

# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO IDEB EM 2007 E 2017<sup>1</sup>

Kalinca Léia Becker<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O acesso ao sistema gratuito de educação básica é um direito de todos os brasileiros, conforme o art. 208 da Constituição Federal de 1988, assim como os investimentos públicos nesse sistema são garantidos por lei. Após a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, houve várias iniciativas do governo brasileiro para estabelecer uma política educacional a fim de garantir o acesso à educação para todas as crianças e jovens em idade escolar, um investimento mínimo por aluno na rede pública, e também estabelecer um sistema nacional de avaliação da qualidade da educação ofertada.

Assim, ao longo das duas últimas décadas, o Brasil obteve melhoria de alguns indicadores educacionais, como o aumento na média de anos de estudos e na taxa de matrícula da população em idade escolar, que está próxima a universalização (Monteiro, 2015; Inep, 2019). Os indicadores relacionados à proficiência escolar, porém, revelam que ainda é necessário avançar para promover e garantir a qualidade do ensino público.

O desempenho dos alunos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) 2015 está abaixo da média dos alunos em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nas três áreas avaliadas: ciências, leitura e matemática. A avaliação foi aplicada em setenta nações, e o Brasil obteve a 63ª posição em ciências, a 59ª em leitura e a 66ª colocação em matemática. A média de proficiência dos alunos do 9º ano do ensino fundamental no *Sistema de Avaliação da Educação Básica* (Saeb) de 2017 foi de 258 pontos, tanto em português como em matemática, considerando que a escala varia entre zero e 500 pontos. Em um período de dez anos essa média cresceu menos de 10%, uma vez que, em 2007, as médias eram 247 pontos em matemática e 235 pontos em português.

A média nacional esconde fortes disparidades regionais. Embora as regiões Norte e Nordeste tenham melhorado os indicadores educacionais, ainda apresentam as menores

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua22art15>

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e professora na Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: <kalincabecker@gmail.com>.

médias nacionais. Além disso, muitas vezes, verifica-se a desigualdade dos indicadores de educação dentro dos estados, por exemplo, no caso do Rio Grande do Sul, os municípios com maior nota no *Saeb* concentram-se no norte do estado.

Desse modo, este texto faz uma breve análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos alunos nos anos finais do ensino fundamental em escolas públicas, em 2007 e 2017, nos municípios brasileiros. Conforme será descrito na seção a seguir, esse índice foi criado em 2006, com o intuito de obter um indicador sintético e de fácil compreensão para o monitoramento e a avaliação do sistema nacional de educação e que pudesse ser desagregado por níveis regionais, de redes de ensino e escolas.

De acordo com Araújo, Codes e Uderman (2019), cabe à União o papel de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, trabalhando com os estados por maior convergência na qualidade da educação. Dessa forma, destaca-se a importância de conhecer a evolução do indicador ao longo dos dez anos da sua implementação e a sua distribuição no território nacional, a fim de identificar as possíveis melhorias e os pontos que ainda necessitam avançar.

## 2 IDEB E A POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY

Em 1996, a LDB estabeleceu as porcentagens mínimas de investimentos que a União, os estados e os municípios deveriam destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público. Essa lei criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implementado em 1998 e substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A distribuição dos recursos do Fundeb para os estados e municípios é feita de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica da rede pública, multiplicado por um fator de ponderação.<sup>3</sup>

Assim, o fundo criou incentivos para que os municípios assumissem, parcial ou integralmente, a oferta do ensino fundamental como uma forma de obter receita proveniente de repasses constitucionais ou transferências legais. Esse processo de descentralização delegou aos municípios as competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica, ou seja, gerou subsistemas educacionais que atendiam a um determinado recorte geográfico. Conforme Vidal e Vieira (2011), isso representou um desafio do ponto de vista prático, visto que não houve preparação prévia e a municipalização do ensino fundamental foi efetivada independentemente das condições de oferta dos serviços educacionais ou da qualidade da educação.

As mudanças na gestão educacional, impulsionadas pela LDB, também criaram a necessidade de estabelecer um sistema nacional de avaliação, composto por instrumentos e indicadores capazes de gerar diagnósticos precisos acerca do desempenho dos alunos e do sistema educacional em geral, com o propósito de definir uma política de *accountability* no país. O avanço nessa política levou à necessidade da criação de um índice de qualidade da educação que pudesse ser desagregado por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de descentralização da educação adotado passasse a dispor de mecanismos de monitoramento e avaliação.

---

3. O fator de ponderação representa quanto vale cada matrícula. Por exemplo, uma matrícula no ensino integral precisa de mais recursos em relação a uma matrícula no ensino parcial. Atualmente há dezenove fatores de ponderação, e a base de cálculo é uma matrícula no ensino fundamental urbano nas séries iniciais (Brasil, 2018).

Dessa forma, em 2006, o Ministério da Educação criou o Ideb, que é um indicador de qualidade educacional, padronizado entre zero e dez, que combina informações de desempenho nos exames padronizados do Saeb com informações sobre rendimento escolar (aprovação), obtidas com base nos dados do Censo Escolar. Assim, para que um município possa obter um bom Ideb precisa produzir resultados relacionados ao fluxo escolar e ao desempenho. Um sistema educacional que reprova sistematicamente os estudantes não é desejável, mesmo que aqueles que concluem as etapas do ensino básico atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por sua vez, um sistema em que todos os alunos concluem essas etapas no período correto não é de interesse, caso eles aprendam muito pouco na escola (Fernandes, 2007).

O Ideb representou uma contribuição significativa para o acompanhamento do sistema educacional, tornando o debate mais transparente, objetivo e passível de verificação, tanto no âmbito nacional quanto em esferas mais específicas, como estado, município e escolas. Além disso, a composição do índice possibilitou a projeção de metas individuais intermediárias, o que permitiu acompanhar a melhoria da qualidade educacional.

Embora seja evidente a importância do Ideb para produzir resultados consistentes e permanentes de qualidade da educação pública, é necessário relacioná-lo aos mecanismos de controle interno e social de utilização dos recursos. Vidal e Vieira (2011) ressaltam que os países que conseguiram melhorias significativas na educação o fizeram por meio de uma política de *accountability*, pautada nos princípios da administração pública, como eficiência, eficácia e transparência. Brooke e Cunha (2011) acrescentam ainda que para o sistema de *accountability* educacional funcionar são necessários quatro elementos: informação (sobre o desempenho dos alunos), autoridade (para definir os critérios), consequências (em termos de prêmios e/ou castigos) e padrões (em termos do significado pedagógico das metas).

O Ideb também não é isento de críticas na sua formulação. Alves e Soares (2013) argumentam que o indicador coloca foco em resultados finalísticos, sem considerar as condições que propiciam a obtenção de tais resultados, como o nível socioeconômico dos alunos e as condições de infraestrutura da escola. Definir, contudo, um indicador que considere tais condições é uma tarefa complexa, dado que a literatura empírica não é convergente no sentido de apontar qual a melhor forma de alocar os recursos e quais insumos seriam mais eficientes para produzir os resultados educacionais, principalmente no que se refere a professores, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos (Glewwe *et al.* 2011). Cabe mencionar que a inclusão no Ideb de fatores não diretamente associados à proficiência escolar iria possivelmente contribuir para a descaracterização desse indicador, fazendo com que ele perdesse o objetivo pelo qual foi proposto. Pior ainda, ao perder o foco desse objetivo, o Ideb deixa de ser um parâmetro que poderia lançar luz sobre os motivos que indiretamente afetam o desempenho escolar.

### **3 ACCOUNTABILITY: A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ**

Conforme destacado na seção anterior, a política educacional brasileira vem avançando, de forma gradativa e sutil, na implementação de um sistema de *accountability*. Nesta seção, destacamos a experiência do estado do Ceará, que há mais de uma década adotou uma política de avaliação dos programas educacionais e de distribuição de recursos com base no desempenho, denominada “gestão por resultados”.

A Lei nº 14.023/2007 e o Decreto no 29.306/2008 estabeleceram que 18% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) deve ser destinada à educação

e distribuída “em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem” (art. 1º, Parágrafo Único, II). Conforme Brooke e Cunha (2011), a responsabilização inerente à distribuição de recursos com base no desempenho impulsionou a mobilização dos prefeitos e a concorrência para melhorar os resultados da educação nos municípios.

O estado também possui o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace), implementado em 1992 para produzir resultados próprios de desempenho educacional. Conforme Lima (2012), a partir de 2007 a Secretaria da Educação do Ceará (Seduc) fortaleceu esse sistema com o intuito de utilizar os resultados produzidos como subsídio para intervenção pública, visto que as informações geradas em cada ciclo do Spaace possibilitam orientar a (re)formulação de políticas públicas voltadas à promoção da qualidade e equidade e também das práticas que se realizam nas escolas, como o planejamento de intervenções pedagógicas focalizadas nas necessidades de aprendizagem dos estudantes.

São exemplos dessas políticas os prêmios Escola Nota 10, para o ensino fundamental, e Foco na Aprendizagem, para o ensino médio. O primeiro prêmio, lançado em 2009, é destinado às escolas públicas que obtiveram os melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa), no Índice de Desempenho Escolar – 5º ano (IDE-5) e no Índice de Desempenho Escolar – 9º ano (IDE-9). A política também prevê apoio financeiro para escolas de baixo desempenho, e determina que as escolas premiadas devem estabelecer parceria com uma dessas escolas de baixo desempenho e realizar ações de cooperação técnico-pedagógica com o objetivo de manter ou melhorar os resultados de aprendizagem de seus alunos durante dois anos. O repasse da segunda parcela do valor do prêmio para a escola, correspondente a 25% do valor total, é condicionado ao atingimento das metas de melhoria dos resultados das escolas com baixo desempenho (Lei nº 15.923/2015). O segundo prêmio, Foco na Aprendizagem, é destinado às cinquenta escolas de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará que apresentaram melhor desempenho no Spaace e nos indicadores de fluxo do ensino médio (Lei nº 16.448/2017).

Conforme Brooke e Cunha (2011), esses prêmios caracterizam-se como uma política de *accountability*, uma vez que colocam os resultados nas mãos das escolas e dos seus profissionais, como uma forma de incentivo para que melhorem seus resultados por meio da competição.

#### 4 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO IDEB – 2007 E 2017

A figura 1 apresenta os mapas da distribuição regional do Ideb em 2007 e 2017. As informações referem-se às médias dos alunos nos anos finais do ensino fundamental nas escolas públicas dos municípios brasileiros. É possível observar que a distribuição regional do indicador se alterou entre 2007 e 2017, embora ainda prevaleçam grandes desigualdades regionais e locais.

Em 2007, os maiores índices se concentram nas regiões Sul e Sudeste. Já em 2017 é possível observar a concentração dos maiores valores do índice também na região Centro-Oeste, principalmente no estado de Goiás, que alcançou o melhor resultado do Ideb entre os estados brasileiros, e no estado do Ceará, na região Nordeste. Esses estados elevaram seus indicadores Ideb em 46% e 48%, respectivamente, entre 2007 e 2017, e estão entre os nove estados<sup>4</sup> que atingiram a meta estabelecida para 2017.

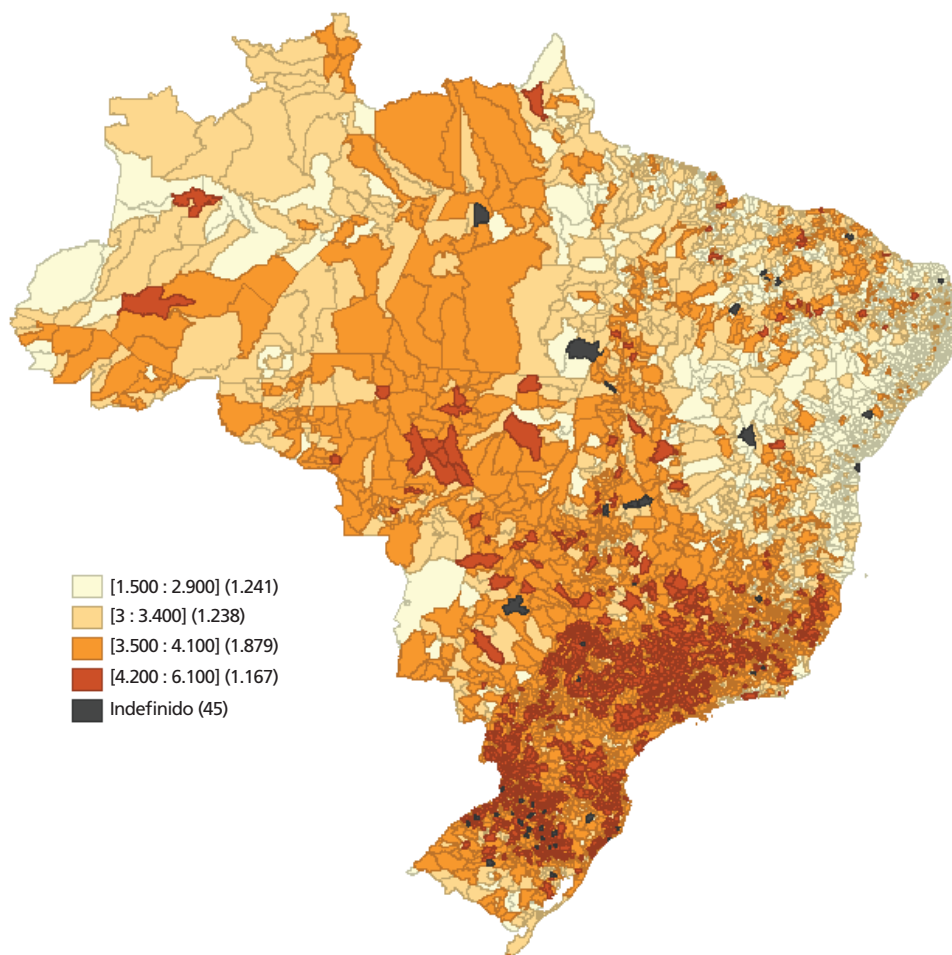
4. Os estados que atingiram a meta foram: Rondônia, Amazonas, Piauí, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás (Inep, 2017).

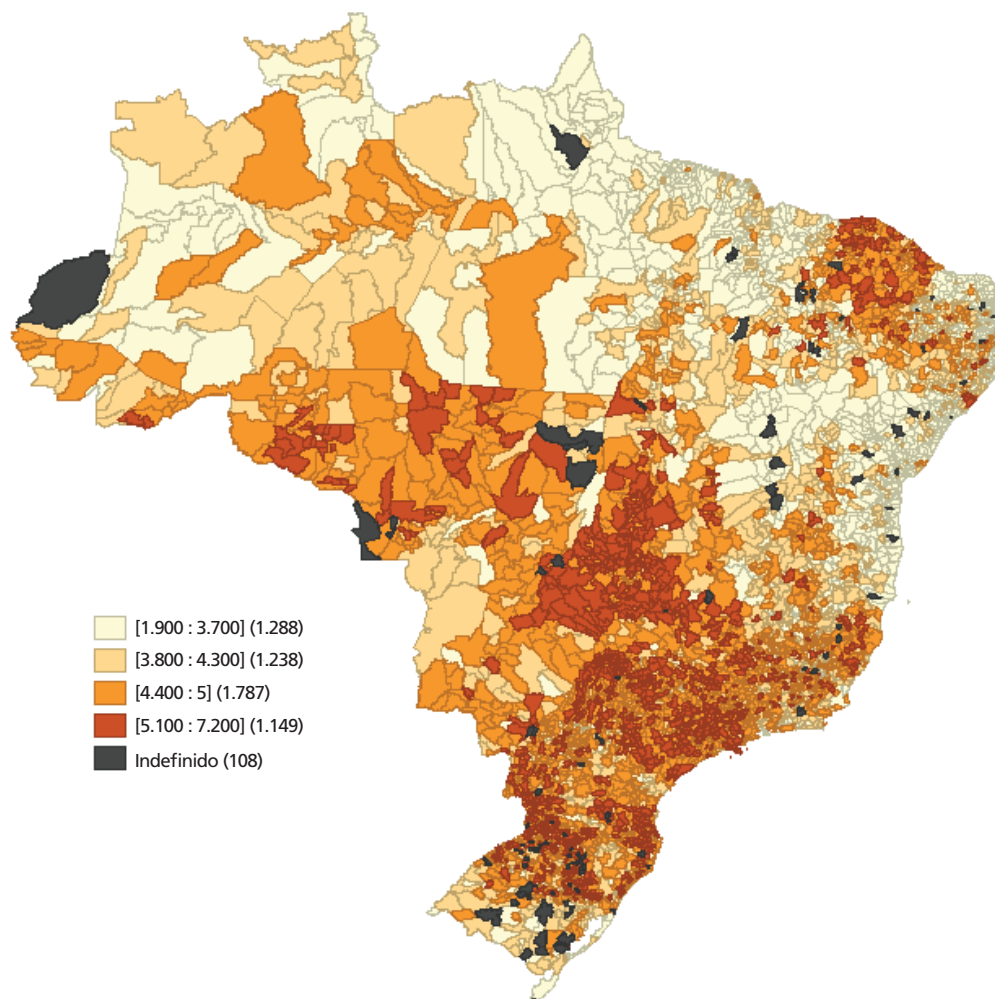
O Ceará também se destaca por ter o maior percentual de municípios que alcançaram as metas propostas para o Ideb 2017, sendo Sobral o município que obteve o maior Ideb do Brasil (7,2). Conforme destacado na seção anterior, o Ceará possui uma das mais longas experiências de adoção da política de *accountability* educacional no país, o que poderia explicar esse comprometimento entre os gestores do estado. No caso de Sobral, a gestão municipal realiza um conjunto de ações sistêmicas sustentadas em três grandes pilares de ações: mudança da prática pedagógica, fortalecimento da autonomia da escola e monitoramento dos resultados de aprendizagem com base em indicadores (Inep, 2005).

Além do Ceará, os estados de Piauí, Pernambuco e Alagoas também se destacam na região Nordeste, com nota Ideb de, respectivamente, 4,2, 4,1 e 3,9, em 2017, o que representou um crescimento de 31%, 58%, 50% em relação a 2007. No entanto, os demais estados obtiveram nota Ideb abaixo de 3,7 em 2017 e crescimento abaixo de 29% em relação a 2007. O município com menor Ideb (1,5) em 2007 era Baraúna, no estado do Rio Grande do Norte, e em 2017 eram Itamari e Jussari (Ideb 1,9), ambos no estado da Bahia. Dos 766 municípios brasileiros com Ideb abaixo de 3,5, 29% estão localizados na Bahia (Inep, 2017).

FIGURA 1  
Ideb dos municípios – anos finais (2007 e 2017)

1A – 2007





Fonte: Inep, 2007 e 2017.

Elaboração da autora.

Obs.: Os intervalos das classes foram definidos nos quartis da distribuição dos valores para cada um dos anos analisados. Entre parênteses está o número de municípios em cada intervalo e aqueles que não havia informação foram classificados como Indefinido.

Em 2007, os municípios com maior Ideb (6,1) no Brasil eram Imigrante e Três Arroios, ambos no estado do Rio Grande do Sul. Em 2017, o maior Ideb do estado foi 6,7, dos municípios de Dois Lajeados e Saldanha Marinho. Esses municípios se localizam na região norte do estado, que concentra os municípios com maior Ideb e caracteriza-se pelo maior dinamismo econômico e melhores indicadores de desenvolvimento.

O Rio Grande do Sul, assim como Minas Gerais e Rio de Janeiro, passa por uma crise fiscal, ocasionada pelo agravamento da dívida com a União e os repetidos *deficit* ao longo dos anos. A partir de 2015, uma das medidas adotadas pelo governo gaúcho foi a divisão em parcelas dos salários dos funcionários do Executivo ao longo do mês, ocasionando vários períodos de greve dos professores e rotatividade do corpo docente (Frio e França, 2019). Em 2017, diversos municípios também começaram a parcelar os salários de seus servidores.

Todos os estados da região Sul e Sudeste aumentaram a nota Ideb de 2017 em valores entre 18% e 23% em relação a 2007, dependendo do estado. Porém, esse crescimento foi abaixo da média nacional de 26%. Além disso, nenhum dos estados dessas regiões alcançou as metas estabelecidas para 2017. Mesmo assim, no nível municipal, dos 423 municípios que alcançaram a meta do Brasil para 2021, 28% estão em São Paulo (Inep, 2017).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto fez uma análise do Ideb dos alunos nos anos finais do ensino fundamental em escolas públicas, em 2007 e 2017, nos municípios brasileiros.

Ao longo dos dez anos analisados, a distribuição regional do indicador se alterou em alguns aspectos, embora ainda prevaleçam grandes desigualdades regionais e locais. Em 2007, as maiores notas do Ideb concentravam-se nas regiões Sul e Sudeste. Os estados dessas regiões aumentaram a nota Ideb no período analisado, porém em percentuais abaixo da média nacional, e não atingiram a meta para 2017.

Em 2017, a região Centro-Oeste foi a única no Brasil a atingir a meta, com o estado de Goiás alcançando o maior Ideb. Os estados das regiões Norte e Nordeste são muito desiguais nos seus resultados. Por exemplo, enquanto o Ceará obteve o maior percentual de municípios que alcançaram as metas propostas para o Ideb 2017, na Bahia estão localizados os municípios com menor nota no Brasil. No Norte, os estados do Amazonas e de Rondônia atingiram as metas para 2017, já o Amapá obteve um crescimento de apenas 3% em relação a 2007.

Dessa forma, ainda que os resultados tenham melhorado ao longo dos dez anos da implementação do Ideb como um indicador de monitoramento e avaliação da educação no Brasil, ainda há muito que avançar em termos de políticas públicas direcionadas a reduzir as desigualdades regionais, de modo a promover a convergência nas trajetórias dos estados e municípios na direção de melhores resultados.

## REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

ARAÚJO, H. E.; CODES, A.; UDERMAN, L. **O Ideb como instrumento de gestão para uma educação de qualidade** – a educação brasileira vista pelas lentes do Ideb. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2474).

BRASIL. Ministério da Educação. Nota Técnica Conjunta nº 2/2018 (SEB/SECADI/SETEC/FNDE). 2018. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/54-consultas?download=12883:nota\\_tecnica\\_fundeb\\_2019\\_seb\\_secadi\\_setec\\_fnde](https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/54-consultas?download=12883:nota_tecnica_fundeb_2019_seb_secadi_setec_fnde)>.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos e Pesquisas Educacionais**. São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Inep, 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão).

FRIO, G. S.; FRANÇA, M. T. A. Efeito do parcelamento de salários sobre o Indicador de Regularidade Docente: uma análise para o Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 22., 2019, Maringá, Paraná. **Anais...** Maringá: ANPEC, 2019.

GLEWWE, P. W. *et al.* **School resources and educational outcomes in developing countries: a review of the literature from 1990 to 2010**. Oct. 2011. (NBER Working Paper, n. 17554).

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais**: a experiência de Sobral/CE. Brasília: Inep, 2005. 171 p. (Série Projeto Boas Práticas na Educação, n. 1).

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica:** resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Inep, 2017.

\_\_\_\_\_. **Resumo Técnico:** Censo da Educação Básica 2018. Brasília: Inep, 2019. 66 p.

LIMA, A. C. Ciclo de avaliação da educação básica do Ceará: principais resultados. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 23, n. 53, p. 38-58, set./dez. 2012.

MONTEIRO, J. Gasto público em educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 69, n. 4, p. 467-488, out./dez. 2015.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 22, p. 419-434, 2011.