

Experiência: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
Gabinete da Presidência

Responsável: Reynaldo Fernandes, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

Equipe: Reynaldo Fernandes, Fabiana de Felício, Roberta Loboda Biondi, Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Vanessa Nespoli de Oliveira, Marcelo Rocha dos Santos, Maria Fernanda Vitorino Conti

Endereço: SRTVS, Quadra 701, Bloco M, Edifício Sede do Inep, Brasília - DF

CEP: 70.340-909

Telefone: (61) 2022 3605

Fax: (61) 2022 3600

reynaldo.fernandes@inep.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa: Maio de 2007

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador que combina informações de fluxo e de desempenho dos alunos, criado para promover um sistema de accountability visando a melhoria da qualidade da educação no país. Ao elaborar metas detalhadas para cada rede e escola – com as quais governadores e prefeitos se comprometeram por meio do Compromisso Todos Pela Educação – ao calcular e divulgar amplamente os resultados do Ideb, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) possibilitou que os atores educacionais pudessem ser responsabilizados pelos resultados de sua unidade e que o Ministério da Educação (MEC) identificasse e premiasse as escolas que atingem as metas, mas também oferecesse assistência técnica e financeira para as redes com piores resultados. Entre os principais resultados já alcançados, pode-se destacar que o Ideb do país para os anos iniciais do ensino fundamental cresceu de 3,8, em 2005, para 4,2, em 2007.

Caracterização da situação anterior

A ênfase na avaliação educacional é uma tendência internacional. A partir do final dos anos 1980, começa a surgir, na Europa e nos Estados Unidos, a ideia de avaliações mais centralizadas. Os Estados Unidos têm, hoje, uma lei federal que obriga cada estado a avaliar os alunos e divulgar os resultados. Além disso, as pesquisas mostram que, nas localidades onde é realizada a avaliação por escola e há ampla mobilização em torno dos resultados, as notas dos alunos aumentam mais rapidamente.

No Brasil, a avaliação educacional vem-se consolidando desde o final dos anos 1980, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Desde 1995, com

a utilização da Teoria da Resposta ao Item (TRI), a prova passou a ser comparável no decorrer dos anos, permitindo que se construísse no país um panorama do desempenho dos estudantes de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3o ano do ensino médio, em língua portuguesa e matemática. Com o Saeb – exame realizado de maneira amostral – pode-se conhecer a situação desses estudantes em nível nacional e estadual, nas redes rurais e urbanas, públicas e privadas.

A maturidade do processo avaliativo no país permitiu que, em 2005, fosse expandido o diagnóstico, antes feito amostralmente pelo Saeb, com a Prova Brasil. Esta passou a ser aplicada a todos os estudantes de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental na rede pública urbana, permitindo que se oferecessem resultados sobre a qualidade dos sistemas educacionais. Assim, os resultados passaram a ser aferidos não apenas nacionalmente e nas unidades da federação, mas também nos municípios e escolas públicas urbanas de ensino fundamental.

A ampliação do alcance dos resultados permitiu dar um salto qualitativo importante em relação à avaliação: a divulgação intensa de resultados desagregados por rede de ensino e por escola. Esse mecanismo de divulgação dos resultados incorporou à avaliação o componente da mobilização social e possibilitou o envolvimento da sociedade no acompanhamento da qualidade da educação. Com resultados por escola e rede, não só foi possível aumentar a transparência, como também dar luz às boas práticas espalhadas pelo país, contribuindo para qualificar o debate sobre o ensino.

Desde 2005, o Brasil passou a contar com um sistema de avaliação para diagnóstico e também com o que a literatura educacional chama de sistema de “accountability fraca”: que divulga os resultados dos estudantes por sistemas educacionais e por escolas, mas não aplica prêmios, sanções ou assistência conforme a situação.

É nesse contexto que surge o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, um indicador com plano de metas de qualidade – evolução que agregou ao processo informações simplificadas, de fácil entendimento e apreensão por parte da sociedade, e permitiu que se estabelecessem metas concretas de qualidade a serem perseguidas nos próximos anos.

Descrição da iniciativa

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) representa a iniciativa pioneira no Brasil de se acompanhar a qualidade da educação sob duas perspectivas igualmente importantes: o rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e a aprendizagem, captada por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no Saeb. A lógica que rege o Ideb é a de que uma boa escola é aquela em que o aluno passa de ano, sem perder tempo com reprovações, e, ao final do processo, efetivamente aprende.

O conceito embutido no indicador é o de que um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo grande parte deles abandonar a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que os que concluem essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Da mesma forma, não seria interessante um sistema educacional em que os alunos fossem sempre aprovados e concluíssem o ensino médio na idade correta, mas aprendessem pouco.

O Ideb não é um indicador que simplesmente aponta a situação educacional em um determinado momento. Ele também permitiu outra inovação no acompanhamento da qualidade educacional e mobilização social em torno de melhorias: o estabelecimento de metas objetivas e individualizadas para cada escola, município e estado brasileiros, visando ao alcance de uma meta nacional de qualidade equivalente ao nível médio dos países desenvolvidos.

Até então, os resultados das avaliações eram divulgados, mas não havia nenhuma meta a ser alcançada pelas escolas, pelas redes ou pelo país. Não havia referência para acompanhamento da sociedade ou das próprias escolas ou redes, para que pudessem analisar se sua evolução estava dentro do esperado, individualmente ou como esforço conjunto por uma educação de mais qualidade no Brasil.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

Acompanhar a qualidade da educação do ponto de vista do rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e da aprendizagem, captada por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no Saeb. O acompanhamento da qualidade da educação é composto de metas quantificáveis e individualizadas, para cada escola, município e estado brasileiros.

Ao definir as metas de longo prazo e as intermediárias para cada rede e escola, o objetivo pretendido é a melhoria da qualidade da educação brasileira, tendo como parâmetro os resultados educacionais de países desenvolvidos, e também o aumento da equidade entre os resultados dos diversos sistemas de ensino do país, buscando não somente a melhoria das oportunidades oferecidas às crianças e aos adolescentes brasileiros, mas também a igualdade dessas oportunidades.

Em termos de resultados visados, pode-se dizer que o Ideb foi criado para ser instrumento para o acompanhamento da qualidade da educação, composto de metas quantificáveis amplamente divulgadas pelo país, do qual a sociedade deve se apropriar e pelo qual os gestores públicos podem ser cobrados. Por sua vez, os gestores – sejam governadores, prefeitos, secretários estaduais, secretários municipais ou diretores de escola –, ao terem as metas e os resultados divulgados especificamente para o grupo de estudantes sob a sua responsabilidade, podem usar essas informações como parâmetro para fazer diagnósticos sobre os motivos para os bons ou maus resultados, e assim aprimorar o próprio planejamento das ações de sua rede ou escola.

O Ideb também se coloca como condutor de política pública na área educacional, ao nortear as principais ações do Ministério da Educação para a educação básica. O indicador subsidia o monitoramento das metas estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): ao indicar as redes e as escolas públicas com resultados mais fracos, subsidia respostas imediatas do Ministério da Educação, tais como o repasse de transferências voluntárias e a destinação de apoio técnico de forma prioritária, para que essas redes e escolas executem ações de melhoria nas condições de ensino oferecidas aos alunos; e, ao identificar as redes e as escolas com os melhores e maiores avanços nos resultados, indica que vale a pena uma análise mais próxima das práticas dessas redes e escolas, as quais podem servir de inspiração para novas políticas públicas.

Público-alvo da iniciativa

O Ideb foi desenvolvido para que suas metas e resultados sejam divulgados e apropriados por toda a sociedade brasileira: pelos gestores e técnicos do Ministério da Educação, no acompanhamento do alcance das metas do país e de cada rede dos entes federados, aprimorando as possibilidades de atuação dentro do regime de colaboração; pelos gestores e técnicos das redes de ensino estaduais e municipais, no diagnóstico da própria rede, melhorando os subsídios para decisões sobre continuidade ou alteração de políticas; pela equipe de profissionais das escolas, provendo melhores subsídios para decisões sobre práticas no ambiente escolar; pelos pais e toda a comunidade, permitindo melhor acompanhamento do trabalho desenvolvido junto aos estudantes.

Concepção e trabalho em equipe

A criação da fórmula do Ideb partiu da concepção de que um sistema de ensino de qualidade é aquele no qual todas as crianças e adolescentes têm acesso à escola, não desperdiçam tempo com repetências, não abandonam os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendem.

A definição da meta de longo prazo para o país, por sua vez, teve como parâmetro o desempenho educacional de países desenvolvidos, entendido como nível que refletiria um padrão de qualidade desejável para a educação básica.

O desenho da trajetória das metas intermediárias, detalhadas para cada rede e escola, segue as premissas de que todos devem melhorar para que o Brasil atinja sua meta, e de que a redução da desigualdade de desempenho no Ideb deve ser estimulada, exigindo maior esforço de quem está em pior situação. Dessa forma, busca-se avançar em qualidade e equidade nos resultados educacionais do país.

Tecnicamente, a elaboração do Ideb e das metas a serem alcançadas, bem como as estimativas para cada rede e escola, partiu de uma equipe de especialistas do Inep. Esses especialistas utilizaram nos cálculos informações já anteriormente produzidas pelo Inep – taxas de rendimento informadas pelos gestores ao Censo da Educação Básica e médias de desempenho nas avaliações da autarquia. Isso significa que, por trás do indicador, uma equipe de quase cem pessoas serve como apoio nesse ciclo, que se inicia com a coleta do censo e com a elaboração, aplicação e processamento de resultados das avaliações do Saeb e Prova Brasil.

Por fim, depois da concepção técnica, discussões acerca das alternativas que otimizariam a apreensão de seus resultados por parte da sociedade envolveram profissionais de áreas diversas do Inep e do Ministério da Educação, entre economistas, estatísticos, especialistas em educação, tecnologia da informação e comunicação.

Importante ressaltar ainda que o Ideb foi criado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – programa de metas desenvolvido pelo Ministério da Educação, com um conjunto de programas articulados entre si –, objetivando melhorar a qualidade da educação brasileira. O PDE está sustentado em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. Nesse quadro, o Ideb atua como fonte de informações para as ações de responsabilização e consequente mobilização social, além de estabelecer conexões inéditas no país entre avaliação, financiamento e gestão. Desse modo, foi necessário um trabalho conjunto entre a equipe do Inep e a equipe do Ministério da Educação, no sentido de alinhar os objetivos e as premissas do indicador e de suas metas com as diretrizes do PDE.

Além disso, para fornecer o incentivo necessário às redes de ensino na busca da melhoria da qualidade da educação e alcance das metas do Ideb, o MEC criou um documento, dentro do PDE, denominado Compromisso Todos Pela Educação, no qual as redes acolhem as metas propostas e se comprometem com elas. Em contrapartida, o Ministério da Educação se compromete a beneficiar as escolas que atingem as metas, com aumento dos recursos no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e a estabelecer convênios com estados e municípios que apresentam piores índices, por meio da elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Nesse plano, os gestores municipais e estaduais se comprometem a propor um conjunto de ações, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas, e passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

Portanto, o Ideb emerge como trabalho integrado das diversas esferas técnicas e políticas do Inep e do Ministério da Educação e também articulado às redes de ensino que, em regime de colaboração, comprometem-se tanto com a prestação das informações e avaliações que compõem o cálculo, quanto com o esforço para alcançar as metas de qualidade propostas para cada uma.

Ações e etapas da implementação

A implementação do Ideb realizou-se a partir da seguinte sequência de ações: concepção técnica do indicador; definição técnica de uma meta de qualidade a longo prazo para o Brasil; definição do tempo para se alcançar essa meta; compartilhamento de esforços e metas para cada escola, município e estado; definição e elaboração dos instrumentos e ações para divulgação dos resultados do Ideb.

O indicador desenvolvido é representado pela seguinte fórmula: $Ideb = N \times P$, na qual N corresponde à média das notas dos alunos na Prova Brasil e P à taxa média de aprovação. A média de proficiência dos alunos combina as notas de matemática e português e é padronizada para estar entre zero e dez, assim como o Ideb. A taxa de aprovação, por sua vez, situa-se entre zero e um.

Determinada a fórmula do indicador, o próximo passo foi definir a meta de longo prazo para o país. Para escolher qual o parâmetro de qualidade e qual o nível adequado a ser buscado para o Ideb, que refletisse um padrão de qualidade desejável para a educação básica, foram utilizadas comparações internacionais. Tecnicamente, fez-se uma compatibilização entre os níveis de desempenho adotados pelo *Programme for International Student Assessment* (Pisa) de 2003 e a escala do Saeb de 2003. Essa técnica de compatibilização consistiu em identificar notas da escala do Saeb que correspondiam a determinado desempenho no Pisa, e vice-versa. Com essa estratégia, e considerando uma taxa média de aprovação ideal de 96%, foram estimados quais seriam os Idebs dos países participantes do Pisa. Conhecidos os resultados, constatou-se que o Ideb dos países desenvolvidos, caso existisse, seria 6.

Assim, definiu-se que o que se espera da educação brasileira é que atinja um Ideb igual a 6 para a primeira etapa do ensino fundamental, nível de qualidade igual ao obtido hoje pela média dos países desenvolvidos participantes do Pisa. Isso num período que vai até o ano de 2021, com divulgação em 2022 – data simbólica por ser o ano de comemoração dos duzentos anos de Independência do Brasil.

Após a concepção do indicador e estipulada uma meta de qualidade para o Brasil, a ser atingida até o ano de 2021, estimou-se um caminho individual de crescimento para cada

escola, município e estado. A lógica é a de que, para que o país atinja sua meta, todos devem contribuir e melhorar individualmente, com esforço mais concentrado daqueles que partem de pior situação, de modo a diminuir a desigualdade entre as esferas. Dessa forma, partindo do Ideb de 2005, cada escola, município e estado deve percorrer seu caminho até atingir suas próprias metas.

Construído a partir dos dados observados em 2005, o Ideb teve suas metas projetadas bianualmente, a começar por 2007. A cada dois anos é possível acompanhar se as escolas, redes, municípios, estados e todo o Brasil estão atingindo ou não as metas intermediárias, criadas para possibilitar o monitoramento, ou seja, se estão evoluindo na medida projetada para alcançar as metas individuais.

O Ideb e suas metas, finais e intermediárias, atendem a todas as necessidades técnicas para acompanhamento e monitoramento da qualidade da educação básica brasileira. Por isso, o indicador foi adotado pelo Plano de Metas, inserido no PDE. Entretanto, ele não teria impacto algum caso não fosse conhecido pela população e reconhecido pelos gestores como o indicador de qualidade que deve nortear suas ações no âmbito educacional.

O passo seguinte, então, foi disponibilizar os resultados individuais e divulgar o índice, seus atributos e suas metas. Para facilitar o acesso de qualquer indivíduo ao Ideb, o Inep disponibilizou um sistema de consulta aos resultados via internet. Por meio dele, o usuário pode escolher o nível/etapa de ensino de seu interesse, ou até mesmo a escola, e conhecer os índices observados e as metas projetadas.

Uma grande ação de interiorização do indicador, das metas e dos resultados foi feita por meio das Caravanas de Educação, em cada uma das unidades da federação. Nessas ocasiões, os gestores municipais de educação eram reunidos e convidados a refletir sobre seus indicadores, entregues individualmente em material distribuído pelo MEC, que incluía planilhas e cartilhas informativas sobre o Ideb, sua composição e política de projeção de metas. Foram também enviados para estados, municípios e escolas, materiais informativos sobre o plano e o índice, acompanhados de outros dados importantes, para que cada um conheça a situação geral de sua rede ou escola.

Até o momento, realizaram-se duas grandes divulgações dos resultados do Ideb: em 2005, com apresentação das metas projetadas; e em 2007, com intensa repercussão social e midiática em torno dos entes que, como o Brasil, atingiram sua meta intermediária prevista.

Recursos utilizados

Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.

Todo o desenvolvimento e implementação do Ideb foi realizado com recursos técnicos e humanos do próprio Inep. Os estudos para embasar a definição da fórmula do índice, bem como a definição das metas para o indicador e os primeiros cálculos dos resultados, foram desenvolvidos por uma equipe de especialistas ligada ao Gabinete da Presidência do Inep. Essa equipe contou com os dados e programas estatísticos já existentes no instituto, e não houve necessidade de aplicação de nenhum recurso financeiro especificamente para o trabalho. A base de informações utilizadas foi o próprio banco corporativo da autarquia, abastecido pelos processos de rotina do Censo da Educação Básica, Saeb e Prova Brasil.

As rotinas para o cálculo dos resultados do Ideb para os anos seguintes passaram a ser de responsabilidade da equipe da Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações

Educacionais do Inep. A arquitetura das informações disponibilizadas em sistema de consulta aos resultados, bem como os conteúdos contextuais e informativos acerca do Ideb e do programa de metas intermediárias de qualidade foram desenvolvidos pelos profissionais de tecnologia de informação e profissionais de comunicação da autarquia.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

O Ideb é uma iniciativa extremamente eficiente, pois o seu desenvolvimento e implementação foram realizados somente com os recursos já existentes e em uso ou atuação (no caso dos recursos humanos) do órgão. As atividades que demandam maior dispêndio de recursos por parte do Inep- sejam financeiros, humanos, materiais ou tecnológicos, são a realização dos exames (Saeb e Prova Brasil) e o levantamento do Censo Escolar; no entanto, tais ações já existiam e teriam continuidade mesmo sem a existência do Ideb. Isso evidencia o caráter de eficiência da iniciativa, não havendo a necessidade de aplicar recursos adicionais especificamente para o trabalho.

Caracterização da situação atual

Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados

O Ideb, com seu programa de metas intermediárias, visa ao monitoramento das políticas educacionais e à avaliação dos resultados alcançados pelas escolas, municípios e unidades da federação, num contexto de melhoria educacional do Brasil. Desse modo, entende-se que a análise da própria trajetória dos resultados obtidos pelo país, pelas redes e pelas escolas, nos próximos anos, permitirá avaliar a adequação do indicador e o seu potencial para gerar mudanças concretas na direção da melhoria da educação.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Nas duas edições realizadas até agora, em 2005 e 2007, a adesão das secretarias estaduais aos exames foi completa e também houve ampla adesão das secretarias municipais, atingindo mais de 99% das que faziam parte do universo (todas com Ideb calculado). Em 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros já haviam aderido ao Compromisso Todos Pela Educação.

Dentre os resultados diretamente relacionados ao indicador, pode-se destacar a mobilização social gerada pela divulgação do índice, incrementada pela ação dos meios de comunicação, e por alguns avanços nos resultados do Ideb de 2007 em relação ao de 2005. O Ideb do país para a 4ª série do ensino fundamental cresceu de 3,8 para 4,2, enquanto para a 8ª série do ensino fundamental aumentou de 3,5 para 3,8, ambos superando as metas estabelecidas. Entre as escolas avaliadas na 4ª série do ensino fundamental, cerca de 70% conseguiram atingir as metas estabelecidas para 2007. Mais de 60% das escolas avaliadas na 8ª série também alcançaram suas metas.

Considerando as redes municipais, em torno de 80% atingiram as metas para a 4ª série e quase 70% para a 8ª série, em 2007.

Como resultado indireto do Ideb, é possível afirmar que, de fato, um sistema de accountability foi implementado: 1.242 municípios com piores resultados no Ideb de 2005

e 1.412 municípios com piores resultados no de 2007 foram selecionados e receberam assistência prioritária do MEC para elaboração do PAR. Dado que algumas localidades constam das duas listas, atualmente há 1.827 municípios brasileiros entre os prioritários, dos quais 1.493 atingiram a meta estipulada para 2007.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Importante obstáculo superado foi a insegurança da comunidade escolar, com uma política de avaliação e divulgação de resultados. Havia receio de que as informações fossem utilizadas para punir os professores, diretores de escola e secretários de educação. Isso é comum nas experiências de accountability, especialmente na área educacional: gera-se uma confusão entre responsabilidade (ter de prestar contas) e culpa (ato ou omissão repreensível). Por isso, foram realizadas diversas reuniões e eventos para esclarecer aos gestores que acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar suas práticas com base nos resultados divulgados e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que são culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais.

Fatores críticos de sucesso

Um dos fatores críticos para o sucesso do Ideb foi o comprometimento de estados e municípios com as metas estabelecidas por meio da assinatura do Compromisso Todos Pela Educação. Dessa forma, o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais de ensino sinalizaram à sociedade que as metas estabelecidas eram consideradas prioritárias.

Não menos importante para o sucesso da iniciativa são as vantagens do Ideb: um indicador de fácil compreensão, com valores que se situam de zero a dez; simples de calcular; aplicável às escolas; e que torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação. Também foi fundamental o apoio dos meios de comunicação e da sociedade.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

A implementação do Ideb promoveu diversas inovações no sistema educacional brasileiro. É o primeiro indicador nacional sintético da qualidade da educação básica, que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema. Propiciou a definição pioneira de metas de qualidade, para o país e também para cada sistema e escola em particular, permitindo a identificação dos responsáveis pelos resultados.

Dessa forma, por meio do Ideb foi possível dar início a uma mobilização em prol de melhorias na qualidade do ensino. Processo apenas iniciado na concepção e divulgação dos resultados, mas que se incorpora organicamente na sociedade com a apropriação desses resultados pelos diversos atores sociais.