

POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE IDEB: ESTUDO DE CASO EM UMA REGIÃO DO CEARÁ

Eloisa Maia Vidal, UECE, Brasil, eloisamvidal@yahoo.com.br

Sofia Lerche Vieira, UNILAB e UECE, Brasil, sofialerche@gmail.com

RESUMO

O trabalho discute dados de um projeto financiado pelo CNPq e conduzido por grupos de pesquisa da UECE e da UNILAB, nos municípios do Maciço do Baturité, Ceará. Consiste de três estudos tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no período 2005 – 2011: um sobre comportamento das redes municipais nos 15 municípios; outro sobre uma amostra de 30 escolas selecionadas e o terceiro em 14 escolas municipais que possuem Ideb nas séries iniciais e finais. Os estudos apontam aspectos a se considerar sobre o Ideb com destaque para o fato de (i) ser um indicador que foi facilmente assimilado, embora com limites quanto a sua compreensão; (ii) tem sido adotado como instrumento para avaliação da gestão municipal e escolar; (iii) funciona como mecanismo de pressão junto aos responsáveis pelo processo educativo; (iv) é tomado como indicador de qualidade da educação; (v) há um entendimento de que os recursos financeiros repassados aos municípios está relacionado ao desempenho no Ideb.

Palavras chaves: Ideb, gestão educacional, Maciço do Baturité

Introdução

Este trabalho discute dados provenientes de um projeto financiado pelo CNPq e conduzido por dois grupos de pesquisa de universidades públicas cearenses – Universidade Estadual do Ceará (UECE) e da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). A pesquisa está sendo desenvolvida a partir de dois estudos articulados, quais sejam: *Políticas Municipais de Educação e Gestão Escolar e Indicadores Educacionais e a Integração Universidade e Comunidade* e tem como objetivo geral realizar levantamento de indicadores educacionais de 15 municípios do Maciço de Baturité - Ceará, visando conhecer as condições de

funcionamento das redes públicas e elaborar propostas de intervenção para sua melhoria.

A pesquisa adota o modelo misto de pesquisa (*mixed model research*), que permite integrar procedimentos quantitativos e qualitativos dentro e ao longo dos estágios da investigação (JOHNSON; CHRISTENSEN, 2003), considerando que “uma abordagem proporciona hipóteses e ideias para realizar a análise com a outra” (FLICK, 2009, p. 121).

Distintas técnicas de coleta e análise de dados foram empregadas para dar conta dos objetivos explicitados ou deles decorrentes, sendo os métodos qualitativos e quantitativos utilizados simultaneamente. Esta opção metodológica decorre do objeto a ser pesquisado, cujo entendimento é facilitado por aproximações distintas. A complexidade do estudo de políticas públicas, considerando as dimensões multifacetárias dos diversos atores envolvidos – nacionais, estaduais e locais – demanda procedimentos metodológicos distintos, porém focalizados nas questões hipotéticas levantadas.

O planejamento da pesquisa foi organizado em fases, sendo o método quantitativo utilizado no primeiro momento, e que veio a dar pistas para realização da pesquisa qualitativa, inclusive na elaboração dos instrumentos a serem aplicados em campo. Os resultados preliminares mostram que enquanto a pesquisa quantitativa se debruçou sobre uma análise mais acurada da estrutura social, a análise dos dados da pesquisa qualitativa revela a perspectiva dos atores envolvidos diretamente com a gestão educacional e escolar nos municípios.

O estudo da educação em 15 municípios requereu um olhar quantitativo e o próprio recurso à análise de indicadores demanda uma estratégia de tal natureza. Nesta perspectiva, se recorreu à análise de distintas bases de dados, nelas buscando informações pertinentes ao desenvolvimento da investigação. Para situar a região em relação ao contexto mais geral do país e do Ceará, foram utilizados e analisados indicadores do IBGE, Censo Escolar, INEP e DATASUS, STN, TCM/CE, MDS, etc. Informações complementares relativas ao Estado do Ceará foram buscadas no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

1. Principais características socioeconômicas da Região

O Maciço do Baturité é uma das oito macrorregiões administrativas do Ceará, contando com 13 municípios¹, que ao todo respondem por 4.820 km², o que representa 3,29% da área territorial do estado. De clima ameno, acolhedor, com sua sede na cidade de Baturité, a 79 quilômetros da capital, a macrorregião apresenta uma economia concentrada no setor de serviços (70,86%), com a indústria respondendo por 11,93% e a agropecuária com 17,2%, sendo esta última focalizada em atividades de subsistência (IPECE, 2012). Com uma população de 274.634 habitantes, a taxa de urbanização da região é 51,9%, inferior às taxas de urbanização do Ceará (75,1%) e Brasil (84,4%).

Nos municípios da região ainda persistem significativos percentuais de população rural, se comparados com os dados do Ceará (24,9%) e Brasil (15,6%). Dos 15 municípios, oito deles apresentam percentual de população rural superior a 50%. Apenas dois encontram-se na faixa de ruralidade do estado – Baturité e Guaiúba, sendo a média geral da região de 48,1%, o dobro da média do Ceará e três vezes a média do Brasil (PNUD, 2013).

Os percentuais de pessoas ocupadas nos setores de indústria de transformação, de construção e comércio são, na maioria dos municípios, inferiores as médias do Ceará e Brasil, o que evidencia a forte dependência da economia do setor agropecuário e do de serviços. Considerando a situação econômica da região, estudos mostram que as maiores fontes de receitas se concentram nas transferências de rendas e no desenvolvimento de atividades dos dois setores citados. A fonte de emprego mais substantiva dos municípios é o setor de serviços, mais especificamente, os serviços demandados pelo poder público municipal que, via de regra, é o maior empregador de cada município e da Região como um todo.

Estes dados atestam a situação de pobreza da Região e a forte dependência de recursos estatais (arrecadados e transferidos pelo estado e a União). Essa dependência já foi identificada em décadas anteriores (CEARÁ, 2001) e se mantêm em toda região, assim como a incapacidade de reversão deste quadro por meio de políticas estaduais com foco no desenvolvimento regional. Alguns desses dados merecem destaque, entre eles:

- a) Enquanto a renda *per capita* do estado do Ceará em 2010 corresponde a 58% da brasileira (R\$ 460,63 x R\$ 793,87), nos municípios do Maciço, as médias não ultrapassam 40% da média do país (PNUD, 2013).
- b) No que tange a taxa de mortalidade infantil, todos os municípios da região apresentam indicadores maiores que as médias do estado e do país em 2010, ou seja, nessa região morrem mais crianças a cada mil nascidas vivas do que no Ceará (19,3) e no Brasil (16,7).
- c) Quando falamos de percentual de crianças extremamente pobres, se observa que em todos os municípios os valores são superiores a média do Brasil (11,47%), sendo que em 9 municípios, os valores chegam ao triplo do valor do país, em 2010.
- d) Outra variável importante diz respeito ao percentual de crianças em domicílios em que ninguém possui ensino fundamental completo, em 2010. Apenas o município de Acarape (28,9%) apresenta um valor menor do que o Brasil (30,39%) e Ceará (33,99%), e Guaramiranga (33,57%) e Pacoti (33,49%) menor que o Ceará. Os demais municípios possuem valores superiores ao Brasil e Ceará com Caridade chegando a 50% dos domicílios nessa situação. Essa informação é de grande relevância para o estudo da política educacional, uma vez que é sabido por estudos e pesquisas realizados, que a escolaridade dos pais tem forte impacto sobre a vida escolar dos filhos.
- e) A taxa de escolarização do ensino fundamental revela que oito municípios possuem valores menores que a do estado do Ceará (96,9%) em 2010, sendo que Palmácia e Guaiuba possuem 8,32% e 5,81% respectivamente de crianças nessa faixa etária fora da escola. Os dados são preocupantes, pois apontam que um número representativo de crianças na faixa de 6 a 14 anos encontra-se sem acesso à escola. Esse fato poderia estar relacionado com a taxa de urbanização da população? Ou com as condições de pobreza?

Os dados apresentados mostram que, economicamente, a Macrorregião vive uma situação de estagnação, em virtude de sua baixa capacidade de gerar riqueza, o que faz com que ela dependa, quase que exclusivamente de transferências financeiras da União e do estado. A capacidade de criar empregos para sua população é muito reduzida, em virtude de sua matriz econômica, que embora possuindo ramificações nos setores

primário (agropecuária) e secundário (indústria), são incipientes do ponto de vista de geração de riqueza.

Além dos recursos financeiros que são aportados, via poder público, nos últimos anos a Região tem recebido uma quantidade expressiva de recursos advindos dos programas compensatórios que vem se mostrando fundamentais para a economia local. O caso mais emblemático diz respeito ao Programa Bolsa Família (PBF), em que a média é de 80,9% da população beneficiada, correspondendo a 222.262 habitantes que são cadastrados (maio de 2013), superior a do estado do Ceará, que é de 62,1% tomando como referência a população de 2010.

Tendo como referência a matrícula de 2012 e as informações do PBF em maio de 2013, a média de crianças de 6 a 15 anos beneficiárias do PBF no Maciço do Baturité e matriculadas no ensino fundamental é 84,6%, portanto 9,9% maior que a média do estado (76,2%), Três municípios, - Mulungu, Capistrano e Guaiuba -, apresentam percentuais maiores que 90% (94,6%, 93,7% e 91,7%, respectivamente). Esses dados confirmam mais uma vez a situação de vulnerabilidade social da população da Região, uma vez que os beneficiários são aqueles que apresentam renda familiar per capita inferior a R\$ 70,00 mensais.

Importante destacar que no estado do Ceará, segundo dados do IPEA (2012) o número de alunos beneficiados com o PBF ultrapassa mais de um milhão de crianças e jovens, encontrando-se no 5º lugar em quantidade de atendidos, só perdendo para Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo e Bahia. Em termos relativos, a quantidade de beneficiários do PBF nesses estados corresponde a 12,7%, 12,7%, 5,9%, 2,9% e 12,5%, respectivamente da população total de 2010.

Vale ressaltar que no período 2002 – 2011 houve declínio no número de matrículas em todos os municípios do Maciço, totalizando redução média de 34% para a região. Pode-se entender este fenômeno pela via do comportamento da estrutura etária no Brasil nos últimos dez anos (VIDAL, COSTA E VIEIRA, 2007), mas também como indício de que existem crianças na faixa etária obrigatória fora da escola, como mostram os dados apresentados e em hipótese já levantada quando abordamos a taxa de escolarização e o atendimento do Programa Bolsa Família.

O advento do Fundeb em 2007 provocou aumento nas receitas dos municípios, com crescimento progressivo e significativo, em média de 188% no período 2006 -

2011. A intensa variação positiva nos gastos por aluno, observada nos anos recentes, portanto, deve-se não só à redução do número de estudantes, mas também ao aumento real das receitas.

2. A criação do Ideb e o desafio de atingir metas

Ao longo da pesquisa foram realizados três estudos tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): (i) o primeiro diz respeito ao comportamento do Ideb das séries iniciais e finais dos 15 municípios no período 2005 – 2011, portanto abrange as redes municipais como um todo; (ii) o segundo se refere ao estudo do Ideb nas séries iniciais na amostra das 30 escolas selecionadas nos 15 municípios para o estudo qualitativo no mesmo período e, finalmente, e (iii) o terceiro analisa o comportamento deste índice nas quatorze escolas que possuem Ideb nas séries iniciais e finais no período 2005 – 2011 no conjunto de municípios.

2.1. O Ideb nas séries iniciais e finais nos 15 municípios

Dados sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para o período 2005 – 2011 são apresentados na Tabela 1 e mostram avanços importantes. Vale lembrar que o Ideb é composto por três indicadores: (i) taxa de aprovação média nas séries/anos que compõem a etapa de ensino, expressos no Indicador de Rendimento (IR); (ii) resultados de desempenho de aprendizagem em Língua Portuguesa; (iii) resultados de desempenho de aprendizagem em Matemática (os dois últimos obtidos mediante a aplicação da Prova Brasil²).

Tabela 1 – Ideb séries iniciais do EF, Indicador de Rendimento e Evolução no Maciço de Baturité: 2005 – 2011

Município	IR 2005	IR 2007	IR 2009	IR 2011	Evolução IR 2005-2011	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Evolução Ideb 2005-2011
Acarape	0,62	0,75	0,81	0,88	41,2%	2,6	3,0	3,1	4,1	57,7%
Aracoiaba	0,78	0,90	0,91	0,92	17,7%	2,7	3,3	3,6	3,9	44,4%
Aratuba	0,92	0,94	0,90	0,94	2,8%	3,2	4,1	3,9	5,1	59,4%
Barreira	0,76	0,80	0,84	0,90	19,2%	2,6	3,2	3,5	4,6	76,9%
Baturité	0,67	0,73	0,79	0,84	23,8%	2,5	3,0	3,5	4,3	72,0%
Capistrano	0,90	0,88	0,93	0,93	3,3%	3,3	3,2	3,4	4,0	21,2%
Caridade	0,73	0,69	0,77	0,91	24,6%	3,0	3,0	3,6	4,7	56,7%

Guaiuba	0,84	0,79	0,88	0,91	9,1%	2,8	2,7	3,8	4,3	53,6%
Guaramiranga ³	-	0,88	0,93	0,92	4,1%	-	3,6	4,5	4,6	28,0%
Itapiúna	0,83	0,85	0,87	0,91	10,0%	3,0	3,3	3,6	3,9	30,0%
Mulungu	0,67	0,83	0,89	0,92	38,6%	2,5	3,1	3,8	4,5	80,0%
Ocara	0,72	0,73	0,87	0,92	28,1%	2,8	2,7	3,6	4,6	64,3%
Pacoti ⁴	0,73	0,87	0,90	0,94	29,5%	3,1	3,5	3,7	-	19,4%
Palmacia	0,88	0,85	0,92	0,94	6,3%	3,3	3,1	3,4	4,3	30,3%
Redenção	0,76	0,83	0,92	0,98	29,0%	3,2	3,3	4,3	4,7	46,9%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Os dados apontam que a taxa de aprovação cresceu em todos os municípios no período 2005 – 2011, sendo que em sete, o indicador apresentou crescimento acima de 20%. Vale destacar que nenhum dos municípios atingiu taxa de aprovação de 100%, revelando que seu Ideb nas séries iniciais ainda pode melhorar em relação a este indicador, com destaque para Acarape e Baturité, cujos valores estão abaixo de 90%. Todos os quinze municípios apresentaram crescimento no Ideb superior a evolução do indicador de rendimento, o que denota melhoria no desempenho da Prova Brasil em uma ou nas duas disciplinas. É o que se analisará a seguir.

A análise do Ideb no período 2005 - 2011 quanto à proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática a partir dos dados da Tabela 2, indica que, em geral, houve maior crescimento de desempenho em Língua Portuguesa. O município que apresentou menor crescimento nas duas disciplinas foi Acarape e o que apresentou maior crescimento em ambas foi Aratuba.

O maior crescimento em Língua Portuguesa pode estar associado ao Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), uma iniciativa desenvolvida pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará, no escopo do regime de colaboração com os municípios. O programa teve início em 2007, e, portanto, as crianças que participaram da Prova Brasil em 2011, são beneficiárias dessa iniciativa desde o início de sua escolaridade fundamental.

Tabela 2 – Evolução do Ideb séries iniciais do EF e de desempenho por disciplina na Prova Brasil no Maciço de Baturité, 2005 – 2011

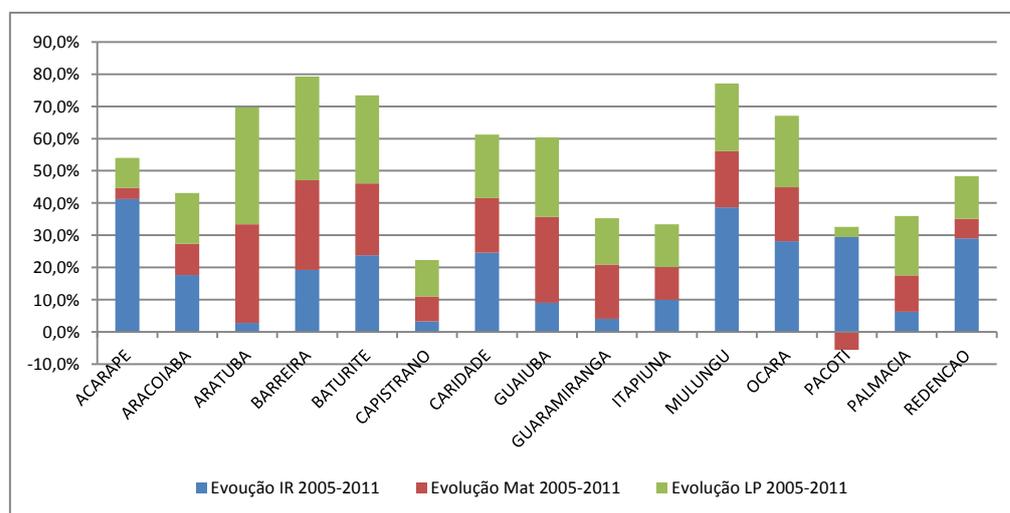
Município	Evolução IDEB 2005-2011	Evolução Matemática 2005-2011	Evolução Língua Portuguesa 2005-2011
Acarape	57,7%	3,4%	9,3%
Aracoiaba	44,4%	9,7%	15,8%
Aratuba	59,4%	30,7%	36,2%
Barreira	76,9%	27,9%	32,1%
Baturité	72,0%	22,3%	27,3%

Capistrano	21,2%	7,7%	11,3%
Caridade	56,7%	17,0%	19,6%
Guaiuba	53,6%	26,6%	24,7%
Guaramiranga	27,8%	16,9%	14,3%
Itapiúna	30,0%	10,1%	13,2%
Mulungu	80,0%	17,5%	21,0%
Ocara	64,3%	16,8%	22,2%
Pacoti	19,4%	-5,5%	3,2%
Palmácia	30,3%	11,2%	18,4%
Redenção	46,9%	6,0%	13,3%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Este conjunto de dados permite refletir sobre quais condições contribuem para o sucesso da aprendizagem nos municípios do Maciço. Embora, no geral, os indicadores de rendimento analisados apontem avanços significativos, é fato que os resultados ainda são bastante tímidos se comparados aos obtidos em outras regiões do estado e, também, se considerado o aumento no volume de investimentos realizados no mesmo período. O Gráfico 1 permite visualizar o comportamento da evolução dos três indicadores e a contribuição de cada um deles para a melhoria do Ideb.

Gráfico 1 – Evolução dos indicadores de rendimento e desempenho na Prova Brasil – séries iniciais do EF 2005 - 2011



É perceptível que em alguns municípios – Acarape, Mulungu, Pacoti e Redenção – a maior contribuição para a melhoria proveio da evolução da taxa de aprovação. Em

outros municípios foi a composição das evoluções de desempenho nas disciplinas da Prova Brasil, a maior responsável pela melhoria do Ideb.

As Tabelas 3 e 4 procuram realizar a mesma análise para as séries finais do ensino fundamental.

Tabela 3 – Indicador de Rendimento, Ideb séries finais do EF e evolução no Maciço de Baturité: 2005 – 2011

Município	IR 2005	IR 2009	IR 2009	IR 2011	Evolução IR 2005-2011	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Evolução Ideb 2005-2011
Acarape	0,67	0,79	0,85	0,75	13,2%	2,6	3,3	3,5	2,9	11,5%
Aracoiaba	0,75	0,89	0,87	0,87	15,8%	2,6	3,1	3,3	3,2	23,1%
Aratuba	0,75	0,86	0,86	0,91	20,9%	3,3	3,9	4,0	4,8	45,5%
Barreira	0,70	0,78	0,84	0,84	20,1%	2,7	3,2	3,7	3,8	40,7%
Baturité	0,62	0,78	0,69	0,80	28,2%	2,7	3,3	3,1	3,9	44,4%
Capistrano	0,77	0,84	0,86	0,87	12,6%	2,9	3,0	3,5	3,3	13,8%
Caridade	0,71	0,81	0,83	0,84	18,5%	2,6	3,2	3,8	3,9	50,0%
Guaiúba	0,71	0,77	0,77	0,85	19,7%	2,6	2,8	2,9	3,3	26,9%
Guaramiranga ⁵	-	0,79	0,90	0,83	5,2%	-	3,6	4,3	4,2	16,7%
Itapiúna	0,78	0,76	0,80	0,87	12,1%	2,8	2,8	3,3	3,5	25,0%
Mulungu	0,64	0,71	0,84	0,85	33,2%	2,5	2,9	3,7	3,7	48,0%
Ocara	0,72	0,83	0,86	0,85	18,5%	2,9	3,0	3,9	4,0	37,9%
Pacoti ⁶	-	0,87	0,87	0,87	-0,9%	-	3,9	4,1	4,0	2,6%
Palmácia	0,77	0,73	0,87	0,85	10,2%	2,7	2,8	3,6	3,7	37,0%
Redenção	0,75	0,86	0,93	0,97	29,9%	3,0	3,5	4,2	4,3	43,3%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Os dados da Tabela 3 mostram que houve significativo crescimento nos indicadores de rendimento dos municípios, sendo o maior deles em Mulungu (33,2%) e o menor em Pacoti (-0,9%). Em 2011 se registra apenas dois municípios com taxa de aprovação acima de 90%, o que indica que as taxas de reprovação e abandono juntas, somam ainda, mais de 10% e que o Ideb desta etapa do ensino fundamental ainda tem potencial de crescimento em razão deste indicador.

Há que se considerar também a linha de base de 2005, quando nenhum dos quinze municípios atingia 80% de aprovação. Essa mesma tabela permite observar que os percentuais de evolução do Ideb em todos os municípios, no período 2005 – 2011 foram maiores que os crescimentos das taxas de aprovação, o que nos leva a investigar em que medida tais crescimentos estão associados à melhoria no desempenho da Prova Brasil. É o que analisaremos na Tabela 4.

Tabela 4 – Evolução do Ideb séries finais do EF e desempenho por disciplina na Prova Brasil no Maciço de Baturité, 2005 – 2011

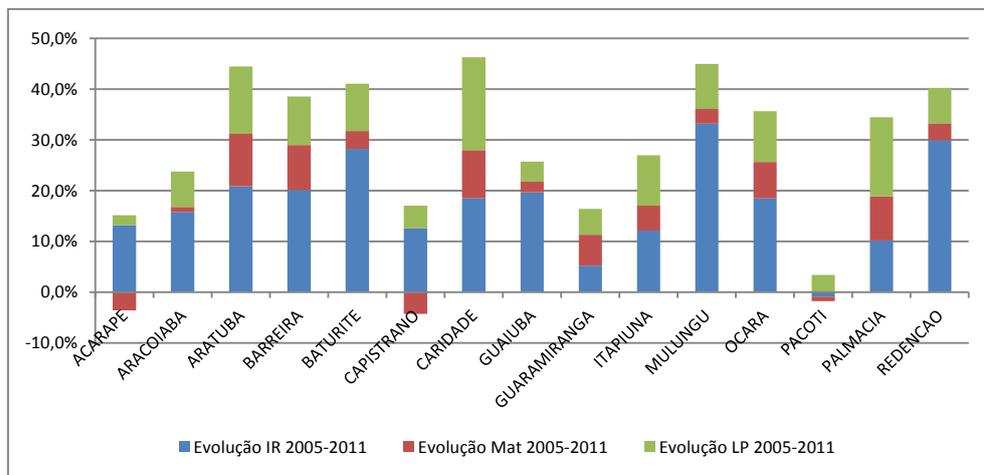
Nome do Município	Evolução Ideb 2005-2011	Evolução Matemática 2005-2011	Evolução Língua Portuguesa 2005-2011
Acarape	11,5%	-3,6%	2,0%
Aracoiaba	23,1%	1,0%	7,0%
Aratuba	45,5%	10,3%	13,3%
Barreira	40,7%	8,9%	9,6%
Baturité	44,4%	3,6%	9,3%
Capistrano	13,8%	-4,3%	4,4%
Caridade	50,0%	9,5%	18,3%
Guaiúba	26,9%	2,0%	4,0%
Guaramiranga	16,7%	6,1%	5,1%
Itapiúna	25,0%	4,9%	9,9%
Mulungu	48,0%	2,9%	8,9%
Ocara	37,9%	7,1%	10,0%
Pacoti	2,6%	-0,9%	3,4%
Palmácia	37,0%	8,7%	15,6%
Redenção	43,3%	3,3%	7,0%

Fonte: Elaboração dos autores com suporte em dados disponíveis no sítio do INEP

Os dados mostram que em Matemática, três municípios tiveram decréscimo no desempenho – Acarape, Capistrano e Pacoti, e os demais apresentam um crescimento de, no máximo, 10,3%. A disciplina Língua Portuguesa, por sua vez, apresentou crescimento de desempenho mais significativo, da ordem de 2,0% a 18,3%. No entanto, quando comparados com os dados da Tabela 1, fica evidente que o esforço da gestão educacional municipal de melhoria dos indicadores que compõem o Ideb está concentrado nas séries iniciais.

O gráfico 2 permite visualizar a contribuição da evolução de cada um dos indicadores que compõem o Ideb das séries finais do ensino fundamental por município.

Gráfico 2 – Evolução dos indicadores de rendimento e desempenho na Prova Brasil – séries finais do EF 2005 – 2011



Em estudo sobre o assunto, Duarte (2013) constatou que a pobreza tem um impacto negativo sobre o Ideb e mais que isso, “o imenso quantitativo de pobres nas escolas públicas do Brasil, que não são considerados nem por essas instituições nem pelas políticas educacionais” (p. 357). Enquanto a média nacional de beneficiários do PBF nas redes municipais é de 55%, na região do Maciço, essa média é de 84,6%. As séries finais do ensino fundamental apresentam uma situação mais reveladora quanto à contribuição das taxas de aprovação na melhoria dos resultados do Ideb no período 2005 - 2011. Em todos os municípios, a evolução do indicador de rendimento foi determinante para a melhoria do Ideb, que mesmo assim não chegou aos patamares do que aconteceu com as séries iniciais.

As reflexões levantadas apresentam a perspectiva do sistema educacional, ou seja, procuram desvendar o contexto da gestão municipal, observando o conjunto de escolas, de forma agregada. Contudo, os resultados obtidos por cada sistema de ensino, provêm de cada uma das unidades escolares, locais onde se forja a realidade educacional e são produzidos seus indicadores, como veremos adiante.

2.2. Ideb nas séries iniciais nas 30 escolas selecionadas nos 15 municípios

O trabalho de campo realizado junto às redes municipais envolveu entrevistas com 15 (quinze) secretário(a)s de educação, diretores e coordenadores de 30 (trinta) escolas, focalizando aspectos históricos e contextuais, demanda, perspectivas e projetos

educacionais, avaliação de larga escala (Prova Brasil, Spaece), práticas de ensino e aprendizagem, recursos humanos, pedagógicos e financeiros, entre outros.

A seleção da amostra dos estabelecimentos foi feita com base em dados do Ideb 2009 optando-se por incluir, em cada município, as unidades com maiores e menores resultados⁷, como mostra a Tabela 5. Para as situações de inexistência de Ideb para uma segunda escola, o que inviabilizaria a coerência interna da amostra, estabeleceu-se como critério de escolha o fator “maior vulnerabilidade social” da segunda escola, assim definido pela maior taxa de abandono.

Procurou-se analisar as respostas dos secretários municipais, dos diretores escolares e dos coordenadores pedagógicos das escolas selecionadas. Alguns extratos de depoimentos coletados são incorporados a esta reflexão.

A visão dos secretários municipais de educação acerca do Ideb é unanimemente favorável a sua criação, como podemos ver:

elas [avaliações] tem dado para nós o caminho exato de onde a gente quer chegar, e a gente vive em função disso mesmo porque é nossa obrigação fazer o menino aprender e essas avaliações têm demonstrado quais são as escolas que precisam melhorar, onde é que a secretaria de educação precisa chegar junto, então só tenho a louvas essas iniciativas (Guaramiranga - Secretária)

eu considero como positivo, porque **se não fosse isso nós não teríamos nem um norte, nenhuma referência**, o que é que a gente tava fazendo mesmo, não conseguiria nem perceber, eu acho até que motiva, essa avaliação externa ela motiva **até os professores, vou ter um olhar até porque também estou sendo avaliado indiretamente** (Aracoiaba – Secretária)

... [A Prova Brasil] são norteadores pra mim, é através desses resultados que a gente sabe se esta agindo certo. **Eles são termômetros do nosso trabalho**, porque é a partir dessas orientações que a gente traça ações (Ocara – Secretária)

Você tem que ter um foco no Ideb, porque o foco do Ideb é a aprendizagem.
... **O Ideb permitiu para a gente estar vendo essa importância da correção de fluxo** (Redenção - Secretária)

Uma preocupação dominante nos diversos depoimentos se refere à questão da visualização de um problema claro e concreto – a aprendizagem - sobre o qual está sendo lançado luz e para o qual a Secretaria Municipal de Educação precisa elaborar uma resposta imediata. Na visão do(a)s secretário(a)s, *o caminho, o norte, a referência, o termômetro*, só se tornam visíveis com a criação do Ideb.

Nesse sentido, a gestão municipal passa a ser instrumentalizada com um indicador, que embora a literatura venha revelando sérias limitações acerca da sua construção (OLIVEIRA, 2007, p. 33), está sendo adotado pelas redes municipais como pleno de significados, com “valor social e político” de grande relevância para o município, como veremos nos depoimentos dos diretores.

O(a)s diretores(a)s escolares constituem um universo maior e mais heterogêneo, especialmente se considerarmos que foram entrevistados aqueles cujas escolas estão situadas nos extremos do espectro do Ideb nos municípios. Quando indagado(a)s sobre as mesmas questões, embora predomine uma ampla aceitação, é possível perceber algumas vozes discordantes.

... **o Ideb tem que dar resultado**, por que se não der... (Capistrano Alto Ideb)

A gente se sente pressionado a dar um resultado, aí a gente é cobrado e cobra os professores. Eu sinto isso como se fosse uma pressão (Capistrano Baixo Ideb)

O Ideb para a gente no início ficou uma coisa assim **ou vocês alcançam aquele nível ou tchau salário, vai acabar tudo e tal sabe?** (Guaramiranga - Rodrigo Argolo)

Você tem que está **em função do resultado, se você não alcançar você sabe que não foi uma coisa boa, dentro da função que você estar.....** Você pode ter mil ações dentro da escola, mas se não alcançou o Ideb, ninguém vê..... porque hoje você trabalha não para alfabetizar, você trabalha pra numero (Ocara- Baixo Ideb)

é a bússola da educação no país. (Pacoti- Baixo Ideb)

fomos chamados pela Secretaria de Educação e foi assim uma cobrança daquelas mesmo, um puxão de orelha assim... (Redenção - Baixo Ideb)

Os depoimentos apresentam um denominador comum que consiste na percepção relacionada à *cobrança por resultados, a associação entre resultados e salários, a pressão por uma gestão mais eficiente e eficaz*. A leitura subjacente às falas do(a)s diretores(a)s mostra, por um lado, que o seu trabalho na unidade escolar está sendo observado pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e, por outro lado, que eles se sentem cobrados, tendo o Ideb como balizador desta cobrança.

O depoimento do(a) diretor(a) quando afirma que “*Você pode ter mil ações dentro da escola, mas se não alcançou o Ideb, ninguém vê*” explicita mais uma vez o caráter instrumental que este indicador vem adquirindo nas políticas públicas municipais, assim como seu “valor social e político”.

O(a)s coordenadores(a)s pedagógico(a)s, por sua vez, têm uma percepção mais operacional acerca do Ideb, como podemos constatar nos depoimentos a seguir.

ele também traz uma auto estima muito grande, porque a gente fica feliz em saber que a nossa escola ela é muito procurada.... É um reconhecimento do trabalho e o Ideb mostra muito isso, é o retrato da aprendizagem da escola. (Barreira - Alto Ideb)

porque é através de **seguirmos os descritores que vai atingir o Ideb** cada um vai de acordo com o seu planejamento atender a necessidade que o Ideb está avaliando (Barreira- Baixo Ideb)

o secretário chamou todos os gestores, no primeiro momento a gente saiu até assim constrangido, **fomos realmente cobrados, chamados atenção, mas hoje a gente vê realmente era preciso, precisava dessa chamada dos gestores**, de está acompanhando melhor, precisava desse momento de dizer assim “você é responsável, você tem que está na lá, está na ponta e trabalhar”, o ponta pé inicial para a gente trabalhar (Itapiuna - Alto Ideb)

Pressionados pela cobrança acerca do desempenho dos alunos, o(a)s coordenadores(a)s transferem essa cobrança para o(a)s professores(a)s como podemos ver na fala “*a gente trabalha mais, é mais cobrança que vem, mas na realidade é melhor, porque você tem aquele acompanhamento ao ‘pé da letra’ com tudo. São algumas cobranças que vêm de lá pra cá que são boas... Vem de cima, porque a secretaria cobra da gente, a gente cobra dos professores e os professores cobram dos alunos* (Capistrano - Baixo Ideb)”.

Outro aspecto que chama a atenção é a percepção que o(a)s coordenadore(a)s têm acerca da relação entre recursos financeiros e resultados do Ideb como os depoimentos a seguir:

a estratégia é muito boa, se algumas externas **o resultado mexe direto no financeiro do município, então mexeu no meu bolso eu já tenho que cuidar, e mudar**, não tem como não mudar o pensamento pedagógico e as ações (Guaramiranga - Julio Holanda).

aquelas informações que agente tem né, **todos os recursos que vão chegar ao nosso município, ele vai depender de como está esse andamento**, de como é que está o seu município, então lógico que preocupa a gente, então a gente tem que desenvolver várias ações para a gente poder ter uma escola, um município, um estado onde cuide pela educação (Palmácia - Alto Ideb).

O fato do(a)s coordenadore(a)s pedagógico(a)s se mostrarem preocupado(a)s com essa relação entre recursos financeiros e resultados de aprendizagem pode ser associado à política de *accountability* que vem gradativamente de instalando nas redes públicas brasileiras.

A sequência de depoimentos mostra o quão rapidamente e de forma uniforme se propagou a ideia de que o Ideb é a referência da educação municipal e escolar. Revela também, o quanto o indicador é assimilado e trabalhado sem nenhuma criticidade quanto ao seu significado para a qualidade da educação, conforme alertam Oliveira (2007) e Duarte (2013). Ou seja, os atores diretamente envolvidos no processo educativo desde o órgão central (SME) até o(a) coordenador(a) pedagógico(a) não apresentam indícios de criticidade quanto à elaboração deste índice, muito menos reconhecem que ele não abarca os múltiplos e complexos atributos associados ao conceito de qualidade.

Ribeiro e Pimenta (2011) já tinham constatado essa falta de criticidade sobre o conceito de qualidade ao afirmarem que os gestores municipais “colocam o desempenho dos alunos e sua permanência na escola, na idade certa, como componentes relevantes” e que ao pensarem dessa forma “validam as avaliações externas e indicadores” (p. 14) sem questioná-los.

2.3. Ideb nas séries iniciais e finais em 14 escolas no período 2005 – 2011

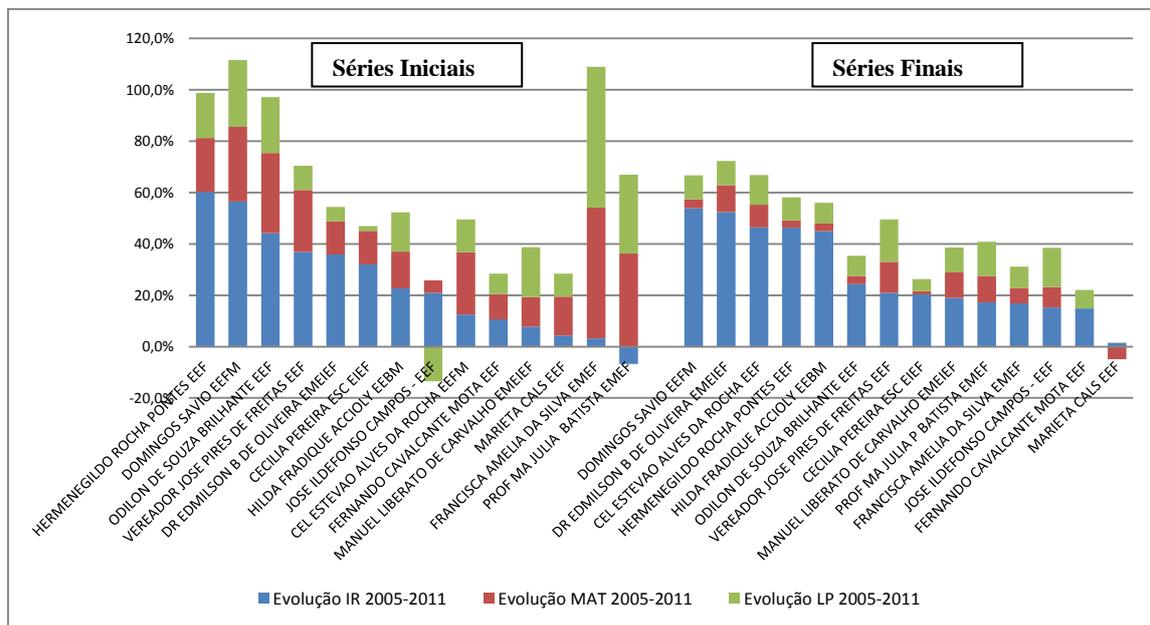
Para realizar o terceiro estudo sobre o Ideb nos municípios da região do Maciço do Baturité, procurou-se selecionar escolas que oferecessem ensino fundamental completo e que tivessem participado da primeira (2005) e da última (2011) edição da Prova Brasil nas duas etapas do ensino fundamental. Após análise das séries históricas do Ideb nas escolas, chegou-se a 14 unidades escolares como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Relação de escolas com ensino fundamental completo e Ideb 2005 e 2011

Cidade	Nome da escola
Aratuba	Professora Maria Julia Pereira Batista EMEF
Barreira	Francisca Amélia da Silva EMEF
Barreira	Manuel Liberato de Carvalho EMEIEF
Baturité	Coronel Estevão Alves da Rocha EEFM
Baturité	Domingos Savio EEFM
Capistrano	Fernando Cavalcante Mota EEF
Capistrano	Marieta Cals EEF
Guaiuba	Hilda Fradique Accioly EEBM
Mulungu	Hermenegildo Rocha Pontes EEF
Ocara	Odilon de Souza Brilhante EEF
Ocara	Vereador Jose Pires de Freitas EEF
Palmacia	Jose Ildefonso Campos EEF
Redenção	Cecilia Pereira EIEF
Redenção	Dr Edmilson Barros de Oliveira EMEIEF

Os dados mostram que essas escolas estão localizadas em nove municípios e que três delas encontram-se na amostra das 30 escolas selecionadas para a pesquisa qualitativa. O próximo passo foi observar a evolução dos indicadores de rendimento e de desempenho na Prova Brasil nas séries iniciais e finais no período 2005 – 2011 como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução dos indicadores de rendimento e desempenho na Prova Brasil – séries iniciais e finais do EF 2005 – 2011 por escola



Os dados mostram que nas séries iniciais, oito das 14 escolas apresentam evolução no indicador de rendimento maior que os obtidos pelo estado (13,8%). Revelam também que em seis escolas os resultados da soma das evoluções dos desempenhos nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática são menores que a evolução do indicador de rendimento, revelando assim que o crescimento do Ideb nessas escolas tem seu maior tributo decorrente da melhoria nas taxas de aprovação.

Nas séries finais, doze das 14 escolas apresentam evolução no indicador de rendimento maior que os obtidos pelo estado (14,9%). Evidencia também que, em apenas quatro escolas, os resultados da soma das evoluções dos desempenhos nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática são maiores que a evolução do indicador de rendimento, mostrando que o principal fator de aumento do Ideb nessas escolas está associado à melhoria nas taxas de aprovação.

Esse estudo aponta para dois indícios que se delineiam no horizonte: o primeiro deles diz respeito ao foco da SME nas séries iniciais do ensino fundamental, atuando de forma intensa e efetiva, expressa em cobranças por resultados e que, de fato, vem acontecendo, como mostram os dados do Ideb.

O segundo se refere à falta de uma visão sistêmica sobre a oferta do ensino fundamental, com duração de 9 anos, mas com duas etapas distintas que exigem da

gestão escolar tratamentos diferenciados. No caso do Ceará, cuja oferta das duas etapas do ensino fundamental encontra-se quase totalmente sob a responsabilidade dos municípios, é preocupante constatar que nesses oito anos de Ideb (2005 – 2011) as escolas não obtiveram êxito em elaborar um modelo de gestão e acompanhamento que atendesse de forma satisfatória o ciclo completo do ensino fundamental.

3. Para concluir

Os três estudos realizados apontam alguns aspectos importantes a se considerar sobre o Ideb no âmbito das redes municipais, com destaque para o fato de (i) ser um indicador que foi facilmente assimilado, embora com limites quanto a sua compreensão; (ii) tem sido adotado como um instrumento para avaliação da gestão no âmbito dos municípios e das escolas; (iii) tem funcionado como um instrumento de pressão junto a diversos atores responsáveis pelo processo educativo; (iv) esta sendo utilizado como sinônimo de indicador de qualidade da educação; (v) há um amplo entendimento de que os recursos financeiros repassados aos municípios estão relacionados ao desempenho no Ideb.

Para o bem ou para o mal, o Ideb vem se estabelecendo como *a bússola da educação no país*, como afirma o diretor de uma escola de Pacoti, no Ceará.

Referências

CEARÁ. **Perfil Básico Regional 2012**. Macrorregião de Baturité. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/categoria4/categoria5/perfil-basico-regional>

CEARÁ. **Maciço de Baturité. Plano de Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: SCLR, 2001.

DUARTE, N. de Souza. O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível. In **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**. Brasília. V. 94, n. 237, p. 343 – 363, mai/ago 2013.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Bookman & Artmed. 2009.

<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>.

JOHNSON, B.; CHRISTENSEN, L. B. **Educational research**: quantitative, qualitative, and mixed approaches. 2 ed. Boston: Allyn & Bacon. 2003.

OLIVIERA, R. P. de. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In O Plano de Desenvolvimento da educação. **Em Questão 4**. São Paulo: Ação Educativa, 2007, p. 32 – 34.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil 2013. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/consulta>. Acesso em 09/09/2013.

RIBEIRO, V. M. e PIMENTA, C. O. Potencialidades e limites do Ideb: analisando o que pensam gestores educacionais de municípios com melhores resultados no estado de São Paulo. 2011. Disponível em www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/images/trabalhos/.... Acesso em 24/11/2013.

VIDAL, E. M; COSTA, L. e VIEIRA, S. L. Ensino Fundamental: fim de um ciclo expansionista? In. **Análise da Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – PNAD 2005**. Brasília: MTE, CGEE. 2007, pp. 119 – 170.

¹ Os municípios de Guaiuba e Caridade não estão localizados na macrorregião referida, mas fazem parte deste trabalho por serem filiados à Associação dos Municípios do Maciço de Baturité (AMAB).

² A Prova Brasil é aplicada a cada biênio para as turmas de 5º e 9º anos do ensino fundamental.

³ O município de Guaramiranga não possui IDEB 2005, assim o percentual de crescimento foi calculado em relação a 2007.

⁴ O município de Pacoti, embora apresente indicador de rendimento em 2011, não participou da Prova Brasil, por isso não possui Ideb 2011.

⁵ O município de Guaramiranga não possui Ideb 2005, assim o percentual de crescimento foi calculado em relação a 2007.

⁶ Idem para o município de Pacoti.

⁷ Optou-se pelo uso da expressão “maior” e “menor” Ideb na expectativa de evitar a oposição entre “melhor” e “pior”.