

A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas

Reynaldo Fernandes

99

Resumo

O artigo analisa o processo de incorporação da noção de responsabilização nas avaliações em larga escala e, em particular, as políticas de criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Argumenta-se que a consolidação do processo de avaliação realizado pelo Ministério da Educação foi fundamental para a construção do que se identificou como modelo brasileiro de educação básica, formado pelo tripé: descentralização na oferta dos serviços educacionais, critérios de financiamento definidos pela Federação e avaliação centralizada.

Palavras-chave: Prova Brasil; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; avaliação; responsabilização; educação básica.

Abstract

The universalization of evaluation and the creation of Ideb: assumptions and perspectives

The article analyzes the process of incorporating the notion of accountability in large-scale evaluations and, in particular, the policies of creation of Prova Brasil and of the Basic Education Development Index (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb). It is argued that the consolidation of the evaluation process conducted by the Ministry of Education was important in building the Brazilian model of basic education. A model formed by the tripod: decentralization in the provision of educational services, funding criteria set by the Federation and centralized evaluation.

Keywords: Prova Brasil; Basic Education Development Index; evaluation; accountability; basic education.

Introdução

A institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi um marco para a avaliação educacional em larga escala no Brasil. Desde 1995, o Saeb divulga resultados de leitura e matemática de uma amostra de estudantes do final de cada uma das etapas do ensino básico. Em virtude do uso da Teoria da Resposta ao Item (TRI), esses resultados são comparáveis entre séries e anos. Em conjunto com as informações de movimentação e fluxo escolar, extraídas do Censo da Educação Básica, o Saeb permitiu a realização de um detalhado diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil e em cada uma de suas unidades federativas.¹

Nos anos 2000, a avaliação em larga escala no Brasil dá um passo para além da perspectiva de avaliação para diagnóstico e incorpora a noção de *accountability*. A criação da Prova Brasil em 2005, a divulgação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) por escolas em 2006 e o lançamento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007 são marcos dessa nova orientação. Os resultados passaram a ser divulgados não apenas para o país e unidades da federação, mas também para as redes de ensino e escolas individuais.

O objetivo do presente artigo é analisar esse processo de incorporação da noção de *accountability* nas avaliações em larga escala e, em particular, as políticas de criação da Prova Brasil e do Ideb.²

¹ Em relação às informações de movimentação e fluxo escolar, é importante destacar que, até o final dos anos 1980, elas foram tratadas erroneamente pelo Ministério da Educação (MEC). Alunos que deixavam de frequentar a escola e voltavam a se matricular na mesma série no ano subsequente eram considerados evadidos pelas estatísticas oficiais em vez de repetentes. Isso inflava as taxas de evasão e subestimava as taxas de repetência. Ver Fletcher e Ribeiro (1989), Ribeiro (1991) e Klein e Ribeiro (1991).

² Para uma discussão mais detalhada sobre o sistema de avaliação e *accountability* no Brasil, ver Fernandes e Gremaud (2009).

O sistema brasileiro de educação básica e as avaliações em larga escala

O sistema brasileiro de educação básica foi sendo construído ao longo de décadas e encontra-se hoje edificado sobre um tripé formado por:

- 1) Descentralização na oferta dos serviços educacionais: a oferta de educação básica está a cargo de estados e municípios.³
- 2) Critérios de financiamento definidos pela Federação: determinação de vinculação orçamentária para cada uma das esferas de governo e critérios de distribuição dos recursos, dentro dos estados, de acordo com as matrículas.
- 3) Avaliação centralizada: um sistema de avaliação que permita a comparação entre unidades da Federação, entre redes de ensino e entre escolas.

Uma das principais vantagens da descentralização está no seu potencial de gerar inovações, na medida em que mais alternativas de políticas são postas em teste. Além disso, permite tratar melhor as diversidades locais e, assim, propiciar uma melhor gestão. No entanto, para que essas vantagens potenciais se materializem, seria necessário garantir algumas pré-condições. Primeiro, é preciso identificar e difundir as experiências de sucesso. Segundo, é necessário produzir informações que possibilitem à população local julgar a qualidade da educação oferecida. Por fim, é preciso dotar o poder local com recursos e capacidade técnica para gerir suas escolas. Os critérios de financiamento definidos pela Federação e a avaliação centralizada são elementos importantes na busca de se estabelecer tais pré-condições.

A vinculação constitucional de recursos para a educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) têm garantido um volume minimamente razoável de recursos para o setor como um todo, bem como para cada rede de ensino (municipal ou estadual).⁴ Esse desenho, ainda que sujeito a aprimoramentos, produz uma maior equidade no sistema e, assim, responde a uma das principais críticas da descentralização em um país com desigualdades regionais: a de que crianças que nascem em regiões pobres estariam condenadas a frequentar escolas igualmente pobres.

Ainda que recursos sejam importantes, eles não garantem uma boa educação, uma vez que podem ser desperdiçados. Um elemento importante no combate à

³ A União possui um papel complementar nessa esfera: fornecer assistência técnica e financeira aos estados e municípios; definir as diretrizes curriculares nacionais; e regular a formação de professores. A regulação do ensino superior, que inclui as escolas de formação de professores, está sob responsabilidade do governo federal.

⁴ A Constituição de 1988 estabeleceu que estados e municípios destinassem um mínimo de 25% de suas receitas de impostos e transferências à educação. Para o governo federal, esse percentual foi de 18%. Já o Fundeb consiste em um fundo de financiamento estadual, onde o estado e seus municípios contribuem com 20% da arrecadação de impostos e transferências, e a distribuição dos recursos, entre estado e municípios, é feita de acordo com o número de matrículas. É estabelecido um valor mínimo por aluno, cabendo à União um aporte complementar de recursos para estados que não atingem esse valor mínimo.

ineficiência na utilização de recursos é a disponibilidade de informações mais objetivas sobre a qualidade do ensino nas escolas e redes. A existência de um sistema centralizado de avaliação cumpre essa função.

Na década de 1990, o crescimento da prática de avaliações universais com resultados divulgados por unidade de ensino é observado em todo o mundo. Isso se dá no contexto de uma maior participação por parte da sociedade nas políticas públicas e objetivava mobilizar os diferentes agentes sociais em prol de melhorias na educação, além de tornar diretores, professores, dirigentes do sistema de ensino e a própria sociedade (especialmente pais e alunos) corresponsáveis pelo desempenho dos estudantes (*accountability*).

A prática de *accountability* é defensável em qualquer sistema de ensino, e em um sistema descentralizado, como no Brasil, ela ganha um elemento adicional, o de dar parâmetros de comparação da educação oferecida por redes de ensino, estados e municípios. Na ausência de tal mecanismo, existe o risco do isolamento das unidades provedoras de educação pública. Se a comunidade local não tem como comparar a educação recebida com a de outras localidades, parte significativa das potencialidades de um sistema descentralizado é perdida. A avaliação centralizada – com ampla divulgação dos resultados por redes de ensino, estados e municípios – é um elemento que dá maior coerência ao sistema brasileiro de educação básica.

A Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

A Prova Brasil foi aplicada pela primeira vez em 2005 e sua principal diferença em relação ao Saeb é que, dentro de seu universo de referência, ela é censitária.⁵ O universo da Prova Brasil são os alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental de escolas públicas.⁶ No ano de 2005, o Saeb e a Prova Brasil foram realizados separadamente, com instrumentos diferentes (testes e questionários). Já em 2007, estas duas avaliações se fundiram e voltamos a ter uma única avaliação externa de caráter federal, em que os segmentos que compõem o universo da Prova Brasil foram avaliados censitariamente, enquanto os outros segmentos que compõem o Saeb, mas não a Prova Brasil, foram avaliados amostralmente. Assim, voltamos a ter uma única avaliação (o Saeb) e o que entendemos por Prova Brasil constitui-se, na verdade, em estratos censitários do Saeb.

Um aspecto importante é que a participação das secretarias de educação na Prova Brasil é voluntária. No entanto, em todas as edições realizadas, a adesão das secretarias estaduais foi completa e a das redes municipais foi próxima a isso.⁷ Desde

⁵ A Prova Brasil utiliza a mesma matriz de referência do Saeb.

⁶ Em 2005, apenas as escolas urbanas com mais de 30 alunos na série/ano faziam parte da Prova Brasil. Hoje participam da avaliação as escolas públicas (rurais ou urbanas) que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados.

⁷ Em 2005, nem todos os alunos da rede estadual do estado de São Paulo participaram, ainda que todas as escolas tenham participado. Assim, não foi possível ter resultados por escolas.

2005, portanto, o Brasil passa a contar como um sistema de avaliação para diagnóstico e também com um programa de “*accountability* fraca”, por escolas e redes de ensino.⁸

O Ideb, por sua vez, surge com o objetivo de ancorar um sistema de metas educacionais. O risco de um programa de metas baseado apenas nos resultados da Prova Brasil era o de contribuir para agravar o já dramático quadro de repetência e evasão escolar. Como a proficiência em exames padronizados e o fluxo escolar não são independentes, restringir a cobrança aos resultados da Prova Brasil poderia incentivar os professores, diretores e gestores a adotarem medidas que aumentassem tanto o desempenho médio dos estudantes nos testes padronizados quanto as reprovações, por exemplo, endurecer os critérios para aprovação.

O Ideb é obtido pela multiplicação da proficiência média dos alunos da escola (N) pela taxa média de aprovação da escola (P): $Ideb = NP$.⁹ Sob certas hipóteses, ele pode ser interpretado como a razão entre a proficiência média dos alunos da escola (N) e o tempo médio que os alunos levam para concluir uma série (T): $Ideb = \frac{N}{T}$. Por exemplo, se, em média, os alunos precisam de dois anos para concluir uma série, o Ideb será igual à metade da proficiência média dos alunos da escola. Ele foi construído como forma de eliminar as reprovações improdutivas: reprovações que não contribuem para elevar o desempenho dos estudantes. Se as reprovações contribuírem para melhorar o desempenho dos estudantes da escola – seja porque incentivam os alunos a estudarem mais, seja porque tornam as turmas mais homogêneas –, a taxa ótima de reprovação seria diferente de zero, mas, provavelmente, muito baixa. Isso se confirmada a crença, de grande parte dos pesquisadores em educação, que reprovações são pouco produtivas.¹⁰

Com o objetivo de obter um maior comprometimento das redes e escolas com a melhoria do Ideb, um sistema de metas – pactuadas entre o Ministério da Educação e secretarias de educação de estados e municípios – foi estabelecido: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. As metas do Ideb foram estipuladas para 2021 (divulgação em 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil), com metas intermediárias fixadas para cada dois anos, a partir de 2007.

O primeiro passo foi estipular a meta do Ideb para o Brasil em 2021. De início, tentou-se estabelecer metas pedagógicas e, com base nelas, encontrar a pontuação correspondente na escala da Prova Brasil. Entretanto, após escutar diversos especialistas, percebeu-se que seria muito difícil obter um consenso mínimo sobre a questão. Dessa forma, resolveu-se adotar um padrão externo: alcançar, em 2021, o desempenho educacional que, em média, era observado para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para cálculo do Ideb dos países da OCDE, supôs-se uma taxa de aprovação de 96%. A principal dificuldade foi fixar as notas, uma vez que os países da OCDE

⁸ Os programas de “*accountability* forte”, além da ampla divulgação de resultados, atrelam prêmios e sanções a esses resultados.

⁹ As notas da Prova Brasil foram reescaladas para se situarem entre zero e 10, e N é a média simples das notas reescaladas de leitura e matemática. Para mais detalhes, ver *Nota técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Brasil, 2007a).

¹⁰ Para uma discussão sobre as propriedades do Ideb, ver Fernandes (2007).

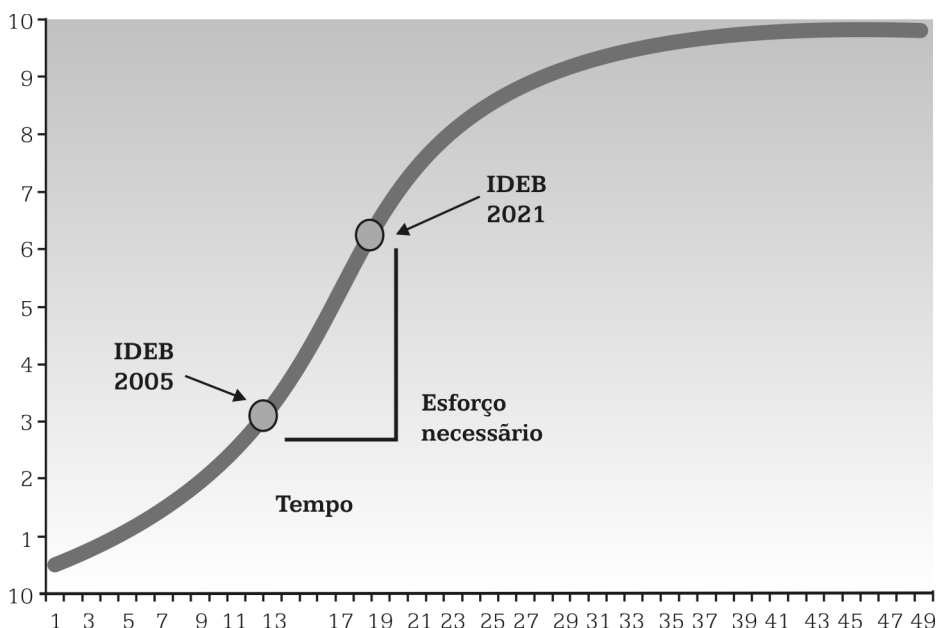


Gráfico 1 – Projeção do Ideb

Fonte: Brasil. Inep (2007c)

não fazem a Prova Brasil. Para tanto, admitiu-se que o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) ordena os alunos da mesma forma que a Prova Brasil e, então, verificou-se que o percentil da distribuição de notas do Brasil no Pisa era correspondente à média de desempenho dos países da OCDE. Encontrado esse percentil, obteve-se a nota correspondente a ele na Prova Brasil de 2005, a qual passou a ser referência para a meta do Ideb. Isso foi feito tanto para leitura quanto para matemática e, assim, obteve-se o Ideb a ser alcançado em 2021 (cf. Brasil. Inep, 2007b).¹¹

Para definição de metas para redes de ensino e escolas individuais, considerou-se que todos deveriam contribuir para que o País atingisse a meta estipulada, mas quem partisse de uma melhor situação em 2005 teria que obter melhor resultado em 2021. Ainda que as diferenças de desempenho não fossem totalmente eliminadas, as metas consideram uma significativa redução da desigualdade entre redes de ensino e escolas quando comparado com o ano base (2005).

A metodologia adotada considerou que a trajetória do Ideb ao longo do tempo, tanto para o Brasil como para os demais níveis de abrangência, segue o comportamento de uma função logística, conforme ilustrado pelo Gráfico 1. Dessa forma, foi possível calcular o “esforço” que o Brasil teria que fazer para atingir a meta em 2021, partindo do desempenho observado em 2005.¹² De posse do parâmetro de “esforço”, calculou-se a data em que o Ideb do País atingiria o valor 9,9. Então, forçou-se que todas as

¹¹ Na realidade, esse procedimento gerou um Ideb entre 6 e 6,5 e, então, optou-se por fixá-lo em 6.

¹² O esforço é medido pelo parâmetro que dá a curvatura da função logística. Assim, calcula-se o valor do parâmetro que garante o cumprimento da meta do País.

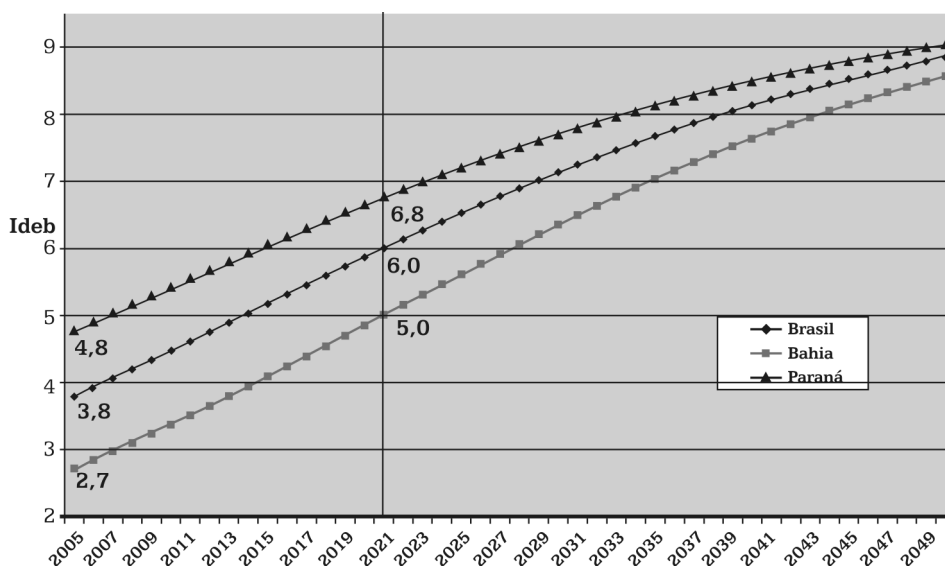


Gráfico 2 – Projeções e metas do Ideb: 4ª série (5º ano) do ensino fundamental – 2005-2050

Fonte: Fernandes e Gremaud (2009, p. 234)

redes e escolas tenham Ideb 9,9 nessa data. Fixada a curva de progressão, é possível, também, determinar as metas intermediárias, conforme mostrado no Gráfico 2.¹³

Além disso, o MEC estabeleceu acordos com as diferentes redes de ensino para que elas acolhessem tais metas e se comprometessem com elas. As escolas que atingissem as metas eram beneficiadas com o aumento de seus recursos no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mas a principal atenção do governo foi às redes que tinham piores índices. O MEC estabeleceu convênios com estados e municípios, por meio da elaboração local de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Pelo PAR, os gestores municipais e estaduais se comprometiam a promover um conjunto de ações, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas no âmbito federal. Em contrapartida, passavam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

A Prova Brasil e o Ideb: resultados e perspectivas

De modo geral, tanto a Prova Brasil quanto o Ideb tiveram uma boa aceitação por parte da opinião pública. As divulgações têm tido grande repercussão na mídia e têm despertado o interesse de professores e gestores públicos. Botelho *et al.* (2014) mostram que 80,4% dos professores da rede pública de ensino conheciam o Ideb de sua escola, enquanto Firpo, Pieri e Souza (2012) mostram que o Ideb tem impacto na eleição do prefeito: o aumento de um ponto no Ideb eleva a probabilidade de reeleição do prefeito em cinco pontos percentuais.

¹³ Ver Brasil.Inep (2007c).

Ainda que expressivo, o apoio não foi unânime. As críticas, de modo geral, não se diferenciam muito das relatadas na literatura internacional sobre *accountability* na educação: 1) os programas são incompletos, pois não consideram todos os resultados importantes das escolas; 2) são injustos, ao responsabilizar os professores por aspectos sobre os quais eles não possuem total controle; e 3) podem gerar distorções como o estreitamento curricular e a exclusão de alunos com maiores dificuldades de aprendizado.

Em relação ao primeiro ponto, é difícil discordar da alegação de que os objetivos dos programas existentes são limitados. A questão fundamental, no entanto, é saber se podemos considerar correto sinalizar para as escolas que priorizem suas ações no aprendizado de português e matemática e na redução da repetência, como é feito pelo Ideb. Evidentemente, não há uma resposta óbvia para essa questão, mas, ao menos para a primeira fase do ensino fundamental, o estudo da língua nativa (letramento) e da matemática (numeramento) tem sido enfatizado como prioritário por parte significativa dos especialistas em educação.¹⁴

Quanto ao ponto 2, é verdade que os resultados dos exames padronizados incorporam, além do esforço da escola e de seus professores, influências advindas da família, dos amigos e das habilidades inatas dos estudantes, bem como do erro aleatório de medida. Entretanto, isso não é necessariamente um problema em um programa de “*accountability* fraca”, limitado à ampla divulgação dos resultados. O público interessado pode “extrair o sinal de qualidade” de uma escola, por exemplo, por comparar os resultados dos exames com o de escolas próximas e/ou que possuem público similar.¹⁵

Por fim, os programas podem promover distorção de incentivos, mas existem formas de, se não eliminá-la, reduzi-la significativamente. Se os objetivos dos programas são adequados (concentram a avaliação no que é prioritário), o estreitamento do currículo não vem a ser um problema, como veremos à frente. Por outro lado, pode, de fato, haver um incentivo para a exclusão de alunos com baixa proficiência. Assim, os programas devem procurar incluir formas de penalizar a exclusão de alunos com baixa proficiência.¹⁶

As evidências existentes indicam que a introdução de programas de *accountability* baseados em resultados dos estudantes em exames padronizados tende a elevar a proficiência discente nesses exames.¹⁷ Entretanto, os resultados podem variar bastante a depender do desenho específico do programa e do contexto onde ele é implantado.

¹⁴ Enquanto os benefícios da educação encontram-se bem documentados, a maneira pela qual a educação gera esses benefícios é ainda pouco compreendida. Nesse aspecto, a hipótese mais difundida é que, na escola, os indivíduos adquirem determinados conhecimentos e desenvolvem habilidades que possuem um alto valor social, como ler, escrever e realizar operações matemáticas elementares. A respeito dos benefícios econômicos da educação, ver, entre outros, Ashenfelter e Rouse (1999) e Doppelhofer, Miller e Sala-i-Martin (2000). Com relação aos benefícios não econômicos, eles se encontram bem descritos em Hanushek (2002).

¹⁵ Esse não é o caso, no entanto, para os programas de “*accountability* forte”. Para esses, a questão da medida de desempenho é um elemento sensível, já que as premiações e/ou punições são automaticamente atreladas a ela.

¹⁶ Para o caso americano, Hanushek e Raymond (2004; 2005) não encontraram evidências de exclusão de alunos de baixa proficiência.

¹⁷ Enquanto parte dessa melhoria pode ser atribuída a uma “inflação de notas” (aumento da pontuação nos exames sem melhora no aprendizado), as evidências apontam que parte do aumento das notas reflete uma melhora da qualidade das escolas. Para um *survey* recente sobre a literatura de *school accountability*, ver Figlio e Loeb (2011).

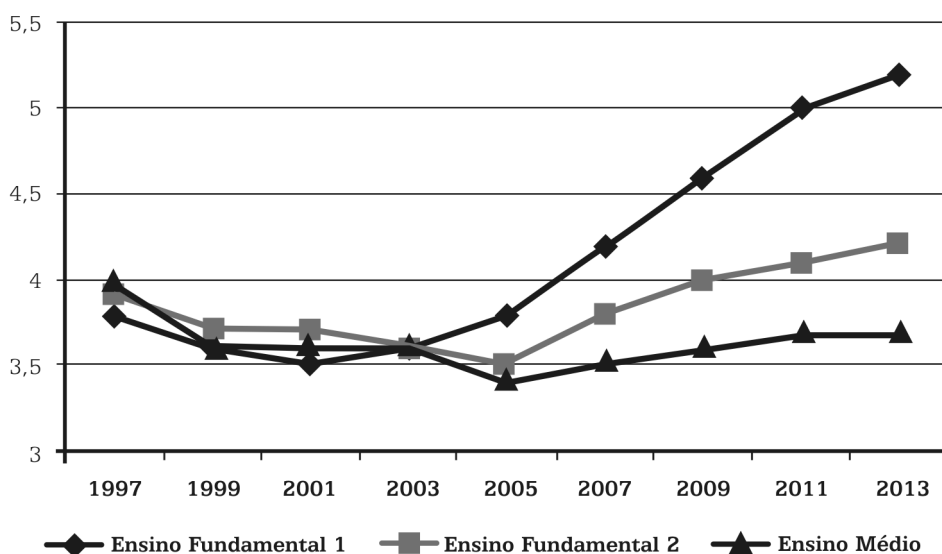


Gráfico 3 – Ideb Brasil

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados divulgados pelo Inep

A Prova Brasil e o Ideb melhoraram a qualidade da educação no Brasil? É essa, ao final, a questão para a qual gostaríamos de obter uma resposta. No entanto, isso não é uma tarefa simples de se realizar. Ainda que observássemos uma melhora nos indicadores educacionais após a implantação da Prova Brasil e do Ideb, não poderíamos, automaticamente, atribuí-la à política de *accountability* em questão. A melhora poderia ser consequência de outros fatores que se deram independente e simultaneamente à Prova Brasil e ao Ideb.

De qualquer modo, observar uma evolução positiva nos Idebs seria uma evidência favorável à hipótese de que a política obteve, de fato, um impacto positivo.¹⁸ O Gráfico 3 sugere uma inflexão nos Idebs justamente em 2005, ano de implantação da Prova Brasil e a partir do qual o Ideb passou a ser divulgado.¹⁹ No entanto, o crescimento do Ideb é bastante distinto entre as diferentes etapas de ensino. Ele é bastante expressivo na primeira etapa do ensino fundamental, menos pronunciado na segunda etapa do fundamental e pequeno para o ensino médio. É importante destacar que o Ideb da primeira etapa do ensino fundamental cai até 2001, enquanto para a segunda etapa do ensino fundamental e para o ensino médio essa queda ocorre até 2005.

Em relação à evolução do Ideb para a primeira etapa do ensino fundamental, dois aspectos devem ser destacados: 1) o crescimento do Ideb é comandado pelo crescimento do desempenho da Prova Brasil; e 2) o aumento da proficiência dos alunos é expressivo. Entre 2005 e 2013, o desempenho médio na Prova Brasil cresceu 29 pontos em matemática e 24 pontos em leitura. Para ter uma base de comparação,

¹⁸ Evidentemente, seria possível argumentar que a política teve um impacto positivo mesmo sem a elevação dos Idebs após 2005. Nesse caso, teríamos que argumentar que, na ausência dela, os Idebs cairiam. Ainda que possível, a eficácia da política seria muito menos plausível sob esse quadro.

¹⁹ Na realidade, a inflexão observada para o ensino fundamental 1 ocorre um pouco antes, em 2001. Oficialmente, o Ideb é divulgado a partir de 2005, mas é possível calculá-lo desde 1995 com base nos dados do Saeb e do Censo da Educação Básica.

a variação de desempenho na Prova Brasil entre os alunos do 5º e do 9º anos do ensino fundamental é em torno de 50 pontos. Isso significa que, aproximadamente, os alunos que realizaram a Prova Brasil no 5º ano em 2013 obtiveram conhecimentos que aqueles que a realizaram em 2005 só foram obter no 7º ano do ensino fundamental.

Não são claros, entretanto, os motivos que levaram a esse aumento, mas, dadas as magnitudes desse aumento, somos levados a concluir que houve melhora das condições de ensino-aprendizagem após 2005. Evidentemente, não temos como afirmar que tal fato não teria ocorrido se a política de *accountability* relacionada à Prova Brasil e ao Ideb não tivesse sido implantada. Uma melhor interpretação seria, talvez, que tal crescimento decorre de uma maior mobilização de diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) e da sociedade em geral para a melhoria da educação, onde a política relacionada à Prova Brasil e ao Ideb seja apenas um elemento desse movimento mais geral.

Esperava-se que o crescimento do Ideb na primeira fase do ensino fundamental, observado a partir de 2007, atingisse os anos finais do ensino fundamental em 2011 e o ensino médio em 2015: a “teoria da onda”. Os alunos que realizaram a Prova Brasil no 5º do ensino fundamental em 2007, na ausência de problemas de fluxo, chegariam ao final do ensino fundamental em 2011 e ao final do ensino médio em 2014.²⁰ No entanto, isso não ocorreu em 2011 para os anos finais do ensino fundamental e ninguém mais espera que ocorra em 2015 para o ensino médio.

Quando olhamos a segunda fase do ensino fundamental, ainda que em menor intensidade do que na primeira fase, a evolução foi positiva: o Ideb cresceu 0,7 pontos entre 2005 e 2013.²¹ O problema maior diz respeito ao ensino médio, onde o crescimento do Ideb foi de apenas 0,3, comandado pela redução da repetência.²² O motivo desse desempenho pouco favorável no ensino médio é motivo de controvérsia.²³

No ensino médio não há Prova Brasil e, portanto, não há Ideb e metas por escola e municípios. Entretanto, a divulgação dos resultados do Enem por escola supre, em parte, essa ausência. Um ponto importante a ser considerado é que a mudança de fluxo tem provocado uma mudança de composição entre os alunos que fazem o Saeb ao final do ensino médio. A taxa líquida de matrícula no ensino médio cresceu, entre 2005 e 2013, de 44,4 para 55,5. Assim, estão chegando ao final do ensino médio alunos que há alguns anos não chegariam, e esses alunos tendem a

²⁰ Como a Prova Brasil só é realizada nos anos ímpares, o salto de desempenho no ensino médio seria verificado em 2015.

²¹ A proficiência dos alunos na Prova Brasil teve um crescimento razoável no período: 12 pontos em matemática (0,24 DP) e 13,9 pontos em leitura (0,28 DP). Esse crescimento é compatível com o crescimento do desempenho do Brasil no Pisa. O Brasil é destacado pela OCDE como um dos três países que obtiveram maior crescimento no exame entre 2000 e 2009.

²² Entre 2005 e 2013, a proficiência cresceu 6,5 pontos em leitura e diminuiu 1,1 em matemática. Em matemática, a proficiência atinge, em 2013, o menor valor observado para o Saeb/Prova Brasil desde sua implantação em 1995 (270,2 pontos).

²³ Vale destacar que esses fatos não estão em desacordo com a literatura sobre intervenções educacionais. Essa literatura mostra que as intervenções têm maior impacto nas séries iniciais e que os resultados de intervenções nestas séries vão sendo perdidos ao longo das séries subsequentes (*fade-out effect*). Ver Cascio e Staiger (2012).

ter um pior desempenho. Portanto, a melhora do fluxo pode explicar, ao menos em parte, a queda de desempenho observada no Saeb.

A Prova Brasil e o Ideb são uma importante contribuição, mas alguns aprimoramentos seriam bem vindos. Primeiro, as avaliações, além de avaliar o passado, têm o papel de sinalizar para o sistema quais são os principais resultados que devemos esperar das escolas. Se escolas e redes de ensino são julgadas com base nos resultados da Prova Brasil e do Ideb, é natural que elas se concentrem nos aspectos cobrados por tais avaliações. Então, seria importante ampliar o escopo das avaliações do ensino básico no Brasil. Se para a primeira fase do ensino fundamental o atual escopo pode ser considerado adequado, para a segunda fase do ensino fundamental e para o ensino médio a Prova Brasil e o Saeb são claramente insuficientes. Seria necessário incluir ciências da natureza e humanidades na avaliação.

Para a segunda fase do ensino fundamental, a ampliação do escopo seria relativamente simples. Como a menor unidade de avaliação é a escola, não seria necessário que todos os alunos fizessem todas as provas. Metade poderia fazer leitura e matemática, como é hoje, e a outra metade ciências da natureza e humanidades. Seria preciso apenas definir a matriz de referência e a escala para ciências da natureza e humanidades. Já para o ensino médio, o Brasil conta com o Enem. O fato de o Enem ser de adesão voluntária pelos alunos, seu uso para fins de *accountability* tem sido questionado. No entanto, o crescimento recente da adesão ao exame por parte dos concluintes do ensino médio tem reduzido consideravelmente o potencial dessa crítica. Além do mais, é sempre possível considerar a parcela de concluintes da escola que realizou o exame para ajustar o resultado e produzir uma medida do desempenho da escola.²⁴ Portanto, seria possível gerar um “Ideb” e metas para as escolas e redes de ensino médio.

É importante, no entanto, que as matrizes do Enem e a da Prova Brasil/Saeb sejam compatíveis. É preciso que o sinal do que é prioridade para as escolas seja claro e não contraditório.

Conclusão

O Brasil possui hoje um sistema de avaliação da educação básica que, sem exagero, poderia ser classificado entre os melhores do mundo. O presente artigo deu destaque às mudanças ocorridas em meados dos anos 2000, com a criação da Prova Brasil e do Ideb, que incorporou a perspectiva de *accountability*.

Enquanto há divulgação de resultados e fixação de metas por escolas, a ênfase do sistema de *accountability* é dada para estados e municípios. A Prova Brasil, o Ideb e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação formam um sistema de *accountability* compatível com o federalismo existente no País.

²⁴ Sabe-se que, de modo geral, são os melhores alunos da escola que realizam o Enem, aqueles com perspectiva de ingressar no ensino superior. Então, essa informação pode ser utilizada para ajustar a nota da escola no Exame.

Referências bibliográficas

ASHENFELTER, O.; ROUSE, C. *Schooling, intelligence, and income in América: cracks in the bell curve*. Cambridge, MA: NBER, 1999.

BOTELHO, F. B. et al. Sistemas de *accountability* nas escolas públicas brasileiras: identificando a eficácia das diferentes experiências. In: FERNANDES, R. et al. (Org.). *Políticas públicas educacionais e desempenho escolar dos alunos da rede pública de ensino*. Ribeirão Preto: Funpec, 2014. p. 59-80.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição atualizada até a Emenda Constitucional nº 92/2016*. Documento digital. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC92.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. [Brasília, 2007a]. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do SAEB*. [Brasília, 2007b]. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/IdEB/Nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEB.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica: Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do IDEB no Brasil, estados, municípios e escolas*. [Brasília, 2007c]. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/IdEB/Nota_Tecnica_n2_metapas_intermediarias_IDEB.pdf>.

CASCIO, E.; STAIGER, D. *Knowledge, tests, and fadeout in educational interventions*. Cambridge, MA: NBER, 2012.

DOPPELHOFER, G.; MILLER, R.; SALA-I-MARTIN, X. *Determinants of long-term growth: a Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) approach*. Cambridge, MA: NBER, 2000.

FERNANDES, R. *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)*. Brasília: Inep, 2007. (Textos para Discussão, 26).

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FIGLIO, D.; LOEB, S. School Accountability. In: HANUSHEK, E., MACHIN, S. E. WOESSMANN, L. (Ed.) *Handbook of the economics of education*. Amsterdam: North-Holland, 2011. p. 383-421. v. 3.

FIRPO, S., PIERI, R.; SOUZA, A. P. *Electoral impacts of uncovering public school quality: evidence from Brazilian municipalities*. Bonn: IZA, 2012.

FLETCHER, P. R.; RIBEIRO, S. C. *Modeling education system performance with demographic data: an introduction to the PROFLUXO model*. Paris: Unesco, 1989. Mimeografado.

HANUSHEK, E. *Publicly provided education*. Cambridge, MA: NBER, 2002.

HANUSHEK, E.; RAYMOND, M. Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis & Management*, [Bloomington], v. 24, n. 2, p. 297-327, 2005.

HANUSHEK, E.; RAYMOND, M. The effect of school accountability systems on the level and distribution of student achievement. *Journal of the European Economic Association*, [online], v.2, n.2-3, p. 406-415, 2004.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

KLEIN, R.; RIBEIRO, S. C. (1991). O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 197-198, p. 5-45, 1991.

111

Reynaldo Fernandes é professor titular de Economia na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP), da Universidade de São Paulo (USP). Foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 2010 a 2014, presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2005 a 2009 e diretor geral da Escola de Administração Fazendária (Esaf) de 2003 a 2005. Suas áreas de pesquisa são educação, capital humano, mercado de trabalho e políticas sociais.

refernan@usp.br

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 24 de maio de 2016