



# A CONTRIBUIÇÃO DO IDEB PARA O ESTUDO DO PAPEL DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA NA MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO

## *IDEB CONTRIBUTION TO THE STUDY OF THE ROLE OF THE PUBLIC SCHOOL DEMOCRATIZATION IN THE TEACHING QUALITY IMPROVEMENT*

SANDRA A. RISCAL<sup>1</sup>  
riscal@ufscar.br  
riscal@uol.com.br

José R. RISCAL  
joseriscal2012@gmail.com<sup>2</sup>

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar um estudo dos resultados obtidos a partir da análise dos questionários que acompanham as avaliações do IDEB, em particular no aspecto relacionado à gestão escolar. Pretende-se identificar, por meio da análise quantitativa dos dados, quais características, dentre aquelas consultadas, determinaram a elevação, queda ou estagnação dos índices das escolas. Foram tomados, como base para o estudo, os dados da base do INEP relativos ao ano de 2011. A análise efetuou-se por meio de comparação do índice em todo o território nacional, destacando as características regionais e locais. Para a estruturação deste estudo, apresentamos um breve histórico da implantação das avaliações de larga escala na recente política educacional e finalmente apresentamos os resultados quantitativos obtidos na análise.

**Palavras-chave:** IDEB • Gestão democrática • Qualidade do ensino.

### ABSTRACT

The aim of this paper is to show a study of the results obtained from the analysis of the questionnaires that follow the IDEB evaluations, in particular the aspect related to the school management. One intends to identify, by data quantitative analysis, which characteristics, among the consulted ones, determined either elevation, drop or stagnation of the school indexes. The data of the 2011 INEP database were used as the foundation of this study. Analysis was made by comparing the index in the entire national territory, pointing out regional and local characteristics. For the study organization one show a short implementation history of the wild scale evaluations in the recent educational policy and at the end quantitative results obtained in the analysis were shown.

**Key words:** IDEB • Democratic management • Teaching quality.

---

1 UFSCar  
2 UFSCar



## INTRODUÇÃO

O uso da estatística na educação não é recente. Nas duas últimas décadas, entretanto, pôde-se observar o crescimento do uso de técnicas estatísticas na determinação de ações na esfera político-educacional. A abordagem estatística tem o intuito de auxiliar a visualização e compreensão dos diferentes aspectos das políticas educacionais para o planejamento e projeção de novas estratégias a partir dos resultados obtidos. A partir dessa perspectiva, vêm sendo elaborados diferentes tipos de pesquisas com vistas à produção de indicadores de qualidade educacional, com diferentes abrangências e metas. Essas medidas advêm de uma concepção gerencial adotada pelos Estados com a perspectiva de otimização dos sistemas educacionais e elevação da eficiência na gestão dos recursos financeiros

## POLÍTICA EDUCACIONAL E INDICADORES ESTATÍSTICOS

A estatística passou a constituir um dos principais fatores de determinação de estratégias políticas educacionais a partir da *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em *Jomtien*, na Tailândia, em março de 1990. Nessa conferência, os países signatários, entre eles o Brasil, assumiram o compromisso de desenvolver projetos voltados para a equidade e maximização dos recursos financeiros, orientados pela perspectiva dos quatro pilares da educação apresentados no Relatório Delors (1996). Isso exigia, entretanto, a produção de um indicador que permitisse visualizar os aspectos prioritários a serem enfrentados. Quatro anos depois, o *Fórum Mundial de Educação* de Dakar em 2000 teve como principal objetivo avaliar os resultados do processo iniciado em *Jomtien*. Verificou-se,

nessa oportunidade, a dificuldade que a maioria dos países apresentava para atingir as metas propostas. Novos compromissos foram firmados para o ano de 2015 a partir da implementação de avaliação por meio de indicadores dos processos encaminhados por meio dos compromissos pelos países signatários.

Um dos aspectos mais importantes desses compromissos refere-se ao fato de tratarem prioritariamente de políticas de gestão pública, que deveriam ser estabelecidas a partir do conhecimento proporcionado pela análise de dados quantitativos que permitiriam estabelecer quais pontos deveriam ser privilegiados pela ação estatal. No Brasil, a produção de indicadores gerenciais teve início no período entre 1995 e 2001, quando era ministro da educação o economista Paulo Renato Costa Souza, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Souza deu início a mudanças estruturais que empregavam técnicas de gerenciamento baseadas em diagnósticos, indicadores, metas e projeções e cujo ápice foi a implantação de um sistema nacional de avaliação. As medidas tiveram como base a LDB, que em seu artigo 9º, inciso VI, determina a necessidade de:

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Dentro dessa concepção foi criado, em 1990, o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) realizado por amostragem bianualmente. Em 1998 foi criado o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio). Durante o período da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, foram criadas duas novas avaliações, baseadas nas experiências



anteriores. O INEP, Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão do Ministério da Educação que desde o período de Souza vinha elaborando as propostas de avaliação, implantou em 2005 a Prova Brasil, que mantinha a avaliação amostral do Saeb, e que passou a ser denominada de Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e posteriormente Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). As novas avaliações, mais detalhadas que as anteriores, mudaram o foco para a unidade escolar. Atingindo todas as escolas, as avaliações apresentam informações cada vez mais precisas sobre a educação escolar brasileira. Foi incorporado ao sistema um questionário socioeconômico, pelo qual os estudantes fornecem informações sobre fatores que influenciam o seu desempenho.

Em 2007 foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado concomitantemente ao Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O “Plano de Metas” estabelece 28 ações que abrangem todos os níveis e modalidades de ensino. A partir de 2011 foi implantada a “Provinha Brasil”, destinada a avaliar o desempenho em leitura e escrita das crianças de 6 a 8 anos de idade da rede pública e voltada para a alfabetização e letramento. Dentro do espírito do PDE é criado o IDEB.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados

sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. (BRASIL, MEC, 2007)

O Ideb permite ao INEP identificar quais as escolas públicas mais vulneráveis e que podem ser consideradas de atendimento prioritário. Essas escolas, mediante um plano de adesão, podem receber recursos e apoio técnico e pedagógico. O Ideb é um indicador que representa o índice da qualidade da educação a partir da observação de dois aspectos: o fluxo (progressão ao longo dos anos) e o desenvolvimento dos alunos (aprendizado). Cada escola tem metas definidas individualmente pelo INEP que levam em conta o valor do seu Ideb inicial. Um importante instrumento aliado ao Ideb é o Censo Escolar, um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos.

Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, que abrange as suas diferentes etapas e modalidades: ensino regular (educação Infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos (EJA). O Censo Escolar coleta dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar. Essas informações são utilizadas para traçar um panorama nacional da educação básica e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, incluindo os de transferência de recursos públicos como merenda e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). (BRASIL, MEC, 2007)

Os dados obtidos no Censo Escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação)



e movimento (abandono) escolar dos alunos do ensino Fundamental e Médio são, juntamente com Saeb e Prova Brasil, utilizados para o cálculo do Ideb. Um dos aspectos importantes das avaliações de larga escala é o fato delas não apenas regularem a ação das escolas, mas também de todo o sistema de ensino e os sistemas de administração pública, guiando e direcionando novas políticas educacionais.

### AVALIAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA A PARTIR DOS DADOS DO IDEB

O intuito deste estudo é apresentar algumas conclusões obtidas a partir das respostas dos gestores escolares aos questionários encaminhados pelo INEP. Foram selecionadas apenas as questões relativas à gestão da escola, em particular aquelas que dizem respeito à gestão democrática da escola. Procurou-se estabelecer a correlação entre as questões que foram apresentadas no questionário e o Ideb final da escola. Dessa forma é possível verificar, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo INEP, a importância de cada questão e a intensidade de sua influência na determinação do Ideb. A intenção é verificar em que medida os indicadores apontados podem oferecer alguma contribuição para a tomada de decisão dos setores governamentais e apontar saídas e perspectivas a partir dos casos exitosos.

### METODOLOGIA DE ANÁLISE QUANTITATIVA

De acordo com o Censo de 2011, existiam no Brasil 194.932 estabelecimentos de ensino de Educação Básica, dos quais 157.381 pertenciam à rede pública e 37.551 à rede privada. Os docentes da educação básica eram 2.039.261. Na Educação

Básica existem 50.972.619 alunos matriculados dos quais 43.053.942 estão na rede pública e 7.918.677 na rede privada.

Os dados utilizados foram obtidos na base do INEP de questionários dos diretores - TS\_QUEST\_DIRETOR.csv; Os dados de divulgação do Ideb foram obtidos na base de dados do IDEB 2011 - divulgacao-anos-finais-escolas-2011.xls e divulgacao-anos-iniciais-escolas-2011.xls. A partir desses arquivos foi gerada uma base de dados única, incluindo-se o IDEB 2011 para as séries iniciais e finais e variáveis relacionadas ao perfil do diretor e à gestão escolar de todas as escolas das redes estadual e municipal que responderam integralmente à Prova Brasil 2011.

O número de escolas avaliadas neste trabalho se encontra na Tabela 1:

Dependência	Séries Iniciais	Séries Finais
Estadual	10.020	16.943
Municipal	30.343	13.867
Total	40.363	30.810

Para determinar se e quais variáveis apresentam diferenças significativas em relação ao IDEB 2011, foi ajustado um Modelo Linear Generalizado (MCCULAGH e NELDER, 1989), que consegue explicar 55,1% da variabilidade do Ideb das séries iniciais e 43% da variabilidade do Ideb das séries finais. Além das variáveis de interesse para este artigo, referentes ao processo de gestão escolar e à experiência do diretor, as demais variáveis foram incluídas no modelo para efeitos de controle. O Gráfico 1 indica a importância relativa das variáveis analisadas nas séries iniciais e finais. É facilmente verificável que o papel da localização (40% da importância relativa), fica mais claramente estabelecido no Gráfico

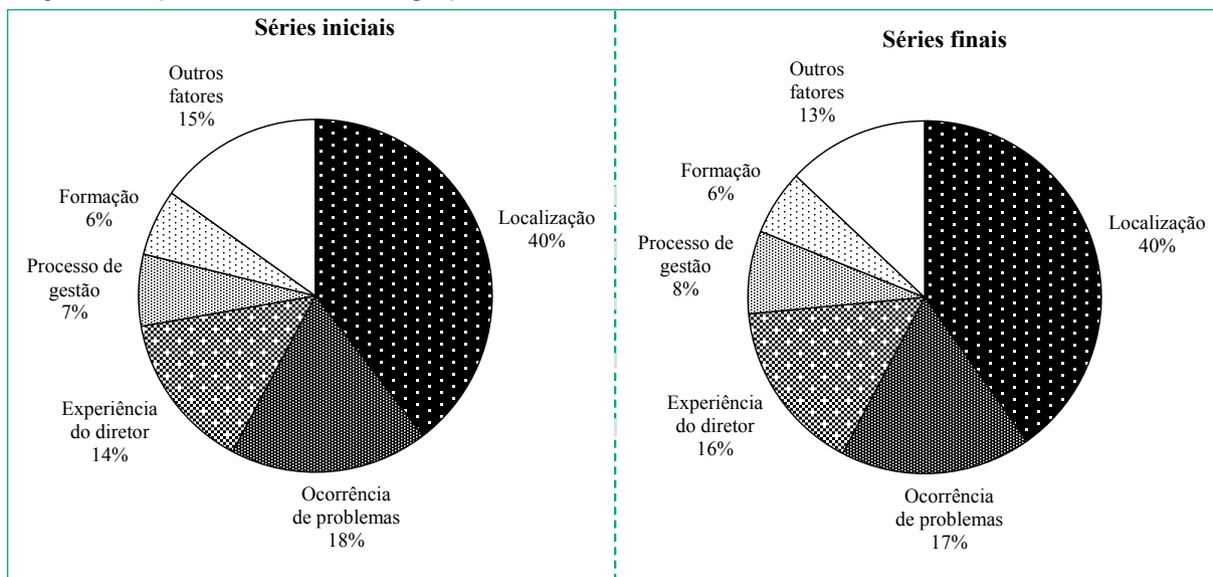


2. A unidade da federação onde se localiza a escola é fundamental para a determinação do Ideb. No Gráfico 3 pode-se observar que na Região Sudeste prevalece a nota superior a 5,0 para as séries iniciais. Nas séries finais acima da nota 4,0 estão os estados do Sudeste, exceto o Rio Grande do Sul, e acrescido do estado de Mato Grosso. Tanto nos casos de séries iniciais como finais, os piores resultados são obtidos na Região Norte, nos estados do Pará, Maranhão e Amapá e Nordeste, excetuando-se

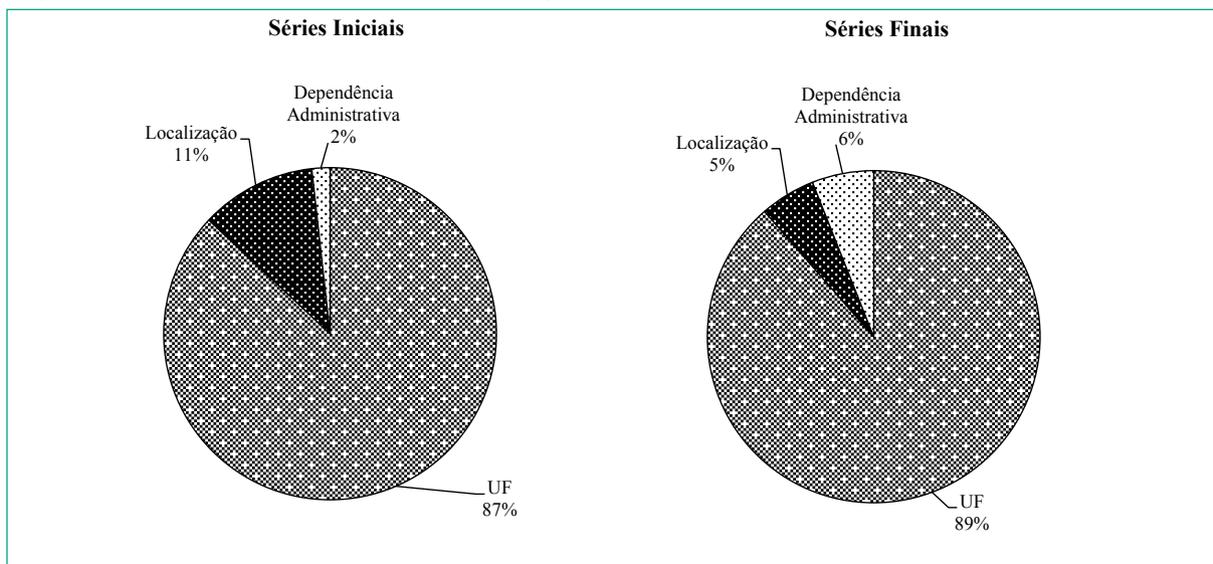
os estados de Piauí e Pará. Também a localização urbana possibilita uma ascensão no Ideb em relação às escolas rurais, como se pode observar no Gráfico 4. No Gráfico 5 é possível constatar que as redes estaduais ainda mantêm um padrão de qualidade maior do que as redes municipais, tanto nas séries iniciais como finais, segundo o padrão do IDEB.

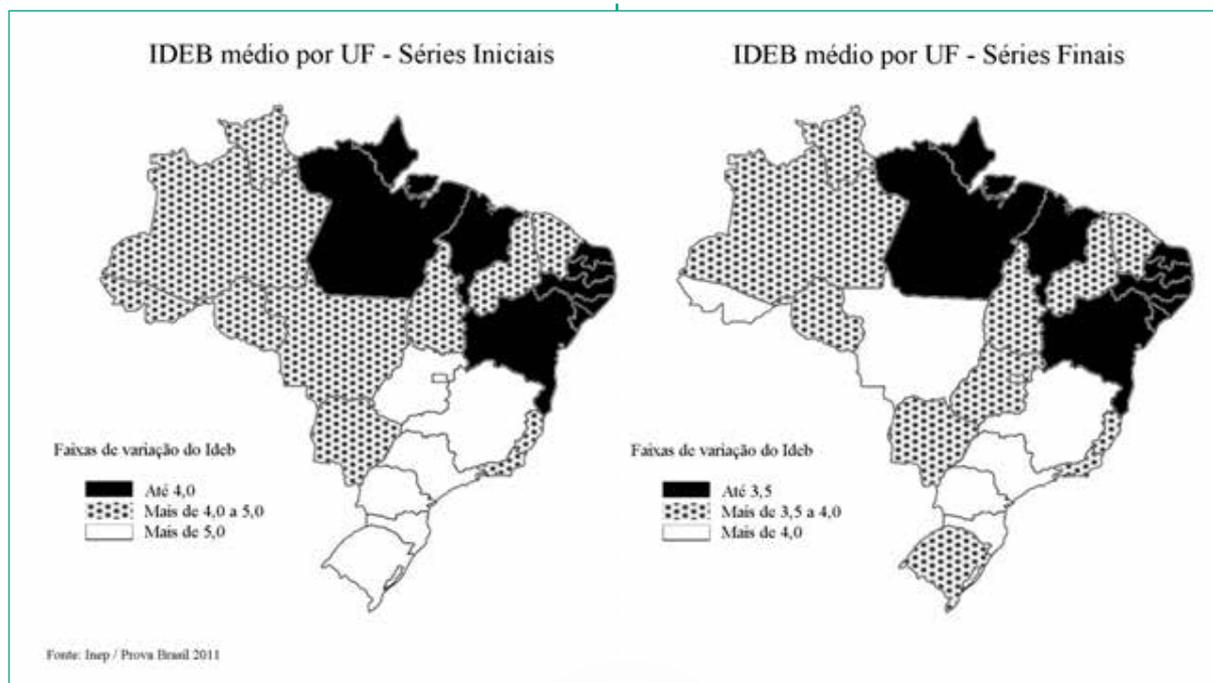
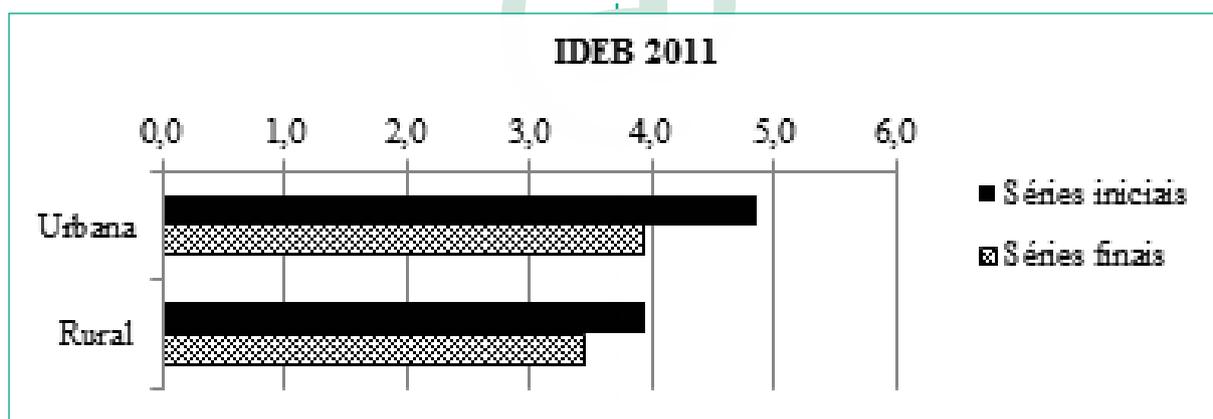
Os gráficos a seguir tratam de questões relativas à gestão escolar. No Gráfico

**Gráfico 1 – importância relativa dos grupos de variáveis**



**Gráfico 2 – importância das variáveis de localização (40% de importância relativa)**




**Gráfico 3**

**Gráfico 4 – localização da escola**


6 pode-se constatar o papel relativo de cada uma das categorias, números de reuniões do conselho, apoio da comunidade à gestão e forma de elaboração do PPP – Projeto Político Pedagógico da Escola. É importante que se observe que são três dimensões que se referem à participação da comunidade na escola e salta aos olhos a importância da forma como é elaborado o Projeto Político Pedagógico da escola. Essas questões serão retomadas a seguir.

O Gráfico 7 permite verificar que a elaboração coletiva, realizada com a colaboração de professores, funcionários e alunos contribui significativamente para a elevação do Ideb. Um aspecto interessante a se observar é que a alternativa de elaborar sozinho ou reproduzir o modelo da secretaria de educação produzem o mesmo resultado.

Os gráficos 8 e 9 referem-se ao papel da comunidade na gestão da escola. No

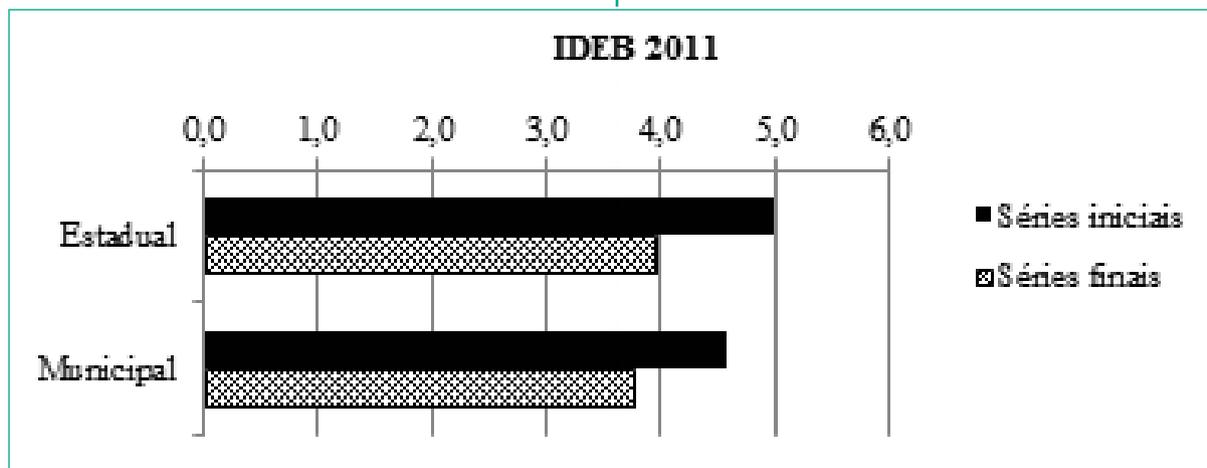
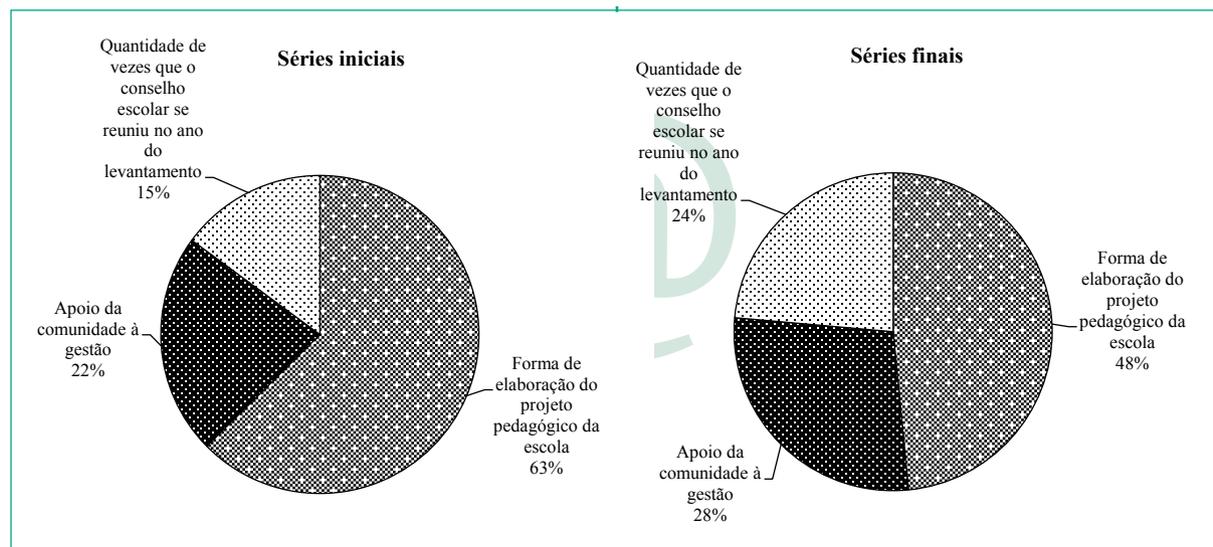
**Gráfico 5 - Dependência administrativa**

**Gráfico 6 – importância das variáveis do processo de gestão escolar (aprox. 8% De importância relativa)**


Gráfico 8 pode ser observado que o papel do Conselho só se torna significativo a partir de três reuniões ao ano (ou mais), o que significa que um Conselho realmente presente na gestão da escola e atuante é importante fator para elevação do IDEB. No Gráfico 9 pode-se observar o fundamental papel do apoio da comunidade ao diretor na elevação do IDEB.

Os gráficos seguintes referem-se às variáveis relativas às características do diretor. Relativamente, pode-se constatar que a forma como foi conduzido ao cargo, a

experiência como diretor de escola e a experiência na escola atual são fatores determinantes da elevação do IDEB.

No Gráfico 11 podemos observar que nas redes estaduais os processos de seleção (por concurso) conjugados com eleição lideram, de forma absoluta, e estão relacionados aos mais elevados IDEBs. O fato da maioria das redes estaduais possuírem processos de seleção baseados em concursos públicos parece ser fundamental para que se determine a importância desse aspecto no IDEB.



Gráfico 7 – forma de elaboração do projeto pedagógico

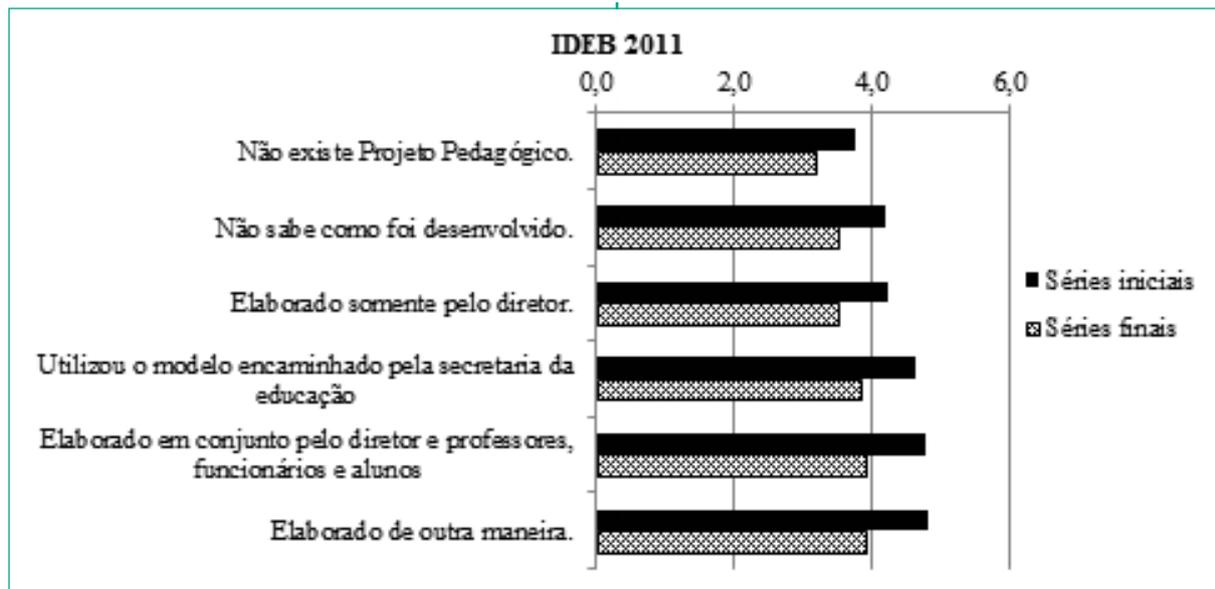


Gráfico 8 – reuniões do conselho escolar no ano do levantamento

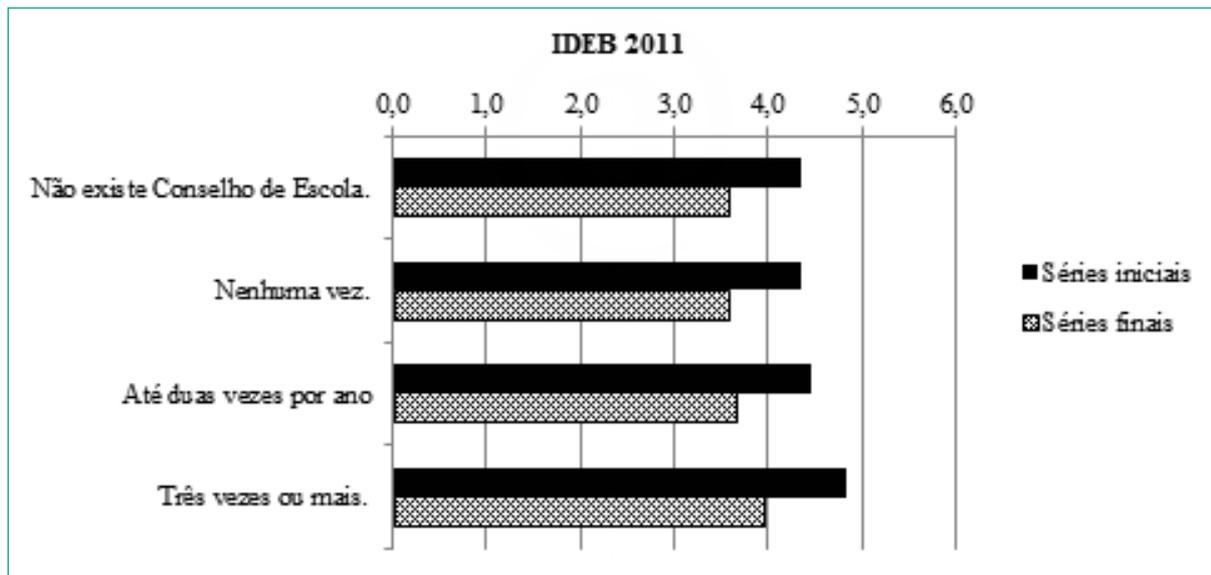
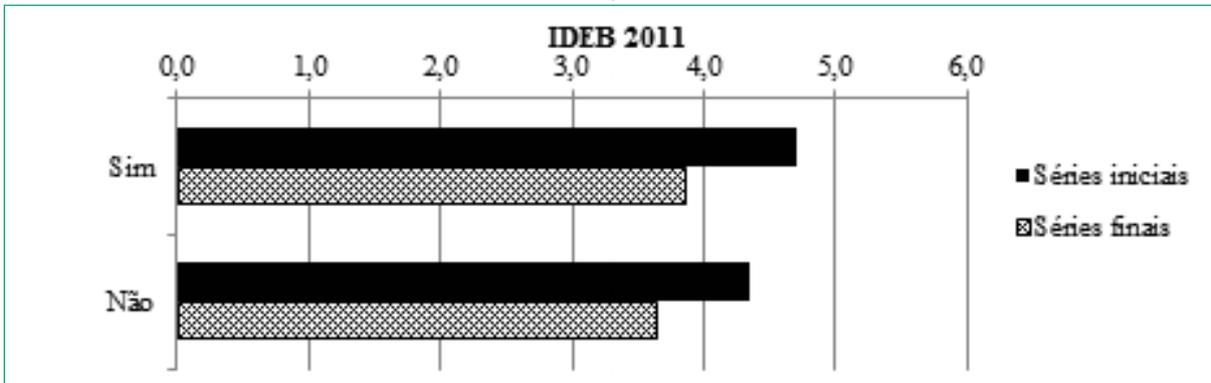
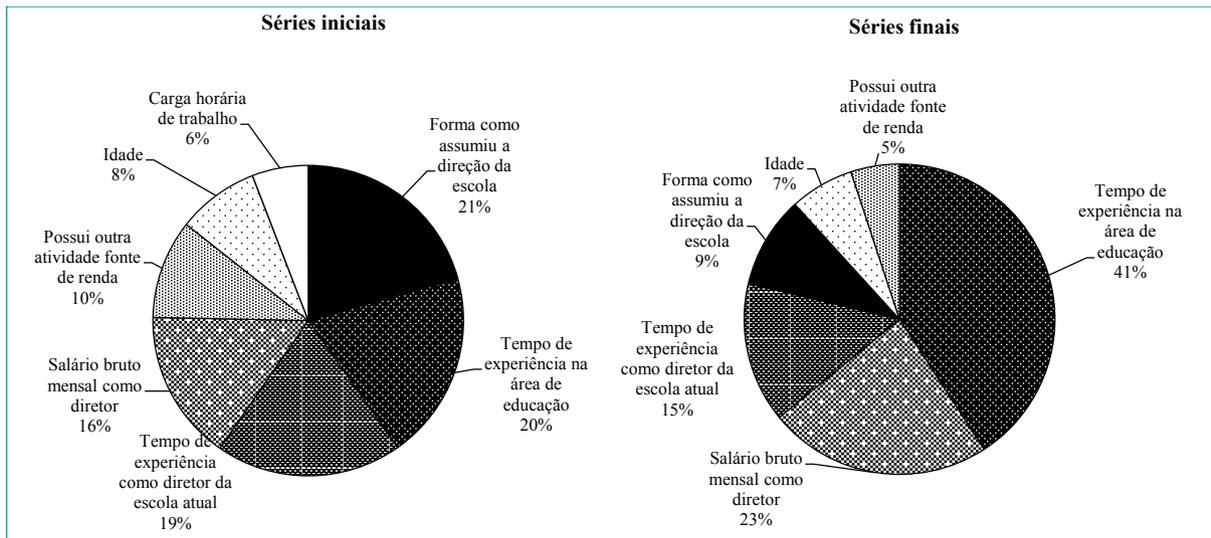


Gráfico 9 – apoio da comunidade à gestão do diretor

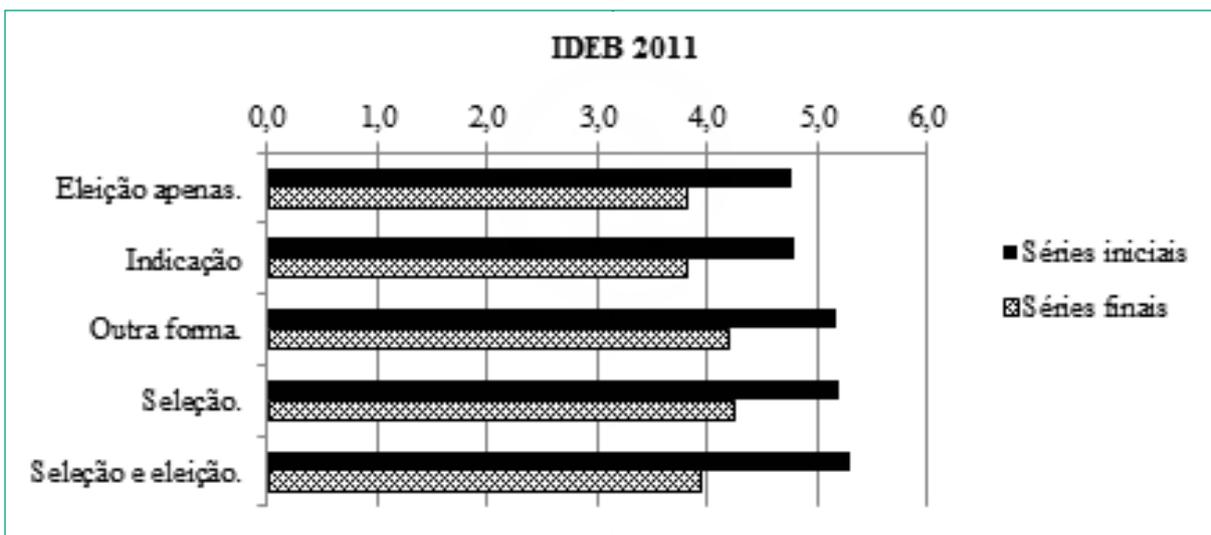




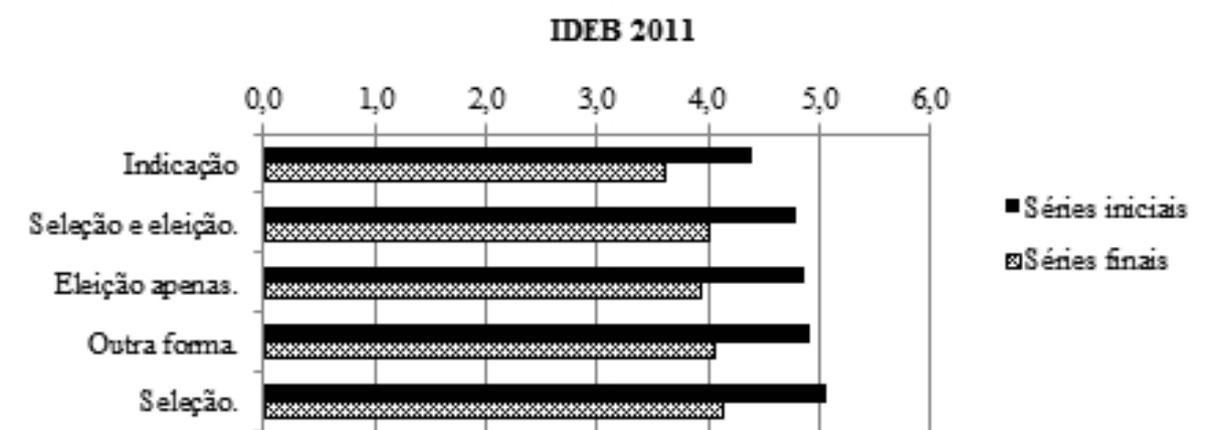
**Gráfico 10 – importância das variáveis de experiência do diretor (aprox. 15% De importância relativa)**



**Gráfico 11 – forma como assumiu a direção da escola (rede estadual)**

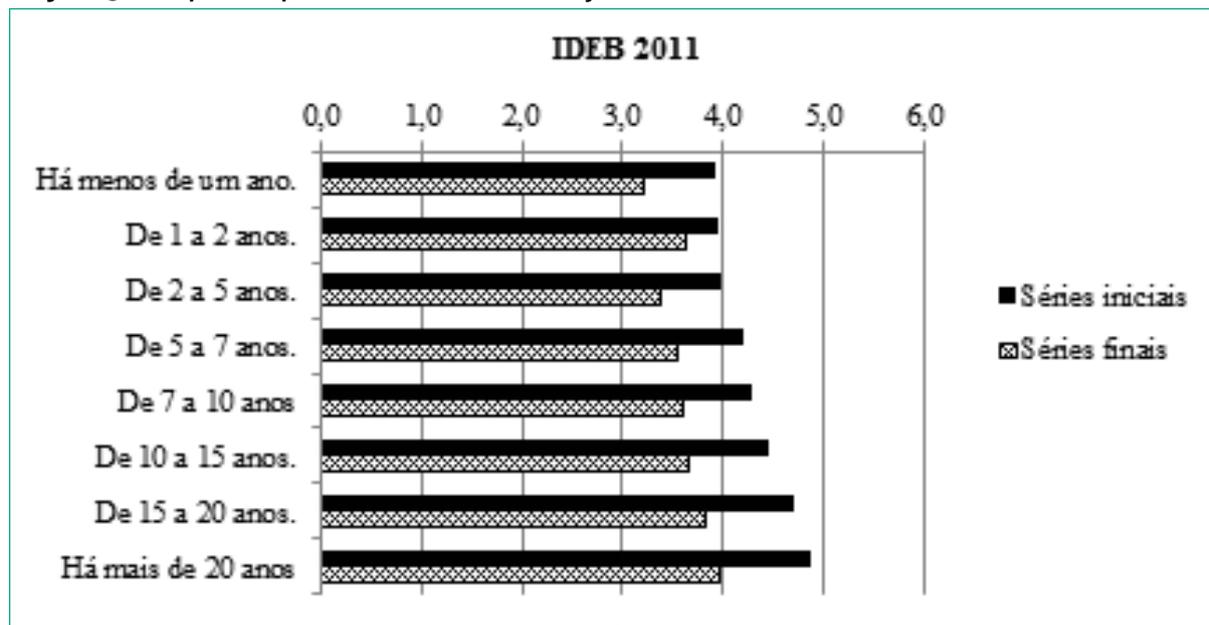


**Gráfico 12 – forma como assumiu a direção da escola (rede municipal)**

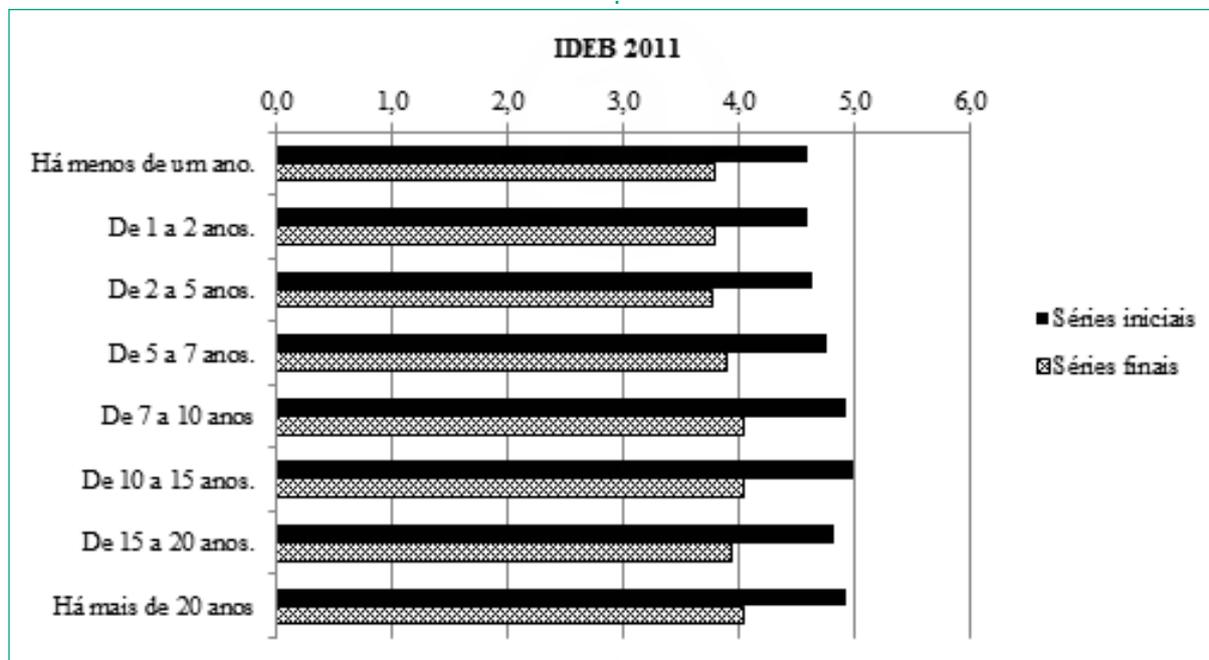




**Gráfico 13 – tempo de experiência na área de educação**

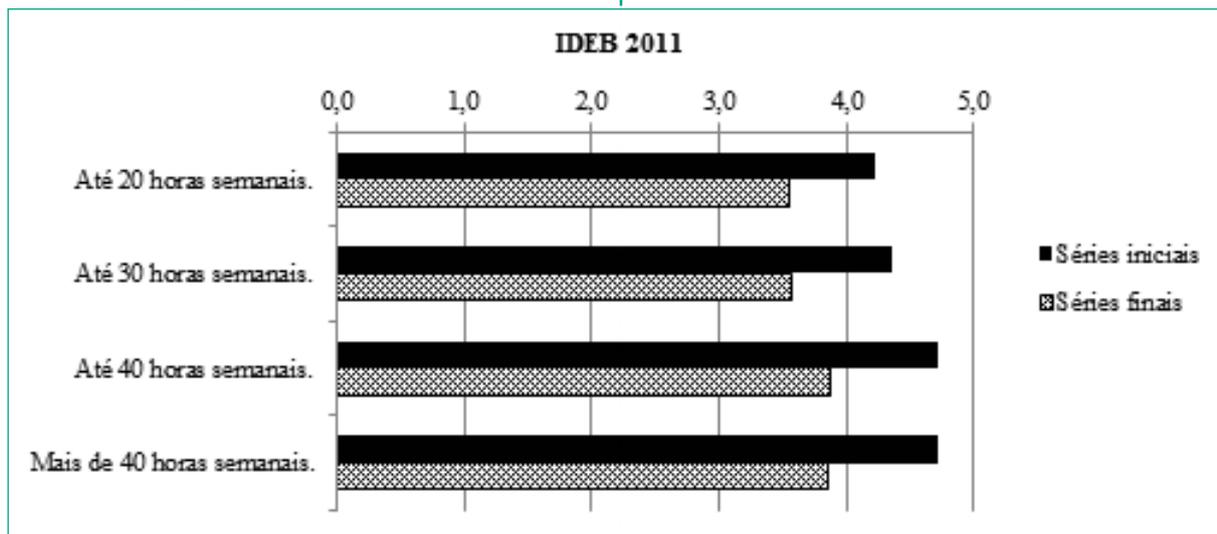


**Gráfico 14 – tempo de experiência como diretor da escola atual**



O Gráfico 12 refere-se à forma de condução ao cargo nas redes municipais. Nesse caso a existência de um processo de seleção para a ocupação do cargo de diretor determina os melhores IDEBs. É importante que se tenha em mente que nesses casos a maioria dos municípios,

que passaram por processo de municipalização, adotaram a indicação como forma prioritária de condução de diretores. A distância em termos de IDEB do processo de indicação em relação ao de seleção pode denotar a indicação de indivíduos que não são profissionais da educação ou que não


**Gráfico 15 – carga horária semanal como diretor da escola atual**


têm formação específica nessa área

Um dos aspectos que chama a atenção em termos de importância na determinação do IDEB é o tempo de experiência do diretor na área de educação. Os dados indicam que é altamente significativa a diferença entre um profissional no início de carreira e aquele com mais de 20 anos de magistério. Além disso, parece ser diretamente proporcional a quantidade de anos de experiência do diretor em relação ao IDEB alcançado pela escola.

Outro aspecto importante é apontado pelo Gráfico 14, que representa o papel do tempo de experiência do diretor na sua escola atual. As faixas de 10 a 15 e com mais de 20 anos na direção da escola atual aparecem como determinantes na elevação do IDEB da escola.

A carga horária do diretor é outro fator que pesa significativamente na determinação do IDEB. Jornadas de 40 horas ou mais são importantes para a elevação do IDEB, significando que uma presença maior do diretor na unidade escolar e uma maior interação com os problemas da escola propiciam melhores resultados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui proposto permite que se compreenda a importância de alguns fatores ligados à gestão democrática da escola na determinação de uma melhoria da qualidade de ensino. Em determinados casos pode-se constatar aquilo que já vinha sendo anunciado pela maior parte dos estudiosos da área educacional: a gestão democrática, com a participação da comunidade, é fator crucial no desempenho da escola, o que pode ser demonstrado pelos resultados do Ideb. Juntamente com a elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola, a participação da comunidade e o apoio desta comunidade ao diretor constituem os aspectos mais importantes, relativamente, para a elevação do IDEB. Além destas, questões como o tempo de experiência do diretor e sua fixação na unidade escolar permitem que se compreenda que uma maior relação com comunidade escolar, conjugada com um diretor ativo e que se dedique apenas a uma escola, propicia uma melhoria na qualidade do ensino, segundo os critérios do IDEB.

Nenhuma dessas questões é nova. O



importante aqui é que estes dados podem ser utilizados como fundamento para a tomada de decisões na área de política educacional. Questões como as relações políticas de natureza patrimonialista, que ainda persistem na esfera escolar, podem ser agora consideradas a partir dos resultados negativos que apresentam para as

escolas cujos diretores são escolhidos por indicação ou por sistemas que não fixam os diretores nas escolas, mudando-os ao sabor da política eleitoral.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL**, MEC, INEP, Microdados Prova Brasil – 2001 disponível em [ftp://ftp.inep.gov.br/microdados/microdados\\_prova\\_brasil\\_2011.zip](ftp://ftp.inep.gov.br/microdados/microdados_prova_brasil_2011.zip) <http://portalideb.inep.gov.br/planilhas-para-download>: acesso em 15 de junho de 2014

**BRASIL**, MEC, INEP. O Índice de desenvolvimento da Educação Básica - IDEB disponível em <http://ideb.inep.gov.br/>, 2007. Acesso em 15 de junho de 2014

**BRASIL**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>, acesso em 15 de junho de 2014.

**RECEBIDO** em 16/08/2014

**APROVADO** em 18/09/2014