

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO E REFORMAS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO EDUCACIONAL BRASILEIRO POR MEIO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

Catarina de Almeida Santos – Universidade de Brasília- Brasil. Email:

cdelameidasantos@gmail.com

Danielle Xabregas Pamplona Nogueira - Universidade de Brasília- Brasil. Email:

danielle.pamplona@gmail.com

Girlene Ribeiro de Jesus - Universidade de Brasília- Brasil. Email:

girlene.ribeiro@gmail.com

Resumo

Este artigo analisou o desempenho educacional brasileiro por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), tendo como base a relação qualidade da educação e reformas educacionais. Os dados analisados são os mesmos que compõem o Ideb, a saber: dados de fluxo e resultados da Prova Brasil. Procurou se problematizar: a) em que medida os resultados do Ideb não camuflam a desigualdade no sistema educacional brasileiro, seja nas diferentes redes de ensino ou nas diferentes regiões do país; b) a melhoria que o país vem alcançando no fluxo escolar, mas em contrapartida há uma estagnação nos resultados da Prova Brasil. Nesse sentido, questionamos se o aumento numérico do Ideb significa melhoria da qualidade da educação.

Palavras-chave: Qualidade; educação; avaliação.

Introdução

Indicadores de qualidade e de avaliações em larga escala têm sido elementos recorrentes em políticas públicas educacionais que têm como o objetivo a melhoria da qualidade dos sistemas educacionais, apontados como fator de desenvolvimento de países que buscam se inserir e se manter no contexto de globalização econômica.

Diante da relevância que a temática sobre a qualidade da educação passou a assumir no âmbito de reformas educacionais, este artigo tem como objetivo analisar o desempenho educacional brasileiro por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), sob a relação qualidade da educação e reformas educacionais.

As análises realizadas tomaram como base os resultados do Ideb desde a sua implementação, destacando os dados de fluxo e rendimento escolar em nível nacional, bem como nas esferas pública e privadas e nas regiões brasileiras.

1. Qualidade na educação e as reformas educacionais

Segundo Akkari (2011), a partir do final dos anos 1980, os sistemas educacionais passam a utilizar padrões e avaliações educacionais internacionais, para melhorar os seus desempenhos e implementar reformas educacionais que visavam, sobretudo, promover uma educação de qualidade.

Um marco histórico na orientação dessas reformas se deu por meio da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien no ano de 1990, a qual buscou retomar os compromissos dos países participantes de assegurar a educação como direito de todos, de acordo com a Declaração Universal de Direitos Humanos. O principal resultado da Conferência foi a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. A Declaração estabeleceu que, como garantia da educação para todos, os países deveriam constituir políticas que satisfizessem as necessidades básicas de aprendizagem (Nebas). Na perspectiva dos signatários da Conferência, todas as crianças, jovens e adultos devem estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfação dessas necessidades.

As Nebas compreendem as competências nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, reconhecidos como conhecimentos mínimos e necessários para aferir qualidade no atendimento do direito a educação. Nesse sentido, os países signatários saíram da Conferência com a incumbência de: universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem e fortalecer alianças.

Deste modo, o Art. 10 da Declaração define a responsabilidade comum e universal a todos os povos de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, a qual implica solidariedade internacional e relações econômicas honestas e equitativas, a fim de corrigir as atuais disparidades econômicas. O pressuposto desta colaboração é o de que todas as nações têm valiosos conhecimentos e experiências a compartilhar, com vistas à elaboração de políticas e programas educacionais eficazes.

Nesta lógica, é possível inferir que as políticas públicas locais não são definidas exclusivamente pelos agentes internos dos países, mas deve admitir a participação internacional na elaboração de políticas e programas eficazes.

Outro pressuposto utilizado para o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem é o de que será necessário um aumento substancial, a longo prazo, dos recursos destinados à educação básica. Assim, a comunidade mundial, incluindo os organismos e instituições intergovernamentais, tem a responsabilidade de atenuar as limitações que impedem algumas nações de alcançar a meta da educação para todos. Este esforço implica, necessariamente, a adoção de medidas que aumentem os orçamentos nacionais dos países mais pobres, ou ajudem a aliviar o fardo das pesadas dívidas que os afligem. Credores e devedores devem procurar fórmulas inovadoras e equitativas para reduzir este fardo, uma vez que a capacidade de muitos países em desenvolvimento de responder efetivamente à educação e a outras necessidades básicas será extremamente ampliada ao se resolver o problema da dívida.

Outro documento que passou a orientar as reformas educacionais no âmbito dos países em desenvolvimento foi o *Prioridades y estrategias para la educación Examen del Banco Mundial* (Banco Mundial, 1996), no qual o Banco Mundial traduz a sua concepção quanto à função da educação, voltada à produção de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes. Deste modo, a contribuição da educação formal volta-se para o crescimento econômico sustentado e a redução da pobreza. Logo, o investimento na educação contribui para a acumulação de capital humano, que é essencial para alcançar maior renda e crescimento econômico sustentado. Educação, especialmente a educação básica (primário e secundário inferior), contribui para reduzir a pobreza através do aumento da produtividade dos pobres, reduzindo a fertilidade e melhorando a saúde, e proporcionando às pessoas, habilidades necessárias para participarem plenamente da economia e da sociedade.

Para isso, é necessário enfrentar os seguintes desafios: o aumento do acesso à educação em alguns países, a melhoria da equidade¹, o aumento da qualidade e, se necessário, a aceleração do ritmo das reformas na educação. Nas reformas educacionais, os resultados da educação podem ser melhorados por meio da adoção de quatro etapas principais: a) o estabelecimento de padrões para os resultados educacionais; b) prestar

¹ Enquanto o conceito de **igualdade** representa qualidade de igual ou ausência de diferenças, segundo Lima e Rodríguez (2008), o conceito de **equidade** implica o reconhecimento e legitimação das desigualdades, conduzindo ao tratamento igual dos desiguais. Para as autoras mencionadas, o Banco Mundial faz franca distinção entre igualdade e equidade salientando que, embora campos de atuação mais equilibrados possam produzir menor desigualdade de desempenho educacional, o objetivo da política não é a igualdade de resultados finais.

apoio aos insumos que são conhecidos por melhorar o desempenho; c) a adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e utilização de insumos; e d) monitoramento dos resultados.

O documento *Unesco e a Educação: nossa missão* (UNESCO, s/d) afirma que a educação, para a Unesco, é uma maneira efetiva de lutar contra a pobreza, de construir democracias eficientes e sociedades voltadas para uma cultura de paz, bem como, representa um investimento que colabora para o desenvolvimento econômico e social de países e comunidades.

Com esse pressuposto, os três objetivos estratégicos da Unesco anunciados no documento são: promover a educação como um direito fundamental; melhorar a qualidade da educação e estimular a experimentação, a inovação e a política do diálogo.

A partir de seus objetivos e dos temas centrais dos programas, a Unesco apresenta no documento caminhos prioritários para cumprir a sua missão, das quais se destacam: reforço da capacidade instalada, a qual amplia a capacidade de governos, de organizações não governamentais e de especialistas, da sociedade civil e das comunidades, por meio de serviços de consultoria, elaboração de materiais de capacitação, organização de oficinas e conferências nacionais e internacionais e intercâmbio de informação; e a frente catalisadora internacional, que estimula a cooperação internacional no âmbito educacional e garante que os programas bilaterais e multilaterais reflitam as metas e prioridades da Unesco.

Dessa forma, os ideais de qualidade na educação para a Unesco, tal como nos documentos do Banco Mundial, enfatizam a educação básica, sobretudo o satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e a necessidade do monitoramento das políticas por meio da avaliação de sistemas.

2. Avaliação e responsabilização

De acordo com Neubauer e Silveira (2009), as ações decorrentes das reformas promulgadas pela Conferência de Jomtien e que passaram a utilizar padrões e avaliações educacionais internacionais para melhorar os seus desempenhos não melhoraram os indicadores estatísticos. Isso revela que o sistema de ensino continua fortemente excludente, com altas taxas de abandono e repetência escolar e um número pouco significativo de alunos completando a primeira etapa do ensino fundamental (quatro a seis anos de escolaridade, o que na realidade brasileira corresponderia a cinco anos,

considerando o ensino fundamental de nove anos implementado pela lei 11.254/2006) além de indicar uma qualidade insatisfatória por parte dos alunos latino-americanos em testes internacionais.

Sobre as reformas educacionais, com vistas à garantia de qualidade e baseadas em padrões, Lam (2004 apud Akkari, 2011) propõe um modelo cíclico de quatro etapas. A primeira consiste na definição de padrões de desempenho para os estudantes. A segunda, na responsabilização das escolas e dos professores quanto às expectativas desses padrões. Em terceiro lugar, a consideração de que a avaliação em larga escala serve para acelerar as mudanças nas escolas, sendo a avaliação apoiada por políticas de incentivo às reformas. Por último, a utilização dos resultados dessa avaliação para determinar a pertinência das reformas desencadeadas e para acompanhá-las.

Nesta mesma lógica, os autores afirmam que a primeira manifestação dessas reformas se deu por meio da adoção de um padrão de desempenho baseado em testes que avaliavam competências mínimas de estudantes. O autor destaca as críticas a esse modelo, no que se refere à expectativa de que a avaliação pudesse uniformizar as condições de aprendizagem e as características próprias dos sujeitos avaliados, gerando resultados uniformizados para condições sociais diferenciadas.

Às definições de qualidade e finalidade da avaliação pode-se acrescentar a responsabilização como elemento indutor dos processos avaliativos. Historicamente, o conceito de responsabilização surge no contexto dos relatórios de reformas educativas baseadas em padrões, na América do Norte, associado a um sistema de certificação de estudantes com testes de competências mínimas.

Com esse entendimento, Neubauer e Silveira (2009) asseguram que os efeitos da responsabilização acabam por produzir novos padrões de avaliação que vão desde a divulgação dos resultados do desempenho das escolas até a elaboração de critérios de incentivos ou sanções no interior dos sistemas. Para eles,

em geral, os sistemas de responsabilização que vêm sendo implementados, combinam as seguintes condições: a decisão, por parte dos sistemas, de divulgar os resultados relativos ao desempenho das escolas; a aplicação de testes padronizados que gerem informações sobre esse desempenho; a definição de critérios para classificar escolas a partir dos resultados obtidos nos testes aplicados (e em outros procedimentos de avaliação) e, finalmente, a definição de critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos. (Neubauer; Silveira, 2009, p. 106)

No que se refere aos resultados, Akkari (2011) esclarece que a obrigação destes foi operacionalizada nas políticas educativas por meio da noção de *accountability*, que entendida como prestação de contas, se insere em um processo de gestão para explicar as atividades realizadas e os resultados obtidos em função de objetivos predeterminados e, se necessário, fazer a ligação com os recursos (humanos, materiais e financeiros) investidos para sua realização.

De acordo com o autor, a prestação de contas visa ajudar os atores do sistema educativo a se ajustarem de maneira contínua a um ambiente em constante evolução, instigar a tomada de decisões, prestar contas à sociedade civil sobre a gestão da escola e assumir as responsabilidades do cargo recebido.

Neubauer e Silveira (2009) declaram que os efeitos dessas reformas enfatizaram o papel do gestor como liderança estratégica para a eficiência e a eficácia da escola, assim como a responsabilização da unidade escolar pelos resultados obtidos.

3. O Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb): uma interpretação de seus resultados à luz dos objetivos das reformas educacionais

3.1 Histórico do Ideb e proposições de qualidade

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE foi criado em 2007 como um conjunto de ações e programas do Ministério da Educação visando enfrentar estruturalmente as desigualdades de oportunidades educacionais no país, articulando-se ao desafio de alcançar as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (2001-2010) e aos princípios constitucionais voltados à educação. De acordo com Saviani (2009) o PDE foi saudado como um plano que, enfim, enfrentaria o problema da “qualidade do ensino”, tendo como foco prioritário os níveis de qualidade do ensino das escolas de educação básica do país.

A concepção de educação na qual está pautada o PDE consiste em uma visão sistêmica da educação, inclusive na relação educação e desenvolvimento. Nessa visão, é necessário potencializar as políticas de educação para que estas se reforcem reciprocamente. A fim de garantir a articulação entre as políticas propostas, o PDE estabelece conexões entre gestão, financiamento e avaliação, com o propósito de inserir outra lógica de avaliação do sistema, não só com a função diagnóstica, mas agregando os conceitos de responsabilização (*accountability*) e de mobilização social. Dessa forma,

foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, com a pretensão de se tornar o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil.

O Ideb sumariza dois conceitos tidos como importantes para a qualidade da educação, a saber: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Para calcular esse indicador são utilizados os dados sobre aprovação escolar, obtidos por meio do Censo Escolar, médias de desempenho na Prova Brasil e Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), avaliações realizadas pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais). A primeira medida do Ideb foi efetuada em 2005, ano em que foi aplicada a primeira edição da Prova Brasil. A partir desse ano foram estabelecidas metas para cada estado, município e unidade escolar do país.

A lógica subjacente à definição de metas para cada instância é a de que o sistema evolua conjuntamente, contribuindo para que o Brasil alcance um nível educacional compatível com o dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Dessa forma, foram definidas metas para os sistemas de ensino a fim de que, até 2022, ano do bicentenário da independência, o Brasil alcance média igual ou superior a 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 para os anos finais e 5,2 para o ensino médio.

3.2 Resultados da trajetória histórica do Ideb

Apesar do entendimento que os índices nem sempre traduzem melhorias na qualidade do que se pretende medir, analisar a trajetória desses é um importante fator para a compreensão de aspectos do que está sendo avaliado. Essa lógica também se aplica ao Ideb e por isso é importante analisar os valores observados e suas respectivas metas, ano a ano, conforme apresentado nas tabelas 1, 2 e 3. Em geral, ao se fazer essa avaliação, é possível apontar uma trajetória de crescimento desse índice e destacar que as metas vêm sendo alcançadas e às vezes superadas em todas as edições.

As tabelas que seguem mostram como as metas estabelecidas para o ensino fundamental e médio entre os anos de 2007 a 2021 e os índices alcançado no período que vai de 2005, até 2011, último ano em que o índice foi calculado.

Tabela 1- Ideb Observado e Metas para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental

	Ideb Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3,8	4,2	4,6	5,0	3,9	4,2	4,6	4,9	6,0
Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	3,6	4,0	4,4	4,7	5,8
Estadual	3,9	4,3	4,9	5,1	4,0	4,3	4,7	5,0	6,1
Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	3,5	3,8	4,2	4,5	5,7
Privada	5,9	6,0	6,4	6,5	6,0	6,3	6,6	6,8	7,5

Fonte: MEC/Inep

Tabela 2- Ideb Observado e Metas para os Anos Finais do Ensino Fundamental

	Ideb Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3,5	3,8	4,0	4,1	3,5	3,7	3,9	4,4	5,5
Pública	3,2	3,5	3,7	3,9	3,3	3,4	3,7	4,1	5,2
Estadual	3,3	3,6	3,8	3,9	3,3	3,5	3,8	4,2	5,3
Municipal	3,1	3,4	3,6	3,8	3,1	3,3	3,5	3,9	5,1
Privada	5,8	5,8	5,9	6,0	5,8	6,0	6,2	6,5	7,3

Fonte: MEC/Inep

Tabela 3- Ideb Observado e Metas para o Ensino Médio

	Ideb Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3,4	3,5	3,6	3,7	3,4	3,5	3,7	3,9	5,2
Pública	3,1	3,2	3,4	3,4	3,1	3,2	3,4	3,6	4,9
Estadual	3,0	3,2	3,4	3,4	3,1	3,2	3,3	3,6	4,9
Privada	5,6	5,6	5,6	5,7	5,6	5,7	5,8	6,0	7,0

Fonte: MEC/Inep

Analisando as tabelas pode-se observar que a projeção feita, no que se refere às metas, já admite que haja desigualdade de desempenho entre as diferentes etapas da educação básica, bem como pela capacidade de alcance dessas metas pelas diferentes esferas.

Se observarmos, por exemplo, as metas projetadas para o ensino médio na rede pública entre 2013 e 2021, embora a diferença que se pretende superar nesse interim na rede pública seja maior que na rede privada, o resultado final a ser alcançado na rede privada é bem superior ao que se espera da rede pública. Tanto nas projeções como nos resultados obtidos, pode-se observar que a rede privada tem contribuído significativamente para o alcance ou superação das metas gerais estabelecidas, em todos os anos e etapas avaliados.

Além disso, se considerarmos que os municípios, conforme prescreve a Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/06), são os entes que recebem a maior demanda da educação obrigatória no Brasil (04 a 14 anos de idade²), também são eles que apresentam menor desempenho no Ideb, como pode ser observado nas tabelas 1 e 2.

Isso nos leva a ponderar que a pretensão da política de reduzir as desigualdades e garantir a equidade não parece avançar nesse sentido. Temos, ao mesmo tempo, metas projetadas em níveis diferenciados para as esferas públicas e privadas, cabendo às instituições privadas maior responsabilidade sobre a qualidade, e ainda na esfera pública os municípios aparecem em um patamar de oferta de menor qualidade.

Esses dados nos leva a indagar o que faz com que o governo brasileiro, mesmo fazendo uma projeção a longo prazo, coloque a escola pública numa posição de inferioridade em relação a escola privada. Mas cabe problematizarmos ainda, o fato dos municípios, responsáveis pela oferta da etapa basilar do desenvolvimento educativo das nossas crianças e adolescentes, estarem entre os entes que ofertarão a educação de menor qualidade, se o Ideb for tomado como parâmetro.

Se o que está em foco é a melhoria da qualidade da educação, especialmente a pública, tendo em vista que é a que apresenta os índices mais baixos, a projeção e as ações desencadeadas deveriam ser no sentido de pelo menos igualar os patamares mais elevados e alcançar índices considerados de maior qualidade.

É consenso entre pesquisadores e teóricos da área de educação que os anos iniciais de escolarização das crianças são determinantes na sua trajetória acadêmica. No caso do Brasil, as redes municipais de ensino são as responsáveis por essa formação inicial, sendo, portanto, o sistema a ser cuidado para oferecer a melhor formação.

A questão da equidade, contudo, não aparece somente na projeção de metas. A tabela 4 demonstra que a tendência nacional de desigualdade entre rede pública e privada também se reproduz nas regiões brasileiras, nas quais percebemos a prevalência da rede privada, bem como a diferença do desempenho, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Esses dados mostram ainda, que os desafios do país não estão apenas nas desigualdades entre as esferas, mas também entre os diferentes sistemas públicos, tendo em vista que o desempenho dos estudantes têm mostrado diferenças não só no que tange

² A partir da Emenda Constitucional nº 59 de dezembro de 2009, obrigatoriedade da educação no Brasil abrange a faixa etária dos 04 aos 17 anos de idade. No entanto, como na divisão de responsabilidades pela oferta, os municípios ficam com a educação infantil e o ensino fundamental, esse ente federado responde pela faixa etária que vai até os 14 anos, tendo em vista ser essa a idade que finaliza os nove anos dessa etapa da educação básica.

aos entes federados, mas também entras as regiões brasileiras, como pode ser observado na tabela seguinte.

Tabela 4 - Ideb 2011 por Região brasileira

Ensino Fundamental Séries Iniciais	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Total	4,2	4,2	5,6	5,5	5,3
Pública	4,2	4,0	5,4	5,4	5,1
Privada	6,1	6,0	6,8	7,0	6,7
Ensino Fundamental Séries Finais	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Total	3,8	3,5	4,5	4,3	4,3
Pública	3,6	3,2	4,2	4,1	4,0
Privada	5,6	5,6	6,2	6,2	5,9
Ensino Médio	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Total	3,2	3,3	3,9	4,0	3,6
Pública	5,2	5,4	5,8	6,0	5,6
Privada	3,1	3,0	3,6	3,7	3,3

Fonte: MEC/Inep

Os dados analisados até aqui nos permitem concluir que o discurso das reformas educacionais em prol da melhoria da qualidade da educação, sustentado pelos princípios de equidade e redução da desigualdade não se sustenta na realidade brasileira. O Ideb contribuiu, até aqui, para construção de um diagnóstico com base no fluxo e no rendimento escolar, mas as políticas ainda não conseguiram modificar, significativamente, o cenário nacional.

De acordo com Fernandes e Gremaud (2009, p. 15) “o Ideb é obtido pela simples multiplicação da proficiência média dos alunos da escola (N) pela taxa média de aprovação (P)”, conforme formulação abaixo:

$$IDEB = N * P$$

Segundo os mesmos autores a média de proficiência corresponde às notas de matemática e língua portuguesa, padronizadas para uma escala que varia de 0 a 10. Por sua vez, a taxa de aprovação é medida por meio de uma proporção, que varia de 0 a 10. O Ideb, então, assume valores que variam de 0 a 10. Tendo isso em vista, e considerando a evolução do Ideb já observada nas tabelas anteriores, é relevante analisar seus componentes, separadamente, a fim de verificar em que componente

houve maior e mais constante evolução. As tabelas a seguir apresentam as informações referentes aos seus componentes.

Tabela 5- Dados sobre o indicador de rendimento (P) dos anos iniciais do Ensino fundamental, de 2005 a 2011.

Brasil	Indicador de Rendimento (P) 2005	Indicador de Rendimento (P) 2007	Indicador de Rendimento (P) 2009	Indicador de Rendimento (P) 2011
Total	0.83	0.86	0.89	0.91
Estadual	0.86	0.89	0.92	0.93
Municipal	0.80	0.84	0.86	0.90
Pública	0.81	0.85	0.88	0.90
Privada (1)	0.97	0.98	0.98	0.98

Fonte: MEC/Inep. Médias da Prova Brasil/SAEB 2009 e Ideb 2009 calculados somente com as escolas urbanas.

Tabela 6. Dados sobre o indicador de rendimento (P) dos anos finais do Ensino fundamental, de 2005 a 2011.

Brasil	Indicador de Rendimento (P) 2005	Indicador de Rendimento (P) 2007	Indicador de Rendimento (P) 2009	Indicador de Rendimento (P) 2011
Total	0.77	0.80	0.82	0.83
Estadual	0.76	0.79	0.80	0.82
Municipal	0.74	0.78	0.79	0.82
Pública	0.75	0.78	0.80	0.82
Privada	0.94	0.95	0.95	0.94

Fonte: MEC/Inep. Médias da Prova Brasil/SAEB 2009 e Ideb 2009 calculados somente com as escolas urbanas.

Tabela 7. Dados sobre o indicador de rendimento (P) do ensino médio, de 2005 a 2011.

Brasil	Indicador de Rendimento (P) 2005	Indicador de Rendimento (P) 2007	Indicador de Rendimento (P) 2009	Indicador de Rendimento (P) 2011
Total	0.77	0.78	0.80	0.80
Estadual	0.75	0.76	0.78	0.78
Pública	0.75	0.76	0.78	0.78
Privada	0.93	0.94	0.93	0.94

Fonte: MEC/Inep. Médias da Prova Brasil/SAEB 2009 e Ideb 2009 calculados somente com as escolas urbanas.

Para analisar os dados referentes à proficiência, é relevante considerar que estas possuem um significado pedagógico, estabelecido pelas escalas de proficiência construídas pelo Inep, conforme apresentado no quadro a seguir.

Escala de Proficiência de Língua Portuguesa - E.F.		Escala de proficiência de Matemática - E.F.	
Nível 0	Inferior a 125	Nível 0	Inferior a 125
Nível 1	Maior ou igual a 125 e menor que 150	Nível 1	Idem LP
Nível 2	Maior ou igual a 150 e menor que 175	Nível 2	Idem LP
Nível 3	Maior ou igual a 175 e menor que 200	Nível 3	Idem LP
Nível 4	Maior ou igual a 200 e menor que 225	Nível 4	Idem LP
Nível 5	Maior ou igual a 225 e menor que 250	Nível 5	Idem LP

Nível 6	Maior ou igual a 250 e menor que 275	Nível 6	Idem LP
Nível 7	Maior ou igual a 275 e menor que 300	Nível 7	Idem LP
Nível 8	Maior ou igual a 300 e menor que 325	Nível 8	Idem LP
Nível 9	Maior ou igual a 325 e menor que 350	Nível 9	Idem LP
		Nível 10	Maior ou igual a 350 e menor que 375
		Nível 11	Maior ou igual a 375 e menor que 400
		Nível 12	Maior ou igual a 400 e menor que 425

Fonte: MEC/Inep.

Considerando a escala de proficiência para o ensino fundamental apresentada, verifica-se, para os anos iniciais do ensino fundamental, que em Matemática, o Brasil aumentou um nível na escala, no período de 2005 a 2011, o mesmo ocorrendo em língua portuguesa, conforme dados da Tabela 8, a seguir.

Tabela 8. Dados sobre a proficiência média dos alunos na Prova Brasil/Saeb, anos iniciais do ensino fundamental, de 2005 a 2011.

Brasil	Matemática 2005	Matemática 2007	Matemática 2009	Matemática 2011	Língua Portuguesa 2005	Língua Portuguesa 2007	Língua Portuguesa 2009	Língua Portuguesa 2011
Total	182.38	193.48	204.30	209.63	172.31	175.77	184.29	190.58
Estadual	181.14	192.95	207.12	210.78	172.20	175.96	186.22	191.50
Municipal	174.86	190.06	201.39	206.14	165.07	172.35	181.38	187.15
Pública	177.08	189.14	199.52	204.58	167.58	171.40	179.58	185.69
Privada	226.14	227.73	240.74	242.81	211.41	210.18	220.21	222.70

Fonte: MEC/Inep

A Tabela 9, apresentada na sequência, mostra que nos anos finais do ensino fundamental, somente em matemática houve mudança de nível na escala de proficiência, entre os anos de 2005 e 2011; em língua portuguesa não houve evolução nessa escala.

Tabela 9. Dados sobre a proficiência média dos alunos na Prova Brasil/Saeb, anos finais do ensino fundamental, de 2005 a 2011.

Brasil	Matemática 2005	Matemática 2007	Matemática 2009	Matemática 2011	Língua Portuguesa 2005	Língua Portuguesa 2007	Língua Portuguesa 2009	Língua Portuguesa 2011
Total	239.52	247.39	248.74	252.77	231.82	234.64	244.01	245.20
Estadual	232.87	241.63	242.87	245.08	226.60	229.96	239.74	239.17
Municipal	228.44	237.58	239.19	243.89	222.54	226.15	236.30	237.61
Pública	231.62	240.56	241.78	244.84	225.42	228.93	238.68	238.77
Privada	293.54	294.28	293.89	298.42	275.50	273.87	278.56	282.25

Fonte: MEC/Inep

O ensino médio possui escala de proficiência diferenciada, como consta a seguir.

Escala de Língua Portuguesa - E.M.		Escala de Matemática - E.M.	
Nível 1	Maior ou igual a 150 e menor que 175	Nível 1	Maior ou igual a 250 e menor que 275
Nível 2	Maior ou igual a 175 e menor que 200	Nível 2	Maior ou igual a 275 e menor que 300

Nível 3	Maior ou igual a 200 e menor que 225	Nível 3	Maior ou igual a 300 e menor que 325
Nível 4	Maior ou igual a 225 e menor que 250	Nível 4	Maior ou igual a 325 e menor que 350
Nível 5	Maior ou igual a 250 e menor que 275	Nível 5	Maior ou igual a 350 e menor que 375
Nível 6	Maior ou igual a 275 e menor que 300	Nível 6	Maior ou igual a 375 e menor que 400
Nível 7	Maior ou igual a 300 e menor que 325	Nível 7	Maior ou igual a 400 e menor que 425
Nível 8	Maior ou igual a 325 e menor que 350	Nível 8	425 ou acima
Nível 9	375 ou acima		

Fonte: MEC/Inep

Considerando a escala de proficiência do ensino médio e os resultados obtidos para este nível de ensino, verifica-se, na Tabela 10, que tanto em matemática quanto em Língua Portuguesa não houve praticamente nenhuma evolução pedagógica, o que pode ser observado na próxima tabela.

Tabela 10. Dados sobre a proficiência média dos alunos na Prova Brasil/Saeb, ensino médio, de 2005 a 2011.

Brasil	Matemática 2005	Matemática 2007	Matemática 2009	Matemática 2011	Língua Portuguesa 2005	Língua Portuguesa 2007	Língua Portuguesa 2009	Língua Portuguesa 2011
Total	271.29	272.89	274.72	274.83	257.60	261.39	268.83	268.57
Estadual	260.03	262.88	265.45	264.94	248.69	253.49	261.86	261.07
Municipal	260.81	263.66	265.92	265.38	249.27	254.07	262.16	261.38
Pública	260.81	263.66	265.92	265.38	249.27	254.07	262.16	261.38
Privada	333.31	329.55	329.29	332.89	306.88	306.32	310.16	312.75

Fonte: MEC/Inep.

Outro dado que faz parte da composição do Ideb, e que é importante analisar, trata-se do fluxo escolar, especificamente a taxa de aprovação.

Tabela 11. Dados sobre a taxa de aprovação de 2005 a 2011.

Região	Anos Etapa	2005 1º ao 5º ano	2007 1º ao 5º ano	2009 1º ao 5º ano	2011 1º ao 5º ano
Norte	Total	71,8	76,1	81,0	87,0
Nordeste	Total	73,1	79,2	83,6	87,5
Sudeste	Total	90,5	92,1	93,2	94,6
Sul	Total	87,8	91,0	92,5	93,8
Centro-Oeste	Total	83,8	89,0	90,9	92,8
Região	Etapa	6º a 9º ano	6º a 9º ano	6º a 9º ano	6º a 9º ano
Norte	Total	75,3	77,1	79,2	81,7
Nordeste	Total	69,3	72,6	75,5	77,7

Sudeste	Total	83,5	84,8	85,5	87,6
Sul	Total	78,8	82,2	82,2	83,5
Centro-Oeste	Total	75,2	80,4	83,3	85,3
Região	Etapa	Ensino Médio	Ensino Médio	Ensino Médio	Ensino Médio
Norte	Total	70,5	69,9	73,0	75,4
Nordeste	Total	70,9	71,6	74,3	76,3
Sudeste	Total	76,1	76,3	77,8	78,7
Sul	Total	72,3	75,9	76,7	77,7
Centro-Oeste	Total	71,5	73,0	74,1	75,6

Fonte: MEC/Inep.

Os dados da tabela 11 revelam que a taxa de aprovação vem crescendo de forma consistente nas regiões, no período de 2005 a 2011. No entanto, se relacionarmos esse crescimento com a pouca variação ou estagnação dos índices de rendimento da Prova Brasil/ Saeb, podemos questionar o fato de que os alunos estão permanecendo mais na escola e obtendo aprovação, ao mesmo tempo em que não demonstram ter avançado em termos de aprendizagem. Isso nos sugere que o efeito escola não tem tido impacto no cenário da qualidade da educação brasileira, pois se considerarmos a atividade fim da escola, a aprendizagem dos alunos, os resultados não têm sido muito promissores.

Dessa forma, os dados analisados revelaram que as reformas educacionais, desenvolvidas no contexto brasileiro e que visam a melhoria da qualidade da educação básica, não tem apresentado resultados significativos para a mudança do cenário nacional.

Permanece a desigualdade do desempenho regional, bem como nas esferas pública e privada. Além disso, os resultados que atestam a aprendizagem dos alunos também não revelam avanços no que se refere ao nível destes. Os dados apontam que é necessário o planejamento e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação que considere as reais necessidades e garantam melhores condições para as escolas brasileiras, a fim de se alcançar o referencial qualitativo, para além da padronização de desempenho projetado em condições desiguais.

Conclusões

Este trabalho analisou os resultados da avaliação no Brasil, obtidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Por meio dos dados divulgados pelo Ministério da Educação, verifica-se que embora esse índice venha aumentando a cada novo processo avaliativo, especialmente no ensino fundamental, tal aumento necessita ser analisado considerando as diferentes redes de ensino, pública e privada, as regiões do país, bem como os componentes do indicador, a saber: dados de fluxo e resultados da Prova Brasil.

Para o gestor educacional, o dado que mais chama a atenção ao analisar a qualidade da educação do país é o valor obtido no Ideb, entendendo que a qualidade melhorou se o valor desse indicador aumentou. Já para os atores escolares, gestores e professores, a informação mais importante sobre a qualidade da educação aferida pelo governo federal são os resultados obtidos pela escola na Prova Brasil, bem como seus dados de aprovação, reprovação e evasão. Desta forma, este estudo procurou contemplar ambas as visões sobre qualidade, olhando para os valores absolutos do Ideb e seus componentes.

Assim, é interessante notar que enquanto o fluxo vem melhorando ao longo dos anos o mesmo não se verifica com os resultados da Prova Brasil. O Ideb é composto por esses dois valores para que se evite a aprovação indiscriminada, bem como para coibir práticas educativas que foquem apenas no treino para a prova. Se apenas o fluxo melhora, não se pode afirmar que a qualidade da educação também melhorou.

Do ponto de vista pedagógico, os resultados obtidos na Prova Brasil só têm significado quando analisados à luz da escala de proficiência, ou seja, uma nota isolada, sem interpretação pedagógica, não tem uso por parte da escola. Se não há evolução na escala de proficiência, não se pode dizer o quanto a escola ou rede melhoraram pedagogicamente. Sendo assim, o simples aumento numérico nas médias da Prova Brasil, sem passagem de nível na escala de proficiência, não significa, necessariamente, que os alunos aprenderam mais. Desta forma, questiona-se o aumento do Ideb quando há estagnação das escolas no mesmo nível da escala de proficiência.

Nesse cenário, encontra-se um paradoxo, enquanto se tem mais resultados positivos no fluxo escolar, isso não significa, necessariamente, ganho nos resultados da Prova Brasil. Por isso, questiona-se: o aumento numérico do Ideb significa melhoria da qualidade da educação?

REFERÊNCIAS

- AKKARI, Abdeljalil. *Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educacion*. Examen del Banco Mundial. Washington: World Bank, 1996.
- FERNANDES, R. & GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. Em F. VELOSO; S. PESSOA; R. HENRIQUES & F. GIAMBIAGI (Org.), *Educação básica no Brasil – construindo o país do futuro*, pp. 213-238. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- LIMA, Sílvia Peixoto; RODRIGUEZ, Margarita Victoria. Políticas educacionais e equidade: revendo conceitos. *Revista contrapontos*. v. 8, n. 1. 2008. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/936>. Acesso em 12 dez 2013.
- NEUBAUER, Rose; SILVEIRA, Ghisleine Trigo. Gestão dos sistemas escolares – quais caminhos perseguir? In: SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián (orgs). *Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: IFHC, 2009.
- SAVIANI, Dermeval. *PDE. Análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009, p. 1-47.
- UNESCO. *A UNESCO e a Educação*. Brasília: UNESCO, s.d.
- _____. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien: UNESCO, 1990.