

## As percepções da opinião pública sobre o IDEB

### *Public opinion perceptions about IDEB*

<http://dx.doi.org/10.5007/2178-4582.2016v50n1p128>

**Helena Hinke Dobrochinski Cândido**

*Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil*

Este artigo visa interpretar a opinião pública a respeito do desempenho no Ideb. A justificativa do tema recai sobre as associações – “questionáveis” – entre o bom desempenho de escolas e municípios, segundo o IDEB, e fatores casuais ou subjetivos – não pedagógicos ou sociológicos. Esta pesquisa utilizou-se do estudo hemerográfico como metodologia de trabalho, com criação de um Banco de Dados através da sistematização das notícias que mencionam o Ideb, publicadas na Folha de São Paulo entre 2007 e 2013. As percepções da opinião pública sobre o desempenho no IDEB são representadas pelos relatos de gestores públicos, professores, diretores e alunos das escolas públicas, entre outros. Tanto bons como maus desempenhos do Ideb são associados principalmente aos professores pela opinião pública.

Palavras-chave: IDEB; Desempenho; Opinião pública; Pesquisa Hemerográfica.

*This paper aims at understanding the public opinion about the performance in IDEB. The importance of this issue reflects the “questionable” associations between the good performance of schools and municipalities in Ideb and casual or subjective factors – not pedagogical nor sociological. This research uses hemerographic methodology and includes the development of a Database produced through the systematization of news that mention the term “IDEB” in Folha de Sao Paulo between 2007 and 2013. The public opinion perceptions about the performance in Ideb are represented by narratives of public managers, teachers, school principals, parents and students of public schools, among others. Both good and bad performances in Ideb are mainly associated to teachers by public opinion.*

*Keywords: IDEB; Performance; Public opinion, Hemerographic Study.*

## Introdução

Os indicadores, ou índices, são os mecanismos mais óbvios de avaliação de políticas públicas. Um indicador é uma medida, em geral quantitativa, que captura dados importantes relacionados a uma atividade, fenômeno ou situação, e fornece informações que auxiliam no processo de tomada de decisão. A avaliação de políticas públicas é um pressuposto do republicanismo e visa à prestação de contas do serviço público, objetivo este atualmente conhecido como *accountability*. A avaliação de políticas públicas traz visibilidade e transparência aos processos políticos e sua metodologia traduz legitimidade às ações políticas.

Os assuntos públicos são discutidos pelos atores públicos e privados na esfera pública. Esse processo culmina na formação da opinião pública. A esfera pública, sob a ótica de Habermas (1997), forma uma estrutura intermediária entre o sistema político e a sociedade civil.

Este artigo tem como objetivo interpretar a opinião pública a respeito do desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas escolas, municípios, estados e nacionalmente. O Ideb foi criado em 2007 para avaliar o sistema de ensino brasileiro. A justificativa do tema recai sobre as associações – “questionáveis” – entre o bom desempenho de escolas e municípios, segundo o Ideb, e fatores casuais ou subjetivos – não pedagógicos ou sociológicos (um “diretor dinâmico”, por exemplo).

A educação é um campo de tradição normativa, fortemente ideologizado, de origem religiosa. No Brasil, tradicionalmente, a educação é refém do clientelismo e a profissão de professor é desvalorizada. A partir da década de 1990, quando se instituiu a universalização da educação no país, o problema da educação brasileira deixou de ser o acesso à escola. Agora, os entraves são a desistência e o atraso escolar.

Esta pesquisa exploratória utilizou-se do estudo hemerográfico como metodologia de trabalho, com criação de um Banco de Dados através da sistematização das notícias que mencionam o Ideb publicadas na Folha de São Paulo, de março de 2007 a junho de 2013. Foram criadas tabelas e gráficos, associando o material coletado, para facilitar a análise sociológica quantitativa e qualitativa, conforme se observa no decorrer deste artigo.

### **A opinião pública como alavanca para a ação política**

A opinião pública é decorrente de processos de comunicação que envolvem linguagem, conversações cotidianas e manifestações particulares. Habermas (1997) discorre acerca da dominação das elites sobre o Estado e as massas, que leva, na maioria das vezes, ao desprezo aos interesses sociais da população. As exceções ocorrem quando o sistema político articula as necessidades públicas relevantes com os trabalhos do sistema administrativo e legislativo. Isso acontece por meio da comunicação. Habermas (1997) defende que a integração de uma sociedade se dá por meio do poder comunicativo dos cidadãos que a compõem e caracteriza a esfera ou espaço público como um sistema, com horizontes abertos, permeáveis e dinâmicos.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 1997, p. 92)

Os agentes que participam ativamente da troca de informações e da formação de opinião dão forma à esfera pública.

O público que lhe serve de suporte é recrutado entre a totalidade das pessoas privadas. E, em suas vozes díspares e variadas, ecoam experiências biográficas causadas pelos custos externalizados (e pelas disfunções internas) dos sistemas de ação funcionalmente especializados – causadas também pelo aparelho do Estado [...] Os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida. (HABERMAS, 1997, p. 97)

A formação da opinião de cada indivíduo, considerando suas experiências biográficas, suas vivências e sua subjetividade, culmina na formação da opinião pública, através da discussão de determinado assunto com um ou mais indivíduos, que também utilizam seus repertórios de vida e subjetividade para enriquecer o discurso. Dryzek (2004) conceitua a opinião pública como “resultado provisório da competição de discursos na esfera pública conforme transmitido ao Estado” (2004, p. 52). Para o autor, as manifestações particulares formam uma “constelação de discursos” e, conseqüentemente, a opinião e a esfera pública. No entanto, Dryzek (2004) salienta que as manifestações particulares (conversas, discussões etc.) devem possibilitar a conexão da experiência particular do indivíduo ou grupo com algum princípio mais geral, caso contrário, não serão consideradas “públicas”. Quando a opinião pública gera uma decisão coletiva, consistente com a “constelação de discursos”, pode-se dizer que possui “legitimidade discursiva”. Assim, é possível afirmar que a formação de opinião pública tem papel fundamental para a ação política, pois “[...] embora discursos não possuam agência, eles possuem sim a capacidade de subscrever ou desestabilizar resultados coletivos – a qual, do ponto de vista da legitimidade, é o aspecto mais importante da agência com o qual começar” (DRYZEK, 2004, p. 53)

## **O IDEB**

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foi lançado em abril do mesmo ano, pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, no segundo mandato do governo Lula. Sua criação remonta à necessidade de educadores, gestores públicos e especialistas de se estabelecer um padrão e critérios para monitorar o sistema de ensino no Brasil. Antes de descrevê-lo, convém analisar a história das políticas públicas de educação no país, especialmente no que concerne à sua análise e avaliação.

A educação pública no Brasil “ganha corpo e expressão nacional” (THI-MOTEO, 2003, p. 15) a partir de 1940. A Constituição de 1946 já previa o

ensino como direito de todos e dever do Estado. No entanto, foi o desenvolvimentismo da década de 1950 que impulsionou as cobranças sociais pela educação. Nas duas décadas seguintes, observou-se uma expansão acelerada e desordenada do ensino público no país, especialmente nos grandes centros urbanos (FARAH, 1994). Segundo Souza (1999), tal expansão foi resultado de uma intervenção maior do Estado na área social, em paralelo à intervenção do Estado na economia. Entretanto, este autor afirma que o modelo de desenvolvimento adotado pelo país naquela época não privilegiava a “educação para todos”, uma vez que era pautado na exploração de recursos naturais, que não necessita de mão de obra “educada”. A centralização política e financeira na esfera federal, a fragmentação institucional, a exclusão da população dos processos decisórios e o clientelismo comprometeram a qualidade da educação (THIMOTEO, 2003).

A crise do Estado ocorrida nos anos 1970 levou ao esgotamento do modelo de intervenção estatal. Diversas teorias emergiram na década seguinte defendendo a reorganização do Estado, através de reformas políticas, democratização e descentralização. O modelo gerencialista, sob influência do neoliberalismo, ganha ênfase na administração pública. As novas regras institucionais e funcionais do Estado são descritas na Constituição de 1988. Assim, foram estabelecidas as formas de organização da educação nacional, criando os Sistemas de Ensino Federal, Estadual e Municipal, determinando seus deveres e responsabilidades e sua articulação com as políticas e planos educacionais das diferentes esferas governamentais.

Os anos 1990 foram marcados por reformas nas estruturas e no funcionamento do Estado. Houve desregulamentação econômica, privatização de empresas estatais, abertura de mercados, reformas nos sistemas de previdência social, saúde e educação, utilizando a descentralização como forma de otimizar recursos. A reorganização da educação brasileira está na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996. Conforme Castro (1999), a LDBEN promoveu a redefinição dos papéis desempenhados pelas esferas governamentais nas políticas educacionais, entendendo que a educação é uma responsabilidade igualmente compartilhada entre os governos subnacionais e que deve contar com a participação ativa da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 pretendia que a educação fosse organizada segundo diretrizes e bases comuns em todo o território nacional, o que configuraria um Sistema Nacional de Educação. Entretanto, esta proposta foi rejeitada sob o argumento de inconstitucionalidade, uma vez que o Brasil é uma República Federativa e a própria Constituição reconhece a competência dos Estados para legislar sobre a matéria (THIMOTEO, 2003). Apesar desta rejeição, a LDBEN, em seu artigo 9º, atribuiu à União a competência

de “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”, além de “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”.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi criado na década de 1980, mas a primeira avaliação ocorreu somente em 1990. A responsabilidade pela avaliação do rendimento escolar em nível nacional é da União e as provas são aplicadas a cada dois anos. Inicialmente, aplicaram-se provas de Matemática, Língua Portuguesa e Ciências aos alunos do Ensino Fundamental. Em 1995 foi decidido que o público avaliado seriam as etapas finais dos ciclos de escolarização: 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental (que correspondem ao 5<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> ano atualmente) e 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio. A partir da edição de 2001, o SAEB passou a avaliar apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática, além da aplicação de questionários socioeconômicos dirigidos aos alunos participantes e à comunidade escolar.

Em 2005, o SAEB foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que abrange de maneira amostral os estudantes das redes públicas e privadas do país, localizados na área rural e urbana e matriculados no 5<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> anos do ensino fundamental e também no 3<sup>o</sup> ano do ensino médio; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, que é aplicada censitariamente a alunos de 5<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Os resultados da Aneb são apresentados para cada Unidade da Federação, Região e para o Brasil como um todo, enquanto que a Prova Brasil oferece resultados por escola, município, Unidade da Federação e país. Ambos os resultados são utilizados no cálculo do Ideb, que surgiu como solução para o monitoramento do sistema de ensino, uma necessidade latente manifestada no PDE de 2007.

Possuir um indicador sintético de desenvolvimento educacional seria desejável, entre outros motivos, para: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino. (FERNANDES, 2007, p. 8)

O Ideb reúne dois aspectos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar (índices de aprovação obtidos no Censo Escolar) e médias de desempenho das avaliações bianuais do SAEB (Aneb e Prova Brasil). A combinação de ambos tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino retiver seus alunos para obter resultados de melhor

qualidade no Saeb ou Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

O Ideb segue uma escala de zero a dez. Sua grande vantagem é a possibilidade de comparação em níveis de unidade escolar, de município, de estado e nacionalmente. Além disso, é a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) para a educação básica. O Ministério da Educação (MEC) pretende concentrar esforços, através de dois programas nos mil municípios com os piores indicadores: um prevê ajuda técnica e financeira e o outro oferece recursos para que a jornada escolar seja estendida, podendo, até mesmo tornar-se integral.

### **Metodologia de trabalho**

De acordo com Spaniol (2012, p. 6), o estudo hemerográfico é um método de pesquisa exploratória, caracterizada por dados disponíveis de forma bruta ao pesquisador, para os quais não existem categorias teóricas prontas. O estudo hemerográfico capta, “[...] a partir de notícias de jornais, categorias importantes em determinados contextos sociais” (Ibid., p. 5).

Há a disponibilidade de um conjunto de informações, que sistematizadas, possibilitam compreender a dinâmica do fenômeno a partir da estrutura comum à maioria das notícias, quais sejam: a descrição do fenômeno ou fato; a conflitividade, ou os fatos que motivam sua publicidade; os atores sociais, políticos e institucionais envolvidos; a dimensão espacial e temporal do fenômeno ou fato; e, os desdobramentos que sucederam em torno do fenômeno ou fato. (Ibid., p. 5)

Optou-se pelo estudo hemerográfico nesta pesquisa pela possibilidade de utilização de um grande número de casos e a percepção de detalhes e fatos específicos descritos nas reportagens. Não há dados coletados previamente, em pesquisa exploratória, através de entrevista ou questionário, que representem a opinião pública a respeito do desempenho do Ideb. Um levantamento primário, mesmo que realizado somente em pequena escala (em um dos estados brasileiros, por exemplo), envolveria um orçamento dispendioso e esta pesquisa não dispõe de financiamento. Além disso, uma coleta de dados em pequena escala, ou com amostra pequena, não traria a abrangência de opinião pública de diferentes atores disponível nas reportagens da Folha de São Paulo.

Há outras vantagens advindas do uso de fontes jornalísticas. Segundo Offe (1984), a mídia mostra problemas que saem da questão particular e partem para a esfera pública. Seibel (2013) defende sua utilização, mesmo considerando os fatores de limitação ideológica,

Os jornais conferem visibilidade pública a fatos e fenômenos. [...]

As matérias jornalísticas expressam a dimensão de interesses, conflitos e dimensão das conflitividades que perpassam a dinâmica dos fatos e fenômenos. [...]

A partir de uma pesquisa hemerográfica pode-se analisar o desdobramento de um fato numa perspectiva global. (SEIBEL, 2013, p. 1)

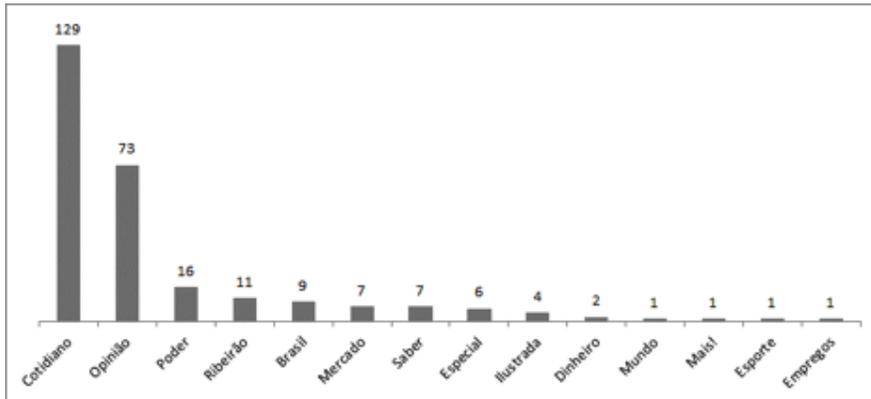
A Folha de São Paulo foi escolhida por possuir um banco de dados informatizado e disponível e uma longa série histórica, requisitos indispensáveis para a realização de um estudo hemerográfico, de acordo com Seibel (2013), e também por ser o jornal com maior tiragem e circulação no Brasil, podendo, assim, representar melhor a opinião pública brasileira a respeito do Ideb.

O Banco de Dados dá funcionalidade ao estudo hemerográfico. Spaniol (2012) enumera algumas vantagens da constituição de um Banco de Dados (BD) para a pesquisa exploratória na área das Ciências Sociais, entre as quais, a possibilidade do pesquisador, enquanto sistematiza os dados, captar “as condições de existência do fenômeno em foco, ampliando os conhecimentos em torno do objeto de investigação” e deter “uma melhor visibilidade sobre o objeto de investigação, possibilitando a construção de quadros, gráficos, tabelas e figuras, além de permitir o cruzamento de dados” (Ibid., p. 3).

O Banco de Dados desta pesquisa foi inicialmente constituído de 268 reportagens que mencionam o termo “Ideb” publicadas em diversos cadernos do jornal em questão, conforme apresentado no Gráfico 1. O período selecionado para pesquisa reflete toda a trajetória de vida do Ideb, desde a sua concepção, em 2007, até junho de 2013. A distribuição das reportagens ao longo deste período está demonstrada nos Gráficos 2 e 3. Observa-se que a publicação de reportagens que mencionam o Ideb segue um padrão temporal. Excetuando-se as publicações de 2007, ano de sua introdução, o grande volume de reportagens ocorre nos anos pares – 2008, 2010 e 2012 –, quando ocorre a divulgação

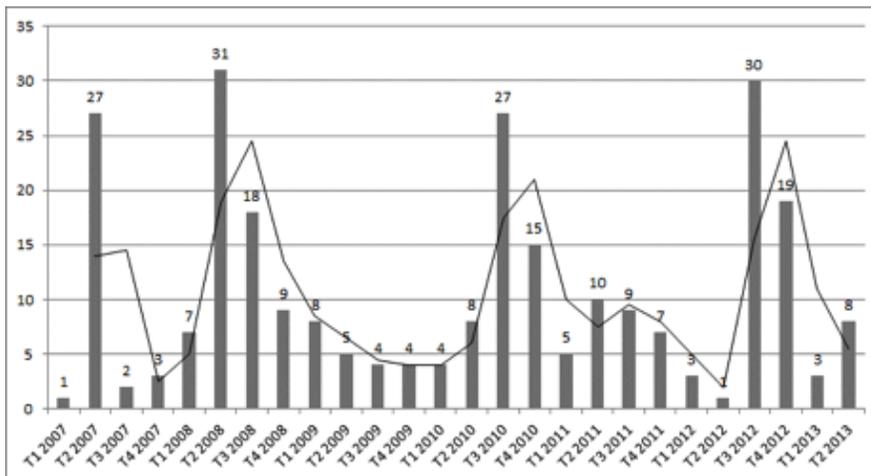
dos resultados do Ideb, cujas provas são realizadas em anos ímpares, no caso 2007, 2009 e 2011.

Gráfico 1. Número de reportagens publicadas na Folha de São Paulo que mencionam o Ideb, por caderno (março/2007 – junho/2013)



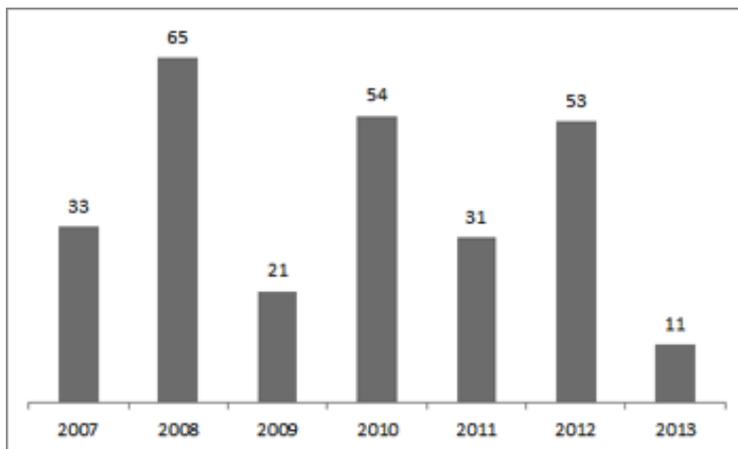
Fonte: autora

Gráfico 2. Número de reportagens publicadas na Folha de São Paulo que mencionam o Ideb, por trimestre (março/2007 – junho/2013)



Fonte: autora

Gráfico 3. Número de reportagens publicadas na Folha de São Paulo que mencionam o Ideb, por ano de publicação (março/2007 – junho/2013)

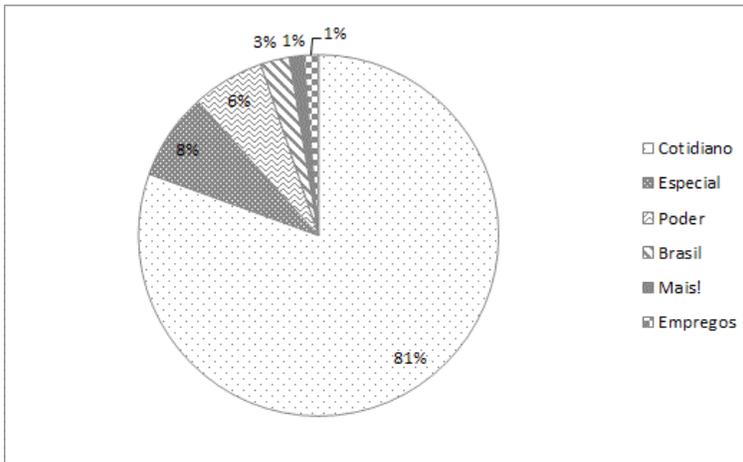


Fonte: autora

No entanto, com o intuito de direcionar a pesquisa para o objetivo proposto, as reportagens foram classificadas. Buscou-se selecionar apenas as reportagens que se referem ao desempenho de escolas e municípios segundo o Ideb. Foram excluídas da Base de Dados as reportagens do caderno “Opinião” e outras tantas com caráter opinativo e analítico, a fim de prezar pela imparcialidade das informações analisadas. Procurou-se ater-se aos fatos. Também foram excluídas as reportagens cujo enfoque não estava voltado à questão do desempenho no Ideb.

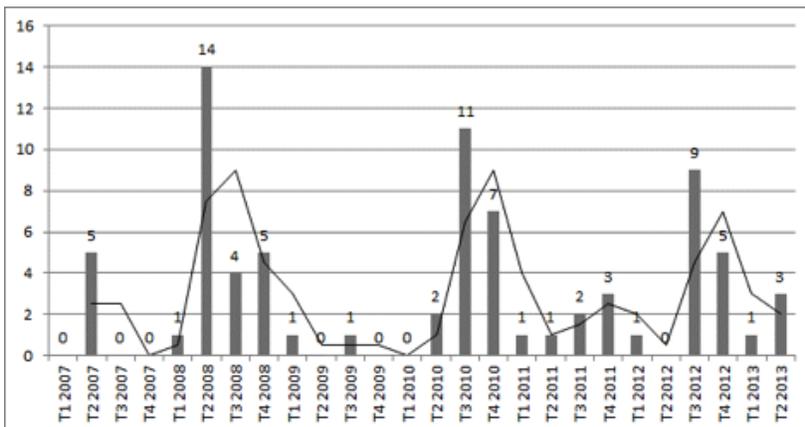
Dentre as 268 reportagens iniciais, esta pesquisa analisou 77 reportagens que apontam diferentes fatores que a opinião pública, representada por gestores públicos, pesquisadores, professores, diretores, pais e alunos, julga influenciar o desempenho no Ideb. Mais de 80% das reportagens analisadas foram publicadas no caderno Cotidiano, conforme ilustrado no Gráfico 4. A distribuição temporal destas reportagens segue a mesma tendência verificada no universo das 268 reportagens, ou seja, um volume predominantemente maior de reportagens publicadas nos anos pares, logo após a divulgação dos resultados do Ideb: junho de 2008; julho de 2010; e agosto de 2012.

Gráfico 4. Percentual da distribuição das reportagens classificadas, por caderno da Folha de São Paulo (março/2007 – junho/2013)



Fonte: autora

Gráfico 5. Número de reportagens publicadas na Folha de São Paulo que mencionam o Ideb, por trimestre (março/2007 – junho/2013)

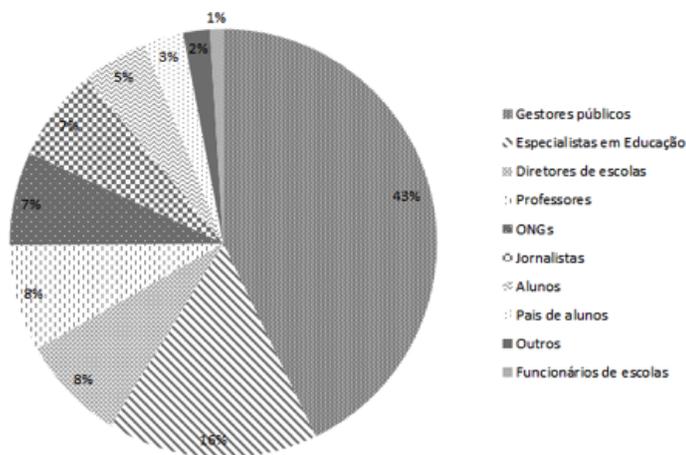


Fonte: autora

Com o intuito de aprimorar ainda mais a análise, as reportagens foram reclassificadas, segundo o sujeito que emite a opinião a respeito do desempenho no Ideb. Para lidar com reportagens que trazem a opinião de mais de um sujeito (professores, diretores e alunos, por exemplo), optou-se por separar as falas dos diferentes atores sociais. Neste caso, houve desmembramento da reportagem segundo o número de sujeitos que emitiram opinião a respeito do desempenho no Ideb. Assim, em vez de utilizar o termo “reportagem”, pas-

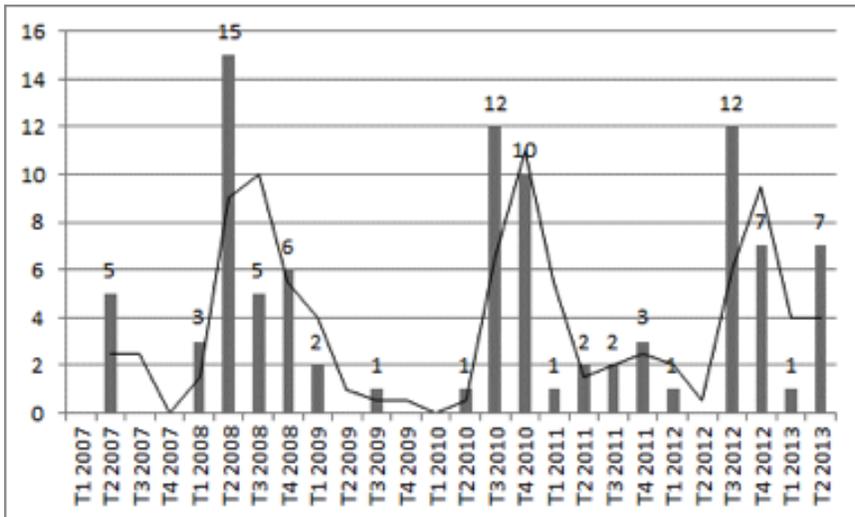
sa-se a usar “relato de opinião pública”. O universo final de análise utilizado nesta pesquisa conta com 96 relatos de opinião pública publicados na Folha de São Paulo. Os emissores de opinião pública apresentados nas reportagens da Folha de São Paulo foram classificados em: alunos, diretores de escolas, especialistas em educação, funcionários de escolas, gestores públicos, organizações não governamentais (ONGs), pais de alunos, professores, jornalistas (reportagens que mencionam somente o fato, sem distinção de quem seria o emissor de opinião pública) e outros (comunidade, agentes diversos do mercado). Dentre os 96 relatos de opinião pública analisados, 43% correspondem à opinião de gestores públicos (Secretários Municipais e Estaduais de Educação, Prefeitos, Governadores, Ministro da Educação, Presidente da República e autarquias federais ligadas à educação) e 16% a especialistas em Educação (em sua maioria pesquisadores de grandes universidades brasileiras). Diretores de escolas, funcionários, professores, alunos e pais representam 25% dos relatos obtidos nas reportagens da Folha de São Paulo, conforme Gráfico 6 abaixo. Entre as ONGs – 7% dos relatos – destacam-se a Fundação Victor Civita, a Fundação Lemann, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Movimento Todos Pela Educação. A linha de tendência (média móvel) do Gráfico 7 demonstra que o padrão de distribuição temporal do universo inicial de reportagens que mencionam o Ideb na Folha de São Paulo foi respeitado quando se analisam os relatos de opinião pública que constituem a Base de Dados final desta pesquisa.

Gráfico 6. Emissores de opinião pública sobre o Ideb, em reportagens publicadas na Folha de São Paulo 2007-2013 (%)



Fonte: autora

Gráfico 7. Número de relatos de opinião pública sobre o Ideb, por trimestre (2007-2013)



Fonte: autora

Foram criadas tabelas e gráficos, associando o material coletado, posteriormente submetidos a uma análise sociológica quantitativa e qualitativa. Os resultados são apresentados na próxima seção.

### **Análises e resultados**

A análise da Base de Dados final, composta de 96 relatos de opinião pública, iniciou-se pela divisão das opiniões em dois grandes grupos: 1) os relatos que apresentam fatores causais para um bom desempenho no Ideb e; 2) os relatos que descrevem fatores causais para um mau desempenho no Ideb. O primeiro grupo consta com 52 relatos e o segundo, com 44.

O segundo passo foi identificar os fatores causais e agrupá-los segundo categorias: 1) alunos; 2) currículo, proposta pedagógica e material didático; 3) diretores de escolas; 4) estratégias das escolas; 5) estrutura das escolas; 6) gestão municipal da educação; 7) outros fatores causais; 8) pais de alunos; 9) professores; 10) sistema de ensino. Os fatores causais e as categorias estão dispostos nas Tabelas 1 e 2. Cada um dos emissores de opinião pública analisados – diferentes sujeitos mencionados no Gráfico 6 – mencionou de um a nove fatores causais do bom desempenho no Ideb.

Tabela 1. Distribuição dos fatores causais de bom desempenho no Ideb em categorias

<b>Fatores causais de bom desempenho no Ideb</b>	
<b>Alunos</b>	<b>Gestão municipal da educação</b>
Autoestima dos alunos	Implantação de metas e diagnóstico
Alunos selecionados	Boa gestão municipal
Avaliação das dificuldades individuais dos alunos	<b>Outros fatores causais</b>
Nível socioeconômico dos alunos	Municípios pequenos do interior
Meritocracia e bonificação de alunos	Queda da taxa de fecundidade
<b>Currículo, proposta pedagógica e material didático</b>	<b>Pais de alunos</b>
Material didático	Acompanhamento dos pais
Projeto pedagógico	Educação dos pais
Treinamento para preenchimento de gabaritos	Nível socioeconômico dos pais
<b>Diretores de escolas</b>	<b>Professores</b>
Eficiência dos diretores	Avaliação de professores
Indicação apolítica de diretores	Dedicação dos professores
Meritocracia e bonificação de diretores	Política salarial e plano de carreira dos professores
<b>Estratégias das escolas</b>	Capacitação dos professores
Manipulação das avaliações	Motivação dos professores
Reação a resultados anteriores do Ideb	Meritocracia e bonificação de professores
Gestão participativa	<b>Sistema de ensino</b>
<b>Estrutura</b>	Progressão continuada
Infraestrutura	Rede bem estruturada
Ambiente de aprendizagem	Aumento do número de estudantes na educação infantil
Turno integral	Cursos médios integrados (institutos federais)
Recursos financeiros	
Uso de laptops	

Fonte: autora

Tabela 2. Distribuição dos fatores causais de mau desempenho no Ideb em categorias

<b>Fatores causais de mau desempenho no Ideb</b>	
<b>Alunos</b>	<b>Gestão municipal da educação</b>
Evolução na carreira escolar	Má gestão municipal dos recursos
Heterogeneidade dos alunos	<b>Outros fatores causais</b>
Altas taxas de reprovação	Condições externas
Altas taxas de evasão escolar	<b>Pais de alunos</b>
<b>Currículo, proposta pedagógica e material didático</b>	Falta de acompanhamento dos pais
Material didático	<b>Professores</b>
Currículo	Absenteísmo dos professores
<b>Diretores de escolas</b>	Falta de professores
Baixa eficiência dos diretores	Baixo salário dos professores
<b>Estrutura</b>	Falta capacitação para os professores
Infraestrutura	Baixa motivação dos professores
Falta de segurança	<b>Sistema de ensino</b>
Falta de material	Progressão continuada
Falta de recursos financeiros	Burocracia do sistema de ensino
Falta de merenda	Inclusão social (aumento de matrículas)
Alto número de alunos por sala de aula	Falta de políticas específicas para o final do Ensino Fundamental

Fonte: autora

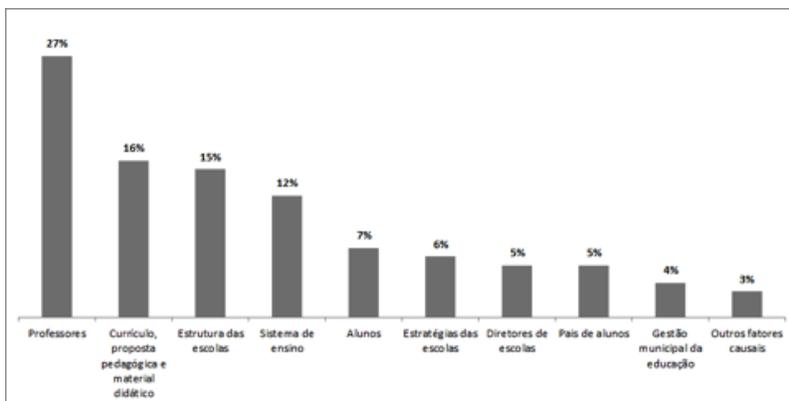
Assim, puderam-se extrair algumas considerações a respeito dos fatores causais de desempenho no Ideb, segundo a opinião pública e para os diferentes sujeitos analisados.

A opinião pública, de um modo geral, percebe que os professores (27%) são os maiores contribuintes para o bom desempenho no Ideb, seguidos de currículo, proposta pedagógica e material didático (16%), estrutura das escolas (15%) e sistema de ensino (12%). É interessante notar que a opinião pública dá pouco crédito aos alunos (7%), que são os indivíduos efetivamente avaliados – tanto no que se refere ao fluxo (aprovação versus reprovação; abandono do estudo) quanto ao rendimento (desempenho nas provas de matemática e língua portuguesa), responsabilizando muito mais seus professores pelo êxito no Ideb.

Dentre os fatores causais relacionados aos professores, a capacitação (37%) é a dimensão mais importante para um bom Ideb, conforme a opinião pública. A avaliação dos professores, a sua motivação e a sua dedicação representam, cada um, 17% dos relatos de opinião pública que indicaram que os fatores causais relacionados aos professores contribuem para um bom desempenho no Ideb. Projeto pedagógico, material didático e infraestrutura das escolas são outros fatores causais citados pela opinião pública que influenciam o bom desempenho no Ideb.

A Tabela 3 relaciona os emissores de opinião pública analisados nesta pesquisa com os fatores causais mais frequentes por eles apontados para um bom desempenho no Ideb e o Anexo 1 apresenta uma tabela detalhada com os resultados da análise de fatores causais de bom desempenho no Ideb.

Gráfico 8. Percepção da opinião pública acerca dos fatores que causam bom desempenho no Ideb



Fonte: autora

Tabela 3. Fatores causais mais representativos de bom desempenho no Ideb, apontados pelos emissores de opinião pública



Fonte: autora

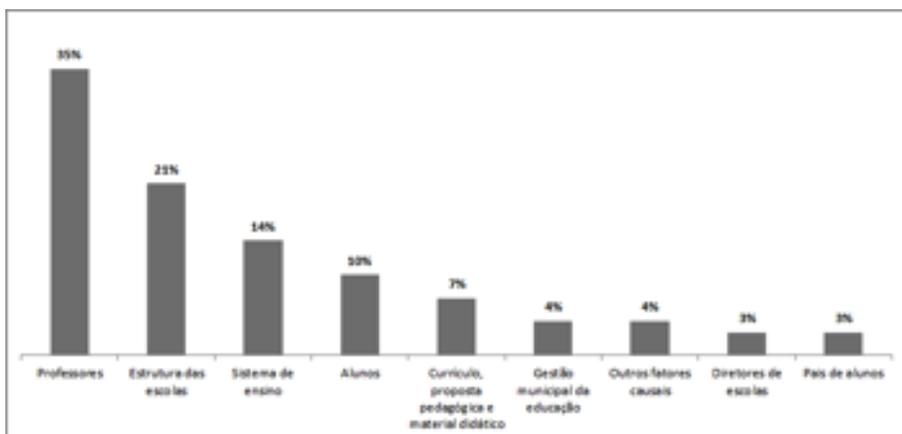
O mau desempenho no Ideb é percebido pela opinião pública como decorrente de problemas também relacionados aos professores (35%). A estrutura das escolas (21%), o sistema de ensino (14%) e os alunos (10%) estão entre os fatores causais mais frequentemente mencionados, depois de professores, pela opinião pública como responsáveis pelo mau desempenho no Ideb. A falta de capacitação dos professores (24%) e seu alto absenteísmo (24%) são apontados como causas do mau desempenho no Ideb por aqueles sujeitos que relacionam o fracasso no índice aos professores. É interessante observar que

a falta de professores (20%) também preocupa a opinião pública que relaciona o mau desempenho no Ideb com os professores. A falta de infraestrutura e o aumento do número de matrículas decorrentes de programas de inclusão social também são associados ao baixo índice.

É interessante notar que a opinião pública associa tanto o bom como o mau desempenho no Ideb das escolas, municípios, estados e nacional com aspectos ligados aos professores. Isso ocorre predominantemente na opinião dos gestores públicos, que também constituem o grupo de emissores de opinião pública mais representativo, em números absolutos, nesta pesquisa. A capacitação dos professores – tanto pela sua boa formação universitária quanto pelos treinamentos e cursos frequentados pelos professores – e a falta de capacitação para os professores são responsáveis pelo sucesso e fracasso do Ideb, respectivamente, para a parcela da opinião pública que relaciona o desempenho no Ideb com os professores. Vale ressaltar que esta constatação não é absurda porque a opinião pública é originada da opinião de diferentes indivíduos e a escola ou município para o qual se menciona o desempenho no Ideb não é necessariamente o mesmo.

A Tabela 4 apresenta os fatores causais que contribuem para o mau desempenho no Ideb mencionados mais frequentemente pelos emissores de opinião pública analisados neste artigo. Os resultados da análise de fatores causais de mau desempenho no Ideb estão dispostos em uma tabela detalhada no Anexo 2.

Gráfico 9. Percepção da opinião pública acerca dos fatores que causam mau desempenho no Ideb



Fonte: autora

Tabela 4. Fatores causais mais representativos de mau desempenho do Ideb, apontados pelos emissores de opinião pública

Alunos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Professores</li><li>• Estrutura das escolas</li></ul>
Diretores de escolas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estrutura das escolas</li><li>• Professores</li><li>• Sistema de ensino</li></ul>
Especialistas em educação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estrutura das escolas</li><li>• Professores</li></ul>
Gestores públicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Professores</li><li>• Sistema de ensino</li></ul>
ONGs	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alunos</li><li>• Currículo, proposta pedagógica e material didático</li><li>• Sistema de ensino</li></ul>
Outros	<ul style="list-style-type: none"><li>• Outros fatores causais</li></ul>
Pais de alunos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Professores</li><li>• Diretores de escolas</li><li>• Estrutura das escolas</li></ul>
Professores	<ul style="list-style-type: none"><li>• Professores</li><li>• Estrutura das escolas</li></ul>

Fonte: autora

## Considerações finais

A leitura atenta das reportagens da Folha de São Paulo que mencionam o Ideb levou a uma série de constatações sobre o índice. Professores, diretores de escolas e gestores públicos, especialmente os municipais, realmente percebem o Ideb como uma meta a ser cumprida, como previa o PDE. Além do status conferido às escolas e aos municípios com altos índices, principalmente

através de destaque concedido pela mídia regional e nacional, os professores e diretores de algumas cidades do país têm direito a um 14º salário, ou seja, uma bonificação, caso sua escola atinja determinado patamar no Ideb. Observa-se que o foco principal da análise dos resultados do Ideb é verificar a posição de determinada escola, município ou estado nos rankings comparativos e, no máximo, identificar em que medida houve melhora ou piora de resultados.

Pais e alunos são conscientes da importância de um “alto Ideb”. Utilizam o indicador no momento de escolha da escola, se existe mais de uma opção, e quando analisam suas estratégias frente à educação escolar (o vestibular é a maior preocupação dos alunos entrevistados pela Folha de São Paulo). Entretanto, como ocorre com os demais atores envolvidos, os pais e os alunos de escolas públicas ainda não têm uma percepção clara de que características realmente influenciam o Ideb; eles sabem o que querem – uma escola com um “alto Ideb” –, mas não têm ferramentas para avaliar que fatores proporcionariam um contexto favorável a um “alto Ideb”.

O indicador também passou a ser um termômetro político. Além de ser utilizado em marketing eleitoral, conforme verificado em mais de 10 reportagens da Folha de São Paulo, diversos programas governamentais, como o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), do governo Lula, que transfere recursos diretamente às escolas, sem intermediação de prefeituras ou governo estadual, para serem investidos em projetos pedagógicos ou de infraestrutura, estão baseado no cumprimento das metas definidas pelo ministério a partir do Ideb.

Percebe-se que pouco se utilizam os questionários socioeconômicos, respondidos pelos alunos, professores e diretores de escolas submetidas às avaliações do SAEB (Aneb e Prova Brasil), para diagnosticar o desempenho dos alunos nas provas de Matemática e Língua Portuguesa, e a partir daí tomar medidas que melhorem a qualidade do ensino. As tomadas de decisão e a implementação de políticas públicas educacionais estão, na maioria dos casos, associadas à experiência dos gestores públicos e dos representantes de instituições escolares, em vez de estarem pautadas em dados previamente coletados, mas ignorados pelo poder público e pela população.

Popkewitz e Lindblad (2001) afirmam que as estatísticas educacionais como, por exemplo, o número de alunos matriculados em cada nível e modalidade de ensino, taxas de repetência, índices de analfabetismo etc., acabam sendo tomados como espelhos da realidade. Segundo os autores, as estatísticas procuram mostrar aspectos da população que precisam de intervenção, estabelecendo relações entre tipos de família, condições econômicas, formação de professores e situação de fracasso escolar, e acabam criando agregados estatísticos, através do agrupamento de pessoas que apresentam as mesmas

características para determinados aspectos. “[...] As estatísticas constroem classes de pessoas, inventários ou perfis de pessoas que podem ser geridas” (POPKEWITZ; LINDBLAD, 2001, p. 126), facilitando o monitoramento e a supervisão, tanto das pessoas quanto das políticas públicas.

Associa-se o fracasso escolar com tipos de família, com renda, com acesso a bens culturais; relaciona-se o ensino com o tamanho da classe, formação do docente, material disponível nas escolas e a educação passa a ser administrada com base nesses critérios. No entanto, Popkewitz e Lindblad (Ibid.) argumentam que ocorre a criação de um padrão de normalidade a partir das estatísticas, através do qual as diferenças passam a ser “aberrações” – as crianças de risco, os que apresentam dificuldades de aprendizagem, os imaturos etc. Deste modo, as estatísticas educacionais produziriam uma normatização que poderia criar novas formas de exclusão.

Uma das principais críticas ao Ideb é que ele se refere às médias e não às notas individuais dos alunos. Segundo a professora Maria Márcia Malavasi, da Universidade Estadual de Campinas, “é perigoso trabalhar com médias, porque você não considera os alunos ruins. Enquanto eu tiver um aluno com desempenho péssimo, eu não posso dizer que está tudo bem. Na educação, temos que cuidar de todos, e não da média”. A adoção de médias, ou agregados, pode esconder níveis desiguais de aprendizado entre os diferentes grupos de alunos.

Especialistas em educação ainda contestam as avaliações do Ideb por colocar as escolas em concorrência umas com as outras e gerar pressões nos alunos, professores, diretores e demais envolvidos; por avaliar somente o desempenho dos alunos em Matemática e Língua portuguesa, ignorando as demais disciplinas escolares; e por ser o professor o aplicador das avaliações – as pressões, as ofertas de bonificações por melhores desempenhos no Ideb e outros critérios subjetivos podem comprometer os resultados.

Embora esta pesquisa tenha concluído que a opinião pública percebe que os professores são os principais responsáveis tanto pelo bom como pelo mau desempenho do Ideb, não se deve interpretar esta informação como verdade absoluta nos processos de criação e implementação de políticas públicas na área da educação. Provavelmente, investimentos nos professores – seja em capacitação, salário, plano de carreira, motivação etc. – tragam resultados positivos no desempenho no Ideb, mas convém lembrar que esta pesquisa não realizou um diagnóstico do desempenho no indicador da educação básica brasileira; seu objetivo foi interpretar a opinião pública a respeito do desempenho no Ideb nas escolas, municípios, estados e nacionalmente.

A lição que fica é a de que o Ideb é mais que um indicador e o seu resultado é mais do que uma posição num ranking imaginário. O Ideb é útil e a opinião

pública tem esta percepção. O ponto chave é utilizá-lo de maneira adequada para que realmente se possa melhorar a qualidade da educação brasileira.

## Referências

ARQUIVOS DA FOLHA. Folha de São Paulo, São Paulo, mar. 2007 a jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/arquivos/>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BRASIL. (Presidência da República/Casa Civil). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Diário Oficial da União. Brasília, DF: n. 248, p. 27.833-27.841, 24 dez. 1996.

DRYZEK, John S. Legitimidade e Economia na Democracia Deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.), Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 41-62.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o estado: gestão do setor público e reforma da educação. Planejamento e políticas públicas. São Paulo: IPEA, n. 11, p. 189-236, 1994.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade, vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 354 p.

HEUSER, Carlos Alberto. Projeto de Banco de Dados. 4. ed. Série Livros Didáticos n. 4. Instituto de Informática da UFRGS. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1998. 194 p.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386 p.

POPKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 22, n. 75, p. 111-148, Ago. 2001.

PORTAL IDEB. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>> Acesso em: 15 jun. 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SEIBEL, Erni José. Pesquisa hemerográfica. Florianópolis: UFSC (Mimeo), 2013.

SOUZA, Paulo Renato. Os desafios para a educação no limiar do novo século. In: VELLOSO, João Paulo do Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. (Org.), Um modelo para educação no século XXI. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999, p. 19-33.

SPANIOL, Enio Luiz. A metodologia da pesquisa empírica com banco de dados no estudo hemerográfico: da sistematização das informações à compreensão da realidade social. In: VI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL: MOBILIZAÇÕES E CONEXÕES, 2012, São Paulo. Anais eletrônicos. Juazeiro do Norte, CE: Campus da UFC no

CÂNDIDO, Helena Hinke Dobrochinski. As percepções da opinião pública sobre o IDEB

Cariri, 2012. Disponível em: <http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/263.pdf> . Acesso em: 14 mai. 2013.

THIMOTEO, Fatima Elisabete Pereira. A Avaliação da Educação Básica: uma análise qualitativa dos instrumentos contextuais do SAEB no período de 1995 a 2001. 2003. 120f. Dissertação ( Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

Submissão em: 06/12/2014

Aceite em: 06/08/2015

Agência de fomento: CAPES

Helena Hinke Dobrochinski Cândido é Administradora (UFPR), possui MBA em Gestão Empresarial (FGV). É Mestre em Desenvolvimento Regional (FURB) e doutoranda em Sociologia Política (UFSC).

Endereço para correspondência: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH). Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas (NIPP). Campus Universitário, Trindade, sala 307, bloco D  
CEP: 88040-900. Florianópolis/SC  
E-mail: [helenadobro@hotmail.com](mailto:helenadobro@hotmail.com)