**5,22**	191,01	211,13	**5,47**
Médias	**0,87**	**0,92**	**0,95**	167,49	175,69	**4,36**	171,81	191,76	**4,74**	184,03	207,47	**4,97**

Fonte: INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011).

Quando comparados os indicadores de rendimento (P) nos anos de 2005, 2007 e 2009 visualizam-se municípios empenhados em aumentar suas taxas de aprovação de modo a se verificar raros casos em que a média alcançada em 2009 é inferior a do biênio anterior. Esses resultados demonstram o esforço da municipalidade em atuar diretamente nos fatores que impactam diretamente a pontuação do IDEB do município, de modo a evitar queda nas taxas de aprovação. Conforme verificamos, no ultimo biênio apenas 22,2% dos municípios do *corpus* apresentaram quedas nas taxas de aprovação.

Não obstante, as médias favoráveis de rendimento no último biênio remetem a uma necessária indagação: As boas taxas de aprovação associam-se, em igual

proporção, ao desempenho (N) dos alunos? Ou será que os municípios estão operando com altas taxas de aprovação sem levar em consideração o que os alunos estão, de fato, aprendendo nas salas de aula?

Por ora, os achados da pesquisa sugerem que, apesar do empenho em melhorar sua pontuação no IDEB, a nota obtida no teste que avalia as habilidades de leitura (Língua Portuguesa) e resolução de problemas (Matemática), expresso pela Prova Brasil, continua abaixo do desejável.

De acordo com dados sinalizados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE),[11] referidos os países OCDE e as notas de corte mínimas propostas pelo Movimento Todos Pela Educação, para que uma instituição educativa alcance um patamar mínimo de qualidade, ela deveria atingir na Prova Brasil, para a disciplina de Matemática, a pontuação desejável deveria ser superior a 225 (duzentos e vinte e cinco) pontos na 4ª série/5º ano do ensino fundamental. No caso de Língua Portuguesa, a pontuação deveria ser superior a 200 (duzentos) pontos para os alunos da mesma série (BRASIL, 2010).

A despeito de a média do IDEB dos municípios ter passado de 4,4 para 5,0, superando a média das metas previstas para 2009 e atingindo antecipadamente a de 2011, a análise do crescimento do Índice nos anos iniciais do ensino fundamental mostra que o aumento das notas dos estudantes nos estes realizados respondeu por 59,8% do acréscimo no IDEB, percentual inferior aos 71,1% registrados em nível nacional. Já o percentual de 40,2% do aumento do IDEB se deu em razão da melhora nas taxas de aprovação escolar, o que corresponde a 11,3 pontos percentuais a mais do registrado nacionalmente para a mesma etapa.

É nesse contexto de regulação educacional em curso que gestores e dirigentes de redes públicas da educação básica são chamados, com tom de responsabilização, a propor políticas que possibilitem o alcance de melhores resultados educacionais, mesmo com pouco domínio da dinâmica do mecanismo aferidor. É nesse contexto também, mediado, em grande medida, por indicadores de avaliação em larga escala, que desponta a *accountability*.[12] Quase sempre de forma naturalizada e sem a necessária

[11] Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010.

[12] Sem tradução exata para o português, a *accountability* vem constituindo uma das mais fortes expressões das formas de regulação do desenvolvimento educacional em diversos países europeus e

problematização (AFONSO, 2009), as políticas que utilizam a *accountability* como orientação tendem a vincular cada vez mais os resultados de avaliações em larga com responsabilização e melhoria da qualidade educacional.

No caso dos municípios, não obstante as necessidades locais e mesmo o discurso em prol da qualidade social para a educação básica, os efeitos desse modelo de aferição majoritariamente quantitativo das metas educacionais trouxeram, indubitavelmente, novos e amplos desafios à gestão educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constatações apresentadas nesse trabalho nos permitem levantar algumas dificuldades dos municípios brasileiros em geral, e dos catarinenses em particular, na produção de políticas educacionais e na organização da gestão pública que tomem o IDEB divulgado a cada biênio como referência para a definição das ações empreendidas.

A primeira dificuldade reside exatamente no distanciamento, evidenciado nas análises realizadas, entre a atividade de avaliação, pelo Estado, e as decisões políticas encampadas pelos municípios e escolas. O trabalho de processamento, análise e divulgação do IDEB, e das avaliações de rendimento e desempenho, é longo e moroso e, quando os resultados chegam aos municípios e às escolas, já não há tempo suficiente para ações corretivas visando ao próximo ciclo avaliativo[13]. Não obstante, o tempo entre uma gestão pública e outra é curto, o que leva os gestores a tomar decisões que nem sempre estão pautadas em diagnósticos construídos com base nessas ou noutras fontes de informação válidas e fidedignas.

O ciclo do IDEB teve início em 2007. Ainda que sua avaliação tenha ocorrido a partir de 2005, o processamento desses dados deu-se apenas em 2007, concomitantemente com a segunda avaliação do IDEB. Ao mesmo tempo em que aferiu, de forma precedente, o IDEB de 2005, o INEP efetuou pontuação do IDEB de 2007. Os dados dos resultados dessas duas avaliações foram divulgados apenas em

---

latinoamericanos. Para Afonso (2009), seu conceito está implicado em três variáveis articuláveis entre si: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização.

[13] Os resultados do Ideb de 2005 e 2007 foram divulgados em 2008. Os de 2009, foram divulgados em julho de 2010.

2008. Em 2009, ocorreu a avaliação do terceiro biênio, mas o resultado foi divulgado apenas em 2010. Donde nossa argumentação de que o tempo entre a divulgação do primeiro e do segundo IDEB (2008), concomitantemente, e do último (2010), tenha sido insuficiente para que gestores e docentes se apropriassem dessa metodologia de avaliação e pudessem atuar diretamente sobre as causas que levaram aos resultados apontados nas avaliações realizadas.

Por sua vez, a despeito de sabermos que a Prova Brasil já vinha sendo aplicada, por amostragem, desde o início da década de 1990, foi somente a partir de 2005, quando sofreu alterações, passando a ser censitária e a denominar-se ANEB (Avaliação Nacional da Educação Básica), que ganhou maior impulso. Não obstante, foi a sua associação, como um dos indicados de composição do IDEB, que possibilitou olhar mais cuidadoso das escolas e das redes sobre os dados resultantes dessa avaliação. A linguagem da mudança de orientação nas políticas e práticas voltadas ao setor educacional pode ter sido absorvida, mas não a sua substância.

Acompanha a Prova Brasil um conjunto de orientações, níveis e escalas de proficiência, matrizes de referência, etc. com os quais docentes e gestores educacionais não estão acostumados a tratar no cotidiano da escola. Esse pode ser um dos fatores que tem gerado certa dificuldade em apreender e transformar os dados obtidos em diagnóstico que oriente ações efetivas no contexto das práticas pedagógicas.

Outro aspecto que merece destaque no quadro das dificuldades evidenciadas pelo descompasso nos resultados do IDEB é o fato de que algumas ações empreendidas pelos gestores podem levar alguns anos para demonstrar sua eficácia e efetividade. O prazo de dois anos, entre a divulgação de um IDEB e outro, é insuficiente para produzir resultados efetivos, principalmente quando considerado o tempo de divulgação de seu resultado, conforme demonstramos, e da efetivação de mudanças associadas ao processo ensino-aprendizagem.

Por fim, entendemos existirem limites impostos pela própria ação política. O IDEB foi criado no Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, juntamente com o lançamento do PDE. Trata-se de uma política que, para adquirir estabilidade social e política, depende do envolvimento e da definição de estratégias pelas três esferas do poder público (federal, estadual e municipal). Na prática, verifica-se falta de articulação

entre os entes federados, acarretando distanciamento entre os resultados da avaliação e o processo de planejamento e monitoramento das políticas.

O IDEB entrou em vigência a partir do Decreto nº 6.094/2007. Por esse Decreto, a educação e, por consequência, o monitoramento das metas traçadas a cada biênio, tornou-se compromisso de toda a sociedade brasileira. O foco está no envolvimento de diferentes atores interessados na educação, desde pais e especialistas até empresários e outras entidades da sociedade civil, como associações científicas e de trabalhadores, com o objetivo de obter diferentes tipos de participação, quer seja validando os instrumentos de aferição utilizados, aprovando procedimentos a partir dos resultados amplamente divulgados, contribuindo com os encaminhamentos decorrentes dos resultados obtidos ou cobrando das escolas medidas mais efetivas.

A ideia de que a melhoria da educação básica é compromisso de todos e só se dá com o envolvimento de toda a sociedade (família, indivíduos, entidades sociais e empresariais), evoca práticas de responsabilização social que conformam um novo modelo de regulação assentado em princípios e objetivos de *accountability*. Esses princípios e objetivos acompanham tendência verificada em âmbito internacional, de prestação de contas e responsabilização local a partir de avaliações externas e nacionais. Por esse modelo de regulação, as políticas e ações passam a ser focalizadas, visando dar respostas a problemas locais. Respostas essas que, não raras vezes, são consubstanciadas em uma racionalidade técnica e reificada.

Além disso, a naturalização de políticas traduzidas na ideia de compromisso de todos atribui certo voluntarismo à educação. Associado à utilização de metas bienais (como é o caso do IDEB), o voluntarismo permite, de um lado, descentralizar as ações do Estado e, de outro, comprometer os atores locais. O Estado não se afasta da sua função de controle, mas continua regulando a distância (BALL, 2006).

Concorre para essa forma de regulação a publicização dos resultados logrados pelas redes e escolas nas avaliações realizadas, bem como a consequente convocação para que docentes, pais, gestores membros da comunidade escolar se responsabilizem pelas mudanças educacionais. A responsabilização local, portanto, passa a ser o eixo central dessas políticas encampadas pela via do PDE, a partir das quais são definidos os critérios para aplicação de incentivos ou sanções. Critérios esses que tomam o IDEB dos municípios e escolas como instrumento basilar.

Diante do exposto, temos que, a despeito dos avanços que a institucionalização do IDEB confere à educação básica, por representar o protagonismo do Estado como promotor de políticas para o setor (OLIVEIRA, 2009), o desafio da qualidade representa um ponto de inflexão dessas políticas, ainda não devidamente enfrentado. As ações que decorrem desse processo carecem de mobilização política, evidenciando, de um lado, as fragilidades do modelo de regulação em desenvolvimento e, de outro, a necessidade de delimitação do papel de cada ente federado na efetivação das mudanças.

Nos dizeres de Ball (2006), há um ambiente moral em construção a partir das novas formas de regulação em curso em vários países ocidentais. Essas novas formas seguem orientações que suplantam os Estados Nacionais, produzindo um *ethos* mundial assentado em uma cultura que "instila a autovigilância e a mútua vigilância" (p.15). Entender as atuais formas com que o Estado se relaciona com a sociedade civil e com os entes federados nos parecem fundamentais para compreender as políticas e práticas educacionais em curso no âmbito local e regional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo Sem Fronteiras**, v.6, n.2, p.10-32, jul./dez. 2006. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 16 jun. 2012.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. A avaliação na educação básica: entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n.75, p. 48-66, ago. 2001.

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, 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**] **República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5-6.

_____. **Plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007a.

_____. **Parecer CNE/CEB n. 8**, **de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínios de qualidade de ensino para a educação básica pública. 2010. Disponível em:<portalmec.gov.br> Acesso em: 20 out./2011. (Aguardando homologação).

_____. **Inep divulga os resultados do Ideb 2009**: metas de qualidade foram cumpridas. Brasília, 5 jul. 2010a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/todas-noticias>. Acesso em: 8 out. 2011.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v.36, n.128, p. 377-401, maio/ago.2006.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. Textos para discussão. **Série Documental**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica** (Ideb). Brasília: Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de; SORDI, Mara Regina Lemes de; MALAVASI, Maria Marcia Sigrist; FREITAS, Helena Costa Lopes de. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração Escolar**, Porto Alegre v.25, n.2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

MARCHELLI, Sérgio Paulo. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 561-585, maio/ago. 2010.

PORTELA, Romualdo. **Depoimento.** Quarta-feira, 19 de novembro de 2008, 11:45. Disponível em: < http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php> Acesso em: 03 jan. 2012.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.