



# Desafios e diferenças educacionais

**Marcelo Neri<sup>1</sup>**

*Centro de Políticas Sociais do IBRE e da EPGE*

A principal inovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o chamado de PAC educacional, é a criação de um sistema de metas de educação que tem tudo para ser uma referência histórica não só na área educacional como em outros setores da política pública. A saúde já anuncia intenções de cobrar metas de desempenho de hospitais públicos, por exemplo. Eu gostaria de tornar público o meu entusiasmo e apoio ao sofisticado sistema de metas proposto pelo Ministério da Educação (MEC). Tenho defendido neste espaço a adoção de metas sociais há mais de sete anos. Acho que o sistema proposto representa uma oportunidade inédita, e talvez única em décadas, de recuperarmos parte do nosso atraso educacional. Nenhum reparo a fazer no atacado, pelo contrário sou só elogios, mas como se diz “o diabo mora nos detalhes”, existem problemas de mensuração e de incentivo associados a temas complexos como este que devem ser exorcizados, através do debate de idéias que gere mais luz do que calor, para o cumprimento da promessa de educação de qualidade para todos. O sistema de avaliação perfeito é uma utopia, uma espécie de Santo Graal, que nunca é alcançado mas cuja busca leva a melhorias cumulativas.

O sistema de metas proposto é baseado num novo indicador de qualidade educacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado com base nas taxas de reprovação e abandono e nos resultados da Prova Brasil para cada município do país, e que servirá de base para nortear parte dos repasses federais às prefeituras na área de educação. O governo fixará

metas e condicionará a liberação dos recursos à adoção de medidas específicas pelas prefeituras e a melhoria do índice municipal no novo indicador. Os mil municípios com pior resultado, de acordo com o IDEB, receberão recursos adicionais e os demais apenas apoio técnico. A adesão ao programa é opcional, não havendo obrigação dos prefeitos em optarem por aderir, ou não, ao programa. Os municípios que aderirem terão que adotar um pacote de ações, sob a orientação direta de especialistas do governo. Esta ação na prática estende, e corrige, o modelo de vinculação de gastos da educação fixado na Constituição de 1988, ao se levar em conta o desempenho escolar na distribuição dos recursos públicos.

**Motivações** — Agora, ao meu ver, a filosofia deve ser menos a de prover rotas educacionais fixas a cada um dos mil prefeitos contemplados pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) até por que existem formidáveis problemas logísticos neste trajeto, mas a de prover motivações, metas e instrumentos de navegação mais gerais a todos prefeitos e aos demais mortais. A divulgação do IDEB referente a este ano prevista para 2008, logo antes das eleições municipais, acabará motivando os prefeitos, mesmo os não-signatários do Compromisso Todos pela Educação do PED, tornando o mercado eleitoral mais sensível à causa da educação de qualidade.

A participação ativa da sociedade civil, de entidades internacionais como a Unesco e dos governos devem estar sintonizados em desafios comuns. O fato de atores centrais em cada uma destas instâncias terem conver-

gido em torno do homônimo Compromisso Todos pela Educação sugere um momento ímpar para coordenação e aceleração de esforços educacionais. Hoje a educação começa a se tornar assunto da roda de conversa de jovens, professores, mães e pais dos alunos à luz dos dados de cada escola. E só quando os verdadeiros protagonistas da educação debaterem os “pobremas” de suas escolas, é que a guerra travada contra a péssima qualidade da educação brasileira começará a ser vencida.

A criação de um sistema de metas educacionais simples e intuitivo que dá uma nota de 1 a 10 às escolas, como o do IDEB, guarda a promessa de motivar todos agentes envolvidos indo desde o jovem estudante e suas mães, a prefeitos ou governadores. Agora, os indicadores de medição de desempenho devem ser à prova de maquiagem e de manipulação, o que não é tarefa fácil no país conhecido pelo seu “jeitinho”. O IDEB tem a preocupação de lidar com dilemas na sua concepção: se a escola acelerar artificialmente a aprovação de seus alunos para aumentar o IDEB, ela acaba perdendo na proficiência, tal como medido pela Prova Brasil. Esta troca de velocidade por qualidade tem de ser muito bem equilibrada na função objetivo de maximizar o IDEB. Isto pode parecer obsessão de economista empírico que sou, e talvez seja, mas o índice deve apontar na direção correta, e como dizemos na profissão sem atirar notas de 500 dólares jogadas na calçada. 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. Mas para garantir que cheguemos ao norte da educação de qualidade em suas múltiplas dimensões a bússola educacional não deve estar sob a influência de campos de interesse espúrios.<sup>2</sup>

**Dicas** — Uma primeira questão difícil mas factível de ser endereçada é a incorporação total dos sem escola ao cálculo do IDEB, de forma a responsabilizar as redes públicas de ensino por alunos fora da escola e que esta questão entre com o devido peso no índice. Isto deve ser feito mediante a incorporação do estoque de alunos que já estavam e continuam fora das escolas a partir de pesquisas domiciliares. Caso contrário pode haver um incentivo aos prefeitos e governadores manterem uma população marginalizada fora do sistema afim de preservar o seu IDEB. É comum, nos Estados Unidos, as famílias serem procuradas pelo fato de as crianças estarem fora

## A sinalização é fundamental para o funcionamento eficiente da atividade educacional, privada, ou pública. A questão é como fazê-la

da escola, o que constitui um controle social relevante. Neste aspecto a contagem populacional das menores cidades brasileiras ora em curso, aliada a projeções baseadas no censo demográfico do IBGE deveriam ser incorporadas no índice geral.<sup>3</sup> O ponto aqui é a criação de índice de desenvolvimento da rede pública de ensino que leve em conta os sem escola.

Outra sugestão na mesma linha de levar em conta mudanças nas matrículas *vis-a-vis* ao conjunto da população. Seria incorporar no índice de fluxo escolar do IDEB as transferências entre escolas e redes de ensino. Ou seja, pessoas que mudam de uma escola para outra. Esta mudança é passível de aplicação mediante aos mesmos dados do Censo Escolar usados no IDEB que agora estão sendo individualizados por aluno. Por exemplo, na escola do meu filho, mas também em outras, se adota um critério mais duro de aprovação na segunda série do ensino médio a fim de “peneirar” os piores alunos para a escola ficar bem na foto dos exames de ingresso na universidade. Agora um aluno que cursou dois anos numa escola e o restante em outra, 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, dá crédito à escola de direito, aquela que de fato ensinou e estimulou o aluno. É fundamental fechar espaços de maquiagem de resultados. Similarmente, é comum os cursos pré-vestibulares “contratarem” — este é o termo — os melhores alunos das séries iniciais do ensino médio a fim de aparecer bem na “foto” dos exames de entrada no ensino superior. Não me esqueço de meu mais brilhante colega de colégio vestindo a camisa de um curso pré-vestibular de impacto com direito a chofer e bolsa pelo seu potencial de gerar notas que depois são fartamente mostradas nos jornais. Nada tenho contra propaganda desde que não seja enganosa. A sinalização correta é fundamental para o funcionamento eficiente da atividade educacional, seja privada ou pública. Neste aspecto, o IDEB significa abissal avanço de transparência.

## A medida relativa de aprendizado é pró-eficiência e pró-eqüidade, equivalendo ao padrão de avaliação da diferença das notas

É preciso estabelecer os princípios básicos do sistema *a priori* antes de sua aplicação para lidar com a assimétrica reclamação dos perdedores, função dos inevitáveis ajustes que uma meta educacional de mais de uma década deverão sofrer. Há que se optar por uma filosofia geral de avaliação e premiação de resultados, aplicá-la a cada nível de ensino e integrá-la num sistema único. Seguindo nesta linha de raciocínio por que não estender ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que avaliam individualmente os alunos do ensino médio e superior, respectivamente, a lógica do IDEB. Em primeiro lugar, a nota do IDEB será individualizada para

cada aluno com as mudanças promovidas pelo MEC na Prova Brasil e no Censo Escolar, tal como no ENEM e no Enade. Indo no sentido contrário por que não utilizar na avaliação dos níveis mais altos de ensino, a lógica do IDEB de correção das notas pelos fluxos de evasão, de repetência e repito de transferências? Em segundo lugar, as duas Provas Brasil aplicadas nas antigas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental avaliam o universo de estudantes, o que contrasta com o procedimento amostral aleatório adotado no Enade e na opção voluntária de o aluno fazer o ENEM. No caso do Enade se avalia o diferencial de notas entre o final do último ano e do primeiro ano do curso superior. O que não seria adição pura de valor pois a nota do primeiro ano está contaminada em duplo sentido: pelo conhecimento adquirido no primeiro ano do curso<sup>4</sup> e pela capacidade da universidade de afetar os resultados. Por exemplo, a escola pode promover uma festa para os calouros na noite da véspera da primeira prova do Enade. Neste sentido, seria melhor que a nota

de entrada que vai determinar a adição de valor seja definida antes da entrada na universidade, longe do alcance da escola interessada em viesar para baixo a estimativa inicial do estoque de conhecimento do aluno. Por que não estender o ENEM a todos os alunos e substituí-lo pelo primeiro exame do Enade?

Outra vantagem de um ENEM para todos é melhorar o conteúdo informativo do educacional à disposição do mercado de trabalho, isto é o que vai gerar incentivos para sua cobertura universal, gerando um círculo virtuoso. Agora como a prova individualizada, ela deve permitir que os alunos a façam novamente a fim de eliminar os riscos de um mau dia de prova. Esta nota não precisaria ser incorporada ao índice da escola pois a lei dos grandes números acaba por suavizar essas variações idiossincráticas.

Alguns podem questionar o estilo e conteúdo da prova, o que é legítimo, mas nada impede que organizações criem outros selos de qualidade educacional envolvendo outros conteúdos e/ou estilos de avaliação. Como é

### Sistema Integrado de Medição de Aprendizado Valor Adicionado Relativo entre Exames (D em D)\*



\*Os exames devem ser universais, individualizados e comparáveis (aplicando a TRI).

feito em exames de inglês Cambridge e Michigan etc. O IDEB dá um primeiro passo fundamental nesta direção que pode e deverá ser acompanhado por outros.

**Diferenças** — Um ENEM para todos pode ser útil também para outras políticas públicas. A proposta de se acoplar um prêmio extra aos concluintes do ensino médio que está ora em discussão no âmbito do Bolsa-Família pode se beneficiar de uma avaliação externa o que diminui as potenciais tensões entre professores e alunos que um sistema de condicionalidades impõe. Estudos do Poverty Lab no MIT demonstram que os professores tendem a enviesar os seus critérios de avaliação quando existem condicionalidades e recompensas em jogo aos seus pupilos. O ponto central aqui são as virtudes de se terceirizar esta avaliação das condicionalidades, desestressando a relação professor-aluno ao mesmo tempo que aumenta a precisão da avaliação. Antes que eu seja taxado de elitista por defender que pobres recebam recursos vinculados à sua nota, defendo aqui a diferença de notas observada entre o começo e o final do ciclo que é uma

aproximação da adição de conhecimento pela escola e a possibilidade de avanço é pró-pobre por natureza.

As escolas devem ser avaliadas pela sua capacidade de adicionar valor ao conhecimento do aluno pois esta é a sua função primordial. Isto é, falamos de filmes de aprendizado e não de fotografias finais de conhecimento. Uma das poucas instâncias em que é vantajoso ser pouco educado está na capacidade de aprender. O aprendizado é medido pela comparação de resultados obtidos ao longo do tempo, com as devidas correções nos fluxos. Se o sistema de avaliação de ensino estiver baseado na adição de valor e na sua transformação em maiores fluxos financeiros às unidades, os recursos públicos e privados da sociedade tenderão a migrar para aqueles que oferecem um maior retorno medido em termos de deslocamentos educacionais. Outro ponto importante que a literatura de regulação nos ensina é que a distribuição de resultados deve-se basear na comparação de performance entre unidades, a chamada *yardstick competition*. Medidas relativas de desempenho são a prova de choques agregados e novas informações como certamente ocorrerá até a data de cumprimento das metas de melhora do IDEB em 2021, véspera do bicentenário da nossa independência. A meta, segundo os cálculos do próprio MEC, é levar o IDEB brasileiro de 2021 para o nível de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de hoje que coincide com os níveis da escola privada brasileira atual. Ou seja, o desafio é diminuir a defasagem do sistema brasileiro como um todo para menos de 15 anos. Um sistema de metas *a priori* se quiser distribuir recursos de forma conseqüente deve combinar a motivação e simplicidade de um sistema de metas *a priori*, como as anunciadas, com um sistema de avaliação *a posteriori* que mede os resultados de maneira mais efetiva. Em suma, avaliar as escolas pela efetiva adição de valor de conhecimento agregado e compará-la à do conjunto de estudantes equivale, na verdade, à solução padrão das análises empíricas de avaliação que é tirar a diferença da diferença, é exatamente a proposta aqui.

A condição necessária para tal sistema é que a avaliação de todos os níveis de ensino convirja para metodologias, aqui entra a TRI — Teoria de Resposta ao Item que permite comparar notas e características de universalização e individualização das notas, entre outras. Falo de um sistema integrado que iria e indo da recém-anunciada provinha Brasil para alunos de seis a oito anos (palmas para ela), as duas Provas Brasil da

## Metas de valor adicionado levam a diversidade e cooperação nas escolas do tipo cada um pela educação de todos e todos pela educação de cada um

4ª e da 8ª séries, o ENEM 3ª série do ensino médio e o Enade compartilhem de propriedades semelhantes para que possamos comparar bananas com laranjas na adição de valor obtida em cada nível de ensino.

A solução de avaliar a diferença relativa de aprendizado aponta na direção da diversidade e da cooperação intra-escolar. Pois se a questão for medir a capacidade de aprendizado proporcionada pelas escolas, estas tenderão a mesclar mais alunos de diferentes níveis de conhecimento em suas turmas. Certamente mais do que num sistema baseado em fotografias finais de conhecimento. Tudo que queremos num país com o nosso grau de diversidade e de desigualdade educacionais é misturar alunos de diferentes *backgrounds* familiares dentro das instituições de ensino. Tornar nossas escolas um caldeirão fervente, não de ódio racial ou de classe social, mas de experiência conjunta de aprendizado por interesse de todos. Na ótica de melhorar o desempenho global de suas escolas, os alunos podem se engajar num jogo cooperativo em cada escola do tipo cada um pela educação de todos e todos pela educação de cada um. ■

<sup>1</sup>Eu gostaria de agradecer frutíferas discussões com Gabriel Buchmann, Ruben Klein e os demais membros do Comitê Técnico do Grupo Todos pela Educação da qual faço parte, sem no entanto implicá-los nas possíveis imprecisões e posições pessoais desta nota.

<sup>2</sup>Tecnicamente, o coeficiente unitário do expoente de cada termo do índice do IDEB simplifica a sua exposição mas será que a ideal taxa marginal de transformação entre fluxo escolar e proficiência um para um.

<sup>3</sup>Por exemplo, no índice de permanência de escola que criamos no Centro de Políticas Sociais entra não só a assiduidade do aluno e extensão da jornada escolar de quem está na escola mas o valor zero dos sem escola. Este ponto está contemplado nas metas de universalização do grupo Compromisso Todos pela Educação. Discussões sobre metas de educação [www.fgv.br/cps/pesquisa/educa](http://www.fgv.br/cps/pesquisa/educa).

<sup>4</sup>Este ponto tem sido levantado por Renato Fragelli da EPGE/FGV.