

As metas educacionais e o IDEB 2.0

Marcelo Neri

*Centro de Políticas Sociais do IBRE,
da REDE e da EPGE/FGV
mcneri@fgv.br*

A ocasião da virada do ano desvia naturalmente nosso olhar para o futuro. Fruto da verdadeira era de incertezas que estamos todos inseridos, fruto da crise financeira em curso, talvez valha à pena mirar mais longe no horizonte. O tema central de longo prazo, seja no aspecto social, seja no econômico, é a educação. Em março de 2007, o governo federal anunciou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um pacote de medidas e um conjunto de diretrizes visando melhorar a qualidade da educação no país. A principal inovação do plano é a criação de um novo indicador de qualidade educacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado com base nas taxas de aprovação e nos resultados de proficiência auferidos por cada município e escola pública do país, e que servirá a princípio de base para parte dos repasses federais às prefeituras na área de educação. O governo fixou metas para ao fim e ao cabo condicionar a liberação dos recursos à melhoria do novo índice municipal de educação. Inicialmente, os mil municípios

com pior resultado, pelo IDEB, deverão receber recursos adicionais e os demais ganharão apenas apoio técnico.

A criação de um sistema de metas em educação é uma referência histórica no Brasil, não só na área educacional como no âmbito da política pública nacional em geral. A saúde, por exemplo, já anuncia intenções de cobrar metas de desempenho de hospitais públicos. O sistema proposto representa uma oportunidade inédita, e talvez única em décadas, de o país recuperar parte do atraso educacional. O IDEB é a idéia mais original e interessante de política pública dos últimos anos. Entretanto, apesar de todas as virtudes relacionadas à implantação deste sistema de metas alicerçado sobre um índice de qualidade sintético, ainda sobra espaço para avanços metodológicos no índice, assim como no desenho dos incentivos nele baseado. Discutimos aqui o primeiro aspecto, enfocando aperfeiçoamentos deste sistema de metas em geral e do IDEB em particular, para que obtenhamos medidas mais precisas e seguras de monitoramento da promessa

de educação de qualidade para todos.

Capacidade

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica recém-proposto é expresso pelo produto da proficiência, referente ao desempenho médio dos alunos na Prova Brasil, ou do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e o fluxo escolar, correspondendo à taxa de aprovação média. A tabela mostra os valores iniciais do IDEB para cada etapa educacional e as respectivas metas para 2021.

O IDEB varia em uma escala que vai de zero a dez e o valor do índice para o Brasil era 3,8, em 2005 — adotado como base pelo PDE, chegou a 4,2, em 2007. Uma meta de 6,0 foi adotada para 2021, um ano antes do 200º aniversário de independência do Brasil. Essa estratégia visa levar os resultados educacionais como um todo ao mesmo nível observado atualmente na rede privada, ou alternativamente aos índices médios dos países observados na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2005.

A metodologia do IDEB é a seguinte: multiplica-se a taxa média de aprovação de uma etapa escolar específica, pela nota padronizada nos testes de Matemática e Português do SAEB, ou Prova Brasil. A simples multiplicação dos dois termos dá o valor do IDEB. As taxas de aprovação são muito baixas no Brasil, variando entre 64% e 80% entre os estados para o ensino médio e chegando a valores tão baixos como 50% para certas séries. Os valores da proficiência, por sua vez, também são reduzidos, variando entre 3,3 e 5 dentro de uma escala que varia de zero a dez. Isto é, todos os estados brasileiros estariam reprovados se fossem alunos.

Pesos

Uma das virtudes do IDEB é a simplicidade, e sua vantagem é combinar num índice sintético duas dimensões centrais para a questão da qualidade da educação. Entretanto, o estabelecimento de pesos iguais para as duas variáveis que o índice incorpora envolve certa arbitrariedade. Afinal, não há razões, além de simplicidade, que justifiquem o mesmo peso para as duas variáveis.

A criação do IDEB e a análise de seus objetivos remetem à questão de que tipo de comportamento sua aplicação deseja incentivar. De um lado, quanto maior o peso do fluxo vis-à-vis da proficiência, maior o incentivo a se instalarem regimes de aprovação automática, sem as devidas reformulações e exigên-

cias necessárias à implantação de tal prática, com o intuito de se acelerar artificialmente a aprovação. Isto pode gerar grandes custos em termos de qualidade, que recairão com peso reduzido sobre os gestores. Por outro lado, quanto maior o peso da proficiência vis-à-vis do fluxo, maior o incentivo das escolas e dos municípios a não resistirem muito à evasão escolar, ou mesmo incentivarem os piores alunos a evadirem, para que somente os melhores sejam avaliados pelos exames de proficiência. Paralelamente a isso haverá maior exigência no tocante a aprovação, que elevará os índices de repetência. Talvez não seja coincidência que alguns gestores tenham voltado suas baterias para a aceleração dos fluxos escolares logo após o anúncio do plano. Isto pode ser um primeiro sinal da capacidade do IDEB de mudar ações de gestores públicos.

Devemos, portanto, evitar esse tipo de comportamento desbalanceado por parte dos gestores. Matematicamente falando,

O IDEB só gera incentivos contrários à evasão, não incluindo em seus objetivos trazer de volta à escola alunos já evadidos

devemos evitar que os governos locais escolham soluções de canto ao tentarem aumentar o índice da localidade. Com base nesta tensão discutiremos a ponderação ótima deste índice.

Uma das propostas seria, portanto, buscar a ponderação ideal do IDEB, isto é, quais deveriam ser os coeficientes a serem dados a esses dois conjuntos de variáveis. Por exemplo: se as variáveis

IDEB Base e projeções para o Brasil						
	Ensino fundamental (primeira metade)		Ensino fundamental (segunda metade)		Ensino médio	
	2005	2021	2005	2021	2005	2021
Total	3,8	6,0	3,5	5,5	3,4	5,2
Área						
Urbana	4,0	6,2	-	-	-	-
Rural	2,7	4,9	-	-	-	-
Rede de ensino						
Pública	3,6	5,8	3,2	5,2	3,1	4,9
Federal	6,4	7,8	6,3	7,6	5,6	7,0
Estadual	3,9	6,1	3,3	5,3	3,0	4,9
Municipal	3,4	5,7	3,1	5,1	2,9	4,8
Privada	5,9	7,5	5,8	7,3	5,6	7,0

Fonte: SAEB 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006 - INEP/MEC.

de fluxo entrarem com peso de 1/3, o Rio Grande do Sul tomaria a liderança de Santa Catarina no IDEB inicial.

Transferências

Já no que se refere à utilização do IDEB para comparação da qualidade entre as escolas, outra sugestão seria incorporar no índice as transferências entre escolas e redes de ensino, ou seja, pessoas que mudam de uma escola para outra. Esta mudança será passível de aplicação mediante aos mesmos dados do Censo Escolar usados no IDEB que agora estão sendo individualizados por aluno. Evitar-se-ia com isso que escolas adotassem um critério mais duro de aprovação em anos anteriores aos das provas a fim de obter melhores resultados, excluindo assim os alunos menos preparados. Um aluno que cursou dois anos numa escola e o restante em outra, por exemplo, deveria ter seu valor adicionado de conhecimento dividido em termos *pro rata* pelo tempo de permanência em cada escola. Esta lógica salomônica de repartição da performance de acordo com o período cursado daria crédito à escola de direito, aquela que de fato ensinou e estimulou o aluno.

Sem-escola

Uma última questão relevante diz respeito à incorporação dos sem-escolas ao cálculo do IDEB, com dois objetivos simultâneos: o de responsabilizar as redes públicas de ensino por alunos fora da sala de aula, e de não ignorar no seu

cálculo o processo de expansão de matrículas, que acaba por causar vieses para baixo na evolução da proficiência. É importante, por conseguinte, que esta questão entre com o devido peso no índice. Na faixa entre sete e 14 anos temos somente 2,7% das crianças fora da escola. Entretanto, quando examinamos a faixa entre 15 e 17 anos verificamos que o cenário não é tão animador, uma vez que encontramos 18,3% dos jovens não matriculados em nenhuma rede. Por esses números podemos inferir então que a maioria esmagadora dos que estão fora da escola são alunos evadidos, e não que sempre estiveram fora da escola.

Este é um problema que também deve ser atacado, caso contrário pode haver um incentivo aos prefeitos e governadores manterem uma população marginalizada fora do sistema, a fim de preservar o seu IDEB. O IDEB, tal como proposto, só gera incentivos contrários à evasão, não incluindo em seus objetivos trazer de volta à escola alunos já evadidos. Uma vez que os alunos que abandonaram a escola teriam em média uma menor proficiência e uma maior probabilidade de repetirem o ano, sua reinclusão na rede escolar potencialmente reduziria tanto a proficiência média quanto aumentaria a taxa de reprovação, com esses efeitos piorando o índice do município. Assim, os gestores teriam incentivo a não reinserir em sua rede alunos já evadidos. Ou seja, nesta direção

estar-se-ia gerando um incentivo perverso: o de tentar manter o aluno na escola o máximo possível, mas imediatamente desistir dele uma vez evadido.

Neste âmbito, propomos então analisar diferentes formas factíveis alternativas de incorporarmos estes alunos que não estão matriculados dentro do IDEB. Para isso utilizaríamos pesquisas domiciliares, sendo a principal delas a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Uma solução seria incluir dentro do cálculo do IDEB os alunos fora da escola, usando para isso alguma técnica de imputação contra-factual. Isso consistiria em atribuir valores para a proficiência destes alunos com base em características pessoais, buscando com isso controlar para um possível viés de seletividade, que pode estar fazendo com que municípios com muitas crianças fora de escola estejam sendo premiados por isso via boa proficiência.

Faria-se de metodologia que trate de problemas de seletividade e referentes a efeitos-composição sobre a mensuração da qualidade média do ensino. O procedimento descrito em Neri e Carvalho (2002), por exemplo, pode ser resumido através de dois passos básicos. Inicialmente, estimamos uma equação dos determinantes da qualidade de ensino usando os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). As variáveis explicativas utilizadas estão restritas àquelas também encontradas na PNAD do IBGE.

Posteriormente, aplicamos a equação estimada a partir do SAEB nos microdados da PNAD a fim de atribuir notas médias a segmentos diversos. No segundo estágio calcularemos então, a partir das regressões do primeiro estágio e informações de *background* individual, familiar e regional contidas na PNAD, notas equivalentes que nos permitam incorporar alunos que não realizaram, por exemplo, a Prova Brasil, ou o SAEB. Uma proposta alternativa mais direta, seria incluir a taxa de matrícula do município como terceiro fator multiplicativo dentro do IDEB.

Os estudos de desenho de mecanismo para orientar a gestão de políticas públicas tendem a privilegiar metas-fim em detrimento das chamadas metas-meio. Lembro-me, em 1992, do meu professor de macroeconomia no doutorado à época, Ben Bernanke, falando de sua posição no debate em curso. Em sua opinião, o Banco Central não deveria traçar metas de juros, a variável-meio, mas sim metas de inflação, a variável-fim. Neste sentido não seriam as metas de proficiência escolar aquelas que ao fim e ao cabo as que deveriam ser monitoradas.

Por que monitorar variáveis-meio como frequência e fluxo escolares? O IDEB procura através da tensão embutida no produto de indicadores de fluxo e de performance sintetizar num único número, os desafios educacionais locais e nacionais. Isto é, se os gestores educacionais optarem

por facilitar a aprovação dos alunos que estão na escola cresce o indicador de fluxo, mas cai o de aprendizado. E vice-versa, ou seja, se o critério de aprovação for mais restritivo, perde-se no fluxo, mas ganha-se na nota média de proficiência auferida. O objetivo é não permitir aos gestores atalhos que apenas maquiem a performance educacional efetiva dos alunos. Neste caso, o uso da variável-meio, o fluxo, torna a medição da variável-fim, o aprendizado, mais consistente.

Agora, similarmente se o objetivo é maximizar o IDEB, os gestores podem optar por manter fora do sistema de ensino um grupo de alunos excluídos do sistema educacional, de forma a ocultar tanto o fluxo como a proficiência dos alunos mais pobres que naturalmente apresentem piores fluxos e proficiências prospectivas esperadas. Neste sentido o termo de universalização adiciona importante pressão ao IDEB de forma a impedir atitudes oportunistas da pior espécie pelos gestores: a de manter os alunos mais pobres fora da escola, a fim de não contaminar os progressos medidos em indicadores de proficiência. Através das metas de universalização, a sociedade estaria acompanhando quem de fato está sendo avaliado.¹

Num mundo ideal, o aprendizado das crianças, adolescentes e jovens seria ao fim e ao cabo o que deveria ser monitorado. Entretanto, como as provas avaliam não o volume de conhecimento obtido em idades específicas, mas alunos

freqüentando séries específicas, o IDEB transforma a variável-fluxo em uma variável-fim em si mesma. Isto é, procura corrigir a nota de aprendizado pelo fluxo de repetência. A limitação do IDEB é a de avaliar apenas os alunos que estão na escola, não conseguindo por construção captar os que estão fora. Uma possível justificativa para esta limitação é que o IDEB pode dessa forma ser calculado em nível de cada escola e das redes de ensino, responsabilizando gestores públicos e privados. No fundo, podemos encarar o termo de universalização como aquele que trata de uma terceira perna da rede educacional: os que estão fora da escola. Nesta perspectiva, o objetivo final da universalização seria incorporar ao quadro de acompanhamento da sociedade aqueles sem-escola, nem avaliação. ■

Referências:

- NERI, M. C.; BUCHMANN, G.: The Brazilian Education Quality Index (IDEB): Measurement and Incentives Upgrades; LACEA / LAMES, 2008.
- NERI, M. C.; CARVALHO, A. P. Seletividade e Medidas de Qualidade da Educação Brasileira 1995-2001. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002 (Ensaio Econômico, 463). <http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/123456789/964>
- De Olho nas Metas: primeiro relatório de acompanhamento das cinco Metas do movimento Todos pela Educação. São Paulo, dezembro de 2008.

¹A primeira das cinco metas do movimento Todos pela Educação é justamente a questão da universalização.