

# 2474

**O IDEB COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PARA  
UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE – A EDUCAÇÃO  
BRASILEIRA VISTA PELAS LENTES DO IDEB**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**Herton Ellery Araújo  
Ana Codes  
Leonardo Uderman**





## O IDEB COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE – A EDUCAÇÃO BRASILEIRA VISTA PELAS LENTES DO IDEB

Herton Ellery Araújo<sup>1</sup>

Ana Codes<sup>2</sup>

Leonardo Uderman<sup>3</sup>

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) alocada na Disoc do Ipea.

3. Graduando em sociologia na Universidade de Brasília (UnB).

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional,  
Substituto**

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação  
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: L280.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....                               | 7  |
| 2 O IDEB NO CENÁRIO EDUCACIONAL BRASILEIRO ..... | 7  |
| 3 OS RESULTADOS DO IDEB .....                    | 9  |
| 4 A RELAÇÃO ENTRE AS ETAPAS DE ENSINO .....      | 24 |
| 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....               | 25 |
| REFERÊNCIAS .....                                | 26 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....                  | 27 |



## SINOPSE

A partir de evidências fornecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), este texto elabora uma narrativa sobre a evolução da qualidade da educação brasileira, nos últimos dez anos, e avança para o campo das políticas públicas, propondo a utilização do Ideb como instrumento de gestão governamental. Para isso, mostra os principais resultados do indicador nos níveis nacional, regional, estadual e municipal. Em seguida, traz a discussão para o campo da administração pública, inter-relacionando etapas de ensino e considerando suas ofertas pelos entes federados. Com isso, fica clara a existência de uma lacuna de condução no Plano Nacional de Educação (PNE) e, para saná-la, o texto aponta a necessidade de criação de uma instância de gestão estratégica do PNE capaz de articular os entes federados, responsáveis pela implementação da educação em seus territórios. Esta articulação deve ter como foco principal o aprendizado dos estudantes, mediante trocas de experiências entre redes com diferentes desempenhos no Ideb. Recomenda ainda que o governo federal assuma protagonismo na condução daquela instância, com função de fomento à colaboração federativa, perante a qual os estados sejam auxiliados e também responsabilizados por seus desempenhos no Ideb. Espera-se, assim, obter uma maior convergência nas trajetórias estaduais, na direção de melhores resultados.

**Palavras-chave:** colaboração federativa; coordenação governamental; Ideb; PNE; políticas públicas.





## 1 INTRODUÇÃO

Ao completar seus dez anos de existência, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos permite fazer um diagnóstico da situação das redes de ensino e das escolas no Brasil. A partir de seus resultados, é possível elaborar uma narrativa sobre a evolução da qualidade da educação brasileira nos últimos anos.

Contudo, é ainda mais produtivo usar uma avaliação como ponto de partida para o desenvolvimento constante da aprendizagem. Este potencial do Ideb tem sido, de fato, explorado pela gestão governamental para induzir processos de melhoria de qualidade da educação brasileira?

Este texto parte das evidências fornecidas pelo indicador, para refletir sobre essa questão. Iniciaremos situando o Ideb no cenário educacional brasileiro, passando então a mostrar seus principais resultados nos níveis nacional, regional, estadual e municipal. Em seguida, traremos a discussão para o campo da gestão pública, inter-relacionando etapas de ensino – considerando suas ofertas pelos entes federados –, o que abriu espaço para elaborar algumas conclusões e recomendações.

## 2 O IDEB NO CENÁRIO EDUCACIONAL BRASILEIRO

Desde a década de 1930, já se manifestava, no âmbito do Estado, o interesse por uma avaliação sistemática da educação no Brasil (Azevedo, 2001). No entanto, somente no final dos anos 1980, foram realizados esboços de pesquisa e projetos de planejamento educacional, que serviram de base para a implementação, na década seguinte, de um sistema de avaliação externa da escola (Coelho, 2008).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi o primeiro que possibilitou uma análise de larga escala da educação, com o objetivo de fornecer diretrizes para um aumento da eficácia das medidas governamentais. A implementação deste tipo de avaliação estava ligada, por um lado, à reestruturação do Estado brasileiro e, por outro lado, à uma democratização do acesso ao ensino, que levou a questionamentos acerca da capacidade do sistema educacional de prover uma educação de qualidade universalizada.

A aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases), que teve como relator o então senador Darcy Ribeiro, estabeleceu o Saeb como método avaliativo nacional unificado, que possibilitaria comparações e permitiria melhores definições das prioridades e das formulações de políticas educacionais (Brasil, 1996). Para isso, foram introduzidas no Saeb, em 1997, as denominadas matrizes de referência e, a partir destas, construídos os descritores, que visam a analisar as capacidades cognitivas dos estudantes e servem de base para a elaboração e a pontuação de cada questão, permitindo o estabelecimento de competências e conteúdos considerados mais relevantes.

O Saeb foi ampliado, em 2005, com o acréscimo da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – a Prova Brasil –, que avaliava o conhecimento nas disciplinas de matemática e língua portuguesa. Produziam-se, assim, informações sobre o ensino oferecido por município e por escola, com o objetivo de auxiliar direcionamento dos recursos públicos, financeiros e técnicos, bem como estabelecer metas e implantar ações pedagógicas e administrativas no âmbito interno da escola (Fernandes, 2007).

Em 2007, foi criado o Ideb como um esforço para se levar em conta o fato de que as altas taxas de repetência, generalizadas em todo o sistema educacional brasileiro, contribuíam mais diretamente para a elevação da evasão escolar do que para um incremento da aprendizagem (Ribeiro, 1991). Uma mensuração da qualidade da educação que não considerasse este fator iria de encontro à noção de que, à medida que o acesso ao ensino é democratizado, a aprendizagem deve ser igualmente universalizada. Coube ao Ideb combinar, no cálculo da pontuação, o desempenho na Prova Brasil às taxas de aprovação escolar, por meio da multiplicação entre a nota média padronizada e a taxa de aprovação. A medida incentivaria, desta maneira, o investimento na recuperação da parcela do alunado com pior rendimento escolar.

Embora haja diversas críticas direcionadas ao Ideb – sejam estas questionamentos técnicos relacionados a problemas no cálculo da nota média ou críticas à própria essência das avaliações em larga escala –, o índice tem conquistado cada vez mais prestígio, tendo sido, em 2014, incorporado ao Plano Nacional de Educação (PNE), que o tomou como base para o estabelecimento das metas a serem atingidas até 2021: média de 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; de 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; e de 5,2 no ensino médio. De todo modo, a inserção do Ideb no PNE acaba lhe conferindo o respaldo de síntese da qualidade da educação básica no Brasil.

Há autores que alertam para o fato de que a escola não é capaz de superar os fatores socioeconômicos externos a ela, e é visível a correlação entre os resultados do Ideb e o nível socioeconômico do alunado (Soares, 2011). Contudo, existem exemplos de localidades com resultados de excelência, se comparados aos de locais que apresentam condições sociais e econômicas melhores. Isso sinaliza que as condições socioeconômicas desfavoráveis não são determinantes para o baixo aprendizado e que existe margem de melhoria por meio de políticas públicas educacionais.

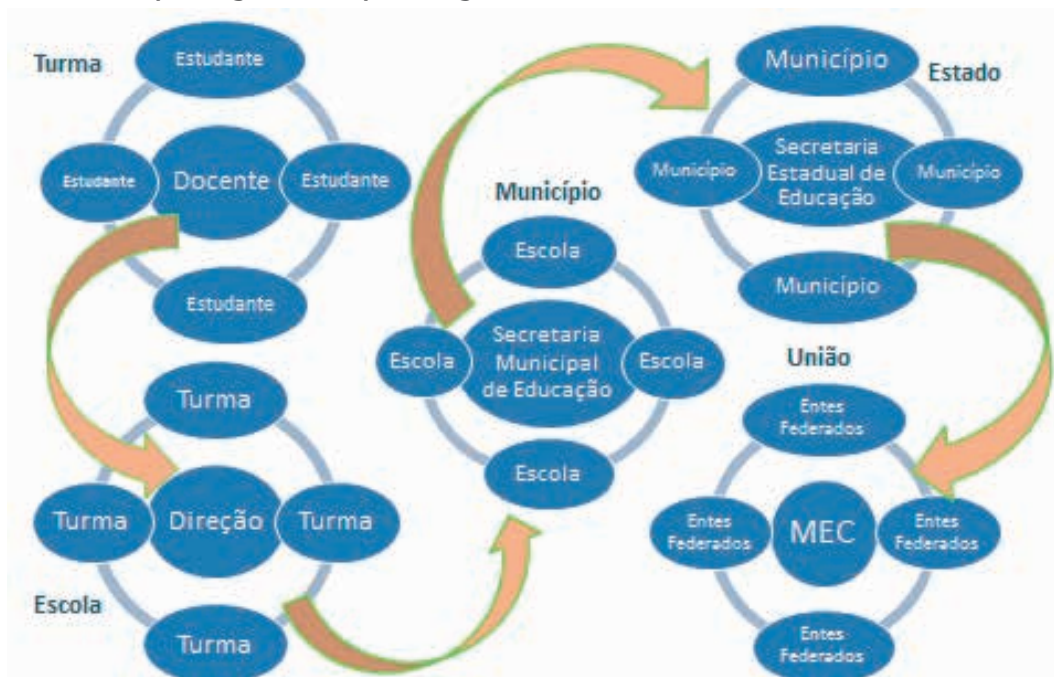
### **3 OS RESULTADOS DO IDEB**

Nesta seção, vamos explorar as potencialidades do Ideb como instrumento de gestão governamental, para os três níveis de governo. Mostraremos como os seus resultados podem orientar políticas educacionais voltadas para o aprendizado dos estudantes e para um maior alinhamento entre os entes federados, para o incremento da qualidade da educação pública oferecida pelo Estado.

A figura 1 resume as inter-relações entre os diversos níveis da gestão do aprendizado no sistema educacional brasileiro. No primeiro nível, a sala de aula, o professor é o gestor da aprendizagem, interagindo com os estudantes, e estes entre si. Ali a unidade de análise é o aluno, e cada um deles deve aprender o que é estipulado para o período. Para que o professor seja bem-sucedido, é preciso que a direção da escola o ajude nessa tarefa. Então a unidade de análise da direção passa a ser a turma. Uma boa direção deve acompanhar o trabalho feito em cada uma delas e dar o suporte necessário para que a aprendizagem aconteça da melhor forma possível. As escolas, como unidades de análise das prefeituras e/ou estados, devem receber o apoio das secretarias municipais, ou estaduais, a depender da rede a que pertençam, potencializando o trabalho das direções na gestão das turmas. No nível dos estados, são duas as unidades de análise: municípios e a própria rede estadual. Finalmente, a União deve auxiliar os estados em seus trabalhos com os municípios, além de administrar a rede federal.

FIGURA 1

Escalas para a gestão da aprendizagem no sistema escolar brasileiro



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. MEC – Ministério da Educação.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

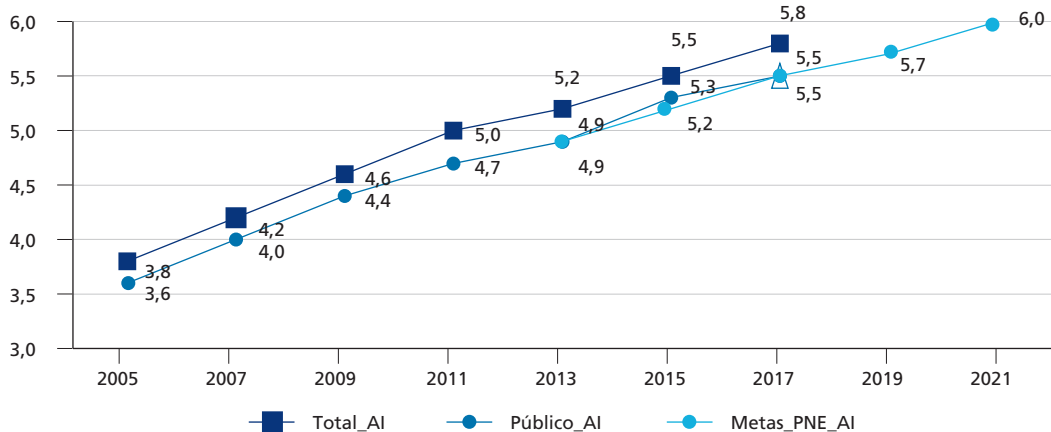
### 3.1 Os resultados do Ideb no nível nacional

Uma primeira vista nos permite afirmar que o Brasil, como um todo, tem alcançado e superado as metas preconizadas para os anos iniciais do fundamental. O gráfico 1 compara as metas estipuladas no PNE com os Idebs<sup>1</sup> observados desde 2005 até sua última edição, 2017. Como o foco deste trabalho são as redes públicas, chamamos atenção para o fato de que, embora suas médias sejam menores do que o total (escolas públicas e privadas), ainda assim, elas atingem as metas.

1. Usaremos as siglas Ideb\_AI, Ideb\_AF e Ideb\_EM para designar os índices referentes aos anos iniciais do fundamental, aos anos finais e ao ensino médio, respectivamente.

GRÁFICO 1

**Comparação entre o Ideb\_AI observado nacionalmente, na rede pública e as metas do PNE (2005-2021)**

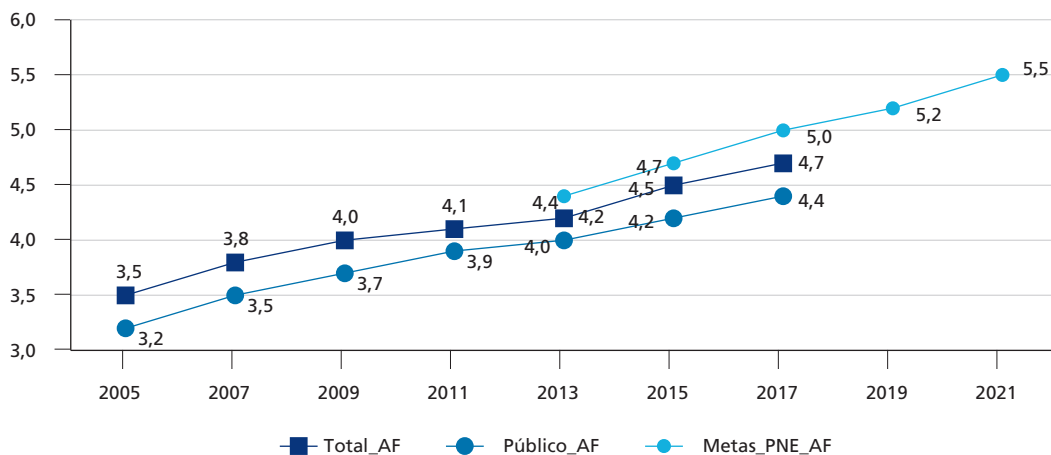


Elaboração dos autores.

Já nos anos finais do fundamental, apresenta-se uma realidade menos alentadora (gráfico 2). Nem o total, nem as redes públicas atingem as metas – ainda que estas sejam cerca de meio ponto abaixo daquelas dos anos iniciais.

GRÁFICO 2

**Comparação entre o Ideb\_AF observado nacionalmente, na rede pública e as metas do PNE (2005-2021)**

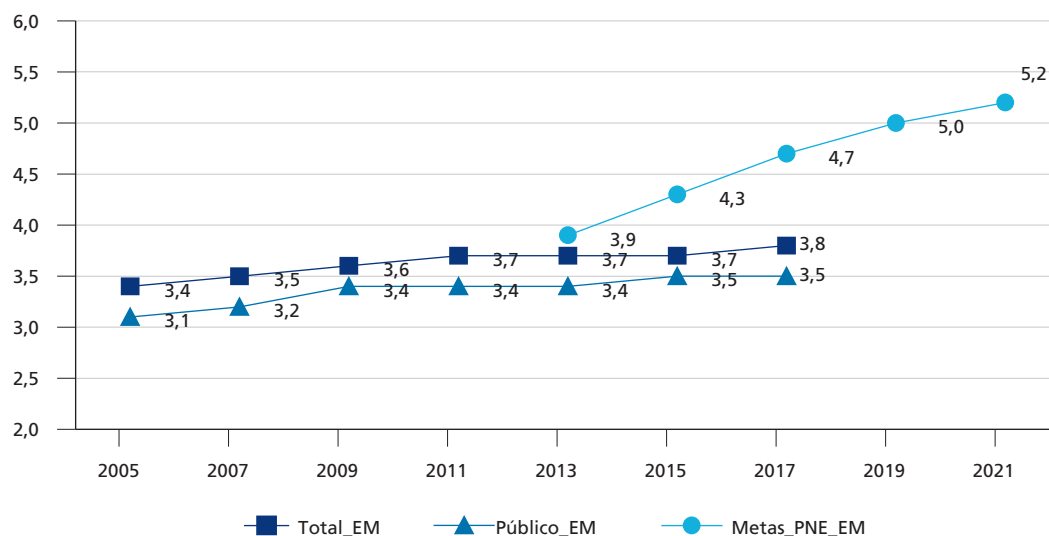


Elaboração dos autores.

É no ensino médio, entretanto, que o quadro aparece mais alarmante (gráfico 3). Além de não atingir as metas, as trajetórias observadas divergem das intenções dos legisladores. Enquanto se projeta uma ascensão do indicador, o que ocorre é uma virtual estagnação. Na ocasião da divulgação do Ideb, em 2018, este fato foi reconhecido pelo então ministro da Educação, que chegou a declarar a “falência” do ensino médio, no Brasil.

GRÁFICO 3

**Comparação entre o Ideb\_EM observado nacionalmente, na rede pública e as metas do PNE (2005-2021)**



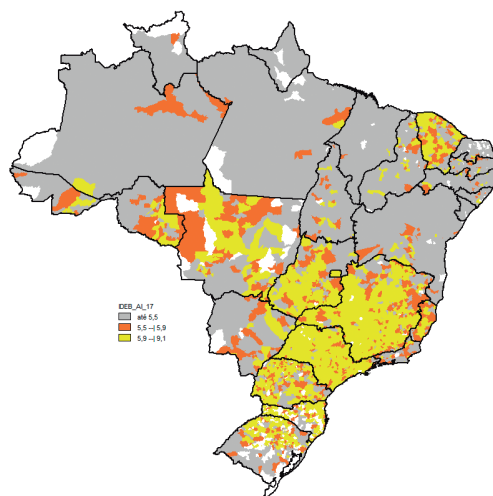
Elaboração dos autores.

A média, contudo, esconde uma riqueza de experiências que podem iluminar caminhos para a oferta de educação de qualidade. Visto pelas lentes do Ideb, o Brasil apresenta feições distintas, especialmente e por nível de ensino.

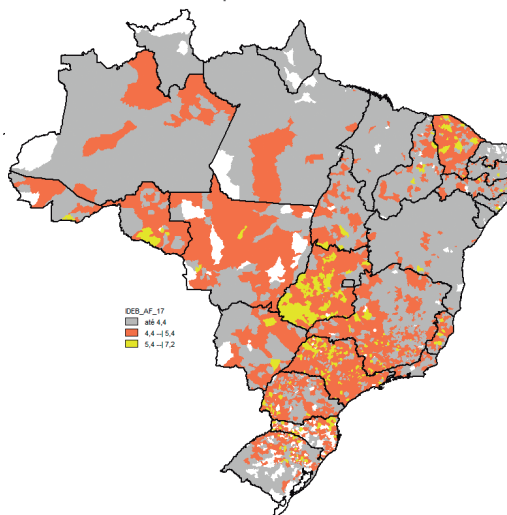
Focando apenas nas redes públicas de ensino e tomando o município como unidade de análise, construímos cartogramas com os Idebs de 2017, para mostrar diferenças regionais observadas no desempenho dos sistemas públicos. No primeiro grupo, estão os municípios com Ideb abaixo da média nacional; o segundo grupo contém aqueles com média acima da nacional, mas que não atingiram a meta do PNE para 2021; e, finalmente, o terceiro grupo é composto pelas redes que tiveram os melhores desempenhos, já tendo atingido aquela meta.

**FIGURA 2**  
**Idebs nos municípios (2017)**

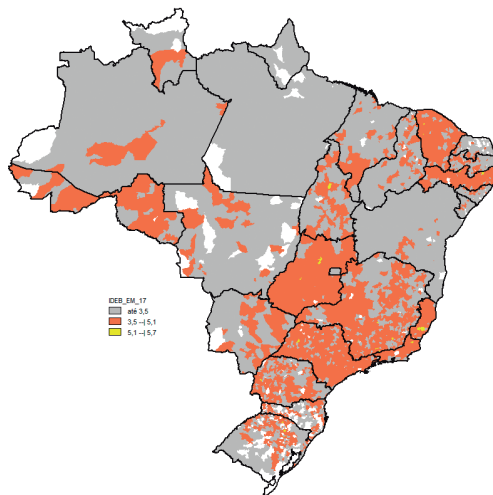
2A – Ideb\_AI da rede pública



2B – Ideb\_AF da rede pública



2C – Ideb\_EM da rede estadual



Elaboração dos autores.

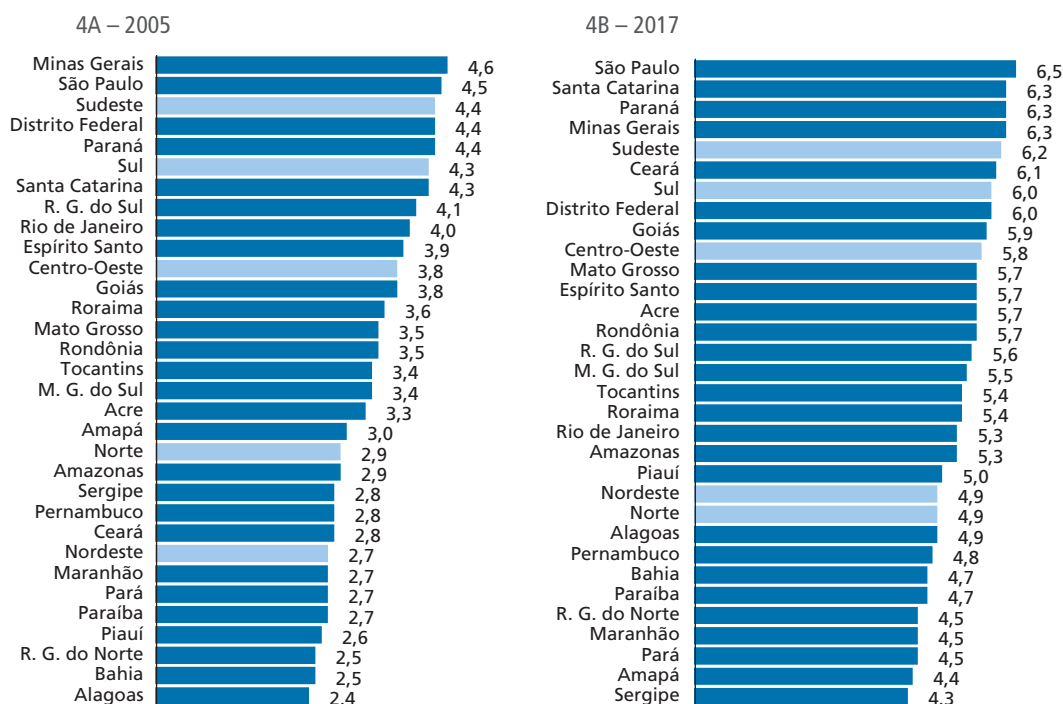
As disparidades de resultados pelo território nacional são claras. Nos anos iniciais, a variação vai de 2,7, em município do Amapá, a 9,1, em Sobral/CE. Já nos anos finais, vai de 1,9, em localidade da Bahia, a 7,2, novamente em Sobral/CE. No ensino médio, os menores desempenhos aparecem no Norte e no Nordeste (1,5), chegando a 5,7 em municípios do Sul e do Sudeste.

### 3.2 Os resultados do Ideb no nível estadual

Essa diversidade, medida pelas médias estaduais, está representada nos gráficos 4 a 6, o que permite trazer a análise para as desigualdades regionais.

GRÁFICO 4

Classificação dos estados, pelo Ideb\_AI



Elaboração dos autores.

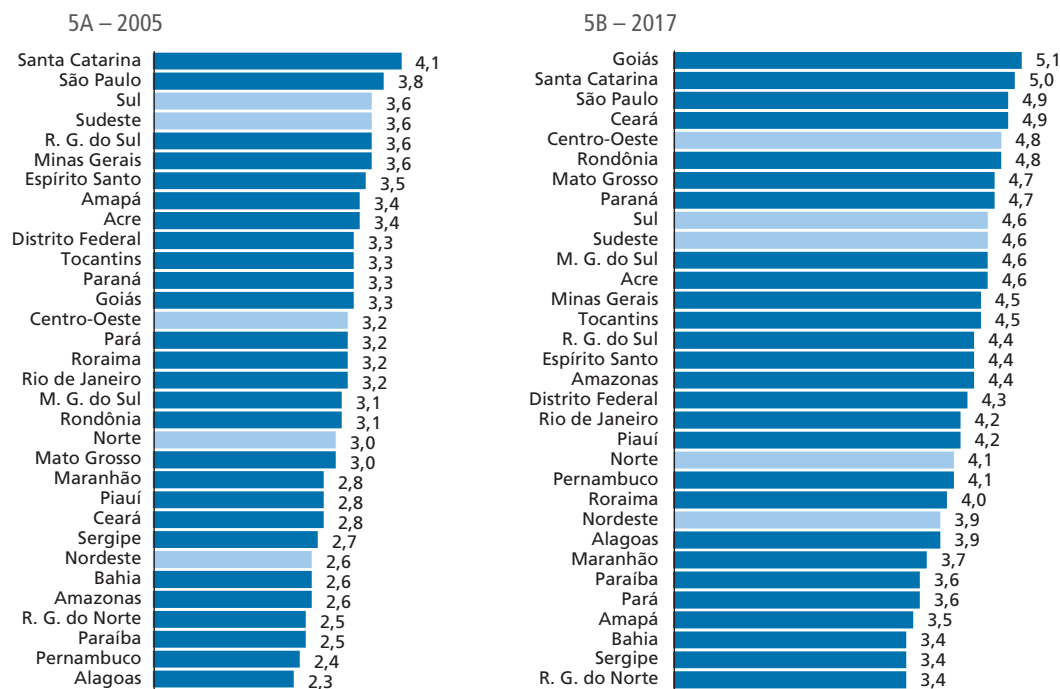
Entre 2005 e 2017, o Ideb aumentou em todos os estados brasileiros, sendo que em treze deles suas redes públicas chegaram à média preconizada pelo PNE para 2017. No entanto, as desigualdades regionais ainda são muito visíveis. É possível observar duas realidades no país: as áreas de maior desempenho educacional, correspondendo às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; e as de menor desempenho, no Norte e no Nordeste. Este fato corrobora o alerta feito por Soares (2011), a respeito de se esperar da escola efeitos que ela não pode gerar.

Alguns estados pertencentes às regiões mais pobres, entretanto, conseguiram atingir níveis altos e chamam atenção por superarem muitos dos resultados das mais ricas. Ceará, Rondônia e Acre, por exemplo, ultrapassam os desempenhos de Rio Grande do Sul,



Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Isso sinaliza que o sistema educacional, de fato, muito pode contribuir para o aprendizado dos alunos, mesmo em contextos socioeconômicos desfavoráveis.

GRÁFICO 5  
Classificação dos estados, pelo Ideb\_AF

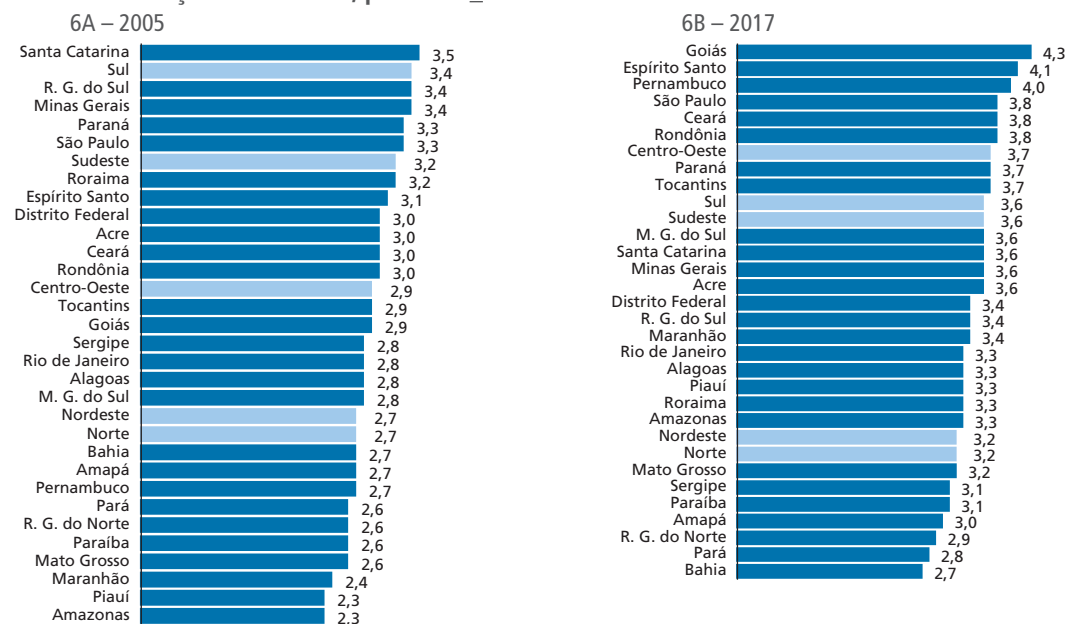


Elaboração dos autores.

Na etapa seguinte, anos finais do fundamental, também houve aumento do Ideb em todos os estados, mas apenas dois deles haviam atingido o valor 5,0, almejado pelo PNE. A diferença entre a região de maior desempenho e a de menor permaneceu pouco alterada – 1,0, em 2005, e 0,9, em 2017.

O quadro regional é semelhante: Centro-Oeste, Sudeste e Sul formam a área de maior desempenho; Norte e Nordeste, a de menor. Aparecem também estados da área mais pobre do país com desempenhos educacionais superiores aos de estados da parte mais rica. Ceará, Rondônia, Acre e Tocantins “tomam” o lugar de Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Rio de Janeiro.

GRÁFICO 6  
Classificação dos estados, pelo Ideb\_EM



Elaboração dos autores.

No caso do ensino médio, a tendência geral também foi de aumento do Ideb – excetuando-se Bahia e Rio Grande do Sul, que mantiveram os mesmos valores de 2005. Entretanto, a intensidade do incremento foi muito menor do que as assistidas nas etapas anteriores, de modo que nenhum estado atingiu a meta do PNE – 4,7, em 2017.

A dicotomia regional é novamente observada para esse nível de ensino, com Centro-Oeste, Sudeste e Sul compondo a área de maior desempenho; e Norte e Nordeste, a de desempenho mais baixo. Aqueles estados, Ceará, Rondônia, Acre e Tocantins, continuam superando os desempenhos de Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Rio de Janeiro e agora também do Mato Grosso. Goiás e Pernambuco ganham protagonismo: foram os dois maiores crescimentos no Ideb do ensino médio.

Trazendo a discussão para o campo da gestão pública, ainda que as matrículas sejam oferecidas majoritariamente por estados e municípios, é necessário que o governo

federal trabalhe, juntamente com os estados, por uma maior convergência na qualidade da educação. Afinal de contas, cabe à União o papel de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.<sup>2</sup>

Tendo em vista a redução das desigualdades regionais (papel da União), inspiremos-nos no exemplo da melhoria do Ideb em Goiás e sua repercussão nos resultados do Centro-Oeste. O melhor desempenho desse estado populoso alavancou a média da região, tanto nos anos finais do fundamental quanto no ensino médio, fazendo com que ela superasse as áreas mais ricas do país, o Sul e o Sudeste.

Da mesma forma, se estados populosos ora estagnados em seus desempenhos do Ideb, como Bahia e Pará, ganhassem uma dinâmica de crescimento, os índices do Nordeste e do Norte ficariam mais próximos dos das regiões mais ricas.<sup>3</sup> Assim, considerando o arranjo federativo do país, é de fundamental importância que a União seja mais proativa para induzir e apoiar mudanças dessa natureza, em locais onde elas ainda não ocorreram espontaneamente.

O Ideb pode ser utilizado para fazer um diagnóstico da rede de ensino. Ao abri-lo em seus componentes básicos – aprovação e proficiência em matemática e português –, o gestor dispõe de mais variáveis para direcionar sua ação. Os quadros 1 a 3 mostram essas possibilidades. As notas que aparecem nos quadros seguem uma escala de proficiência;<sup>4</sup> quanto maior a nota mais as crianças estão aprendendo o conteúdo desejado.

2. Ver art. 211 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

3. Fazendo os cálculos para 2017, se a Bahia tivesse Ideb igual ao Ceará, o Nordeste sairia de 4,9 para 5,3 nos anos iniciais; de 3,9 para 4,3 nos finais; e de 3,2 para 3,7 no ensino médio, caso fosse igual ao de Pernambuco. Cálculos semelhantes mostram que, se o Pará melhorasse seu desempenho, também a região Norte ficaria mais próxima das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, diminuindo as desigualdades regionais.

4. Para a matemática dos anos iniciais, a escala começa no nível 0 (que abrange as notas até 125) e vai até o nível 10 (350 ou mais). Os níveis, cada um composto por 25 pontos, são cumulativos, isto é, estar no nível 4, por exemplo, significa que o estudante possui todas as habilidades descritas até o nível 3 mais algumas do nível 4. Explicações detalhadas sobre as escalas de proficiência do Saeb encontram-se em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/escalas-de-proficiencia>>.

## QUADRO 1

## Taxa de aprovação, proficiência média em matemática e português e Ideb\_AI, por estado (2005 e 2017)

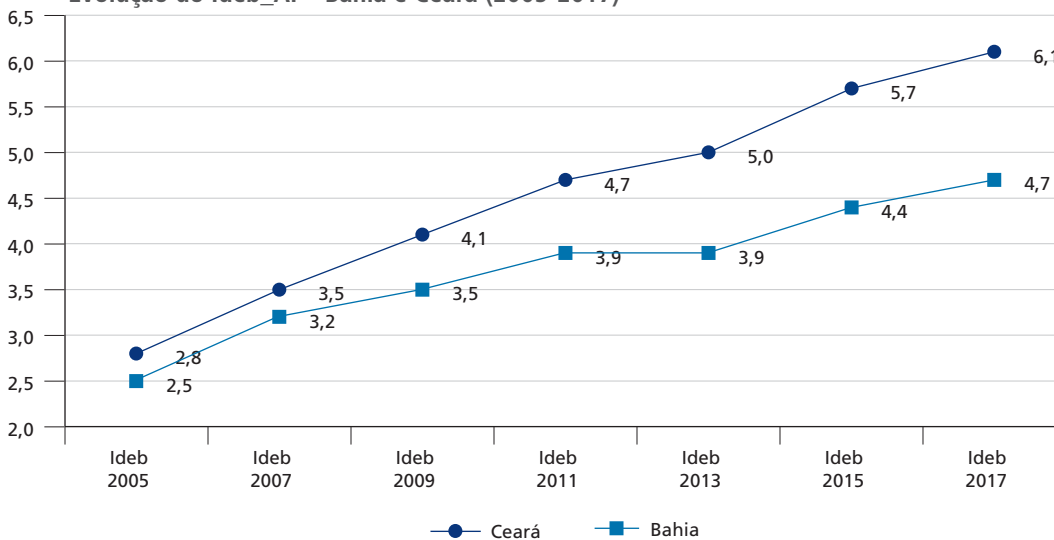
| UF                  | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_AI<br>2005 | UF                  | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_AI<br>2017 |
|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------------|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------------|
| Minas Gerais        | 0,89      | 200,16     | 183,30    | 4,6             | São Paulo           | 0,98      | 237,32     | 225,81    | 6,5             |
| São Paulo           | 0,95      | 184,83     | 178,45    | 4,5             | Minas Gerais        | 0,98      | 231,83     | 223,82    | 6,3             |
| Distrito Federal    | 0,86      | 200,43     | 185,23    | 4,4             | Santa Catarina      | 0,96      | 234,28     | 225,48    | 6,3             |
| Paraná              | 0,89      | 198,60     | 179,12    | 4,4             | Paraná              | 0,95      | 239,57     | 226,39    | 6,3             |
| Santa Catarina      | 0,91      | 186,18     | 176,18    | 4,3             | Ceará               | 0,97      | 226,61     | 219,07    | 6,1             |
| Rio Grande do Sul   | 0,87      | 187,04     | 177,14    | 4,1             | Distrito Federal    | 0,94      | 229,43     | 220,71    | 6,0             |
| Rio de Janeiro      | 0,82      | 190,73     | 177,60    | 4,0             | Goiás               | 0,96      | 222,74     | 216,68    | 5,9             |
| Espírito Santo      | 0,85      | 185,32     | 173,96    | 3,9             | Mato Grosso         | 0,98      | 215,21     | 207,05    | 5,7             |
| Goiás               | 0,85      | 179,16     | 170,47    | 3,8             | Espírito Santo      | 0,93      | 223,16     | 214,41    | 5,7             |
| Roraima             | 0,87      | 169,65     | 161,52    | 3,6             | Rondônia            | 0,93      | 222,74     | 213,21    | 5,7             |
| Mato Grosso         | 0,82      | 173,07     | 163,93    | 3,5             | Acre                | 0,91      | 229,63     | 217,44    | 5,7             |
| Rondônia            | 0,83      | 171,45     | 163,51    | 3,5             | Rio Grande do Sul   | 0,92      | 222,36     | 213,84    | 5,6             |
| Mato Grosso do Sul  | 0,76      | 178,83     | 166,42    | 3,4             | Mato Grosso do Sul  | 0,90      | 222,62     | 215,17    | 5,5             |
| Tocantins           | 0,85      | 164,10     | 158,55    | 3,4             | Tocantins           | 0,94      | 213,89     | 203,95    | 5,4             |
| Acre                | 0,78      | 169,10     | 167,65    | 3,3             | Roraima             | 0,93      | 217,56     | 202,79    | 5,4             |
| Amapá               | 0,78      | 160,29     | 154,99    | 3,0             | Amazonas            | 0,91      | 213,99     | 205,27    | 5,3             |
| Amazonas            | 0,73      | 167,28     | 157,02    | 2,9             | Rio de Janeiro      | 0,89      | 217,81     | 209,96    | 5,3             |
| Ceará               | 0,80      | 150,02     | 149,82    | 2,8             | Piauí               | 0,90      | 209,08     | 199,02    | 5,0             |
| Pernambuco          | 0,76      | 158,26     | 151,45    | 2,8             | Alagoas             | 0,92      | 202,71     | 191,94    | 4,9             |
| Sergipe             | 0,69      | 169,16     | 157,82    | 2,8             | Pernambuco          | 0,90      | 202,64     | 193,89    | 4,8             |
| Maranhão            | 0,77      | 151,30     | 148,02    | 2,7             | Paraíba             | 0,89      | 200,85     | 191,27    | 4,7             |
| Pará                | 0,68      | 160,87     | 156,30    | 2,7             | Bahia               | 0,87      | 202,19     | 194,97    | 4,7             |
| Paraíba             | 0,71      | 162,45     | 153,12    | 2,7             | Maranhão            | 0,92      | 189,91     | 182,75    | 4,5             |
| Piauí               | 0,72      | 152,42     | 151,65    | 2,6             | Rio Grande do Norte | 0,88      | 195,82     | 188,14    | 4,5             |
| Bahia               | 0,66      | 161,59     | 150,08    | 2,5             | Pará                | 0,86      | 197,21     | 190,58    | 4,5             |
| Rio Grande do Norte | 0,73      | 148,10     | 141,12    | 2,5             | Amapá               | 0,89      | 190,64     | 184,36    | 4,4             |
| Alagoas             | 0,68      | 154,34     | 144,52    | 2,4             | Sergipe             | 0,85      | 195,79     | 185,89    | 4,3             |

Fonte: Ideb/Inep.

Obs.: UF – Unidade da Federação.

Para orientar nossa análise, escolhemos o estado da Bahia como lugar a ser dinamizado. Outro exemplo de sucesso no Nordeste é o Ceará, pois foi o que mais melhorou o Ideb\_AI no período.

GRÁFICO 7  
Evolução do Ideb\_AI – Bahia e Ceará (2005-2017)



Elaboração dos autores.

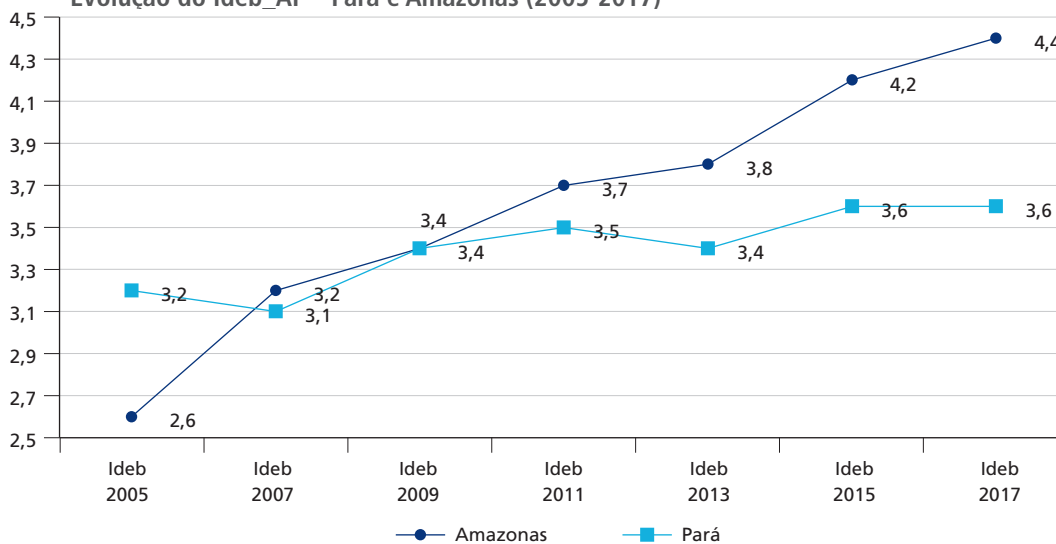
Em 2005, as crianças baianas aprendiam mais do que as cearenses, em média. A rede pública da Bahia reprovava muito mais do que a cearense, razão pela qual o Ideb do Ceará era maior. No decorrer do tempo, o Ceará conseguiu aumentar 76 pontos em matemática, subindo três níveis na escala. Em português, o dinamismo também foi alto, mas um pouco menor, 69 pontos. Concomitantemente ao bom desempenho na proficiência, o Ceará elevou seu nível de aprovação, de 0,80 para 0,97.

Diante do assistido no Ceará, as melhoras ocorridas na Bahia foram tímidas. Houve ganhos na proficiência, 41 pontos em matemática e 45 em português, e também na taxa de aprovação, que passou de 0,66 para 0,87 – nível ainda relativamente baixo, o terceiro menor entre os estados brasileiros.

Relação análoga é observada no caso do Pará em comparação ao estado do Acre, mas, nos anos finais do fundamental, é o Amazonas que aparece com o maior aumento do Ideb\_AF da região Norte, no período, tornando-se uma referência para análise.

Em 2005, o Pará superava o Amazonas, tanto em proficiência como em aprovação. A trajetória da educação pública no Amazonas, no entanto, mostrou avanços sucessivos de grande monta, sinalizando a possibilidade de mudança de rumos, enquanto o Pará apresentou uma virtual estagnação.

GRÁFICO 8  
Evolução do Ideb\_AF – Pará e Amazonas (2005-2017)



Elaboração dos autores.

Comparações como essas evidenciam a necessidade de uma instância de coordenação, capitaneada pela União, com instrumentos de incentivo e “pressão”, com capacidade de convocação de gestores estaduais, para a troca de experiências, desejavelmente estabelecendo uma concertação federativa e iniciando processos de dinamização e melhorias nos entes mais desalentados.

QUADRO 2  
Taxa de aprovação, proficiência média em matemática e português e Ideb\_AF, por estado (2005 e 2017)

| UF                | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_AF 2005 | UF             | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_AF 2017 |
|-------------------|-----------|------------|-----------|--------------|----------------|-----------|------------|-----------|--------------|
| Santa Catarina    | 0,85      | 247,53     | 242,56    | 4,1          | Goiás          | 0,93      | 260,81     | 264,73    | 5,1          |
| São Paulo         | 0,88      | 231,51     | 229,39    | 3,8          | Santa Catarina | 0,90      | 267,62     | 266,36    | 5,0          |
| Minas Gerais      | 0,76      | 248,67     | 233,87    | 3,6          | Ceará          | 0,92      | 256,99     | 261,59    | 4,9          |
| Rio Grande do Sul | 0,74      | 252,74     | 239,47    | 3,6          | São Paulo      | 0,93      | 255,75     | 257,90    | 4,9          |
| Espírito Santo    | 0,78      | 240,59     | 227,08    | 3,5          | Rondônia       | 0,90      | 258,81     | 260,42    | 4,8          |

(Continua)

(Continuação)

| UF                  | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_AF<br>2005 | UF                  | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_AF<br>2017 |
|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------------|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------------|
| Acre                | 0,82      | 223,06     | 224,70    | 3,4             | Mato Grosso         | 0,95      | 246,17     | 247,35    | 4,7             |
| Amapá               | 0,85      | 223,23     | 220,66    | 3,4             | Paraná              | 0,86      | 263,45     | 262,12    | 4,7             |
| Distrito Federal    | 0,77      | 228,00     | 225,21    | 3,3             | Acre                | 0,91      | 250,32     | 254,38    | 4,6             |
| Goiás               | 0,69      | 248,43     | 236,25    | 3,3             | Mato Grosso do Sul  | 0,86      | 260,80     | 261,92    | 4,6             |
| Paraná              | 0,76      | 238,54     | 223,53    | 3,3             | Minas Gerais        | 0,85      | 258,21     | 257,05    | 4,5             |
| Tocantins           | 0,83      | 218,68     | 218,11    | 3,3             | Tocantins           | 0,87      | 254,12     | 254,09    | 4,5             |
| Pará                | 0,75      | 226,37     | 227,69    | 3,2             | Amazonas            | 0,88      | 246,34     | 255,09    | 4,4             |
| Rio de Janeiro      | 0,74      | 232,92     | 228,25    | 3,2             | Espírito Santo      | 0,83      | 259,32     | 257,04    | 4,4             |
| Roraima             | 0,81      | 219,47     | 218,73    | 3,2             | Rio Grande do Sul   | 0,81      | 261,60     | 262,48    | 4,4             |
| Mato Grosso do Sul  | 0,68      | 239,54     | 235,91    | 3,1             | Distrito Federal    | 0,83      | 255,61     | 254,64    | 4,3             |
| Rondônia            | 0,73      | 231,92     | 226,57    | 3,1             | Piauí               | 0,85      | 248,86     | 248,75    | 4,2             |
| Mato Grosso         | 0,71      | 227,68     | 222,09    | 3,0             | Rio de Janeiro      | 0,82      | 251,82     | 253,50    | 4,2             |
| Ceará               | 0,74      | 216,50     | 209,96    | 2,8             | Pernambuco          | 0,86      | 241,80     | 244,75    | 4,1             |
| Maranhão            | 0,75      | 213,29     | 214,31    | 2,8             | Roraima             | 0,86      | 238,11     | 239,10    | 4,0             |
| Piauí               | 0,73      | 218,13     | 211,00    | 2,8             | Alagoas             | 0,83      | 240,05     | 241,76    | 3,9             |
| Sergipe             | 0,65      | 231,20     | 223,74    | 2,7             | Maranhão            | 0,85      | 228,68     | 234,51    | 3,7             |
| Amazonas            | 0,68      | 214,61     | 214,10    | 2,6             | Pará                | 0,80      | 232,23     | 238,14    | 3,6             |
| Bahia               | 0,65      | 220,05     | 219,44    | 2,6             | Paraíba             | 0,78      | 235,18     | 237,92    | 3,6             |
| Paraíba             | 0,65      | 217,56     | 215,15    | 2,5             | Amapá               | 0,81      | 227,51     | 234,62    | 3,5             |
| Rio Grande do Norte | 0,66      | 217,99     | 211,86    | 2,5             | Bahia               | 0,75      | 236,08     | 238,46    | 3,4             |
| Pernambuco          | 0,64      | 214,66     | 206,87    | 2,4             | Rio Grande do Norte | 0,74      | 236,28     | 240,21    | 3,4             |
| Alagoas             | 0,62      | 212,78     | 205,60    | 2,3             | Sergipe             | 0,71      | 241,73     | 243,68    | 3,4             |

Fonte: Ideb/Inep.

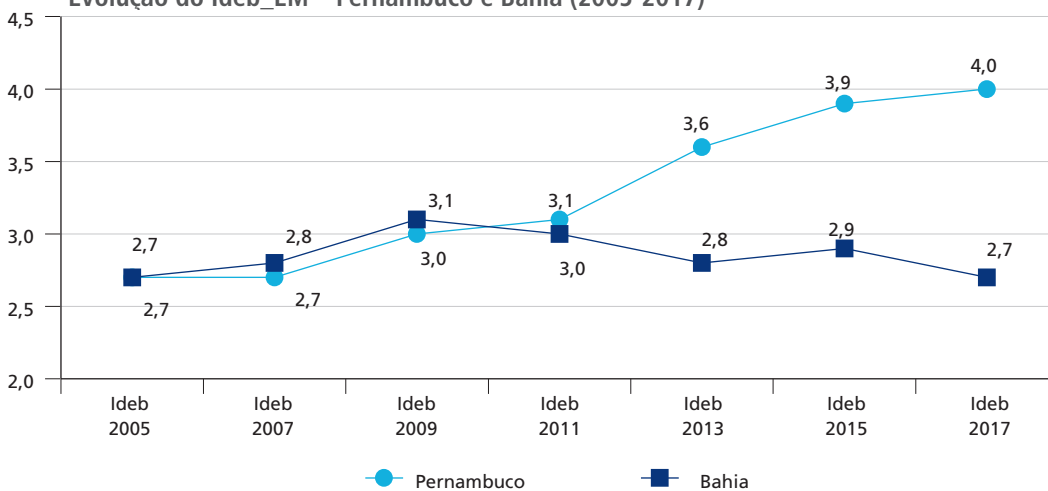
Os desalentos evidenciados na Bahia e no Pará têm seu ápice no ensino médio, já que eles apresentam os dois piores Ideb\_EM do Brasil em 2017. Do outro lado do espectro, além do Ceará, o estado de Pernambuco surge com o maior crescimento do Ideb\_EM durante o período. Comparando as trajetórias de Pernambuco e Bahia, nota-se que, até 2011, suas redes públicas tinham desempenhos praticamente equivalentes; contudo, a partir de 2013, o estado de Pernambuco passa a ter resultados virtuosos, enquanto a Bahia apresenta retrocesso.

Nesse aspecto, os dados são eloquentes: o sistema educacional baiano parece continuar condicionado à cultura da reprovação, ainda que esse recurso pedagógico seja tão questionado. De fato, o quadro 3 mostra que, em geral, proficiências mais elevadas são acompanhadas de maiores taxas de aprovação.<sup>5</sup>

Chama ainda atenção a tendência generalizada de deterioração da qualidade do ensino médio no Brasil. Nada menos que doze estados reduziram o aprendizado em matemática, entre 2005 e 2017. Bahia e Pará, destacados na nossa análise, decresceram 12,1 e 4,9 pontos, respectivamente.

Como se justifica essa situação, dado que o PNE caminha no sentido contrário, propondo a ascensão dos desempenhos escolares? Na verdade, mais importante do que justificar é reverter. Novamente, pensando em termos de gestão, a União deveria ser o ente a acionar os demais, para corrigir esse tipo de desvio – ainda mais quando já dispõe de um recurso como o Ideb, que pode orientar a tomada de decisão.

GRÁFICO 9  
Evolução do Ideb\_EM – Pernambuco e Bahia (2005-2017)



Elaboração dos autores.

5. O mesmo padrão é flagrado nos demais níveis de ensino.



**QUADRO 3**

**Taxa de aprovação, proficiência média em matemática e português e Ideb\_EM, por estado (2005 e 2017)**

| UF                  | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_EM<br>2005 | UF                  | Aprovação | Matemática | Português | Ideb_EM<br>2017 |
|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------------|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------------|
| Santa Catarina      | 0,79      | 274,03     | 257,66    | 3,5             | Goiás               | 0,94      | 271,70     | 270,87    | 4,3             |
| Minas Gerais        | 0,76      | 279,45     | 260,61    | 3,4             | Espírito Santo      | 0,86      | 280,84     | 276,55    | 4,1             |
| Rio Grande do Sul   | 0,68      | 300,07     | 276,95    | 3,4             | Pernambuco          | 0,93      | 263,22     | 262,71    | 4,0             |
| Paraná              | 0,75      | 273,50     | 259,24    | 3,3             | Ceará               | 0,91      | 259,08     | 259,46    | 3,8             |
| São Paulo           | 0,79      | 261,81     | 253,64    | 3,3             | Rondônia            | 0,85      | 268,05     | 264,91    | 3,8             |
| Roraima             | 0,77      | 265,76     | 254,92    | 3,2             | São Paulo           | 0,87      | 263,15     | 265,96    | 3,8             |
| Espírito Santo      | 0,71      | 269,08     | 257,58    | 3,1             | Paraná              | 0,82      | 268,89     | 266,78    | 3,7             |
| Acre                | 0,77      | 249,89     | 245,24    | 3,0             | Tocantins           | 0,87      | 260,39     | 256,92    | 3,7             |
| Ceará               | 0,74      | 253,79     | 248,26    | 3,0             | Acre                | 0,85      | 260,01     | 261,51    | 3,6             |
| Distrito Federal    | 0,64      | 282,79     | 265,69    | 3,0             | Mato Grosso do Sul  | 0,81      | 267,83     | 266,99    | 3,6             |
| Rondônia            | 0,70      | 265,37     | 252,94    | 3,0             | Minas Gerais        | 0,79      | 271,59     | 268,49    | 3,6             |
| Goiás               | 0,74      | 252,86     | 242,35    | 2,9             | Santa Catarina      | 0,84      | 266,28     | 262,10    | 3,6             |
| Tocantins           | 0,80      | 244,57     | 234,07    | 2,9             | Distrito Federal    | 0,79      | 263,71     | 261,77    | 3,4             |
| Alagoas             | 0,74      | 251,46     | 235,83    | 2,8             | Maranhão            | 0,86      | 247,26     | 250,39    | 3,4             |
| Mato Grosso do Sul  | 0,64      | 270,50     | 263,85    | 2,8             | Rio Grande do Sul   | 0,74      | 272,82     | 271,23    | 3,4             |
| Rio de Janeiro      | 0,72      | 251,10     | 241,73    | 2,8             | Alagoas             | 0,85      | 247,96     | 248,25    | 3,3             |
| Sergipe             | 0,72      | 254,67     | 247,02    | 2,8             | Amazonas            | 0,83      | 247,20     | 251,25    | 3,3             |
| Amapá               | 0,69      | 253,17     | 244,49    | 2,7             | Piauí               | 0,86      | 250,52     | 247,19    | 3,3             |
| Bahia               | 0,71      | 255,31     | 237,07    | 2,7             | Rio de Janeiro      | 0,79      | 256,91     | 258,58    | 3,3             |
| Pernambuco          | 0,73      | 242,99     | 240,18    | 2,7             | Roraima             | 0,84      | 249,19     | 249,05    | 3,3             |
| Mato Grosso         | 0,65      | 254,50     | 249,64    | 2,6             | Mato Grosso         | 0,77      | 258,02     | 256,79    | 3,2             |
| Pará                | 0,73      | 241,96     | 236,92    | 2,6             | Paraíba             | 0,79      | 247,51     | 248,03    | 3,1             |
| Paraíba             | 0,75      | 242,44     | 229,66    | 2,6             | Sergipe             | 0,75      | 255,92     | 253,82    | 3,1             |
| Rio Grande do Norte | 0,72      | 244,94     | 232,70    | 2,6             | Amapá               | 0,79      | 242,86     | 247,58    | 3,0             |
| Maranhão            | 0,75      | 229,95     | 222,61    | 2,4             | Rio Grande do Norte | 0,76      | 244,41     | 243,73    | 2,9             |
| Amazonas            | 0,67      | 236,75     | 226,88    | 2,3             | Pará                | 0,79      | 237,03     | 237,58    | 2,8             |
| Piauí               | 0,65      | 239,76     | 234,26    | 2,3             | Bahia               | 0,74      | 243,15     | 242,33    | 2,7             |

Elaboração dos autores.

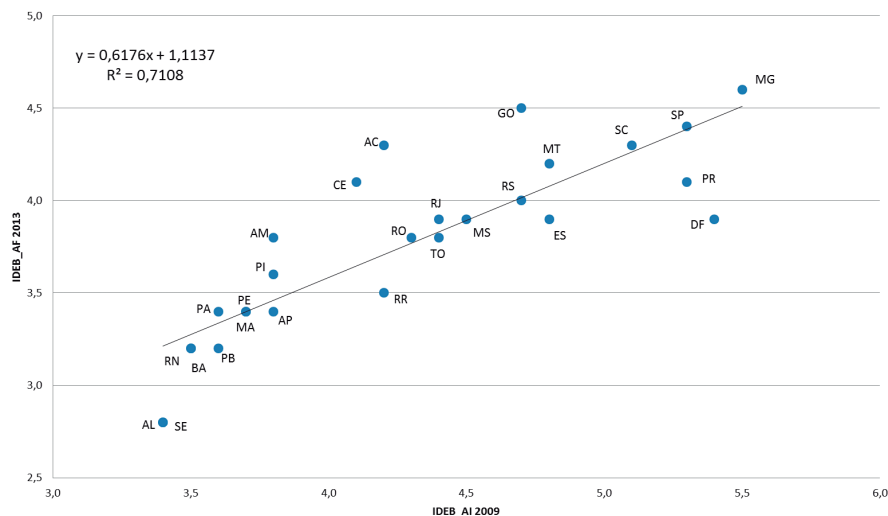
## 4 A RELAÇÃO ENTRE AS ETAPAS DE ENSINO

Sistemas educacionais baseiam-se em uma sequência de etapas, em que a aprovação nas mais baixas é requisito para o acesso às seguintes. No Brasil, a escolaridade obrigatória começa aos 4 anos de idade, com a educação infantil, mas é aos 6 anos que a criança ingressa no primeiro ano do fundamental. A partir dessa idade, ela percorre os cinco anos iniciais do fundamental e, cumprindo-os, passa aos quatro anos finais deste nível, para então entrar no ensino médio. O sentido desse encadeamento é substantivo, já que a aquisição de conhecimento é um processo cumulativo – fato que pode ser evidenciado ao se correlacionar o Ideb\_AI com o Ideb\_AF de uma mesma coorte de estudantes das redes públicas brasileiras, como ilustra o gráfico 10. No caso, há indicação de que o aumento de 1 ponto no Ideb\_AI associa-se à elevação de 0,6 no Ideb\_AF. Assim, uma boa estratégia para melhorar a educação básica é focar os anos iniciais, já que bons resultados nesta fase tendem a se propagar pelos anos subsequentes.

Esta foi a conduta utilizada pelo estado do Ceará. Isso chama atenção para a importância de se levar em consideração o encadeamento substantivo dos níveis de ensino na forma de administração dos sistemas escolares.

GRÁFICO 10

Relação entre Ideb dos anos iniciais e dos anos finais do fundamental



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Constitucionalmente, a oferta da educação básica brasileira é de responsabilidade dos municípios e dos estados.<sup>6</sup> Ficam claramente definidas as incumbências pela educação infantil – que compete aos municípios – e pelo ensino médio – que compete aos estados.<sup>7</sup> Contudo, não há plena definição sobre a competência do ensino fundamental, pois os dois entes são chamados a atendê-lo.

Na prática, esse fato resulta na existência de diferentes arranjos para a oferta do ensino fundamental, nas distintas UFs. No Brasil como um todo, cerca de 83% das matrículas públicas dos anos iniciais estão nas redes municipais; nos anos finais, essa porcentagem gira em torno de 50%. Porém, há estados, como o Paraná, que têm quase a totalidade das matrículas dos anos finais na rede estadual – cenário diametralmente oposto ao do Ceará, por exemplo, onde esse nível encontra-se praticamente municipalizado.

Quando um estado concentra esforços de melhoria em sua rede, observam-se elevações nos resultados do Ideb. No entanto, a municipalização dos anos iniciais é muito intensa; isso convoca também a participação do governo estadual, mediante a criação de mecanismos de colaboração federativa com os municípios, tendo em vista a obtenção de bons resultados.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Vista pelas lentes do Ideb, a história da qualidade da educação pública brasileira, nestes últimos dez anos, pode ser resumida nos seguintes pontos principais:

- o aprendizado das crianças no ensino fundamental vem melhorando, mas, particularmente nos anos finais, as metas propostas no PNE não têm sido alcançadas, sendo necessário, portanto, incrementar seu desempenho;
- no ensino médio, a situação é mais preocupante, pois mesmo os estados com os melhores resultados não alcançaram as metas; e
- as desigualdades regionais e locais ainda são muito grandes e não mostram tendências de diminuição.

6. Conferir art. 211 da CF/1988.

7. Segundo o Censo Escolar de 2016, 97% das matrículas públicas do ensino médio são das redes estaduais.

Esse quadro denota uma clara lacuna de condução no PNE. É necessária a criação de uma instância de gestão estratégica do plano, capaz de articular os entes federados, responsáveis pela implementação da educação em seus territórios. Esta articulação deve ter como foco principal o aprendizado dos estudantes, mediante trocas de experiências entre redes com diferentes desempenhos no Ideb.

Recomendamos que o governo federal assuma protagonismo na condução daquela instância, com função de fomento à colaboração federativa, perante a qual os estados sejam auxiliados e também responsabilizados por seus desempenhos no Ideb. Com isso, espera-se obter uma maior convergência nas trajetórias estaduais, na direção de melhores resultados.

Ainda que indesejável, é compreensível que a gestão do PNE, no nível nacional, tenha sido afetada pela desestruturação política pela qual o Brasil passou, desde 2014, ano de promulgação do plano. Contudo, sempre é tempo de reverter tendências e estabelecer mecanismos de administração pública propícios à oferta de educação com qualidade.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. O Estado, a política e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>.

COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Inep, 2007. (Texto para Discussão, n. 26). Disponível em: <<https://goo.gl/VJpTTF>>.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

SOARES, J. F. Ideb na lei? **Simon's Site**, 13 jul. 2011. Disponível em: <<https://is.gd/YNui09>>. Acesso em: nov. 2018.

### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ARAÚJO, H. E. *et al.* **Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2285).

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

##### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

##### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

##### **Revisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

##### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

##### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

##### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA  
BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765

