



Qualidade na educação básica: entre significações, políticas e indicadores

Quality in the basic education: among significations, policies and indicators

Elton Luiz Nardi

Marilda Pasqual Schneider

Universidade do Oeste de Santa Catarina

Resumo

O trabalho trata dos resultados de um estudo sobre o tema da qualidade educacional. Destaca o significado deste tema em documentos exarados pelo MEC, cotejando-o com resultados educacionais alcançados por um conjunto de municípios catarinenses no tocante às suas metas de qualidade. Sublinha o duplo desafio que se impõe aos municípios pesquisados: por um lado, alcance das metas do Ideb; por outro, atenção aos demais referenciais orientadores das ações voltadas à construção da qualidade social, também assinalados nos documentos. Finaliza apontando a necessidade de acompanhamento cuidadoso dos elementos que consubstanciarão a qualidade social almejada, em um contexto de crescente tendência ao uso de informações majoritariamente quantitativas na formulação de políticas e no planejamento educacional.

Palavras-chave: Qualidade. Educação básica. Políticas educacionais.

Abstract

The paper is about the results of a study on the quality of education issue. It highlights the meaning of the term in documents formally drawn up by Ministry of Education (MEC), comparing it with educational outcomes achieved by a set of municipalities of Santa Catarina in terms of their quality goals. It stresses the double challenge that is imposed to the municipalities surveyed: On one hand, the achievement of goals of the Basic Education Index of Development (IDEB); and on the other, the attention to other benchmarks that guide the actions aiming at the building of social quality, also reported in the documents. Finally, it indicates the need for careful monitoring of the elements that would offer support the desired social quality, in a context of increasing tendency to use mostly quantitative information on the formulation of policies and in the educational planning.

Keywords: Quality. Basic education. Educational politics.



Introdução

Na década de 1980, entre as proposições tecidas pela comunidade educacional, mobilizada para a construção de mudanças amplas na sociedade, a melhoria da qualidade na educação figurava como requisito do projeto educacional então defendido. Este projeto, sustentado pelas bandeiras de luta e propostas dos educadores brasileiros, ancorava-se na concepção de educação pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado.

No decurso da década de 1990, a frequente evocação desse requisito justificava-se não somente pela inconclusão da tarefa reclamada pela comunidade educacional desde a década anterior, mas também pela emergência de mudanças educacionais decorrentes do processo de reforma do Estado então operado. Mudanças essas inclinadas a promover uma melhor articulação do processo de formação escolar com as demandas derivadas da reestruturação econômica mundial. Por essa via, a intensificação das políticas de avaliação em larga escala e a criação de indicadores de desempenho de estudantes, escolas e redes passaram a informar opções e prioridades do Estado para assegurar determinado referencial de qualidade.

228

Operadas a reforma do Estado e as mudanças educacionais por ela orientadas, os debates acerca da qualidade na educação não esmoreceram no campo crítico, ainda que sob a onda de uma verdadeira dispersão semântica do conceito, útil à instrumentalização de agendas muito diversas. (SÁ, 2008). Embora esses debates tenham adquirido certo impulso com a mudança no comando do Estado brasileiro, ocorrida no ano de 2003, quando se viu acentuada a tendência social nos projetos anunciados, a sobreposição do discurso da qualidade ao da democratização já se fazia operante. (GENTILI, 1995).

Em um contexto nacional marcado por continuidades e descontinuidades no plano social e educacional (FRIGOTTO, 2011), estudos desenvolvidos por diversos autores, como Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado e Oliveira (2009), Silva (2009), Fonseca (2009), dentre outros, sublinham que, na educação, o discurso da qualidade se encontra amalgamado por mudanças no campo econômico e consubstanciado na compreensão que se tem sobre o que é a educação. Perspectivando abordagem mais abrangente e distinta do que significa o termo no campo econômico, defendem a adoção do termo qualidade social, consubstanciado na visão de educação como prática social e ato político.



Essa abordagem se distancia da visão predominante nos setores produtivos por compreender a “[...] promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e resgate social.” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 211). Afinal, tomar a qualidade a partir da dimensão social implica avaliar as múltiplas determinações que afetam as condições de ensino e de aprendizagem nas escolas e não apenas validar dados numéricos os quais, muitas vezes, se encontram consubstanciados em uma ótica produtiva. De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), a qualidade social deve considerar as dimensões intra e extraescolares que afetam as condições de ensino e aprendizagem.

Não obstante a imprecisão do conceito de qualidade, as políticas educacionais dessa primeira década de século XXI têm concorrido para que o tema da qualidade na educação seja alçado à questão central, urgente e, principalmente, de responsabilidade de toda a sociedade brasileira. Consoante o tom prioritário, tais políticas têm sido fundadas por diversos documentos legais, alguns transformados em resolução, outros no formato de pareceres ou orientações às escolas, às redes, aos sistemas e gestores públicos.

É nesse contexto que o presente estudo se encontra inserido. Desenvolvido com base em resultados da primeira etapa de uma pesquisa mais ampla, cuja proposta consiste em avaliar a potencialidade e o alcance das estratégias e ações deflagradas por redes e escolas públicas municipais de Ensino Fundamental, visando à melhoria da qualidade educacional apontada nos indicadores de desenvolvimento da educação básica,¹ o texto aqui apresentado tem por objetivo central problematizar o tema da qualidade, em função das intrincadas relações entre as significações adjudicadas ao tema pelas políticas educacionais erigidas e os indicadores que respondem, atualmente, por uma determinada concepção de qualidade na educação básica.

Para dar conta desse objetivo, iniciamos pela exploração de alguns pressupostos de qualidade em textos de políticas expedidos pelo governo brasileiro nesta primeira década de novo século. Pelo recurso da análise de conteúdo, são levantadas significações atribuídas ao termo em documentos oficiais destinados à educação básica e exarados pelo Ministério da Educação (MEC), assim como apontadas condições que lhes seriam correspondentes.

Na sequência, atentos à consolidação dos exames externos de avaliação dos estudantes e à crescente tendência ao uso das informações obtidas



para a formulação de políticas e o planejamento educacional, apresentamos e analisamos dados dos indicadores de qualidade no ensino público de um conjunto de municípios da mesorregião oeste do estado de Santa Catarina.

A questão da qualidade nas recentes políticas educacionais

Como lembra Fonseca (2009), o conceito de qualidade educacional interage com os projetos nacionais de desenvolvimento os quais têm como substrato as mudanças na economia mundial. Conquanto a retórica estivesse presente nos discursos desde há muitas décadas, neste primeiro decênio de século ela assume papel destacado em produções acadêmicas e nos textos exarados pelo Ministério da Educação, em um contexto marcado pela intensa produção e regulação de políticas públicas.

Na Constituição Federal de 1988, que toma a educação como vetor para o desenvolvimento humano, são anunciados ordenamentos legais da qualidade. Nos artigos 206 e 211, um dos princípios do ensino versa sobre a “garantia de padrão de qualidade”, para o que é prevista assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios tendo em vista contribuir para o alcance das metas de qualidade (BRASIL, 1988). Também na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o tema ganha destaque no artigo 4º do Título III, no qual é ratificada a necessidade de padrões mínimos de qualidade, entendidos como “[...] a variedade e quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996, p. 27833).

Contudo, observamos que nas políticas públicas para a educação básica são mais evidentes os novos significados em construção. Especialmente a partir de 2007, com a promulgação do Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007, a busca pela melhoria da qualidade torna-se compromisso de todos devendo contar com a participação das famílias e da comunidade.

Consubstanciado no Decreto supra, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pode ser considerado uma das políticas desta década com maior expressão na questão da qualidade educacional. No documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas [...]”,



a melhoria da qualidade da educação, sobretudo a da educação básica pública, é considerada um dos imperativos nacionais. (BRASIL, 2007, p. 11).

Por meio do PDE, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado em avaliações bienais. O Índice, que iniciou sua série histórica em 2005, resulta do produto entre o desempenho dos alunos na Prova Brasil (N), compreendendo a média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática expressa por um indicador entre 0 e 10, e o rendimento escolar (P), baseado na taxa de aprovação dos alunos na etapa de ensino, taxa essa aferida por intermédio do Censo Escolar e expressa por valores entre 0 e 1.

O indicador de rendimento escolar é o inverso do tempo médio em anos que os alunos de uma escola, rede de ensino, município, estado ou mesmo do país levam para completar uma série,² o que pode ser traduzido na seguinte equação: IDEB = N. (1/T).

Deste modo, se o fluxo escolar for regular, ou seja, se o tempo médio de conclusão de cada série for de um ano, o Ideb equivalerá ao indicador de desempenho obtido da Prova Brasil. Do contrário, quanto maior a reprovação e o abandono registrados na etapa, maior será o tempo médio (T) de conclusão de uma série, o que claramente penaliza o Ideb. Para Fernandes (2007, p. 8), além de aplicável às escolas, o indicador é “[...] explícito em relação à ‘taxa de troca’ entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes.”

Como podemos inferir, o princípio que orienta o Ideb é de que a qualidade da educação pressupõe que os alunos aprendam e sejam aprovados. Ainda que recaiam reservas sobre esse pressuposto, o fato é que o Ideb tornou-se o indicador de maior impacto na qualidade da educação básica por traduzir, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado e o país avançaram em suas metas educacionais.³

Em consonância ao PDE, tramita atualmente no Conselho Nacional de Educação o Parecer CNE/CEB nº 8, aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica em 5 de maio de 2010. Embora prescindida de homologação pelo MEC, o que torna a nossa análise preliminar consideramos as alterações que possa sofrer na sua normatização, esse parecer congrega vários elementos presentes em outros documentos emitidos por diferentes entidades governamentais conferindo-lhe caráter de legitimidade. Indiscutivelmente, o referido documento constitui importante referencial do sentido que o tema da qualidade assume nas atuais políticas para a educação básica.



Consubstanciado nos resultados de instrumentos educacionais, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Ideb e outros, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 define normas para aplicação dos padrões mínimos de qualidade de ensino na educação básica, caracterizando-os como: (i) real valorização da carreira do magistério; (ii) ampliação do financiamento da educação e; (iii) melhoria na organização da gestão. Para atender a desses desafios, os padrões mínimos de qualidade aparecem associados a um conjunto de insumos, expressos pelo Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi).

Segundo consta no documento, a definição do CAQi deu-se a partir de um estudo realizado em 2005 por um conjunto de especialistas de universidades brasileiras, institutos de pesquisa, professores, estudantes, ativistas e gestores educacionais que integram entidades adeptas à Campanha Nacional pelo Direito à Educação.⁴ Composto por uma plêiade de elementos (custos de remuneração e formação de profissionais, materiais didáticos, estrutura do prédio e equipamentos, entre outros), “o CAQi determina quanto é preciso ser investido por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica para que o país comece a oferecer um ensino com o mínimo de qualidade.” (AÇÃO EDUCATIVA, 2010).

232

Dentre os fatores que mais impactam o cálculo do CAQi, no Parecer CNE/CEB nº 8/2010 estão destacados: (i) tamanho das escolas/creche; (ii) jornada escolar dos alunos (tempo parcial *versus* tempo integral); (iii) relação alunos/turma ou alunos/professor e; (iv) valorização dos profissionais do magistério – salário, plano de carreira, formação inicial e continuada. (BRASIL, 2010).

Tendo como horizonte não a qualidade ideal, mas o que os integrantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação denominam de “qualidade inicial”, o CAQi estabelece a ampliação gradual do tempo escolar diário (escola de tempo integral) e a definição de insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem, que permitam Ideb igual a 6,0 pontos, como premissas básicas para alcançar os padrões mínimos de qualidade das escolas públicas.

Conducente com o conjunto de documentos que congregam o tema da qualidade nas atuais políticas educacionais para a educação básica, está a Resolução CNE/CEB 4, aprovada em 13 de julho de 2010. Essa Resolução estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica



trazendo, em realce, a preocupação com a qualidade, conforme sinaliza o Título IV “Acesso e permanência para a conquista da qualidade social”.

No Parecer CNE/CEB 07/2010, que trata dessa resolução, o relator afirma que a qualidade almejada nos anos de 1970 e 1980 deixava, em segundo plano, a superação das desigualdades educacionais em virtude de se pautar em princípios de eficácia e eficiência das escolas. Segundo destacado, a qualidade social (preconizada no documento) está associada às mobilizações pelo direito à educação, à exigência de participação e de democratização comprometendo-se com a superação das desigualdades e injustiças.

Indicativa dessa concepção, afirma-se no artigo 8º da Resolução CNE/CEB 4/2010:

Art. 8º – A garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo. (BRASIL, 2010, p. 825).

A qualidade é traduzida como conquista da sociedade brasileira e direito de todos. Supõe reconhecer a insuficiência de se garantir a entrada de todos os estudantes na educação básica e a necessidade de “[...] aprender a articular o local e o universal em diferentes tempos, espaços e grupos sociais desde a primeira infância”. (BRASIL, 2010, p. 9).

Os pressupostos que oferecem sustentação ao tema alinham-se, ao menos no campo discursivo, aos preconizados pelos estudiosos que defendem a perspectiva de qualidade social para a educação. A adesão a essa concepção de qualidade reflete a preocupação da comissão responsável⁵ com questões atuais, discutidas em diferentes espaços. Nesse contexto, a qualidade social constitui ideia-força das orientações professadas.

Associadas a esse conceito, as orientações propugnadas na Resolução CNE/CEB 4/2010 incorporam também elementos consubstanciados no Parecer CNE/CEB Nº 8/2010, nomeadamente os relacionados aos padrões mínimos de qualidade, os quais constituem referência para a ação planejada coletivamente pelos sujeitos da escola. O planejamento das ações associadas aos padrões de qualidade supõe reconhecer: (i) o Ideb como um dos indicadores a partir dos quais a escola irá pautar suas ações; (ii) a relevância de



um projeto político-pedagógico concebido e assumido colegiadamente pela comunidade educacional e; (iii) a valorização das diferenças sociais e do CAQi como padrão mínimo inicial de qualidade. (BRASIL, 2010).

Como podemos constatar, elementos quantitativos e qualitativos associam-se aos critérios de qualidade social preconizados nessa resolução. Os elementos quantitativos são identificados pelos resultados dos indicadores educacionais e pelos insumos. Já os elementos qualitativos associam-se às formas de gestão escolar, essa implicada na participação de toda a comunidade em processos decisórios consubstanciados na organização do espaço escolar. Não obstante, o resultado final, externado por meio do Ideb, combina dois indicadores de natureza quantitativa (aprovação e desempenho).

Consideramos os critérios de qualidade social firmados na resolução de 2010, temos que estes dois indicadores, embora tangenciem a almejada qualidade, não levam em conta as múltiplas dimensões (intra e extraescolares) consubstanciadas na ideia de qualidade social. Trata, portanto, de uma qualidade com centralidade nos meios (insumos) e cuja avaliação, embora necessária, é insuficiente porquanto efetuada preponderantemente por agentes externos à escola.

234

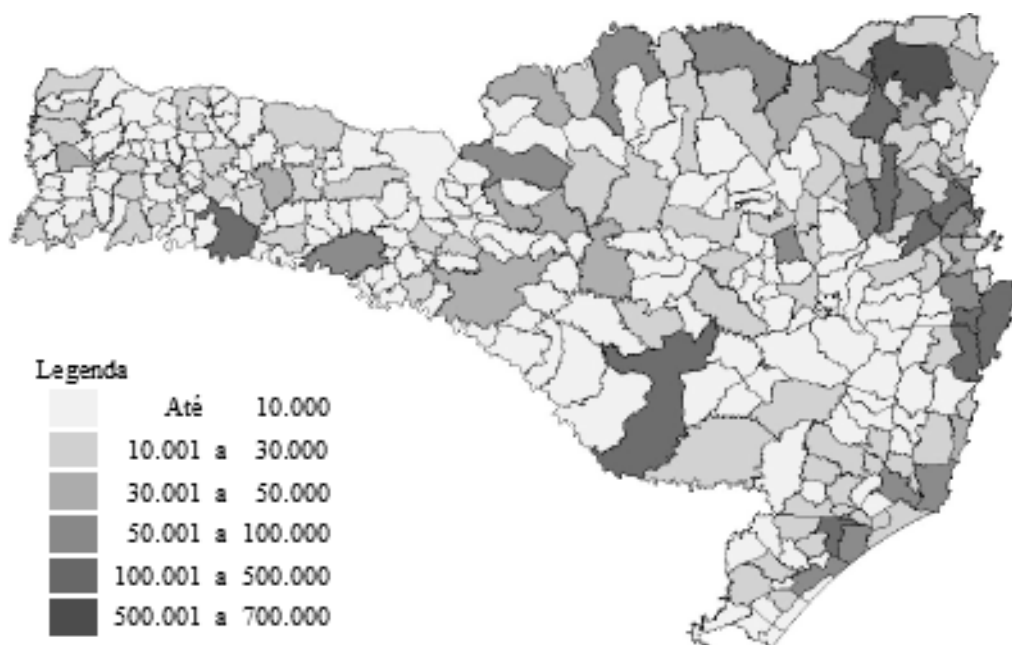
A despeito dessa sugerida incompletude do resultado informado pelo Ideb, enquanto tradução da qualidade da educação básica, é a partir desse índice oficial que gestores e dirigentes municipais são chamados a propor políticas que possibilitem o alcance de melhores resultados educacionais.

Analizados sob este ângulo, diremos que a visualização dos resultados logrados em indicadores de qualidade desvela os rumos da produção dessas políticas no âmbito das redes públicas de ensino. Não obstante as necessidades locais e mesmo o discurso em prol da qualidade social para a educação básica, prepondera, nas políticas encampadas nessa primeira década, um modelo de aferição majoritariamente quantitativa das metas educacionais.

Indicadores de qualidade na mesorregião oeste do estado de Santa Catarina

A mesorregião do oeste de Santa Catarina é formada por um conjunto de 118 (cento e dezoito) municípios, 75,4% deles com população de até 10.000 habitantes, conforme sinaliza o Mapa 1.

Mapa 1
Faixas populacionais dos municípios do estado de Santa Catarina



235

Fonte | IBGE – Censo Demográfico

A atividade econômica predominante na mesorregião é a agricultura familiar, seguida da agroindústria instalada em algumas das maiores cidades. Em um contexto de intensa competitividade de mercado, as difíceis condições de produção enfrentadas pela maioria dos municípios têm sido um dos principais fatores de retratação populacional registrada em 52% dos municípios da área estudada, entre os anos de 2000 e 2010. De acordo com dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o crescimento da população total do estado, nesse período, foi de 16,65%, o da mesorregião foi de apenas 6,71%. Nesse caso, o aumento concentrou-se em 33% dos municípios que se encontram na faixa populacional superior a 30.000 habitantes.

No campo educacional, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) informam que as redes municipais



desses municípios respondem por aproximadamente 43% do atendimento da educação básica regular da região, cobrindo cerca de 92% das matrículas na educação infantil e 43% no Ensino Fundamental.

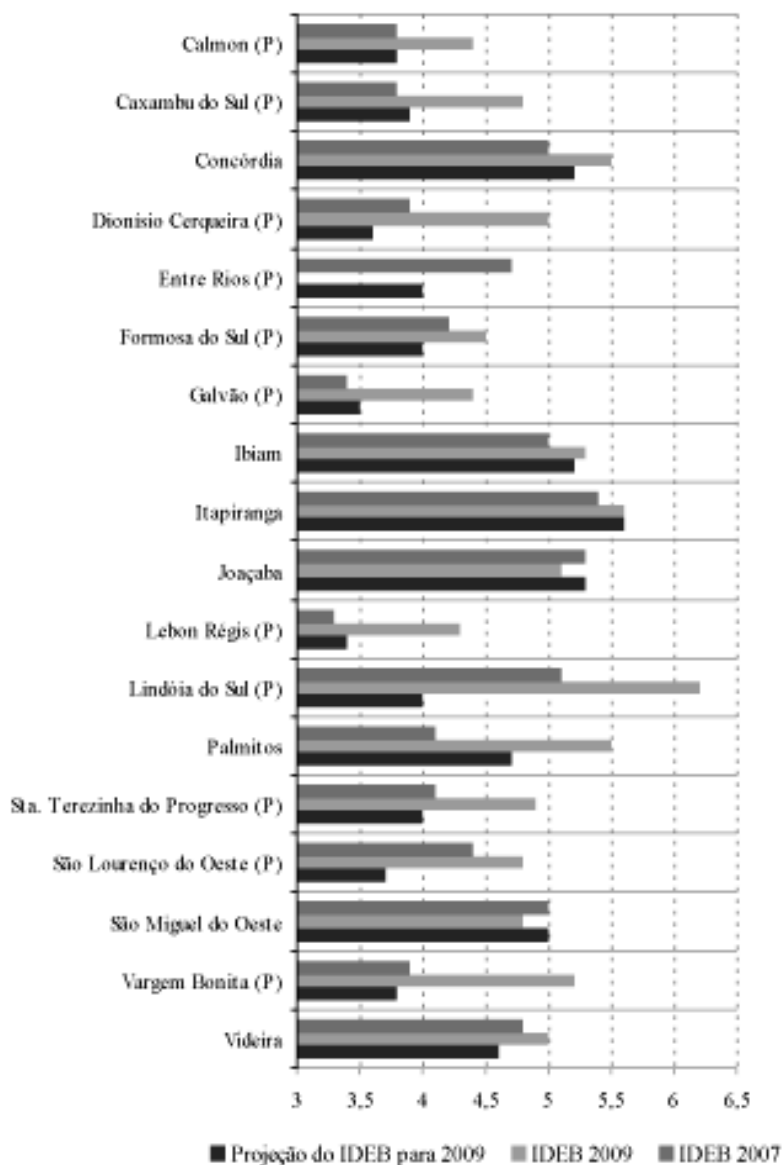
Para o estudo em questão, tomamos uma representação de 18 (dezoito) desses municípios, considerado como critério de escolha o porte populacional e a localização na mesorregião. Em relação ao porte populacional, o critério considerou: 50% de municípios com até 10.000 habitantes (Grupo 1); 30% de municípios com mais de 10.000 até 30.000 habitantes (Grupo 2); e 20% de municípios com mais de 30.000 habitantes (Grupo 3). Já, em relação ao critério de localização na mesorregião, foram consideradas as microrregiões, correspondentes às áreas de abrangência das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs), órgãos da estrutura administrativa do governo do estado de Santa Catarina.

Dentre o conjunto de municípios amostrados, dez são considerados prioritários pelo MEC para o repasse de recursos técnicos e financeiros pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).⁶ Vale ressaltar que dos prioritários do estado de Santa Catarina, 20 deles pertencem à mesorregião oeste, o que representa aproximadamente 17% dos municípios da mesorregião e 51% dos prioritários no estado.⁷

De forma ilustrativa, o Gráfico 1 demonstra os resultados obtidos por esses municípios nas últimas duas avaliações do Ideb (2007 e 2009) e indica quais deles são considerados prioritários (P).



Gráfico 1
Desempenho dos municípios pesquisados no IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental – 2007 e 2009



Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)
A letra (P) designa os municípios tidos como prioritários para o repasse de recursos do MEC



Conforme podemos visualizar pelo Gráfico 1, o conjunto de municípios vem demonstrando crescimento nos seus indicadores de desenvolvimento educacional, embora se revele um quadro díspar que caracteriza o conjunto de redes de ensino da mesorregião.

De acordo com os dados, até mesmo os considerados prioritários sobrepujaram as metas projetadas para o Ideb de 2009, além do que 72% do total de municípios pesquisados alcançaram ou mesmo ultrapassaram, em 2009, as projeções para 2011. Certamente, vários deles também irão extrapolar a média 6,0 para o ano de 2021, o que representa importante avanço em termos de metas oficiais de qualidade educacional segundo a lógica erigida.

Vale considerar que os números alcançados pela maioria dos estados brasileiros no Ideb publicado em 2009 evidenciam avanços importantes em todas as etapas de ensino. Segundo dados do Inep, esse avanço se deve, em boa medida, ao aumento das notas dos estudantes na Prova Brasil (71,1% nos Anos Iniciais e 64% nos Anos Finais) (BRASIL, 2010) e representam o esforço de governos, redes e unidades escolares em melhorar o desempenho dos estudantes nas áreas de conhecimento prioritárias em termos educacionais (Língua Portuguesa e Matemática).

238

Mas será que os bons resultados no Ideb asseguram a qualidade social anunciada como ideário das políticas anunciadas para a educação básica? Para termos uma visão mais detalhada da realidade desses municípios, analisemos os resultados de um dos indicadores que compõem o Ideb: a Prova Brasil, em específico a de 4^a série/5^o ano.

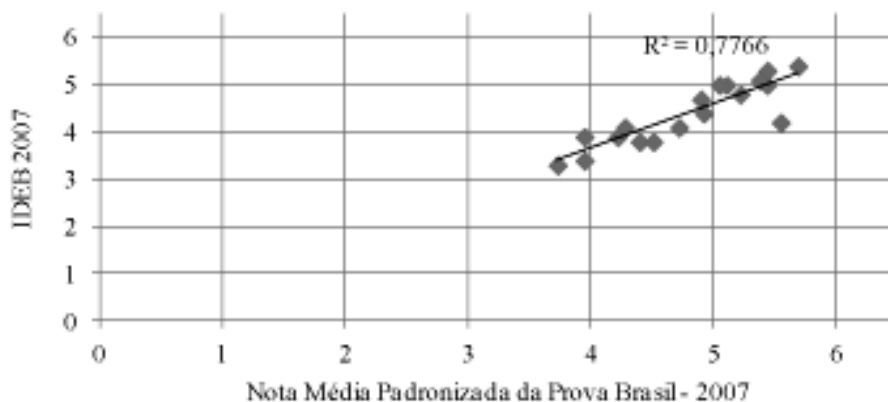
Esse indicador tem por objetivo fornecer informações sobre o desempenho dos estudantes de 4^a série/5^o ano e 8^a série/9^o ano em Língua Portuguesa (foco em leitura) e em Matemática (foco na resolução de problemas). Também tem como propósito declarado subsidiar a formulação de políticas educacionais visando à melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2009).⁸

De acordo com os Gráficos 2 e 3, verificamos que a relação entre o Ideb e a nota média padronizada da Prova Brasil dos municípios pesquisados melhorou no ano de 2009, comparativamente ao ano de 2007.



Gráfico 2

Relação entre o Ideb e a nota média padronizada da Prova Brasil, obtidos pelos municípios pesquisados em 2007



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

239

Gráfico 3

Relação entre o Ideb e a nota média padronizada da Prova Brasil, obtidos pelos municípios pesquisados em 2009

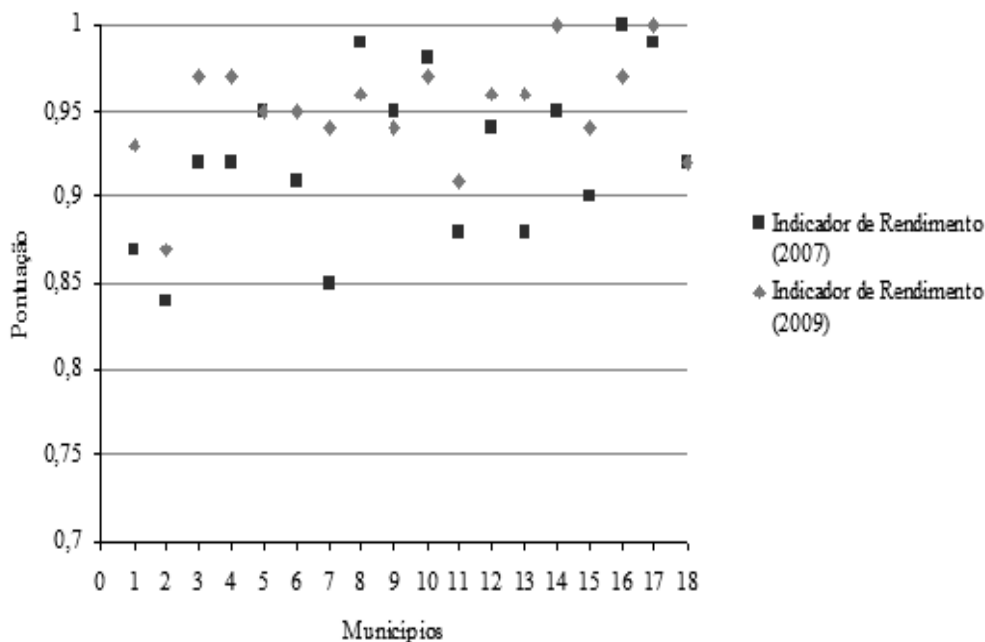


Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)



Essa relação mais próxima entre o IDEB e a nota média padronizada da Prova Brasil, alcançada em 2009, foi promovida pela melhora das taxas de aprovação registradas nos municípios pesquisados. Essas taxas resultaram em indicadores de rendimento iguais ou superiores a 0,84, em 2007, e iguais ou superiores a 0,92 em 2009, conforme sinaliza o Gráfico 4.

Gráfico 4
Indicadores de rendimento nos anos iniciais do Ensino Fundamental dos municípios pesquisados – 2007 e 2009



240

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

Pontuado o crescimento nos índices de desenvolvimento educacional dos municípios pesquisados, demarcado pela melhora dos indicadores de rendimento e das notas médias padronizadas da Prova Brasil, passemos à análise do desempenho dos estudantes nas áreas de conhecimento prioritárias: Língua Portuguesa e Matemática.



Segundo dados sinalizados pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010, referidos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as notas de corte mínimas propostas pelo Movimento Todos Pela Educação, para que uma instituição educativa alcance um patamar mínimo de qualidade, ela deveria atingir na Prova Brasil a pontuação desejável para cada nível de escolaridade.

Segundo esses parâmetros, para a disciplina de Matemática, a pontuação desejável deveria ser superior a 225 (duzentos e vinte e cinco) pontos na 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental. No caso de Língua Portuguesa, a pontuação deveria ser superior a 200 (duzentos) pontos para os alunos da mesma série. (BRASIL, 2010).

Considerando que na escala de proficiência dos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental existem treze níveis para Matemática e dez níveis para Língua Portuguesa, verificamos que a pontuação desejável para a primeira disciplina situa-se a partir do quinto nível, enquanto para a segunda disciplina essa pontuação situa-se a partir do quarto nível, conforme consta no Quadro 1.

Quadro 1

Níveis da escala de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática – anos iniciais do Ensino Fundamental

| Matemática | | Língua Portuguesa | |
|------------|------------------|-------------------|------------------|
| Nível | Pontos na Escala | Nível | Pontos na Escala |
| 12 | maior que 400 | - | - |
| 11 | 375 a 400 | - | - |
| 10 | 350 a 375 | - | - |
| 9 | 325 a 350 | 9 | maior que 325 |
| 8 | 300 a 325 | 8 | 300 a 325 |
| 7 | 275 a 300 | 7 | 275 a 300 |
| 6 | 250 a 275 | 6 | 250 a 275 |
| 5 | 225 a 250 | 5 | 225 a 250 |
| 4 | 200 a 225 | 4 | 200 a 225 |



| | | | |
|---|--------------|---|--------------|
| 3 | 175 a 200 | 3 | 175 a 200 |
| 2 | 150 a 175 | 2 | 150 a 175 |
| 1 | 125 a 150 | 1 | 125 a 150 |
| 0 | 125 ou menos | 0 | 125 ou menos |

Fonte | INEP – Prova Brasil

Tendo em vista as pontuações mínimas desejáveis e da sua associação a boas taxas de aprovação (portanto próximas de 100%), ou seja, que resultem em indicador de rendimento próximo de 1, veremos que o cálculo do Ideb resultaria numa pontuação próxima da meta nacional para 2021, ou seja, de 6 pontos. Deste modo, sem descurar das taxas de aprovação, o alcance de metas municipais e estaduais nas avaliações padronizadas desaguaria na meta nacional, considerada correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.

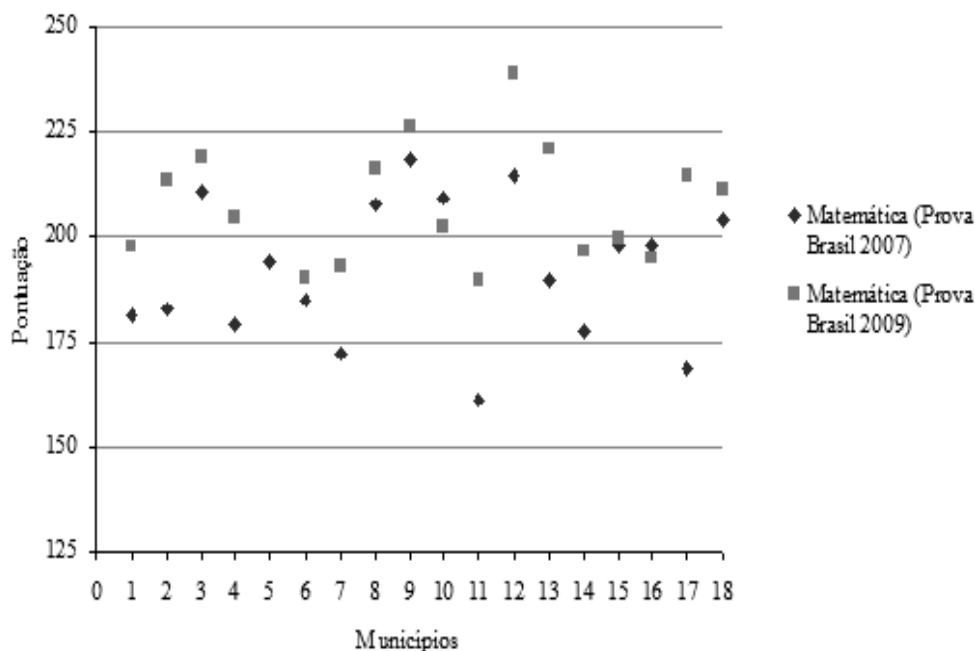
Cabe assinalar que a fixação da média 6, pelo MEC, considerou o resultado obtido pelos países da OCDE, quando da aplicação da metodologia do Ideb em seus resultados educacionais, supondo-se uma taxa de aprovação de 96%. Nessa lógica, a nota corresponderia à obtida pelos países desenvolvidos situados entre os 20 mais bem colocados do mundo.⁹

Ao recorrermos à pontuação média obtida pelos estudantes dos municípios pesquisados na Prova Brasil, identificamos um quadro complexo caracterizado não somente pela disparidade entre as redes de ensino da mesorregião, mas, principalmente, pela baixa pontuação na proficiência em Matemática e Língua Portuguesa.

No Gráfico 5 está demonstrada a pontuação média obtida pelos estudantes de 4^o série/5^o ano na Prova Brasil de 2007 e de 2009, nos municípios investigados, relativamente à disciplina de Matemática.



Gráfico 5
Pontuação obtida pelos estudantes de 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental dos municípios pesquisados na proficiência em Matemática – Prova Brasil de 2007 e de 2009



243

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

Conforme demonstra o Gráfico 5, na Prova Brasil de 2007 nenhum dos municípios logrou a pontuação considerada desejável para a disciplina de Matemática, além do que os resultados alcançados revelam o quadro díspar que caracteriza o conjunto de redes investigado. Nessa edição da prova, apenas 33% dos municípios pesquisados obtiveram pontuação próxima à desejável (225 pontos), enquanto 50% deles situaram-se na faixa de 175 a 200 pontos, muito inferior ao desejado.

Na prova de 2009, embora os dados revelem que 83% dos municípios melhoraram a pontuação em Matemática, já que registrados crescimentos entre 1,27 e 45,95 pontos em relação à edição anterior, em apenas dois dos municípios os estudantes de 4ª série alcançaram pontuação desejável.¹⁰

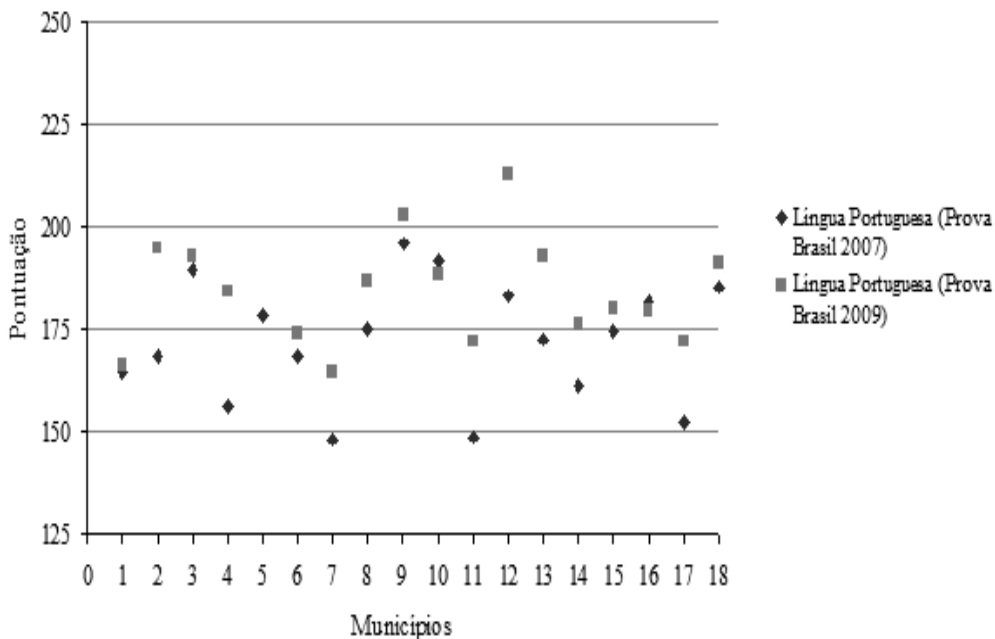


Apenas um destes municípios (Lindóia do Sul) integra o grupo dos prioritários para recebimento de apoio técnico e/ou financeiro pelo MEC.

O Gráfico 6 apresenta a pontuação média obtida pelos estudantes de 4^o série/5^o ano nas edições da Prova Brasil de 2007 e de 2009, relativamente à disciplina de Língua Portuguesa. Também neste caso, nenhum dos municípios investigados logrou, em 2007, a pontuação considerada desejável.

Gráfico 6

Pontuação obtida pelos estudantes de 4^o série/5^o ano do Ensino Fundamental dos municípios pesquisados na proficiência em Língua Portuguesa – Prova Brasil de 2007 e de 2009



244

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

Pelo Gráfico 6, constatamos que a pontuação obtida em 2007 por 50% dos municípios pesquisados aproximou-se do desejável (200 pontos). Trata-se de uma situação mais próxima do desejável quando comparada à faixa de pontuação em Matemática.



No entanto, o percentual de municípios que melhoraram a pontuação em Língua Portuguesa em 2009, relativamente a 2007, foi o mesmo registrado em Matemática, ou seja, 83%, ainda que a variação na pontuação, em relação à edição anterior da prova, tenha sido distinta (entre 1,62 e 30,14 pontos). Também neste caso, em apenas dois dos municípios os estudantes de 4º série superaram, em 2009, a pontuação desejável em Língua Portuguesa, ou seja, mais de 200 pontos. Esses municípios são os mesmos que alcançaram pontuação desejável em Matemática.

De modo geral, os Gráficos 5 e 6 evidenciam que, na comparação entre as edições da Prova Brasil de 2007 e 2009, o desempenho dos estudantes da 4º série/5º ano nas áreas de Matemática e de Língua Portuguesa foi muito semelhante. Na maioria dos municípios, a variação da pontuação registrada em uma disciplina foi muito próxima da registrada na outra, inclusive nos dois casos em que as notas de 2009, em ambas as disciplinas, foram inferiores às de 2007. Nos municípios onde essa variação não foi semelhante (33% deles), o maior crescimento da pontuação se concentrou na disciplina de Matemática.

Não obstante esses aspectos e, a despeito do quadro favorável que esses municípios vêm apresentando em termos de avanços no Ideb, os dados que respondem pelo desempenho escolar dos estudantes, correlativo aos obtidos nos conhecimentos de leitura e resolução de problemas (Língua Portuguesa e Matemática), revelam um quadro preocupante, na medida em que apenas cerca de 11% dos municípios apresentaram desempenho desejável dos estudantes de 4º série em 2009.

Assim, ainda que os dados do Ideb desses municípios, de forma geral, apresentem um quadro evolutivo em relação às metas perquiridas, persiste o desafio de melhoria nos níveis de apropriação da capacidade de leitura e resolução de problemas, representados pelo desempenho dos estudantes desses municípios na Prova Brasil.

Deste cenário resulta reconhecer que, quando tomados os padrões mínimos de qualidade defendidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, e que foram incorporados nas orientações contidas na Resolução CNE/CEB 4/2010, despontam incongruências, ao menos em relação ao Ideb, um dos referenciais conclamados a orientar ações associadas a estes padrões. Embora os índices de desenvolvimento educacional dos municípios pesquisados



estejam em ascensão, com bons índices de rendimento, os resultados da Prova Brasil abrem reservas quanto à construção da qualidade na via deste padrão.

Considerações conclusivas

A nosso ver, e em consonância à análise efetuada, os padrões de qualidade anunciados nos documentos adquirem graus de prioridade distintos no campo das políticas educacionais em curso. É o que claramente pode ser constatado em relação ao Ideb enquanto referencial orientador das ações voltadas à construção da qualidade.

Na esteira da priorização do Ideb, os aspectos político e social, que consubstanciarium uma perspectiva de qualidade social, podem figurar, no campo da prática, como elementos periféricos dos instrumentos de aferição da qualidade almejada. Deste modo, recorrentes indicações que visam ao alcance das metas educacionais tendem a transformar a qualidade em uma variante refém de insumos quantificáveis, insumos esses que não necessariamente favorecem alcance dos padrões a que o conceito de qualidade social aparece associado nos documentos analisados.

Como consequência, vislumbra-se um cenário desafiador aos municípios pesquisados. Por um lado, impõe-se o alcance das metas nacionais do Ideb indicativas dos padrões de qualidade, para o que se impõe a melhoria nos níveis de apropriação da capacidade de leitura e resolução de problemas, representados pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil; por outro, lhes é devida a atenção ao projeto político-pedagógico e a valorização das diferenças sociais e do CAQi, também referenciais orientadores das ações voltadas à construção da qualidade social.

Em síntese, estamos diante de um quadro que, por ora, reclama um acompanhamento cuidadoso acerca da mobilização dos elementos que consubstanciarium a qualidade social almejada, em um contexto no qual há uma crescente tendência ao uso de informações majoritariamente quantitativas na formulação de políticas e no planejamento das ações destinadas ao atendimento das necessidades da educação básica.



Notas

- 1 Referimo-nos à pesquisa “Indicadores de qualidade do Ensino Fundamental na mesorregião oeste de Santa Catarina: estratégias e ações na rede pública municipal de ensino (2010-2014)”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unoesc. A pesquisa conta com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - Brasil.
- 2 Para o cálculo do Ideb da 4ª série o tempo T é obtido com base no fluxo escolar dos alunos até a 4ª série/5º ano. Já para o cálculo do Ideb de 8ª série/9º ano, o tempo T é obtido com base no fluxo da 5ª a 8ª série/ 6º ao 9º ano.
- 3 As metas projetadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e por escola permitem monitoramento dos resultados alcançados a cada biênio.
- 4 A Campanha, surgida em 1999, foi impulsionada por organizações da sociedade civil que participariam da Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, no ano de 2000. Atualmente, constitui uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas pelo país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários. Sua missão é atuar em favor da efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que as pessoas tenham garantido seu direito à educação pública, gratuita e de qualidade.
- 5 Segundo consta no Parecer CNE/CEB Nº7/2010, a Comissão responsável pela elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, aprovadas em 2010, foi criada em 2009, a partir de um processo amplo de discussão, iniciado ainda em 2005, que contou com o envolvimento e a participação de representantes dos estados e municípios brasileiros. Conforme destacado no documento, a mobilização nacional para a constituição das DCNs considerou, ainda, documentos relacionados com a educação básica, produzidos pelo CNE/CEB.
- 6 O PAR foi criado pelo Decreto Presidencial nº 6.094, em 24 de abril de 2007, juntamente com a implementação do Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, sendo caracterizado como um planejamento multidimensional (BRASIL, 2007), composto por um conjunto articulado de ações e elaborado pelos municípios. O objetivo desse planejamento é obter apoio técnico e financeiro da União para a promoção de ações que promovam a qualidade da educação nos municípios.
- 7 Segundo consta na Resolução CD/FNDE/nº 029, de 20 de junho de 2007, são considerados prioritários os municípios que apresentam baixo Ideb. Essa Resolução retificada, conforme Diário Oficial de 29 de junho de 2007, e alterada pelas Resoluções /CD/FNDE/ nº 47, de 20 de setembro de 2007 e nº 46, de 31 de outubro de 2008, inclui 579 municípios no quadro de prioritários para receber assistência financeira suplementar a projetos educacionais, totalizando 1.822 municípios.
- 8 A Prova Brasil/Anresc é realizada a cada dois anos, de forma censitária. Compõe-se de um conjunto de testes que avaliam habilidades dos alunos em Língua Portuguesa (foco em leitura) e em Matemática (foco na resolução de problemas). Além dos testes, os alunos respondem a um questionário com informações sobre seu contexto social e capital cultural.
- 9 Sobre essa correspondência, recaem reservas, já que o cálculo praticado pela OCDE toma em consideração os resultados do PISA (*Programme for International Student Assessment*), cuja metodologia é diferente da praticada no Saeb. Por isso, sublinha Marchelli (2010, p. 580), a média ó poderia tão somente figurar como meta do país no Pisa, já que, para o Ideb, “[...] esse valor

é destituído de sentido, uma vez que é calculado com base em médias obtidas pelos municípios no Saeb, uma outra realidade de exame.”

10 O município de Entre Rios não registrou Ideb em 2009.

Referências

AÇÃO educativa. **Campanha nacional pelo direito à educação**. Brasília, 22 out. 2010. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 22 out. 2011.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5-6.

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

_____. **Resolução CD/FNDE/ nº 29, de 20/06/2007**. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília: Ministério da Educação, 2007b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/par-legislacao>>. Acesso em: 08 out. 2011.

_____. **Portaria INEP Nº 87, de 7 de maio de 2009**. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC, PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC), no ano de 2009. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. Parecer CNE/CEB n. 7, de 7 de abril de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jul. 2010. Seção 1, p. 10.



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

_____. **Inep divulga os resultados do Ideb 2009:** metas de qualidade foram cumpridas. Brasília, 5 jul. 2010b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/todas-noticias>. Acesso em: 08 out. 2011.

_____. Resolução CNE/CEB 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jul. 2010c. Seção 1, p. 824-828.

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

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

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

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-254, jan./abr. 2011.

GENTILI, Pablo. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação:** visões críticas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

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

SÁ, Virgílio. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 425-444, set./dez. 2008.



SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

Prof. Titular Dr. Elton Luiz Nardi
Universidade do Oeste de Santa Catarina | Joaçaba | Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas em Educação
E-mail | elton.nardi@unoesc.edu.br

Profa. Titular Dra. Marilda Pasqual Schneider
Universidade do Oeste de Santa Catarina | Joaçaba | Santa
Catarina
Programa de Programa de Pós-Graduação em Educação
Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas em Educação
E-mail | marilda.schneider@unoesc.edu.br

250

Recebido 14 mar. 2012
Aceito 26 abr. 2012