



3338 - Trabalho Completo - XIV ANPED-CO (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

IDEB: INSTRUMENTO DE MEDIDA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO?

Thais Tolentino Santos Souza - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

Lúcia Maria de Assis - UFG - Universidade Federal de Goiás

A presente comunicação busca apresentar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), seu contexto de criação e as características que o tornam o principal instrumento de informações sobre os sistemas de educação do país, bem como suas possibilidades e limites enquanto medida da qualidade da educação brasileira. Para isso, foi utilizada a revisão bibliográfica sobre o tema. O IDEB é um indicativo sintético destinado a medir a qualidade da educação, e nesse sentido, constatou-se que é insuficiente, pois utiliza apenas dados quantitativos de fluxo escolar e notas de desempenho em avaliações em larga escala, porém, consideramos que seus resultados podem oferecer informações importantes sobre a educação no país.

Palavras-chave: IDEB. Qualidade da Educação. Avaliação externa. Avaliação em larga escala.

## 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E USOS DO IDEB

Esta comunicação apresenta os resultados preliminares de uma pesquisa cujo tema é a constituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), seus usos e suas influências no contexto da educação básica. Neste momento da investigação realizou-se um levantamento bibliográfico que abrange o período de 2007 a 2017, nos sites *SciELO*, Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES/MEC) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), utilizando as palavras-chave: IDEB, avaliação externa e avaliação da educação, buscando identificar estudos que pudessem contribuir com o desenvolvimento da investigação. Neste sentido, discutimos a criação e a utilização do IDEB como instrumento único de informações sobre a situação educacional do país e principalmente, como medida de qualidade da educação. Para isso, apresentamos seus antecedentes históricos, o contexto de sua criação e algumas discussões atuais sobre seus limites e potencialidades.

O IDEB foi criado no ano de 2007, aliando os dados de dois indicativos até então independentes: o fluxo escolar e as notas de desempenho em avaliações externas, com isso, esperava-se as escolas e todos os envolvidos se mobilizassem para que ambos tivessem melhores valores e, conseqüentemente, maior nota no IDEB.

A capacidade dessas avaliações externas de refletir a situação educacional é discutida, entre outros, por Chirinéa e Brandão (2015), Ivo e Hypólito (2017), Freitas (2007), que mostram que esse modelo de avaliação é insuficiente para aferir a qualidade da educação. Já os estudos de Franco, Alves e Bonamino (2007) e Neto (2013) indicam que, apesar dessas limitações, o índice fornece importantes informações sobre a educação no Brasil.

O IDEB se baseia em um modelo de avaliações externas em larga escala que está presente no cenário educacional brasileiro desde a década de 1990, quando se efetivou uma grande reforma no Estado. No âmbito da educação, tal reforma teve forte presença na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), com a divisão de responsabilidades entre os entes federados (descentralização), a educação básica ficou a cargo dos estados e municípios enquanto a União se responsabilizou por formular políticas educacionais, recolher, analisar e disseminar informações e assegurar o processo de avaliação do rendimento escolar. De acordo com Oliveira (2015), a União tem o papel de regular a educação, e para isso, a avaliação se constitui como elemento central, pois por meio dela se "monitora a pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade." (OLIVEIRA, 2015, p. 640). Essa conjuntura possibilitou que o Estado promovesse a descentralização da oferta do ensino e, ao mesmo tempo, assegurasse a regulação e o controle, por meio da utilização de índices e *rankings* com resultados mensuráveis e comparáveis, tomados como sinônimo de qualidade.

Percebemos que o IDEB foi proposto pelo governo federal, para avaliar a qualidade da educação básica, que é de responsabilidade dos estados e municípios, por meio da divulgação dos resultados, o que, por si só, não é uma iniciativa que garanta a melhoria da qualidade. O índice tem objetivo declarado de "medir" a qualidade da educação no Brasil, possibilitando que o Estado promovesse a descentralização da oferta do ensino e ao mesmo tempo assegurasse a regulação e o controle, por meio da utilização de índices e *rankings*, com o emprego de resultados mensuráveis e comparáveis que são tomados como sinônimo de qualidade.

O IDEB é um indicador sintético que se vale de dados do Censo Escolar e de avaliações nacionais padronizadas (SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica, Prova Brasil, ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio) para obter informações a respeito da situação dos sistemas educacionais no país. O SAEB teve início na década de 1990, e é a avaliação mais antiga nesse indicador, mas não foi a primeira experiência nesse sentido no país.

Segundo Gatti (2013) o SAEB recupera alguns antecedentes de avaliações externas no país, considerando que a preocupação com a avaliação educacional surgiu na década de 1960, na busca por critérios mais objetivos para acompanhar e analisar os resultados do desempenho dos estudantes. Já na década de 1970, a autora relata duas iniciativas, uma do Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino-americana (ECIEL), realizado no Brasil e em outros países da América Latina, relacionando rendimento escolar e diferentes características socioeconômicas, a outra foi realizada na cidade do Rio de Janeiro e buscou produzir um instrumento que pudesse ser aplicado a diferentes contextos para verificar o desempenho de alunos das séries iniciais do ensino fundamental.

O primeiro estudo realizado em uma rede de ensino foi na cidade de São Paulo, no início da década de 1980. Segundo Gatti (2013), o objetivo era obter informações sobre a situação educacional para o planejamento de políticas. Ainda nessa década, o MEC, em parceria com a Fundação Carlos Chagas deu início a uma ação de avaliação do desempenho acadêmico de alunos de escolas públicas até o ano de 1991. Essas avaliações mostraram que o rendimento dos alunos estava muito abaixo do esperado, e a autora atribui a esse fato o grande interesse pelos processos avaliativos nessa década.

Na década de 1990, o número de experiências de avaliações padronizadas e em larga escala aumentou consideravelmente, em nível nacional, com a criação do SAEB e em nível estadual (Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Ceará e Brasília). Gatti (2013) relata também que nesse momento o Brasil participou do Programa Internacional de Avaliação de Proficiência Educacional (PISA), que envolveu 27 países. Participaram dessa avaliação alunos de 13 anos (independente da série que cursavam) das cidades de São Paulo e Fortaleza e, novamente, o desempenho foi abaixo do esperado.

Naquele momento, fez-se necessário tratar das altas taxas de repetência e evasão e na baixa proficiência obtida nos exames padronizados, então foi proposta a criação de um índice que combinasse esses dois aspectos e que poderia ser utilizado para detectar escolas ou redes com baixa proficiência bem como monitorar a evolução temporal do desempenho de alunos ou escolas.

De acordo com Franco, Alves e Bonamino (2007), o princípio dessa lógica é que a qualidade da educação depende tanto do aluno aprender quanto passar de ano. A combinação entre fluxo e aprendizagem é expressa, então, na seguinte fórmula:  $IDEB = (1/T) \cdot N$ , onde T representa o a taxa de aprovação e N, a média do desempenho na avaliação nacional. Em um sistema com fluxo escolar perfeito,  $(1/T)$  assume o valor de 1, então o resultado do IDEB equivale à N. Quanto maior o índice de reprovação e evasão, maior será T e menor será  $(1/T)$ , como essa variável será menor que 1, N será penalizado. Ou seja, maior taxa de reprovação e evasão faz com que a média das avaliações externas diminua, conseqüentemente, o resultado do IDEB é mais baixo. Uma das justificativas do desse modelo é tornar claro para as instituições "o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação." (FERNANDES, 2007, p. 8)

O IDEB foi incorporado ao Compromisso Todos Pela Educação (um plano de metas que busca mobilizar diferentes setores da sociedade para melhorar a qualidade da educação, por meio de ações articuladas) tornando-se o principal instrumento de monitoramento das metas, que foram calculadas levando em consideração o tempo e esforço necessários para que sejam alcançadas, as principais são: que em 2021 atinja a nota 6,0 (média de desempenho dos países desenvolvidos) e, a partir daí, evolua a cada ano, com o objetivo de redução da desigualdade educacional, chegando ao valor máximo (9,90) no ano de 2.096 (INEP/MEC).

## 2 LIMITES E POSSIBILIDADES DO IDEB COMO MEDIDA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Dentre os estudos realizados sobre o tema, está o de Freitas (2007), que realiza uma crítica às políticas de avaliação, de responsabilização e privatização do público. Trata-se de um cenário no qual o acesso à escola é tomado como a primeira etapa da qualidade: uma vez que os estudantes tem acesso à escola,

bons resultados dependerão de seus esforços pessoais, para o autor, muitos alunos permanecem na escola por um tempo, porém sua exclusão acontece no interior da escola e ele será eliminado ao final da educação básica e o baixo desempenho individual nas avaliações é disfarçado na proficiência média. O IDEB, para Freitas (2007, p. 974):

... pode transformar-se em um mecanismo de ocultação do ocaso de grande quantidade de alunos procedentes das camadas populares que "habitam" a sala de aula, de forma aparentemente democrática, mas sem que signifique, de fato, acesso a conteúdos e habilidades. Monitora-se o desempenho global do sistema (ou da escola), mas não se todos estão aprendendo realmente.

Percebemos, então, que na própria lógica de utilização do fluxo escolar e resultados de avaliações padronizadas, o IDEB pode camuflar graves problemas de aprendizagem. Na própria justificativa do índice fala-se de uma "taxa de troca", ou seja, se a instituição está disposta a perder na pontuação da avaliação para ter um aumento na taxa de aprovação. O que percebemos com a reflexão de Freitas (2007), é que o esforço necessário para o bom desempenho é maior do que para manter o fluxo escolar.

Nesse mesmo sentido, Chirinéa e Brandão (2015), afirmam que, ao levar em consideração somente indicadores de fluxo e desempenho, o IDEB pode acabar alcançando notas altas somente por não reter os alunos, o que não significa que houve aumento na qualidade, por outro lado, as instituições podem acabar adaptando o ambiente escolar e o currículo às avaliações, com foco apenas no que é avaliado e com o treinamento dos alunos.

Ivo e Hypólito (2017) discutem as repercussões de avaliações em larga escala nos espaços escolares e concluem que os resultados não mostram melhoria na qualidade da educação. Os autores relatam que a educação tem cumprido um importante papel em um processo no qual "o Estado vem determinando, por meio dos princípios das bases da avaliação externa, um modelo de gestão em que as redes de ensino são chamadas a prestar contas, a criar ações e estratégias a fim de melhorar os indicadores" (IVO e HYPOLITO, 2017). Em seu estudo foram investigadas duas escolas públicas municipais do Rio Grande do Sul, uma com baixo índice no IDEB, a outra com o maior índice. Os autores compreenderam que vários aspectos influenciam tais resultados, como o contexto social e econômico dos alunos e das escolas, o envolvimento da comunidade em geral, dos pais e responsáveis, as expectativas que aquele grupo de alunos tem em relação à educação, entre outros. Ao final, eles afirmam que mesmo bons resultados dos índices (incluindo o IDEB) não são uma confirmação da aprendizagem dos alunos, e consequentemente, da qualidade da educação.

Almeida, Dalben e Freitas (2013) afirmam que avaliações em larga escala, tal como as que compõem o IDEB, são importantes na busca da qualidade da educação e questionam seu uso na formulação de políticas públicas, como única fonte de informações sobre a situação das instituições educacionais e da educação como um todo. Para os autores, a média de desempenho dos alunos não é suficiente para mostrar a qualidade (ou a falta dela), é preciso levar outras variáveis em consideração, como o nível socioeconômico, o contexto (social, político, econômico, geográfico, etc.) no qual a escola está inserida e realiza seu trabalho, além disso, eles relatam que diferentes estudos na área da avaliação afirmam que a maior parcela do desempenho do aluno nos testes se deve a variáveis externas à escola. Assim, os autores não se opõem às avaliações externas e índices, mas consideram que seus resultados não podem ser tomados como medidas da eficiência das escolas. Eles acreditam que esse modelo não é apropriado para a "compreensão e melhoria do trabalho desenvolvido nas escolas" (ALMEIDA, DALBEN e FREITAS, 2013, p. 1169).

Para Neto (2013), existem algumas limitações técnicas e políticas no indicador pois classificar as escolas sem levar em consideração seu nível socioeconômico não é justo com as escolas, professores e alunos de regiões mais pobres, uma vez que são necessárias políticas sociais que combatam a pobreza e os seus impactos na aprendizagem dos estudantes.

Esse autor também acredita que o IDEB tem uma característica autoritária do governo federal em relação aos estados e municípios, responsáveis por manter a educação básica. Nesse sentido,

... Apenas testar os alunos e divulgar os resultados não assegura as condições necessárias para melhorar a qualidade da educação. Seria como sugerir que todos os professores, as escolas e os gestores, estavam anteriormente sendo relapsos e que a divulgação dos resultados foi suficiente para mobilizar todos em prol de uma melhor aprendizagem dos alunos. (NETO, 2013, p. 155)

Assim, o governo federal utiliza o IDEB na intenção de obter informações sobre a qualidade da educação no Brasil, mas a divulgação dos resultados cria uma situação de responsabilização dos municípios e estados.

Outra limitação do IDEB identificada por Neto (2013) está relacionada com as possibilidades de se "enganar o sistema": a ausência de alunos no dia dos testes padronizados, de modo que possam ser deixados de fora da avaliação alunos com dificuldades e que teriam um desempenho baixo; o estreitamento curricular, o ensino voltado exclusivamente para o teste.

Porém, apesar de todas estas questões, o autor considera o IDEB importante para "monitorar os avanços educacionais no país" (NETO, 2013, p. 160), e defende que seja utilizado de maneira criteriosa.

Discutindo limites e potencialidades da política educacional no desafio da promoção da qualidade, Franco, Alves e Bonamino (2007) afirmam que a avaliação em larga escala, desde que foi consolidada no Brasil, na década de 1990, pode ter mostrado alguma melhora no desempenho de alunos, porém, o desempenho do aluno mediano de escolas públicas tem sido sempre abaixo do esperado, o que revela que tal iniciativa não é capaz de garantir a qualidade. Porém, esses autores afirmam que "é inegável que os dados da avaliação em larga escala ofereçam oportunidade ainda ímpar para que se investigue empiricamente as consequências de políticas e práticas educacionais." (FRANCO, ALVES E BONAMINO, 2007, p. 1004).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os estudos apresentados, O IDEB tem grandes limitações quando vinculado à ideia de qualidade da educação, já que utiliza apenas duas variáveis objetivas de um processo complexo e com uma dimensão altamente subjetiva, envolvendo alunos, professores, gestores, entre outros. Além disso, como vimos, a fórmula pela qual se calcula esse índice envolve uma "taxa de troca" que penaliza a média do desempenho dos alunos nas avaliações padronizadas quando há alto número de reprovações ou evasão, mas diversos autores discutem que apenas por não reter os alunos, já se tem um meio de compensar um desempenho abaixo do esperado. Por fim, trata-se de uma iniciativa tipicamente neoliberal, que culmina na responsabilização do professor e das instituições educacionais por resultados ruins, sem maiores reflexões sobre as condições em que o ensino se efetiva nas escolas.

Porém, não podemos deixar de considerar que, na busca pela qualidade da educação, as informações oferecidas pelas avaliações externas podem se tornar importantes, desde que outros aspectos do processo ensino-aprendizagem também sejam levados em conta, tais como as condições socioeconômicas e culturais dos estudantes, a infraestrutura física e material das escolas, o perfil do corpo docente quanto à formação inicial e continuada, as condições de trabalho dos profissionais da educação e a valorização da carreira, além da garantia da gestão democrática como princípio da organização do trabalho pedagógico. Neste sentido o monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação é uma ação política fundamental na garantia dos direitos a uma educação de qualidade socialmente referenciada.

### 4 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. C. DALBEN, A. FREITAS, L. C. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013.

BRASIL. *Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996*: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> >. Acesso em: 19/05/2018.

CHIRINEA, A. M. BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, 2015.

FERNANDES, R. MEC/ INEP. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)*. Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/%C3%8Dndice+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+%28IDEB%29/26bf6631-44bf-46b0-9518-4dc3c310888b?version=1.4> > Acesso em 25/05/2018.

FRANCO, C. ALVES, F. BONAMINO, A. A qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28 n. 100 - Especial, p. 989 – 1014, 2007.

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

GATTI, B. A. Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, A. GATTI, B. A. TAVARES,

M. R. (orgs.). *Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013, p. 47-69.

IVO, A. A. HYPÓLITO, A. M. Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista. In: *RBPAE*, v. 33 n. 3, p. 791 – 809, 2017.

MEC/INEP. *IDEB: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas*. Disponível em: < [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_sao\\_as\\_metas/Artigo\\_projeco.es.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projeco.es.pdf)>. Acesso em 25/05/2018.

NETO, J. L. H. IDEB: limitações e usos do indicador. In: BAUER, A. GATTI, B. A. TAVARES, M. R. (orgs.). *Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013, p. 149-161.

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, SP. v. 36, n. 132. p. 625 – 646, 2015.