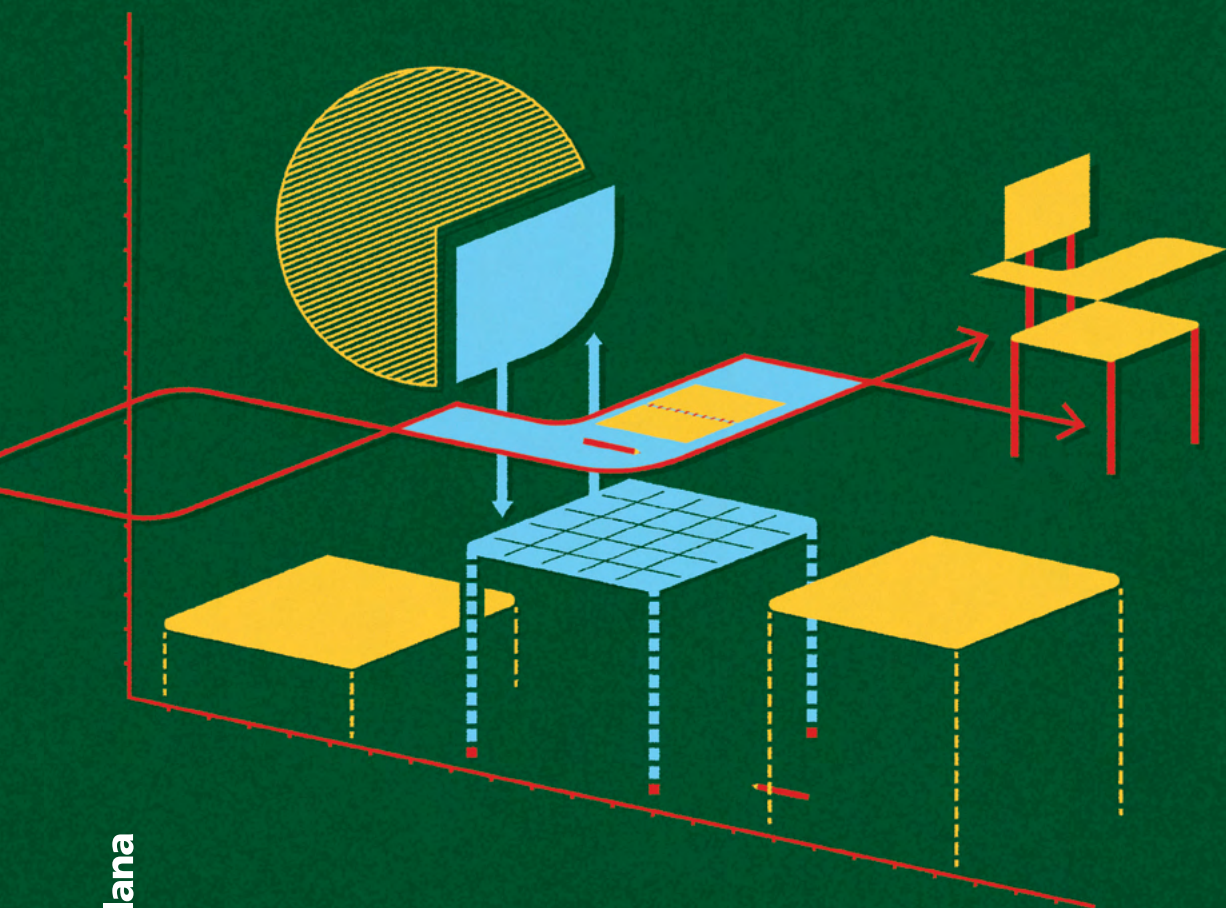


DUAS DÉCADAS DE IDEB: resultados e perspectivas

Como o principal índice educacional do país
moldou práticas e políticas e as mudanças
necessárias para que continue relevante



Fundação Santillana



ORGANIZAÇÃO
Ernesto Martins Faria
Lectícia Maggi

DUAS DÉCADAS DE IDEB: resultados e perspectivas

© 2026 Fundação Santillana.
Todos os direitos reservados.

FUNDAÇÃO SANTILLANA

Diretor-Executivo

Luciano Monteiro

Diretor de Políticas Públicas

André Lázaro

Gerente de Projetos

Karyne Alencar Castro

Assistente

Geane Caroline Costa Silva

PRODUÇÃO EDITORIAL

Coordenação e edição

Ana Luisa Astiz/ALVA Studio

Preparação

Aline Graça

Revisão

Juliana Caldas

Diagramação

Walkyria Garotti

Projeto gráfico de capa

Flávia Castanheira

Ilustração de capa

Bruno Algarve

Impressão

Gráfica

Lote

—

Código

—

INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (IEDE)

Diretor-Executivo

Ernesto Martins Faria

Diretora de Projetos

Lectícia Maggi

Notas

O apoio dos parceiros – B3 Social, Fundação Itaú, Fundação Roberto Marinho e Instituto Natura – decorre do entendimento comum sobre a relevância deste livro para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e das políticas educacionais no país. Esse apoio, no entanto, não implica concordância com todos os pontos, argumentos ou posições apresentados na publicação. Da mesma maneira, o lede, organizador da obra, a Fundação Santillana e a Editora Moderna não corroboram necessariamente todas as declarações presentes no material. Ainda assim, todos – parceiros, organizadores e editores – reconhecem a importância de compreender a realidade educacional brasileira em sua complexidade, bem como de considerar diferentes visões e experiências como condição fundamental para qualificar o debate e possibilitar os avanços desejados.

As visitas e entrevistas que subsidiaram a elaboração desta obra foram realizadas entre abril de 2024 e novembro de 2025. Parte delas foi realizada em contexto pré-eleitoral, no período que antecedeu a escolha dos prefeitos que assumiriam em 2025, o que levou alguns participantes a solicitarem a não divulgação de seus nomes.

Por concisão, adota-se neste livro o gênero masculino para os atores da Educação, mas sempre nos referimos a gestoras e gestores, técnicas e técnicos, pesquisadoras e pesquisadores, professoras e professores, alunas e alunos.

Todos os *links* foram checados em novembro de 2025. Distribuição gratuita.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Duas décadas de Ideb : resultados e perspectivas

[livro eletrônico] : como o principal índice educacional do país moldou práticas e políticas e as mudanças necessárias para que continue relevante / organização Ernesto Martins Faria, Lectícia Maggi. -- São Paulo : Moderna, 2026.

PDF

Vários autores.

ISBN 978-85-16-14503-3

1. Avaliação educacional - Aspectos sociais 2. Avaliação educacional - Brasil 3. Escolas - Organização e administração 4. Indicadores educacionais - Brasil 5. Política educacional - Brasil I. Faria, Ernesto Martins. II. Maggi, Lectícia.

26-343868.0

CDD-379.1580981

Índices para catálogo sistemático:
1. Brasil : Ideb : Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 379.1580981
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

DUAS DÉCADAS DE IDEB: **resultados e perspectivas**

Como o principal índice educacional do país
moldou práticas e políticas e as mudanças
necessárias para que continue relevante

ORGANIZAÇÃO
Ernesto Martins Faria
Leticia Maggi

07 **PREFÁCIO**

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

11 **INTRODUÇÃO**

ERNESTO MARTINS FARIA E LECTICIA MAGGI

17 **OS AUTORES**

PARTE 1

O INÍCIO DE TUDO

23 **O cenário educacional à época da criação do Ideb**

CAMILA PAMPLONA

PARTE 2

O IMPACTO DO IDEB NAS REDES QUE ALCANÇARAM VISIBILIDADE NACIONAL

Casos

41 **As duas educações de Novo Horizonte**

CAMILA PAMPLONA

51 **Foz do Iguaçu: Ideb como bandeira política**

CAMILA PAMPLONA E VANESSA FAJARDO

65 **A experiência de Sobral, a rede mais impactada pelo Ideb**

CAMILA PAMPLONA E VANESSA FAJARDO

Artigos

85 **Um breve relato sobre o Ideb: motivação, concepção, desdobramentos e perspectivas**

REYNALDO FERNANDES

- 97 **O Ideb precisa mudar para manter sua relevância**
JOSÉ FRANCISCO SOARES
- 106 **Ideb: de política geracional a modelo em esgotamento**
ERNESTO MARTINS FARIA

PARTE 3

O IMPACTO DO IDEB NAS REDES DE BAIXÍSSIMO DESEMPENHO E AS LIMITAÇÕES DO INDICADOR

Reflexões

- 117 **Relevante, mas insuficiente: as limitações e fragilidades do Ideb**
LECTICIA MAGGI E VANESSA FAJARDO
- 137 **Ideb para redes de ensino vulneráveis: estigma ou orientação para avanços?**
VANESSA FAJARDO

Artigos

- 153 **Ideb: entre o ranking e o compromisso com a Educação**
TEREZA PEREZ
- 161 **O Ideb e as desigualdades raciais no Brasil**
ALAN PESSOA VALADARES, CRISTINA LOPES E
MARCELO HENRIQUE ROMANO TRAGTENBERG

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 183 **Por um Ideb reformulado e à altura das necessidades da Educação brasileira**
ERNESTO MARTINS FARIA E LECTICIA MAGGI

Prefácio

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

Desde seu lançamento em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) tornou-se um marco do monitoramento da Educação brasileira. Após quase 20 anos de existência, ainda é o principal indicador de acompanhamento das políticas públicas educacionais. Foi amplamente aceito pelas redes públicas de ensino e passou a influenciar o debate político nacional com grande impacto nos meios de comunicação.

Incluído na lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e no Plano de Metas do Ministério da Educação (MEC), o Ideb tornou-se sinônimo de qualidade das escolas públicas. Prefeitos, governadores, dirigentes e comunicadores passaram a perseguir a melhoria do Ideb como o grande desafio da política educacional.

Este livro, organizado pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) e com publicação da Fundação Santillana, reúne um conjunto de artigos e depoimentos sobre a implementação do Ideb, seu importante papel no processo de responsabilização das escolas quanto aos resultados obtidos, seus acertos e seus limites como indicador de qualidade e equidade.

Ao embarcarmos na leitura deste livro, é preciso ter em mente alguns pontos importantes. O primeiro é entender que, embora tenha cumprido um papel essencial no monitoramento da Educação brasileira, as análises apresentadas aqui deixam claro que o Ideb precisa mudar para darmos os próximos passos na promoção da qualidade com equidade na escola pública. Isso significa estabelecer alguns consensos para seu aperfeiçoamento, o que envolve mudanças importantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e nos indicadores que irão compor o novo indicador. Uma de suas limitações é trabalhar com médias de desempenho dos alunos em língua portuguesa e matemática aferi-

das pelo Saeb que não informam se a situação de aprendizagem está boa ou não.

O segundo ponto destacado neste livro é a questão das desigualdades educacionais e de como o Ideb pode contribuir para a implementação de políticas que promovam mais equidade. Ao incluir o fluxo escolar como indicador relevante, um dos méritos do índice foi valorizar a aprendizagem na idade certa e combater a repetência. No entanto, ele não explicita muitas desigualdades em relação a questões étnico-raciais e aos contextos socioeconômicos das escolas, fatores que podem afetar a qualidade do ensino e da aprendizagem, como demonstram evidências de pesquisa.

Em terceiro lugar, um aspecto fundamental refere-se ao aperfeiçoamento das avaliações educacionais em larga escala, que cumprem papel essencial na implementação dos currículos e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para tornar a aprendizagem mais significativa. Mudanças nas matrizes das avaliações e no desenho dos testes, incorporando novas habilidades que estimulem o desenvolvimento de competências mais complexas requeridas pelo mundo contemporâneo são fundamentais para o futuro de nossos estudantes. O novo Ideb poderá oferecer sinalizações importantes nesse sentido, como assinalado em vários capítulos.

Outro ponto relevante desta publicação é abrigar diferentes visões de gestores e especialistas acerca do Ideb. A diversidade de opiniões e propostas fica evidente em vários depoimentos e análises, que certamente contribuirão para um debate necessário e construtivo.

Parabéns aos organizadores, à Fundação Santillana e a todos que tornaram possível a realização deste livro com importantes insumos para o futuro da Educação brasileira e para discutir o papel do Ideb nesse processo. Que ele seja útil para gestores, professores e especialistas avançarem nos temas sobre o monitoramento das políticas públicas educacionais do novo Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Introdução

ERNESTO MARTINS FARIA E LECTICIA MAGGI

Qual é a grande diferença do Ideb para o passado [quando não havia o índice]? Você tem a responsabilização, você sabe qual escola está funcionando e qual não, qual rede está funcionando e qual não. Isso muda completamente a história da avaliação. [...] A partir do momento em que você sabe que escola está bem, que escola está mal, você tem um movimento virtuoso que responde aos estímulos com muito mais força do que responderia na ausência de responsabilização.

Fernando Haddad, ex-ministro da Educação, no livro *Quatro décadas de gestão educacional no Brasil* (2018).

A fala do ex-ministro da Educação Fernando Haddad (2005-2012) sintetiza bem o impacto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na Educação brasileira. Criado para monitorar um sistema de metas proposto no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007, o índice rapidamente se consolidou como o principal indicador de qualidade da Educação Básica no país.

Desde então, sua influência se estendeu por todos os níveis do sistema educacional e ele passou a orientar estratégias pedagógicas e de gestão em escolas e redes de ensino, incidiu sobre a formulação de políticas públicas e ganhou centralidade nos discursos governamentais. Mais amplamente, foi um dos pilares para a consolidação de uma cultura, até então incipiente, de avaliação e monitoramento da aprendizagem dos estudantes.

Não é exagero afirmar que o Ideb inaugurou uma nova era na Educação brasileira. O debate, até então centrado em quem estava ou não na escola – o atendimento escolar –, passou a abran-

ger também o que ocorria dentro dela. Assim, o índice ampliou e aprofundou a discussão sobre o que significa oferecer uma Educação de qualidade.

O desejo para este livro surgiu de três ideias principais: reconhecer o Ideb como política pública de grande impacto que, embora não seja perfeita, possibilitou avanços muito importantes; entender com mais profundidade as mudanças provocadas pelo indicador nas práticas das redes de ensino, partindo da visão de pessoas diretamente afetadas e não apenas de estudiosos do tema; e contribuir, tanto quanto possível, para reflexões sobre o futuro do índice.

Com maior ou menor intensidade, os capítulos apontam para uma mesma direção: o Ideb, da forma como está construído, parece já ter cumprido sua função. As redes já não se beneficiam dele como antes e as fragilidades de sua metodologia tornam-se cada vez mais evidentes – o fato de, em 2023 e pela primeira vez, uma rede de ensino ter alcançado Ideb 10, mais do que algo a ser celebrado, é um indicativo de que o modelo vive um esgotamento.

Em 2021, chegou ao fim o primeiro ciclo de metas. Estabelecidas pelo Decreto nº 6.094, de 2007, que criou o “Compromisso Todos pela Educação”, elas foram projetadas de maneira que, em 2021, o Brasil chegasse à nota 6. Até a conclusão deste livro¹, não houve a definição de um novo ciclo, o que enfraquece o poder orientador do índice.

Esta publicação não tem a pretensão de fazer um balanço conclusivo sobre a história do Ideb – a tarefa seria impossível, dada a sua complexidade. Tampouco se propõe a ser um documento acadêmico, ainda que alguns textos apresentem um caráter mais técnico do que outros. Com base em casos concretos de redes de ensino e da escuta atenta a pessoas que estiveram muito envolvidas com a política, seja em sua formulação, implementação, estudo ou vivência, o intuito é iluminar seus méritos e fragilidades, contribuindo para qualificar o debate sobre “qual deve ser o próximo passo”.

1. Em novembro de 2025.

Desde o início do trabalho, buscou-se garantir pluralidade de visões, dando voz a profissionais do chão da escola e também a pesquisadores que há décadas se debruçam sobre o tema, incluindo dois ex-presidentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Um deles é Reynaldo Fernandes, o próprio criador do Ideb. Fernandes, além de ter compartilhado histórias pouco conhecidas de bastidores, generosamente escreveu o artigo “Um breve relato sobre o Ideb: motivação, concepção, desdobramentos e perspectivas”, na página 85.

O outro ex-presidente do Inep com texto autoral é José Francisco Soares, o Chico Soares, professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Em seu artigo “O Ideb precisa mudar para manter sua relevância”, na página 97, ele organiza as propostas de reformulação do indicador em quatro polos principais.

Também contribuíram de maneira fundamental com esta publicação Tereza Perez, diretora-presidente da Roda Educativa, que assina o texto “Ideb: entre o *ranking* e o compromisso com a Educação”, na página 153; Alan Valadares, da Fundação Itaú, e Cristina Lopes e Marcelo Tragtenberg, do Centro de Estudos e Dados sobre Desigualdades Raciais (CEDRA), que são autores do artigo “O Ideb e as desigualdades raciais no Brasil”, na página 161. Como o título não deixa dúvidas, seus autores propõem uma reflexão sobre o papel do Ideb no combate às desigualdades educacionais no país, em especial, às vinculadas à cor/raça dos estudantes. Com base em tabulações do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), eles analisam o Ideb desagregado para estudantes brancos e para estudantes negros, evidenciando as diferenças entre os grupos ao longo da série histórica. A Reynaldo, Chico, Tereza, Alan, Cristina e Marcelo, nosso sincero agradecimento por terem dedicado seu tempo para compartilhar conhecimento conosco e com os leitores.

Esses pesquisadores assinam os artigos desta publicação, mas é importante ressaltar que outros profissionais contribuíram decisivamente para sua concretização. Ao longo de um ano e meio, entre abril de 2024 e novembro de 2025, foram conduzidas mais

de 60 entrevistas com atores diversos: integrantes e ex-integrantes do governo, especialistas, gestores, diretores de escola, professores e famílias de alunos. A todos, nosso muito obrigado pela valiosa partilha de suas experiências.

Outro ponto a ser destacado é que algumas das conversas ocorreram no contexto das eleições municipais para prefeito, no segundo semestre de 2024. Por isso, em razão do momento político e da franqueza de alguns depoimentos, há entrevistados que pediram para não ter seus nomes publicados, o que foi atendido.

Há que se esclarecer ainda que nós, do Iede, organizadores deste livro, não necessariamente corroboramos todas as declarações publicadas. Alguns raciocínios registrados se desenvolvem em direção oposta ao que entendemos – e ao que as evidências indicam – como melhores práticas na área da Educação. Um exemplo é a reprovação escolar, ação com muito mais efeitos negativos do que positivos, com baixo impacto na aprendizagem e grande efeito desmotivador e estigmatizante nos estudantes, sendo um dos principais preditores do abandono escolar. No entanto, por diversas razões, há educadores favoráveis à prática quando os alunos não apresentam desempenho satisfatório. Por considerarmos que essas manifestações são importantes porque expressam o pensamento de determinados indivíduos ou grupos, optamos por mantê-las no texto final.

Este livro divide-se em três grandes partes: na primeira, recuperamos o contexto educacional à época da criação do Ideb. As condições e os desafios daquele momento ajudam a compreender tanto a definição de sua fórmula quanto as expectativas depositadas nos resultados que a política como um todo produziria.

A segunda parte narra as histórias de três redes de ensino que conquistaram grande visibilidade nacional: Novo Horizonte (SP), Foz do Iguaçu (PR) e Sobral (CE). Os textos revelam como o indicador norteou a atuação dessas redes, mas também trouxe dilemas e tensões ao contexto, até então inédito, de avaliação e responsabilização. Com base em tais casos, discutem-se as mudanças implementadas em função do indicador, tanto as que permitiram avanços concretos no desempenho dos estudantes como as que levaram a práticas equivocadas.

A seleção dessas redes – de regiões diferentes do país, com porte e características socioeconômicas distintas –, novamente, priorizou pluralidade de visões e diversidade de contextos. Nessa parte, há também um texto de Ernesto Martins Faria, em que o autor conta como sua história na Educação está estreitamente ligada à criação e evolução do Ideb, propondo algumas reflexões sobre o futuro do índice.

A terceira parte aborda em profundidade algumas das principais críticas ao indicador. O texto “Relevante, mas insuficiente: as limitações e fragilidades do Ideb”, na página 117, detalha desafios que vão desde a padronização de escalas e a elaboração das metas até o uso político dos resultados pelos governos. Índices altos, alguns obtidos com a adoção de ações questionáveis, são premiados publicamente, incentivando propósitos que, por princípio, não são os do indicador: a competitividade entre as redes e o foco excessivo nos números.

De que maneira a política apoiou, ou não, redes que possuíam baixíssimo Ideb em 2007 é o foco do segundo capítulo desta parte. Municípios com resultados historicamente baixos enfrentam dificuldades para acessar os benefícios das políticas nacionais, ainda que, evidentemente, também tenham sido impactados pela lógica de responsabilização. Aperfeiçoar o Ideb de modo a oferecer um suporte efetivo a esses municípios é essencial para avançar em direção a uma Educação mais equânime, que não deixe ninguém para trás.

A discussão sobre o aperfeiçoamento do indicador é retomada com bastante ênfase nas considerações finais, pois, tão importante quanto revisitar a trajetória de quase duas décadas do Ideb, é refletir sobre seu futuro, utilizando os aprendizados acumulados para aprimorá-lo. É inquestionável a contribuição do índice para a melhoria da qualidade da Educação pública no país – e esse reconhecimento é evidente em diversos pontos ao longo do livro. No entanto, para continuar a ser relevante, a política precisa se renovar. Nas páginas finais, apresentamos alguns caminhos possíveis para ampliar sua concepção de qualidade, partindo da convicção de que é indispensável seguir combatendo a cultura da reprovação e aprimorar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), incorporando avanços de avaliações internacionais. Torcemos para que

esse debate cresça e se fortaleça nas redes de ensino, nos governos e na sociedade como um todo – afinal, não temos tempo a perder.

Por fim, não poderíamos deixar de agradecer aos parceiros que viabilizaram este trabalho: B3 Social, Fundação Itaú, Instituto Natura e Fundação Roberto Marinho; às jornalistas Camila Pamplona e Vanessa Fajardo, pela dedicação e cuidado na apuração e escrita dos capítulos; Maria Helena Guimarães de Castro, pelo generoso prefácio; Ana Astiz, pelas revisões precisas; e Fundação Santillana, pela confiança e por possibilitar que uma publicação deste porte, sobre uma discussão tão relevante, chegue ao debate público gratuitamente.

Aproveite a leitura e boas reflexões!

Os autores

ALAN VALADARES

Engenheiro florestal, mestre e doutor em agricultura tropical e subtropical e coordenador no Observatório Fundação Itaú. Pesquisador, atua com desenvolvimento de estudos, monitoramento e avaliação em temas que envolvem Educação, cultura, inteligência artificial, juventudes e mundo do trabalho.

CAMILA PAMPLONA

Jornalista formada pela Universidade de São Paulo (USP), tem 25 anos de experiência em cobertura de Educação e em comunicação de políticas públicas do setor.

CRISTINA LOPES

Bacharel em ciências sociais, tem especialização em história da África e do negro no Brasil e é mestre em desenvolvimento regional sustentável pela Universidade Federal do Cariri (UFCA). É diretora-executiva do Centro de Estudos e Dados sobre Desigualdades Raciais (CEDRA).

ERNESTO MARTINS FARIA

Economista com extensão em econometria aplicada, mestre em gestão e políticas públicas e doutor em organização do ensino, aprendizagem e formação de professores. É diretor-fundador do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede).

JOSÉ FRANCISCO SOARES

Doutor em estatística pela Universidade de Wisconsin – Madison e pós-doutor em Educação pela Universidade de Michigan – Ann Arbor, é professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais e ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

LECTICIA MAGGI

Jornalista com mais de 15 anos de experiência na área de Educação. É coautora do livro *Ensino Público com bons resultados: estratégias e ações mapeadas por pesquisas em mais de mil redes de todas as regiões do Brasil*, publicado pela Fundação Santillana. É diretora de projetos no Iede, onde atua desde sua fundação, em 2017.

MARCELO HENRIQUE ROMANO TRAGTENBERG

Professor do Departamento de Física da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), membro do Conselho Deliberativo do Centro de Estudos e Dados sobre Desigualdades Raciais (CEDRA) e da Cátedra UNESCO/Antonieta de Barros de Educação para a equidade racial da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

Socióloga, mestre em ciência política e especialista em avaliação de políticas públicas. É professora aposentada da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e titular da Cátedra Instituto Ayrton Senna de Inovação em Avaliação Educacional do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, polo Ribeirão Preto. Ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

REYNALDO FERNANDES

Economista, mestre e doutor em economia. É professor titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e criador do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

TEREZA PEREZ

Pedagoga, atua com Educação desde 1997. Já foi professora na Educação Básica, orientadora pedagógica e organizadora e coautora de diversas publicações, como *Ensinar: tarefa para profissionais*, *Livro do diretor: espaços & pessoas* e, mais recentemente, *Diálogo Escola-Família*, este publicado pela Fundação Santillana. É diretora-presidente da Roda Educativa.

VANESSA FAJARDO

Jornalista especializada em Educação, atuou nas redações do *G1*, *Agora SP* e *Diário do Grande ABC*, além de colaborar para veículos como *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo*, *BBC Brasil* e *Porvir*. Também integrou as equipes de comunicação das Secretarias Estadual e Municipal de Educação de São Paulo.

PARTE 1

O início de tudo

O cenário educacional à época da criação do Ideb

CAMILA PAMPLONA

Quando o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) começou a trabalhar na fórmula do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o debate sobre a qualidade da Educação Básica e seus indicadores era relativamente recente no Brasil. O país caminhava para a universalização da Educação Básica – em 2007, de acordo com dados do Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2007), 97,6% das crianças de 7 a 14 anos estavam matriculadas no Ensino Fundamental – e a atenção voltou-se ao que acontecia dentro dela.

Bem antes da criação do Ideb, na década de 1980, boa parte das pesquisas acadêmicas que fundamentavam as discussões sobre qualidade da Educação utilizava dados sobre atendimento, permanência e fluxo escolar como referência para fazer diagnósticos. Em 1981 (Brasil, 2007), apenas 55% dos cerca de 24 milhões de alunos do Ensino Fundamental passavam de ano, enquanto a taxa de evasão chegava a 12% só no 5º ano (Klein; Fontanive, 2009). Assim, era evidente que, apesar de ter acesso à escola, parte importante das crianças brasileiras não permanecia nela devido à alta taxa de repetência.

Não havia, até então, dados sobre o aprendizado dos estudantes. Estes começaram a ser integrados às discussões sobre qualidade da Educação no começo dos anos 1990, com o avanço das avaliações de desempenho em larga escala. À época, o debate sobre a qualidade da Educação e a implementação de avaliações tam-

bém ganhou amparo legal: a Constituição de 1988 foi a primeira a explicitar que a Educação é “dever da família e do Estado, [...], tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, indicando que não basta ter vagas para todos, mas que todos precisam também aprender (Brasil, 1988).

Anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, reforçou os preceitos constitucionais, incluindo a União como responsável por um sistema de avaliação nacional da Educação Básica, “objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”¹ (Brasil, 1996). A LDB foi essencial para a descentralização das responsabilidades educacionais para estados e municípios, o que desencadeou uma reestruturação importante no MEC. Se a União passou a ter o papel de coordenar as políticas públicas, o Inep se tornou o lugar onde seriam produzidas e divulgadas as informações necessárias para isso.

A autarquia do MEC também apoiou com recursos financeiros a formação de centros especializados em avaliações e indicadores educacionais – área de conhecimento complexa e praticamente inexistente no Brasil até então. Locais como o Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais, da Universidade Federal de Minas Gerais (GAME/UFMG), passaram a formar especialistas e fomentar estudos e pesquisas que impulsionaram a cultura e a produção de conhecimento científico sobre avaliação no Brasil, fato que, obviamente, influenciou muito os rumos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

O Saeb surgiu de um processo que se iniciou por volta de 1988. A primeira aferição nacional, em 1990, indicou como estava a aprendizagem dos alunos da 1ª e 3ª séries nas áreas de língua portuguesa e matemática, e das 5ª e 7ª séries nas áreas de língua portuguesa, matemática e ciências, além de ter obtido informações sobre docentes e gestão escolar, por meio de questionários contextuais (Brasil, 1995).

1. Lei nº 9.394/96, artigo 9, inciso VI.

O Saeb teve seus instrumentos e amostras, bem como os relatórios de análise dos resultados, gradualmente incrementados e aprimorados ao longo dos anos seguintes. Em 1997, com a introdução da Teoria de Resposta ao Item² (TRI) e a elaboração de sua própria matriz curricular de referência, o Saeb assumiria alguns de seus contornos que se mantêm até hoje. Em 2005, aconteceu a primeira aplicação do Saeb censitário para a rede pública, que avaliou mais de três milhões de estudantes da Educação Básica. Pelo menos até 2023, o Saeb utilizou a escala de aprendizagem de 1997 e a matriz de 2001.

Além dos avanços na avaliação dos estudantes, houve no Brasil um progresso significativo na apuração e disponibilização de outros indicadores educacionais, como o número de matrículas e as taxas de cobertura e de fluxo escolar, fundamentais para elaborar diagnósticos.

Até meados da década de 1990, as estatísticas educacionais no Brasil apresentavam limites na distinção entre os indicadores de rendimento – que retratam a trajetória do estudante dentro do ano letivo que cursa, como taxa de aprovação, reprovação e abandono – e os de transição – que buscam captar o movimento entre séries ou etapas, como as taxas de repetência e evasão. Em relação ao fluxo, uma mudança importante aconteceu em 1995: o governo federal passou a considerar que a taxa de aprovação (que faz parte do cálculo do Ideb) é a razão entre o número de aprovados e a matrícula inicial de uma série. Até 1994, o Censo tomava como definição a razão entre o número de aprovados e a matrícula final.

Na mesma linha, houve o ajuste do que se compreendia como repetência, que passou a ser a frequência na mesma série do ano anterior, por qualquer motivo, e não frequência na mesma série do ano anterior por ter sido reprovado por falta (Klein; Fontanive, 2009). Essas modificações foram fundamentais para permitir diagnósticos mais precisos sobre abandono e evasão escolar, desafios históricos da Educação pública brasileira.

2. A TRI é um método estatístico de cálculo das notas das provas que permite, por exemplo, comparar resultados ao longo dos anos, ter mais precisão sobre o desempenho dos estudantes e estabelecer uma escala de proficiência por disciplina.

Assim, o país chegou à segunda metade dos anos 2000 com dados e indicadores relativamente mais refinados e iniciando o debate sobre qualidade da Educação. Esse foi o cenário que a equipe responsável pela criação do Ideb encontrou quando assumiu o Inep, em 2005. As condições para a criação do principal indicador de qualidade da Educação Básica estavam dadas, mas ainda faltava um grande passo: como utilizar os dados disponíveis para, de fato, mobilizar o país em prol da melhoria da qualidade da Educação?

A ORIGEM DO IDEB

As discussões sobre a adoção de metas para a Educação brasileira aconteciam no Inep desde 2006, logo depois que o economista Reynaldo Fernandes assumiu a presidência da autarquia, a convite do então ministro Fernando Haddad (2005-2012). Professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP), Fernandes chegara a Brasília em 2003, para dirigir a Escola Fiduciária do Ministério da Fazenda.

Ele conta que, apesar de ter conhecido Haddad anos antes, no curso de mestrado em economia da USP, os dois tiveram os primeiros contatos de trabalho quando o ministro era secretário-executivo do MEC (2003-2004). Foi então que Fernandes, especializado em análise de dados estatísticos de Educação (ele fez parte dos primeiros especialistas que analisaram os resultados do Saeb, na década de 1990), contribuiu com modelos estatísticos para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Boa parte do primeiro ano da gestão de Fernandes no Inep foi dedicada a encontrar um modelo de monitoramento que contemplasse todos os níveis, do nacional às escolas, e, principalmente, mobilizasse as redes de ensino.

Aprovado pelo Congresso em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) tinha 76 metas diretamente ligadas à Educação Básica que deveriam ser perseguidas pela União, pelos estados e pelos municípios. A pauta ganhou evidência com o Movimento Todos pela Educação, organização da sociedade civil que, em ampla par-

ceria com o Inep, governos municipais e estaduais e especialistas, foi fundada em 2006 e logo criou e passou a monitorar suas próprias metas educacionais. Fernandes relembra:

[...] Trabalhávamos junto com o Todos pela Educação, que já tinha o sistema de metas, e tinha o Plano Nacional de Educação, que também tinha metas. E aí a ideia de ter um sistema de metas foi surgindo. Um sistema de metas geral, que pudesse abranger redes e escolas [...].

Para o Inep, o desafio era chegar a um sistema de metas mais enxuto, que fosse monitorado por indicadores mais simples. A maioria das metas do PNE era qualitativa, com espaço apenas para acompanhamento do processo, e não de resultados. O documento que estabeleceu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, trata disso, afirmando que o PNE não trazia estratégias e planos de ação para ajudar as redes na execução dessas metas, tampouco explorava definições mais precisas do que considerar como Educação de qualidade.

Duas condições eram indispensáveis para que o novo sistema de metas vingasse: a ampla divulgação dos resultados e o uso dos dados principalmente como instrumento de mobilização das redes e da sociedade em prol da melhoria da qualidade, em vez de apenas fornecer um retrato estanque do que acontecia dentro da escola.

Naquela altura, era evidente que a aprendizagem deveria ser o principal resultado a ser monitorado, mas havia uma preocupação: que focar na proficiência dos estudantes piorasse o quadro historicamente ruim das taxas de rendimento escolar, estimulando a repetência e, conseqüentemente, o abandono e a evasão. De acordo com o Censo Escolar, em 2007, o Ensino Fundamental da rede pública reprovou 12,4% de seus alunos, e o Ensino Médio, 13,7%. Dessa maneira, considerar entre os indicadores de monitoramento uma taxa de fluxo se mostrou indispensável, como explica Fernandes:

O Brasil tinha um problema de reprovação antigo, que tinha até melhorado, mas ainda era um dos maiores do mundo. Sabe qual

era o nosso medo? De que se cobrássemos só aprendizagem, poderíamos incentivar a escola a repetir o aluno de menor desempenho para que não fizesse as provas no ano de aplicação do Saeb. Então, contemplamos um segundo indicador, de aprovação escolar.

Algumas medidas fundamentais foram tomadas pelo Inep para que ambos os indicadores – de desempenho e de fluxo – fossem qualificados para o modelo de monitoramento. A primeira foi a divulgação do Saeb por escola, o que ocorreu pela primeira vez em 2005. No ano seguinte, aconteceu a primeira divulgação dos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) por escola, inaugurando a era dos *rankings* empreendida pela imprensa nacional, cujo ápice se deu com as divulgações bianuais dos resultados do Ideb.

A segunda medida diz respeito às taxas de fluxo. Em 2007, o Educacenso substituiu o Censo Escolar feito manualmente, com mais de 200 mil formulários preenchidos pelas escolas, por meio de uma plataforma *online* de coleta de dados com cerca de 50 milhões de registros de estudantes. Com dados individualizados sobre repetência e evasão, por exemplo, as informações deixaram de ser obtidas por estimativas matemáticas para se aproximarem o máximo possível da realidade.

Uma curiosidade relatada por Fernandes é que outros indicadores chegaram a ser considerados por um tempo, como a taxa de cobertura (número de matrículas em relação à população total de crianças e jovens em idade escolar). Nesse caso, o Inep avaliou que o indicador teria distorções no nível das escolas, já que alunos podem transitar de uma unidade para outra em um mesmo município e, no caso do Ensino Médio, entre municípios. A ideia foi, então, abandonada.

A decisão sobre o que olhar para diagnosticar a Educação estava tomada: aprendizagem e fluxo. Ainda faltavam, porém, referenciais para qualificar como bom ou ruim o desempenho de uma escola ou rede. Era preciso uma métrica que mostrasse o início da jornada e aonde se deveria chegar.

A FÓRMULA E AS METAS

A primeira proposta do Inep para o MEC continha duas metas separadas: a de aprendizagem (média das notas de língua portuguesa e matemática do Saeb) e a taxa de aprovação. Embora cada uma fosse de fácil entendimento, a avaliação do ministério foi que era necessário simplificar mais, para garantir a ampla apropriação pelas escolas e redes. Fernandes conta que:

[...] o MEC perguntou se seria possível juntar as duas metas. Eu disse que poderia tentar fazer um índice. Foi aí que surgiu o Ideb. O índice é muito simples, e precisávamos de um indicador simples, mas que tivesse boas propriedades.

Além de apontar o grau de desenvolvimento da Educação com base em aprendizagem e fluxo, o Ideb deveria refletir a relação de troca que há entre esses dois elementos. Variar a aprendizagem afeta o fluxo (se o aluno aprende mais, a probabilidade de passar de ano é maior, por exemplo) e vice-versa (reprovar ou aprovar um aluno afeta o que ele aprende).

Essa é a lógica subjacente à fórmula do Ideb e, para chegar à sentença numérica final, uma série de decisões, escolhas e hipóteses estatísticas precisaram ser tomadas e testadas. Sua versão simplificada ficou assim:

$$\frac{\text{Notas do Saeb}}{\text{(língua portuguesa + matemática)}} \times \frac{\text{Taxa de aprovação}}{\text{Fluxo escolar}} = \text{Ideb}$$

2

A média de aprendizagem é dada pelo Saeb aplicado nos últimos anos de cada etapa do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) e do Ensino Médio (3º ano). Já a taxa de aprovação se refere a toda a etapa encerrada naquele ano – é feita uma média com as taxas de aprovação de todos os anos daquele ciclo de acordo com o Censo Escolar. O Ideb é calculado a cada dois anos (mesma periodicidade do Saeb) para cada escola, rede, município, estado e para o país.

Com a fórmula pronta, era necessário atribuir valores ao componente de aprendizagem. Para isso, adotou-se como referência

a pontuação dos estudantes no Saeb em 1997. A pontuação 5 foi definida como equivalente à média deles naquela avaliação. Esse é um ponto de fragilidade do indicador pouco lembrado nas análises de seus resultados: sua melhora ou piora tem como referência os resultados do ano-base.

O passo seguinte foi estipular os valores das metas. A definição do prazo estava clara: o primeiro cálculo do índice seria retroativo, feito com os resultados do Saeb e as taxas de rendimento de 2005, e a meta final seria em 2021, com divulgação em 2022, ano do bicentenário da Independência.

Era preciso então definir o que se esperava da aprendizagem dos estudantes, dada pelo Saeb nas diferentes etapas, em 2021. A princípio, houve uma tentativa de criar metas pedagógicas em vez de numéricas. Foram consultados vários educadores e pedagogos, mas, diante da impossibilidade de consenso, o Inep decidiu olhar para o Pisa (sigla em inglês de Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), do qual o Brasil participa desde a primeira edição, em 2000.

A ideia foi compatibilizar as escalas de proficiência, ou seja, a classificação dos desempenhos dos estudantes em língua portuguesa e matemática do Saeb e do Pisa. A seguir, um relato simplificado de como isso foi feito.

1. Escolheu-se um ponto de referência no Pisa: o desempenho médio dos países da OCDE.
2. Viu-se qual porcentagem dos alunos brasileiros estava acima desse ponto no Pisa.
3. Procurou-se a nota equivalente no Saeb que separasse essa mesma proporção de alunos.
4. Esse ponto no Saeb foi usado como a meta de proficiência que o Brasil deveria atingir.

Como o Pisa avalia estudantes de 15 anos, a compatibilização foi feita diretamente entre o Pisa e os alunos brasileiros da 8ª série (atual 9º ano). Para as outras etapas, o Inep extrapolou o raciocínio. Para o componente de fluxo escolar, foi utilizado 96% como

referência (assumindo que as taxas de reprovação e de abandono somadas fossem igual a 4%), tendo como base a taxa de aprovação média nos países da OCDE.

Assim, chegou-se às metas 6 para os anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 para os anos finais dessa mesma etapa; e 5,2 para o Ensino Médio. A expectativa foi ajustada para baixo nas duas últimas, refletindo tanto o desempenho histórico quanto a dificuldade maior em avançar nas séries finais da Educação Básica.

Diversos aspectos da compatibilização sofreram críticas. Entre as principais está assumir que o Pisa representa bem o que os alunos brasileiros deveriam aprender, sem considerar os contextos educacionais e socioeconômicos locais. Nesse sentido, a meta estaria descolada da realidade educacional brasileira. Além disso, a extrapolação para as outras etapas também foi considerada frágil, especialmente no caso do Ensino Médio, onde os resultados são, historicamente, piores.

Para facilitar o acompanhamento das metas pelas redes de ensino, ao longo dos 14 anos propostos, foram definidas metas intermediárias. O tratamento estatístico para calculá-las permitiu que cada escola e cada rede tivessem sua própria trajetória de evolução, considerando desigualdades de partida. Por exemplo, São Paulo tinha um ponto de partida – o Ideb 2005 – maior que o da Bahia. O que a estatística evidenciou, ao traçar as metas intermediárias de cada estado, foi que a Bahia teria de fazer um esforço maior do que São Paulo para chegar ao patamar nacional, estabelecido para 2021.

Entretanto, a definição das metas apresentou limitações importantes. O pesquisador Ernesto Martins Faria, no artigo “Metas que não conversam com a realidade”, publicado em 2013 em seu *blog* “Estudando Educação” e, posteriormente, reproduzido no *site* do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede)³, indica que, como as metas se basearam exclusivamente nos resultados de 2005, esse ano exerceu peso excessivo no cálculo

3. Disponível em: <https://portaliede.org.br/contribuicao/metas-que-nao-conversam-com-a-realidade/>.

lo da trajetória posterior. A rede pública de São Sebastião do Alto (RJ) é um exemplo: teve Ideb 7,3 em 2005, recebeu como meta para 2013 o índice de 7,9, calculado com base no desempenho inicial, e obteve 4,8 em 2011. Outro problema decorre do modelo estatístico adotado, que projeta para 2096 um Ideb de 9,9 para todos os municípios – valor praticamente inalcançável e que não deveria servir como referência para as redes de ensino.

Poucas pessoas sabem, mas as primeiras metas apresentadas ao MEC pelo Inep variavam de 0 a 1. Fernandes conta que a decisão de adotar a escala de 0 a 10 partiu do ministério, que se preocupou com a comunicação do índice e avaliou que resultados assim apresentados seriam mais compreensíveis para as escolas, as redes e a sociedade como um todo.

Estava pronto o Ideb e seu sistema de metas, considerado simples e fácil de compreender, refletindo o que o governo, naquele momento, entendia como qualidade da Educação.

RESPONSABILIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO

O índice foi apresentado oficialmente em 2007, no âmbito do PDE, o plano do segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva para a Educação, elaborado em parceria com estados e municípios. Com o objetivo de melhorar a qualidade e diminuir as desigualdades educacionais, o PDE reuniu uma série de programas inéditos ou que já existiam em diversas frentes (aprendizagem dos alunos, valorização dos professores, financiamento etc.), da Educação Infantil à pós-graduação (Haddad, 2008). O Ideb, formalizado no Decreto nº 6.094, de abril de 2007, estava entre eles.

O decreto propunha uma série de diretrizes para a melhoria da qualidade da Educação e da gestão das redes de ensino, sendo o Ideb o indicador de monitoramento. Ao aderir voluntariamente ao plano de metas, os gestores reconheciam essas diretrizes e assumiam o compromisso de colocá-las em prática, acatando a ideia de responsabilização apresentada pelo governo.

Além da responsabilização, outro eixo do plano nacional foi o apoio aos municípios, principalmente os que apresentavam Ideb baixo. O cálculo do índice permitiu visualizar as redes com maio-

res desafios em relação à média nacional, uma lista de pouco mais de 1.200 localidades. Pilar Lacerda, secretária de Educação Básica entre 2007 e 2012, fala sobre isso:

Quando cheguei à SEB [Secretaria de Educação Básica], em junho de 2007, havia cerca de 1.200 municípios abaixo da média nacional do Ideb e que eram nossa prioridade. Só havia uma capital, que era Macapá. Com exceção de algumas da região metropolitana do Rio – Queimados, Duque de Caxias, aquela região da Baixada Fluminense –, todos os outros eram cidades médias e pequenas e quase todos os municípios do Norte e do Nordeste. Meu trabalho era atendê-los.

Pilar conta que, na época, a SEB detectou que esses municípios jamais haviam tido acesso a financiamentos voluntários do governo federal antes do PDE, em especial, por falta de capacidade técnica nas secretarias de Educação para a participação em editais e programas do governo.

Ao aderir ao plano de metas, as redes passavam a fazer parte do Programa de Ações Prioritárias (PAR), no qual faziam seu próprio planejamento (de gestão, formação de professores, aprendizagem dos alunos etc.) com foco nas diretrizes de melhoria, e submetiam sua demanda por recursos financeiros ao MEC. Apesar de incremental, o PAR foi um instrumento de financiamento importante para a ação das redes nos primeiros anos do Ideb.

A combinação entre avaliação, responsabilização e financiamento ajudou a garantir a mobilização das redes, que aderiram em massa ao plano de metas, projetando o Ideb como a principal referência de qualidade educacional do país.

QUAL QUALIDADE?

Com sua fórmula simples, que reúne dois indicadores fundamentais – proficiência e fluxo –, o Ideb se consolidou como política pública e é amplamente utilizado por redes de todo o país. O índice cumpriu a função histórica de fortalecer, na Educação pública, o monitoramento de resultados, além de contribuir para ampliar e disseminar o debate sobre a qualidade.

Gestores conhecem seu Ideb e o utilizam para tomar decisões sobre os rumos da Educação, redes ampliaram suas estratégias de monitoramento, escolas ganharam metas, e a imprensa dedica um espaço importante na cobertura dos resultados, a cada nova divulgação. José Francisco Soares, professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e um dos maiores especialistas em avaliação educacional do país, considera:

Não posso falar sobre o Ideb sem reconhecer a enorme importância que ele teve. As pessoas falam: direito à Educação. Mas direito a quê? Eu respondo: direito ao aprendizado, que é um resultado. Então, por que o Ideb foi tão importante? Porque ele diz o seguinte: precisamos monitorar os resultados educacionais. Sem isso, não é possível. O Ideb cumpriu uma função histórica. Mas, se não for aprimorado e continuar como está, deixará de cumprir essa função na próxima rodada.

Como gestora educacional, Izolda Cela, que foi secretária de Educação de Sobral (2004-2006) e do estado do Ceará (2007-2014), ressalta a importância que o Ideb teve na responsabilização das redes e na mobilização da sociedade em torno da qualidade da Educação:

Existia e ainda existe uma cultura muito forte que é a normalização do fracasso da escola pública. [...] Ninguém se assombrava muito com o fato de os meninos estarem analfabetos dentro da escola. Acho que as próprias famílias não tinham a dimensão do que isso representava e de como o direito de aprendizagem estava sendo negado. E não é porque eram desinteressadas; elas simplesmente respondiam a um tipo de escola. Havia um ciclo vicioso e, para quebrar isso, tem de ter essa convocação, esse chamamento para a responsabilização. Eu penso que o Ideb cumpriu um papel muito importante. Ele tem limitações? Claro que tem. Mas é um marco na relação com os resultados. Ele fez as pessoas começarem a olhar para a qualidade, a falar de qualidade.

No entanto, como Cela e Soares apontam, o Ideb tem limitações como indicador de qualidade. Parte delas tem a ver com a natureza de sua fórmula. Como todo índice, ele é restrito: o que mostra é um recorte de aprendizado de língua portuguesa e matemática em anos escolares específicos e de acordo com a matriz do Saeb. Proficiência e fluxo são importantes, mas não são os únicos indicadores de qualidade. O primeiro capítulo da parte 3, “Relevante, mas insuficiente: as limitações e fragilidades do Ideb” (p. 117), tratará em profundidade sobre as distorções e limitações do Ideb que tornam urgente sua revisão.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Estatísticas da Educação básica no Brasil*. Brasília, DF: Inep, 2007. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/estatisticas_da_educacao_basica_no_brasil.pdf
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb 1993*. Brasília, DF: Inep, 1995. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/documentos_edicoes_antigas/saeb_1993_relatorio_do_2_ciclo.pdf
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- FARIA, E. M. *Como construir metas para um território organizado em ADEs*. São Paulo: Fundação Lemann, 2013. Disponível em: https://estudandoeducacao.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/06/artigo_metas.pdf
- FARIA, E. M. Metas que não conversam com a realidade. *Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional – Iede*, 4 jul. 2013. Disponível em: <https://portaliede.org.br/contribuicao/metas-que-nao-conversam-com-a-realidade/>
- GATTI, B. A. Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. (org.). *Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliações de sistemas educacionais no Brasil*. São Paulo: Insular; Fundação Carlos Chagas, 2013. 2 v.

- HADDAD, F. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. *Textos para Discussão*, n. 30, Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2008. Disponível em: <https://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3858/4068>.
- KLEIN, R.; FONTANIVE, N. Alguns indicadores de qualidade do Brasil de hoje. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 20-33, jan./jun. 2009. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_02.pdf
- SOARES, D. J. M.; SOARES, T. E. A.; SANTOS, W. O algoritmo do Ideb e as metas projetadas para a Educação brasileira: uma análise estatístico-matemática. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 118, p. 1-25, jan./mar. 2023. ISSN 0104-4036. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/PjCsK4tm53TfqMtLqmYxXFM/?lang=pt>

PARTE 2

O impacto do Ideb nas redes que alcançaram visibilidade nacional

Casos

As duas educações de Novo Horizonte

CAMILA PAMPLONA

Com pouco mais de 39 mil habitantes (IBGE, 2025a), Novo Horizonte é uma cidade agradável do interior de São Paulo, apesar do calor, que chega a 34°C às 9 horas em setembro. Um passeio pelo centro e por alguns bairros mais afastados revela uma simplicidade organizada, transmitindo a impressão de que tudo funciona e parece estar no lugar que deveria. Essa sensação de eficiência também está presente nas escolas. Mais de uma vez, ao tentar explicar o sucesso do Ideb do município ao longo dos anos, veículos de comunicação da imprensa brasileira lançaram mão da platitude “escola pública com infraestrutura de particular”. A frase, porém, não se refere a edificações, jardins ou equipamentos sofisticados ou caros; o que chama a atenção é o ambiente planejado e cuidado para que funcionários, professores e estudantes se mantenham focados no que precisa ser feito.

Por muito tempo, o foco da educação de Novo Horizonte foi melhorar o resultado do Ideb. A criação do índice despertou a atenção da gestão municipal para as avaliações de desempenho, e foram criados indicadores educacionais para a melhoria da aprendizagem. A rede tem, atualmente¹, 21 escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EF), cerca de 200 professores e cinco mil estudantes, dos quais aproximadamente quatro mil são de EF (Brasil, 2025).

Os bons resultados de Novo Horizonte começaram logo nos primeiros anos de existência do Ideb. Entre 2007 e 2009, a nota da rede de ensino nos anos finais passou de 4,1 para 6,1, e a dos anos

1. Setembro de 2024.

iniciais aumentou de 5,7 para 6,5. Até 2017, o município acumulou uma sucessão de metas batidas e escolas bem pontuadas. Considerando redes de porte semelhante, Novo Horizonte despontou com o melhor índice do estado de São Paulo. De 2019 a 2023, período em que aconteceu a pandemia de covid-19 e houve troca na gestão da Secretaria Municipal de Educação, os resultados foram mais modestos: 6,7 nos anos iniciais (meta 6,9), e 5,6 nos finais (meta 5,8), em 2023 (Brasil, 2023).

A maior parte da história de como o Ideb impactou a Educação de Novo Horizonte se mistura com a trajetória de Paulo César Magri, que permaneceu à frente da Secretaria de Educação de 2001 a 2019, em cinco gestões consecutivas. Tal continuidade favoreceu a consolidação de estratégias pedagógicas e, sobretudo, de uma cultura de avaliação de resultados que permanece até hoje.

Como gestor, o Ideb foi fundamental. Ele oferecia muita informação sobre onde estavam as nossas deficiências pedagógicas e o que precisava melhorar. Nós nos debruçávamos sobre os dados, o que fez muita diferença. Nenhum sistema de avaliação em larga escala ajuda sem fazer uma análise, sem observar o que realmente está acontecendo.

No entanto, depois de anos trabalhando sob um modelo que valorizou e conquistou notas altas, a gestão educacional em Novo Horizonte começou a refletir, a partir de meados de 2017, sobre o quanto os resultados de destaque correspondiam verdadeiramente a uma Educação de qualidade, considerando dois aspectos principais: primeiro, se essa qualidade alcançava integralmente as competências que uma criança tem o direito de desenvolver na escola; segundo, se contemplava a totalidade dos estudantes. Assim, o foco da gestão deixou de ser o resultado do índice e voltou-se para a inclusão de todos e todas, como relatado a seguir.

MUDANÇA NO ENTENDIMENTO SOBRE QUALIDADE

Quando o Ideb foi lançado, em 2007, Novo Horizonte havia acabado de passar por um processo de municipalização de cinco escolas de Ensino Fundamental, do 1º ao 9º ano (até então, a rede de ensino

respondia apenas pela Educação Infantil). Na época, foi a primeira vez que receberam uma prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – e o resultado de uma das escolas desencadeou o interesse da gestão pelas avaliações externas, como conta Magri:

Um belo dia, chego a essa escola, a Hebe [EMEB Hebe de Almeida Leite Cardoso] e estava acontecendo a aplicação de uma avaliação externa, o Saeb. O resultado foi assustador [extremamente baixo], aquilo me enlouqueceu. Aí comecei a ficar antenado, fomos procurar saber o que era, ler e estudar essa avaliação externa e a matriz de referência e passar isso para os professores. Entendemos que a matriz cobrava o mínimo que os estudantes deveriam saber.

A partir daí, a rede se organizou para aplicar avaliações de desempenho periódicas e analisar seus resultados, de modo a orientar as práticas pedagógicas dos professores. Além do Saeb e de avaliações externas próprias², os estudantes do Ensino Fundamental de Novo Horizonte faziam simulados semanais de língua portuguesa e matemática, que foram incorporados à grade horária das escolas, tendo a matriz do Saeb como referência para a elaboração das questões.

De maneira geral, o processo funcionava da seguinte forma: as provas eram aplicadas às sextas-feiras e corrigidas por professores de cada turma no mesmo dia. Os resultados eram tabulados e analisados pela Secretaria de Educação para identificar pontos que precisavam ser melhorados. Já na segunda-feira seguinte, as informações eram compartilhadas com os professores, que as utilizavam para planejar as aulas da semana e preparar materiais.

Paralelamente à operação de aplicação das provas semanais, a secretaria incluiu, na grade curricular dos anos finais, novas disciplinas voltadas exclusivamente ao conteúdo dos simulados. As chamadas aulas de fundamentos de matemática e fundamentos

2. Novo Horizonte adotou sua primeira avaliação externa municipal em 2006, a Avaliação de Rendimento do Ensino Fundamental (Aref), de periodicidade bimestral, que foi descontinuada. Atualmente, a Avaliação NH é aplicada três vezes por ano na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, para todas as disciplinas.

de língua portuguesa tinham professores e materiais didáticos específicos, além de espaço cativo na grade semanal.

Enquanto os professores das aulas “tradicionais” de língua portuguesa e matemática utilizavam o material estruturado adotado pela rede, os docentes de “fundamentos” tinham a matriz do Saeb como referência para o planejamento das aulas da semana seguinte e para a construção de materiais didáticos, elaborados com base nas defasagens identificadas no desempenho dos estudantes nos simulados semanais. Havia, segundo Magri, uma interação entre os dois grupos, o que acabava acontecendo nas reuniões semanais de horário de trabalho pedagógico coletivo (HTPC), quando os resultados dos simulados eram compartilhados com todos os professores.

A organização da gestão em torno do Ideb trouxe, em um primeiro momento, impactos positivos, reconhecidos pela comunidade escolar. Com as notas altas, a rede tornou-se vitrine nacional e, a cada superação de metas, era procurada por jornalistas, pesquisadores da área de Educação e gestores de outros municípios. Essa visibilidade criou um sentimento forte de orgulho e pertencimento, compartilhado por gestores, professores e alunos entrevistados, além de motivação para fazer um bom trabalho, como relata um ex-professor e ex-coordenador de uma escola dos anos finais do Ensino Fundamental:

Desde o primeiro momento, a Secretaria de Educação comprou a ideia [do Ideb], abraçou a causa e montou uma estrutura muito boa para trabalhar em cima das provas, das competências. Quando passei para o cargo de coordenador, fui entendendo melhor a questão das planilhas, das notas, de fazer uma avaliação periódica e analisar a evolução dos alunos e suas dificuldades. Quando o resultado chegava, a nota do Ideb lá em cima, isso era muito compensador e dava mais energia ainda para continuar aquele trabalho. Era sempre uma confirmação, uma validação de que estávamos no caminho certo. Foi muito legal.

O cargo de professor em Novo Horizonte passou a ser uma posição cobiçada. A boa fama da rede de ensino atraiu os melhores candidatos locais e de outras cidades e estados. Uma superviso-

ra conta que chegou como professora dos anos finais do Ensino Fundamental em 2014. Até então, havia atuado apenas em escolas particulares da região e, apesar de se deparar com uma realidade muito diferente em relação à presença de estudantes de contextos mais vulneráveis, ficou impressionada com a estrutura que encontrou na rede pública:

Eu não sabia que aquilo era possível na Educação pública no Brasil. Aqui, fui professora, coordenadora e diretora de uma escola que atende a uma população mais vulnerável. As dificuldades eram muitas, mas a gente conseguia ver que era possível, com comprometimento e concentração de muitos, que esses estudantes aprendessem.

O reconhecimento do bom desempenho da Educação em Novo Horizonte contribuiu para o desenvolvimento de outro aspecto, que perdura até hoje: a atuação em rede. Segundo Magri, isso fez com que todas as escolas chegassem, gradualmente, a patamares similares de Ideb, apesar das diferenças de nível socioeconômico dos estudantes.

A primeira escola a ter projeção nacional foi a EMEF Francisco Álvares Florence, localizada no centro da cidade e frequentada por famílias de nível socioeconômico mais alto. Em 2013, com nota 7,3, ela foi a número um do estado e a segunda do país. Com notas iniciais mais baixas, a EMEB Hebe de Almeida Leite Cardoso, uma unidade de periferia que atende a comunidade mais vulnerável do município e tinha problemas pedagógicos e de infraestrutura, ficou entre as dez melhores em 2017.

É importante destacar que, apesar de apresentar um PIB *per capita* relativamente alto (quase R\$ 40 mil) em relação ao estado e ao país (IBGE, 2025a), a pobreza atinge mais de 20% da população de Novo Horizonte (IBGE, 2025b), e os desafios da desigualdade persistem na Educação municipal. Dados de 2019 mostram que, nos anos iniciais, a diferença da aprendizagem em língua portuguesa e em matemática entre estudantes de menor e maior nível socioeconômico chega a quase dez pontos percentuais (PP). Nos anos finais, são mais de 20 PP em língua portuguesa e 19 PP em matemática (Brasil, 2023). De acordo com o Censo de 2023,

100% das unidades são atendidas por energia elétrica, rede de saneamento básico e internet banda larga e fornecem alimentação aos alunos, mas ainda há questões de infraestrutura a serem superadas: laboratórios de informática e de ciências estão presentes em apenas 32% e 16%, respectivamente, das unidades de Ensino Fundamental.

Entrevistas com educadores e responsáveis por estudantes mostram que a comunidade escolar incorporou a ideia de Educação pública de qualidade associada ao Ideb. Era motivo de orgulho, para boa parte dessas famílias, ler sobre Novo Horizonte nos jornais e ter seus filhos aceitos em programas de bolsa de estudos de colégios particulares caros da capital do estado.

No entanto, em meados de 2017, a percepção de que a nota do índice não captava a totalidade do que acontecia, ou deveria acontecer na rede, começou a ganhar força. Já haviam se passado dez anos do início da política e as discussões sobre o tema evoluíram, trazendo a equidade e a inclusão para o cerne do debate. Com isso, o processo de busca pelas notas altas, da maneira estabelecida, começou a ser questionado. Uma professora de matemática e ex-coordenadora da rede relata:

Quando fui coordenadora, era pressionada e pressionava a equipe por nota. Éramos movidos por metas, não podíamos deixar a nota cair. Mas quem vê uma escola com nota alta não tem ideia das dificuldades que existem lá dentro, especialmente se os alunos são mais pobres ou com algum tipo de deficiência. A qualidade da Educação vai muito além das competências medidas na avaliação, e a escola está aí para desenvolver competências e habilidades globais. Como ficam essas habilidades no Ideb?

MUDANÇA DE ABORDAGEM

A gestão que assumiu Novo Horizonte em 2021 legitimou essas indagações. Sem deixar de monitorar e diagnosticar o desempenho dos estudantes e preservando o princípio de melhorar a qualidade do ensino com base em evidências, o resultado do índice deixou de ser o eixo das ações. Na visão do atual secretário de Educação, Ademir Al-

magro, uma sala de aula completa deve, necessariamente, valorizar outros conteúdos além de língua portuguesa e matemática e estar atenta à inclusão:

Eu defendo a avaliação e apoio o uso de dados, isso ficou. Mas uma sala de aula completa precisa acolher e desenvolver também história, ciência, arte... E sobretudo pessoas. Os números podem até cair num primeiro momento, mas preferimos resultados que subam com consistência e com todos contribuindo.

Sobre o primeiro ponto, foram mantidos os simulados semanais, mas as provas deixaram de ser exclusivas dessas duas áreas do conhecimento e passaram a avaliar todas as disciplinas da grade curricular, em sistema de rodízio. Assim, o intervalo entre a correção da avaliação e a aplicação de atividades em salas de aula com base em seus dados aumentou para quinze dias, ao menos – o que, segundo professores e coordenadores, aliviou a pressão por resultados. Uma professora e coordenadora de geografia explica:

Não tem mais aquela pressão pelas notas do Ideb. É claro que continuamos perseguindo os bons resultados, mas está mais tranquilo, sem a pressão para expor nota na parede. Agora pensamos muito mais em qual formação queremos dar para o estudante e como fazer isso para todos.

Houve também o retorno das aulas de educação física para a grade regular. No auge da preocupação com o Ideb, e para abrir espaço às aulas de fundamentos de língua portuguesa e matemática, algumas disciplinas tiveram seus horários reduzidos, ou, no caso da educação física, passaram para o contraturno. De acordo com o coordenador da área, sua única aula semanal contava com poucos alunos, dadas a dificuldade de voltar para a escola e o fato de a disciplina não reprovar. Com as atuais duas aulas semanais dentro do horário regular, o coordenador diz que consegue desenvolver com os jovens dos anos finais habilidades socioemocionais e de socialização que considera indispensáveis, em especial, para os estudantes mais vulneráveis:

Meu ponto é: será que uma formação superfocada nos resultados de um índice restrito é a Educação que meus alunos precisam? Meu trabalho com eles é de socialização, de resiliência, de autoestima. Temos um projeto de basquete que leva esses meninos para jogar fora da cidade e, para a maioria, que nunca saiu daqui, essa experiência, essa oportunidade, é o que precisam. Não sei como um índice poderia avaliar isso, mas, para esses meninos, a nota alta do Ideb não é suficiente.

A questão da inclusão virou prioridade e o maior desafio da atual gestão, principalmente devido à quantidade de alunos diagnosticados com alguma deficiência, transtorno ou necessidade especial. Nos últimos quatro anos, de acordo com a Secretaria de Educação, o número de estudantes laudados quadruplicou, demandando recursos financeiros para aumentar o corpo docente. Em setembro de 2024, segundo a Secretaria de Educação, havia 94 professores acompanhantes contratados, o que representa mais da metade do total do Ensino Fundamental, na rede municipal³.

O esforço de atendê-los e integrá-los às práticas de sala de aula e às avaliações é notado e valorizado pelas famílias de estudantes que precisam de suportes específicos. V., que tem dois filhos autistas, relata ter tido experiências diferentes com cada um deles. O mais velho, ex-estudante da rede municipal e cursando atualmente graduação no Ensino Superior, tem uma deficiência visual grave, provocada por uma degeneração na retina descoberta quando tinha 7 anos. Esse problema de saúde quase o fez desistir dos estudos. A experiência de seu filho mais novo, segundo essa mãe, é diferente. Com autismo nível um de suporte, ele está no 2º ano do Ensino Fundamental e, desde que ingressou na rede, sempre teve uma auxiliar trabalhando junto à professora e uma rotina escolar adequada a suas necessidades.

3. De acordo com dados do Inep, disponíveis no portal QEdu (Brasil, 2024), havia, em 2024, 177 professores de Ensino Fundamental na rede.

O J. foi um aluno de inclusão sofrido. Se não fosse por mim e por alguns poucos professores que passaram pela vida dele, teria desistido da escola. Eu quase desisti, era muito difícil. Ele nunca teve uma auxiliar constante e preparada para acompanhá-lo, faltava material apropriado, as provas eram inacessíveis. O J. passou pela rede no auge das notas do Ideb e, para mim, elas nunca significaram nada. Aquele não era o ensino que eu queria para o meu filho, o ensino a que ele tinha direito como qualquer outro aluno da rede [...]. Eu sei que o Ideb caiu, mas, para mim, esse é o número real, que mostra a realidade da sala de aula, que nunca será 100%, pois existem vários tipos de alunos lá dentro.

Os altos índices conquistados por Novo Horizonte no passado marcaram a comunidade escolar. A queda das notas em 2021 e 2023 significa, para alguns, que a Educação já não tem a mesma qualidade de antes. Para outros, é o oposto: reflete uma Educação mais ampla, que busca considerar todas as disciplinas como igualmente importantes e não deixar nenhum estudante para trás. Nas palavras de Ademir Almagro, secretário de Educação de Novo Horizonte desde 2021:

O que queremos é que o aluno também se dê bem em história ou geografia, que os alunos de inclusão se deem bem. [...] Eu tenho 33 anos de magistério e posso garantir que antes do Ideb não existia essa preocupação com qualidade. Só de parar a rede para debater Educação já foi um avanço. Mas eu diria assim: o Ideb começou bem, mas esqueceu de seguir a modernidade. Ele estacionou e, ao estacionar, prejudicou muito a educação porque criou dois sistemas: o da aula comum e um sistema para o Ideb. Mas a Educação tem que ser uma só, e o Ideb deveria ser consequência desse trabalho.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar*: Novo Horizonte. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/3533502-novo-horizonte/censo-escolar>.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Ideb*: Novo Horizonte. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/3533502-novo-horizonte/ideb>.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Publicados resultados preliminares do Censo Escolar 2023*. 30 jul. 2025. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/publicados-resultados-preliminares-do-censo-escolar-2023>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades e Estados*: Novo Horizonte (SP). Rio de Janeiro: IBGE, 2025a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/novo-horizonte.html>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Novo Horizonte (SP): panorama*. Rio de Janeiro: IBGE, 2025b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/novo-horizonte/panorama>.

Foz do Iguaçu: Ideb como bandeira política

CAMILA PAMPLONA

VANESSA FAJARDO

Conhecida pelas cataratas e por sua localização na fronteira, Foz do Iguaçu, no Paraná, chamou a atenção, no fim dos anos 2000, por outro motivo: o rápido avanço no Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) da rede municipal, que saltou de 4,8, em 2007, para 7, em 2011, nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Com cerca de 28 mil matrículas em 95 escolas, o foco da Secretaria Municipal de Educação no indicador desencadeou uma série de medidas – algumas controversas, outras perenes – que acabaram por moldar a gestão pedagógica da rede.

Em 2007, a divulgação dos primeiros resultados do Ideb mobilizou a administração municipal. Relatos de educadores da época indicam que foi o então prefeito, Paulo Mac Donald Ghisi, quem lançou diretamente o desafio, em uma aposta com o então ministro da Educação, Fernando Haddad: conquistar a nota 6 em 2011.

Em 2009, a rede já tinha alcançado esse feito, ao atingir Ideb 6,2 nos anos iniciais (a meta era 4,6). Em 2011, chegou ao índice 7. Por isso, não à toa, o novo indicador virou motivo de orgulho e até ostentação na cidade. Em um dos desfiles em comemoração à Independência do Brasil, no dia 7 de setembro, por exemplo, os alunos da rede municipal marcharam exibindo plaquinhas com as notas obtidas por suas escolas.

No entanto, ao mesmo tempo que o Ideb se tornava uma poderosa vitrine da gestão municipal, ele também passou a simbolizar

as tensões entre mérito e métrica na educação pública – uma controvérsia que ultrapassou o campo pedagógico e atingiu o centro do debate político local.

Embora o prefeito Paulo Mac Donald não tenha se reeleger em 2012, a então secretária de Educação, Joane Vilela Pinto, que era professora concursada da rede municipal, ganhou projeção nacional. Naquele ano, foi convidada por Haddad, prefeito eleito da cidade de São Paulo (SP), para atuar como secretária-adjunta de Educação do município, ocupando o cargo entre 2013 e 2016. Em 2017, ela retornou a Foz como candidata a vice-prefeita em uma eleição suplementar¹, mas não obteve votos suficientes.

Toda essa movimentação política em torno do Ideb despertou debates sobre os reais efeitos do indicador tanto no campo partidário como na academia. O caso revela um fenômeno observado em diversos estados e municípios: a instrumentalização do Ideb como vitrine administrativa, transformando-o em símbolo de sucesso – ou fracasso – da gestão pública.

Entretanto, pelo menos em Foz, o feito notável de subir mais de dois pontos entre 2007 e 2011 foi visto com ressalvas por alguns acadêmicos da área de Educação, que questionavam se esse avanço representava uma construção gradativa de aprendizagem. Para muitos críticos, o índice teria sido “fabricado para fins políticos” à base de treinos e de um currículo excessivamente focado em língua portuguesa e matemática em detrimento de outras áreas do conhecimento. Segundo Silvio Benitez, professor da rede municipal de Foz e autor de uma pesquisa de mestrado que discutiu o aumento do Ideb da cidade:

Houve um empobrecimento curricular porque os alunos deixaram de ter acesso a outros saberes que não fossem língua portuguesa e matemática. História, geografia, ciências e artes foram deixadas de lado para se trabalhar em cima do que era o foco do Ideb.

1. Uma eleição suplementar acontece quando a Justiça Eleitoral indefere ou cassa o registro de candidatura ou determina a perda de mandato do candidato mais votado para o cargo de prefeito, governador, senador ou presidente da República.

A controvérsia atingiu seu ápice com a instauração da Comissão Especial do Ideb na Câmara de Vereadores, em 2013, para investigar o fenômeno. O vereador proponente Dilto Vitorassi argumentava que as políticas educacionais haviam sido ineficazes e que a única explicação para o salto vertiginoso seria uma manipulação. Contudo, o relatório oficial da CPI, após análise do processo, não encontrou nenhum indício de fraude.

Na época, os jornais locais retrataram as polêmicas. A *Gazeta do Povo* publicou em 11 de março de 2013 a reportagem “Ideb em Foz é questionado por comissão”, relatando as denúncias atribuídas ao vereador sobre “falta de alunos em algumas turmas e até mesmo o que classificou de ‘perseguição’ a alguns professores para a não reprovação de alunos.” A reportagem também citava a repercussão entre os professores que eram contrários à abertura do processo de investigação e lotaram a Câmara Municipal para entregar um abaixo-assinado com mais 650 assinaturas.

Mesmo após o encerramento da Comissão Especial do Ideb na Câmara Municipal, o tema seguiu repercutindo. Em 2014, a Rádio Cultura Foz registrou novas declarações de Dilto Vitorassi reafirmando a tese de manipulação. Ao mesmo tempo, representantes da Secretaria de Educação e especialistas defendiam a legitimidade dos resultados, apontando para avanços concretos na rede.

A secretária de Educação, Joane Vilela Pinto, que ocupou o cargo de 2008 a 2012, refuta as suspeitas e argumenta que quem fala em fraude não compreende a dinâmica da prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Ela defende que para o aluno “ir bem” em avaliações como essa, é necessário ter domínio do conteúdo e de habilidades como leitura e interpretação de texto, que não são passíveis de serem conquistadas com “simples treino”:

Estamos falando de crianças pequenas, como alguém vai treiná-las? [...] O máximo que se poderia fazer seria pedir que marcassem todas as alternativas “b”, por exemplo. Como treinar uma criança para fazer uma inferência ou interpretar um texto? Se ela não está alfabetizada, se não domina o conteúdo, não saberá interpretar.

Para mim, quem fala em treino para o Saeb tem uma visão tacanha e extremamente reducionista da avaliação e do índice.

Para a ex-secretária, o máximo que pode ser transmitido às crianças é a forma como deve ser preenchido o gabarito, que pode ser algo novo para elas, além de desenvolver habilidades como prestar atenção naquilo que está sendo perguntado na questão e analisar as possibilidades de resposta – o que não era um hábito nas escolas então.

Joane defende que os avanços da rede no Ideb resultaram de uma melhora orgânica baseada em um “combo de políticas públicas” implementadas à época, que incluiu a contratação e formação de professores; a criação de programas de apoio pedagógico focados na recomposição de aprendizagens; um programa com assistente social, fonoaudióloga e psicóloga para apoiar os docentes; a produção de material didático próprio; e um esforço centrado na garantia da alfabetização das crianças na idade certa e na redução dos índices de reprovação.

Um outro elemento crucial para o sucesso dessas políticas, segundo a ex-secretária, foi o fato de terem sido construídas com base na escuta ativa dos profissionais de Educação, buscando identificar suas principais necessidades. A equipe da Secretaria de Educação foi a todas as escolas ouvir educadores e questioná-los: “O que vocês acham que a secretaria tem de fazer para conseguirmos melhorar a aprendizagem dos alunos?”

A ex-secretária, que se aposentou da rede municipal e tornou-se professora universitária, contou, ainda, que o movimento para alcançar a “meta ambiciosa” do Ideb envolveu todos os níveis da rede municipal. Na visão dela, embora houvesse confiança na qualidade do que vinha sendo feito, faltava um indicador capaz de traduzir isso em reconhecimento público, e o índice passou a ser visto como “uma oportunidade de mostrar” isso por parte dos diretores das escolas, por exemplo. Joane lembra que houve também o apoio da comunidade.

CRÍTICAS À MERITOCRACIA

Um dos pontos mais polêmicos em relação à gestão municipal foi a implementação de recompensas financeiras. Em 2010, a prefeitura de Foz instituiu, por meio da Lei nº 3.755, de 18 de outubro, o pagamento de um prêmio aos funcionários das escolas que conseguissem aumentar a nota do Ideb. O valor era calculado com base no último salário do servidor e variava conforme o percentual de crescimento do índice: quem aumentasse o Ideb em 25% ou mais, ganharia um bônus correspondente a 95% do salário. Já em 2012, foi criado, por meio Decreto Municipal nº 21.404, de 22 de junho, o pagamento do 14º e 15º salários, atrelado também à evolução do indicador.

As diferenças ideológicas entre parte da academia e a gestão municipal eram evidentes naquele período. Alguns acadêmicos viam as avaliações externas e as políticas de bonificação por desempenho como instrumentos de reprodução das desigualdades do sistema educacional. Silvana de Souza, na ocasião professora de pedagogia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), estava nesse grupo, e participou de audiências públicas na Câmara Municipal para reforçar que, segundo ela, a criação de prêmios por resultados poderia transformar a Educação em uma disputa entre escolas e transferir ao professor a responsabilidade por um eventual fracasso escolar. Ela era uma das vozes críticas na academia à lógica meritocrática implementada em Foz:

Nenhuma avaliação é honesta se tiver uma contrapartida financeira vinculada. Porque para não perder dinheiro se sua avaliação for ruim, você vai tentar ocultar a realidade para poder receber o prêmio. Essa é a lógica da meritocracia, do pagamento por metas, por produção.

Outro ponto de tensão era o risco de uma competição excessiva em torno do Ideb, reduzindo a Educação a metas numéricas e deixando outras dimensões da aprendizagem em segundo plano.

QUESTIONAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS DE APROVAÇÃO

Professor da rede municipal de Foz, Silvio Benitez também levou o caso de evolução do Ideb para o campo da pesquisa. Orientado pela professora Silvana de Souza, ele se aprofundou, em 2016, nas “distorções e danos” causados pela meritocracia na Educação da cidade, durante seu mestrado pela Unioeste.

Benitez analisou, entre outros fatores, a redução das taxas de reprovação e a diferença de resultados entre os anos, já que o Saeb é aplicado apenas nos ímpares. Ele sugeriu que, nos anos de avaliação, as escolas reduziam as reprovações para melhorar o indicador de fluxo escolar. “Existia uma pressão, e os professores não podiam reprovar mais do que 2% dos alunos”, diz.

Diversos estudos, tanto nacionais como internacionais, indicam que, do ponto de vista pedagógico, a reprovação é ineficaz, além de aumentar estigmas e as chances de abandono escolar. Esse é um dos elogios recorrentes ao Ideb: sua contribuição para a melhoria do fluxo escolar no Brasil. Contudo, a cultura de reprovação escolar ainda é muito forte no país: os questionários do Saeb de 2021 revelam que 54% dos professores concordam com a frase “repetir de ano é bom para o aluno que não apresentou desempenho satisfatório”. Em 2019, o índice era de 60%.*

Mesmo com amplas evidências contrárias à prática, há quem defenda a reprovação sob argumentos de outras ordens que não a pedagógica, como a de assegurar a autonomia do professor em sala de aula. Assim, não surpreende que as novas políticas de Foz do Iguaçu tenham gerado insatisfação em alguns grupos.

RESULTADOS CONSISTENTES

Apesar das críticas e tensões que marcaram o início da história do Ideb em Foz do Iguaçu, a cidade conseguiu manter bons índices e sustenta, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, um Ideb acima de 7 desde 2011 – a única exceção é 2021, ano de pandemia, em que o Ideb da etapa ficou em 6,7. Mas a recuperação foi rápida e, na última divulgação, em 2023, bateu 7,4 – o melhor desempenho de sua série histórica, ficando acima do Paraná, que registrou Ideb 6,5 na mesma etapa do ensino.

*Em 2019, 198.395 professores responderam a essa questão e, em 2021, 210.567.

Mesmo com a queda esperada no desempenho dos alunos durante a pandemia, os resultados mostram consistência no aprendizado ao longo da última década. Em 2011, 76% dos estudantes da rede de Foz apresentavam desempenho considerado adequado para a etapa em língua portuguesa; em 2023, o percentual subiu para 82%. Em matemática, o índice passou de 69% para 81% no mesmo período, segundo tabulação do QEdu com base em dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Já as taxas de reprovação são um ponto de bastante atenção, uma vez que costumam ser mais altas nos anos em que não há a aplicação do Saeb. Em 2022, por exemplo, a taxa de reprovação nos anos iniciais, na rede pública, foi de 7,7%, superior à média nacional, de 4,2%. Em 2023, ano de Saeb, caiu para 1,6%, ficando abaixo da média brasileira, de 2,9%. Em 2024, voltou a subir, chegando a 7,6%.

No que diz respeito à aprendizagem, especificamente, o resultado parece consistente ao longo do tempo, mesmo que o município não tenha vivenciado continuidade política, como aconteceu em Sobral, no Ceará, por mais de 30 anos. Desde 2007, a gestão iguaçuense passou por diferentes grupos políticos, mas a visão de como fazer Educação se manteve na secretaria e nas escolas, e algumas políticas adotadas com a chegada do Ideb foram aprimoradas.

A principal delas é a gestão por monitoramento do desempenho dos estudantes. Inspirada na premissa da política nacional, Foz do Iguaçu abraçou a prática de fazer verificações constantes e trabalhar em cima de seus resultados. Hoje, segundo Maria Justina da Silva, que foi secretária de Educação de 2019 a 2024, os estudantes passam por três ciclos de avaliação diagnóstica ao longo do ano letivo:

[...] Desde 2018, a secretaria realiza avaliação diagnóstica com o objetivo de acompanhar a aprendizagem dos estudantes. [...] A sistematização do processo avaliativo com três ciclos de aplicação ao longo do ano letivo permite não apenas identificar dificuldades de aprendizagem, mas também replanejar as práticas pedagógicas com base em dados concretos.

A ex-secretária, que já atuava na rede nos primeiros anos do Ideb, destaca que, antes da consolidação do índice como princi-

pal referência de avaliação da Educação Básica no Brasil, não existia em Foz do Iguaçu uma cultura voltada ao monitoramento da aprendizagem. Algumas escolas, de maneira isolada, faziam esse acompanhamento, mas não havia uma política pública estruturada no âmbito da Secretaria de Educação. Foi com o surgimento do Ideb e, principalmente, com a interpretação local de seus resultados, que se fortaleceu a ideia de olhar para o desempenho de todos os alunos, de todas as unidades escolares, e não apenas de algumas mais organizadas ou com mais recursos.

O estabelecimento de metas por escola complementa a política de gestão por resultados. Desde 2012², as unidades possuem objetivos vinculados ao Ideb que, se alcançados, geram o pagamento de bonificação para todos os funcionários (educadores, auxiliares, merendeiras, seguranças etc.), incorporada como 14º salário pago pela secretaria. Na regulamentação de 2024³, especificou-se que o prêmio de maior valor iria para as unidades que conseguissem Ideb acima de 7 – feito alcançado por 39 das 49 escolas de Ensino Fundamental da rede. Além disso, a prática está integrada ao Plano Municipal de Educação (PME)⁴, que define metas e estratégias para a melhoria da qualidade da Educação no município.

No caso de Foz, avaliações, metas e bonificação deixaram de ser uma medida pontual e tornaram-se políticas consolidadas, apesar da falta de consenso sobre o assunto. A rotina de fazer diagnósticos não se restringe às séries que fazem a prova do Saeb, como anteriormente. A secretaria introduziu, ao longo dos anos, avaliações periódicas nas outras séries do Ensino Fundamental e, mais recentemente, na Educação Infantil, como conta a secretária Justina:

A gente realmente trabalhou muito com os professores do 5º ano, logo no começo. Mas já em 2009 esse trabalho estava sendo feito em todas as séries dos anos iniciais porque era notável que não haveria melhora na aprendizagem se essa criança não fosse bem

2. Lei nº 3.961/ 2012.

3. Decreto nº 32.291/2024.

4. Lei nº 4.631/2018.

acompanhada desde a alfabetização. Hoje, sabemos [que isso vale] desde a Educação Infantil. Se não houver um trabalho coeso, acontecendo o tempo todo, não tem resultado, porque o 5º ano, sozinho, não consegue [atingir a meta do Ideb].

Além disso, quanto ao desempenho das escolas municipais de Foz no Ideb, algumas chegam a ter mais de dois pontos de diferença, mas nenhuma apresenta Ideb menor que 6, nota da EMEF Ponte da Amizade, onde 60% dos alunos são proficientes em língua portuguesa e 64% em matemática⁵. Segundo a ex-secretária Joane, a melhoria na rede foi comum a todas as unidades:

Um fator que chamou muita atenção, e que eu não sei se é valorizado, foi que toda a rede cresceu, até aquelas escolas localizadas em regiões de maior vulnerabilidade social. Não foi algo assim: a escola melhor localizada, na região central, deu um salto gigantesco. Não. A escola da comunidade com menos recursos também avançou. Eu acho que essa é a beleza daquele momento, daquele salto que tivemos. Pensar que, apesar das diferenças – e elas existem –, é possível fazer um bom trabalho.

Foz do Iguaçu é um município especialmente diverso. Localizado na tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, a cidade recebe crianças e jovens de diferentes nacionalidades e contextos sociais, realidade que marca o cotidiano das escolas. Além das que vêm dos países vizinhos, há um fluxo constante de migrantes e refugiados de outras partes do mundo.

Nos últimos anos, a rede municipal também passou a atender alunos indígenas de aldeias localizadas em municípios próximos, um grupo que antes não fazia parte da rede. Esses estudantes estão concentrados em uma única região da cidade, levando à adaptação de três escolas específicas, enquanto os alunos estrangeiros estão distribuídos entre diferentes unidades. Assim, a diversidade se tornou uma pauta presente em praticamente toda a rede municipal.

5. QEdu, com dados do Saeb 2023.

Uma ex-professora e ex-coordenadora pedagógica de uma escola em contexto de alta vulnerabilidade – cuja nota no Ideb, em 2007, foi de apenas 2,8 – relata como o índice provocou mudanças concretas no trabalho com as turmas de 5º ano da rede. Seu depoimento é emblemático das transformações que se seguiram, tanto nas práticas pedagógicas quanto na forma de atuação da secretaria. Ela e outros docentes daquela época, alguns atuando na rede até hoje, destacam que, embora restrito a duas disciplinas, o Ideb teve um papel importante ao induzir um novo olhar sobre a aprendizagem e evidenciar lacunas que antes passavam despercebidas.

Eu era mandada para uma escola investigar por que a nota estava tão baixa. Quando eu chegava lá, encontrava um cenário do “faz de conta”: o professor fazia de conta que ensinava e o aluno fazia de conta que aprendia. Parte disso acontecia porque muitos professores não dominavam o conteúdo que tinham que ensinar. Como ensinar algo que você mesmo não sabe?

Ela conta que começou a se reunir com todo o corpo docente e equipe gestora da escola para planejar as atividades baseadas nos descritores do Saeb, com avaliações diagnósticas e formativas, e tirando as dúvidas que surgiam entre os próprios professores. Tudo era feito com muito apoio coletivo:

O trabalho com as avaliações foi essencial. Aplicávamos, corrigíamos, analisávamos os erros. Se uma turma inteira errava um mesmo descritor, algo estava errado na explicação. Eu ia nas salas, lia os cadernos, conversava com os professores. Tudo isso com muito respeito, criando confiança. Era isso que fazia a diferença: o professor sentir que não estava sozinho.

Experiências como essa, ainda que inicialmente desiguais entre as unidades, ajudaram a moldar uma cultura de responsabilidade compartilhada pela aprendizagem dos alunos. Com o tempo, a Secretaria de Educação passou a reconhecer e sistematizar essas práticas, incorporando-as a seu funcionamento regular e fortalecendo sua política de formação docente e de apoio pedagógico.

Atualmente, segundo os entrevistados, os resultados das avaliações diagnósticas estão articulados com a formação dos professores, que tem como ponto de partida o que acontece na sala de aula. A secretaria mantém uma equipe de coordenadores pedagógicos para todos os anos do Ensino Fundamental e parte da Educação Infantil que visitam regularmente as unidades escolares, observam o trabalho dos professores, conversam com os diretores e aplicam avaliações – tanto diagnósticas quanto somativas – diretamente com as crianças. Com base nas visitas e avaliações, é possível levantar, com dados concretos, quais são as principais dificuldades enfrentadas por alunos e professores.

Há uma segunda equipe dedicada exclusivamente à formação docente, que analisa os dados e organiza os encontros formativos conforme as necessidades identificadas. Essa divisão de tarefas foi inspirada na experiência de Sobral (CE), especialmente após uma visita técnica à Casa da Avaliação implementada lá. Antes disso, os mesmos profissionais da coordenação pedagógica que faziam o acompanhamento nas escolas também tinham a responsabilidade de planejar e aplicar as formações, o que gerava sobrecarga e limitava o alcance das ações.

Com a nova estrutura, as duas equipes atuam conjuntamente, mas com funções distintas e complementares: enquanto uma levanta os dados em campo, a outra os transforma em ações formativas mais focadas e especializadas. Vale ressaltar que a estruturação desse processo, que ainda está em curso, não acontece sem resistência. Justina menciona que, inicialmente, houve desconfiança por parte de alguns professores, que viam a presença da equipe da secretaria nas salas de aula como uma forma de fiscalização. Ainda hoje, dois anos depois da criação da equipe das visitas, o desafio é consolidar a ideia de que o acompanhamento tem caráter formativo e não punitivo.

De certa forma, é uma fiscalização, mas uma fiscalização pelo bem, é um acompanhamento que você faz do professor, mas procurando ajudá-lo também [...]. Essa mudança de mentalidade foi fundamental: entender onde estão as deficiências da rede, traçar objetivos claros e agir a partir dessa visão global passou a ser o ponto de partida para as decisões pedagógicas.

O caso de Foz do Iguaçu é um exemplo de que ter uma direção clara pode propiciar avanços educacionais relevantes em um curto período de tempo. As referências que o Ideb e o Saeb trouxeram apoiaram muito a rede na garantia de aprendizagens importantes a seus estudantes e na reorganização do fluxo escolar, reduzindo de maneira expressiva os índices de reprovação.

Com o passar dos anos, porém, ganhou força no município, e no país de maneira geral, a percepção de que o Ideb não é capaz de capturar toda a complexidade do processo educacional. Na avaliação da própria Joane Vilela – um dos principais nomes por trás dos índices exitosos no início da política –, trata-se de um indicador relevante, mas limitado, pois mede uma parte do todo, sem abarcar aspectos essenciais da qualidade, como o engajamento dos estudantes, a formação docente, o clima escolar e as condições das escolas, entre outros. Mesmo entre especialistas que defendem que o Ideb continue a ser um indicador essencialmente de resultados, sem abranger outras dimensões da Educação, há o questionamento se as aprendizagens ali refletidas são significativas e se indicam que aquele aluno está preparado para resolver problemas complexos da vida real e exercer sua cidadania de maneira crítica.

No início, acreditava-se que o Ideb poderia sintetizar a qualidade da Educação de uma rede; hoje, mais gestores e professores reconhecem que ele é apenas um instrumento de monitoramento, mas não deveria ser o único. Mais do que isso, entende-se que o indicador precisa ser revisto, já que suas limitações podem acabar ocultando a necessidade de transformações educacionais mais profundas.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. R. D. Reprovei-me e agora? Pesquisa-ação com os alunos do médio integrado do IFPI Campus Parnaíba. *Somma*, v. 2, n. 1, p. 43-50, 2016.
- BENITEZ, S. *Distorções e danos causados pela meritocracia na educação: a rede municipal de ensino de Foz do Iguaçu e o IDEB*. 2016. 108 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2016. Disponível em: https://tede.unioeste.br/bitstream/tede/2582/1/Silvio_Benitez_2016.pdf.
- CALEBE, J. Vitorassi volta a afirmar que nota do Ideb em Foz foi manipulada. *Rádio Cultura Foz*, 3 dez. 2014. Disponível em: <https://www.radioculturafoz.com.br/2014/12/03/vitorassi-volta-afirmar-que-nota-do-ideb-em-foz-foi-manipulada>.
- CENPEC. *Crenças de professores sobre a reprovação escolar*. Relatório, nov. 2016.
- FOZ DO IGUAÇU. *Decreto nº 21.404, de 22 de junho de 2012*. Regulamenta, no âmbito da Secretaria Municipal da Educação, o acordo de metas do Programa Gestão para Resultados a serem atingidas e a forma de pagamento do prêmio por desempenho. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2012/2140/21404/decreto-n-21404-2012-regulamenta-no-ambito-da-secretaria-municipal-da-educacao-o-acordo-metas-do-programa-gestao-para-resultados-a-serem-atingidas-e-a-forma-de-pagamento-do-premio-por-desempenho>.
- FOZ DO IGUAÇU. *Lei Ordinária nº 3.755, de 18 de outubro de 2010*. Autoriza o pagamento do prêmio por resultado em decorrência do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – aos servidores com efetiva lotação na Secretaria Municipal da Educação, que atuaram nas escolas públicas da rede municipal de ensino. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2010/376/3755/lei-ordinaria-n-3755-2010-autoriza-o-pagamento-do-premio-por-resultado-em-decorrencia-do-indice-de-desenvolvimento-da-educacao-basica-ideb-aos-servidores-com-efetiva-lotacao-na-secretaria-municipal-da-educacao-que-atuaram-nas-escolas-publicas-da-rede-municipal-de-ensino>.

- MOTTER, P. O Ideb e as lições de Foz do Iguaçu. *Gazeta do Povo*, 25 set. 2012. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/o-ideb-e-as-licoes-de-foz-do-iguacu-3vx4atishy-c2a4n34hhruvkge>.
- REBELO, J. A. S. Efeitos da retenção escolar, segundo os estudos científicos, e orientações para uma intervenção eficaz: uma revisão. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, v. 43, n. 1, p. 27-52, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.14195/1647-8614_43-1_2.
- VALENTE, D. Ideb em Foz é questionado por comissão. *Gazeta do Povo*, 11 mar. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/ideb-em-foz-e-questionado-por-comissao-axe28091mgi71g7v3sn2esoy6>.

A experiência de Sobral, a rede mais impactada pelo Ideb

CAMILA PAMPLONA

VANESSA FAJARDO*

Localizada a 246 quilômetros de Fortaleza, no semiárido do Ceará, Sobral tornou-se, nas últimas décadas, referência nacional de Educação pública de qualidade. Com cerca de 220 mil habitantes, 90 escolas e 35 mil estudantes, a cidade conseguiu dois feitos altamente surpreendentes: (i) garantiu avanços significativos na aprendizagem de seus estudantes, alcançando, em 2023, 98% dos estudantes da rede pública com aprendizado adequado em língua portuguesa e em matemática, no 5º ano do Ensino Fundamental, em uma região com desafios socioeconômicos expressivos, onde cerca de 80% da população vive com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo; (ii) conquistou a nota 9,6 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos anos iniciais, o maior entre as redes de ensino de mesmo porte no país, mais de três pontos acima da média da rede pública do Ceará (6,5), que, por sua vez, é maior que a média da rede pública do Brasil (5,7).

Desde 2007, quando registrou um Ideb de 4,9 nos anos iniciais, Sobral vem avançando de modo consistente. Já em 2009, o município conseguiu superar o índice 6, meta do país para a etapa em 2022. Nos anos finais, o salto também foi significativo: bateu a marca dos 6 pontos em 2015 e, na última divulgação do indicador, em 2023, chegou a 7,9, superando com folga a meta de 6,6 para a rede municipal.

* Com a colaboração de Leticia Maggi no texto final.

A narrativa está pronta e é inspiradora: a melhor Educação pública do Brasil é de uma rede de ensino de uma região pobre do Nordeste. Será que isso é verdade? E, em caso positivo, como isso foi possível?

A ESTRATÉGIA SOBRALENSE

Sob a ótica exclusiva do Ideb e considerando redes de mesmo porte, de fato, Sobral é a melhor. O sucesso da Educação sobralense está associado, entre outros fatores, a um foco intenso nas habilidades de leitura, escrita e matemática, competências essenciais e que transformaram a alfabetização na rede. Antes do Ideb existir e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) se tornar censitário, o município já avaliava seus estudantes. A primeira avaliação externa em larga escala feita pela própria rede ocorreu em 2001 e foi um marco para a reforma educacional municipal iniciada no final da década de 1990.

O diagnóstico de que metade de seus estudantes (da segunda, terceira e quarta séries, cerca de 11 mil alunos)¹ não era capaz de decodificar palavras impulsionou a gestão a se mobilizar pela alfabetização na idade correta. A política, que serviu de base para a estruturação da rede na década seguinte, colocou o município entre as primeiras posições do Ideb e inspirou a adoção do modelo pelo estado e pelo país, com o Plano de Alfabetização na Idade Certa (Paic).

Júlio Cesar Alexandre, ex-secretário municipal de Educação de Sobral (2007 a abril de 2016), relembra:

Eu era diretor de escola naquele período e posso dizer, como gestor escolar, que durante quatro anos o foco foi absoluto na alfabetização, o que, para mim, é uma lição para os municípios brasileiros que querem melhorar sua Educação. Houve um grande processo de qualificação da rede, descobrimos e construímos perfis de professores alfabetizadores, criamos uma ação de for-

1. De acordo com *site* da Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.ced.seduc.ce.gov.br/sobre-o-evento/>.

mação desses professores e outra de materiais didáticos voltados para a alfabetização. Em quatro anos, elevamos gradativamente o critério de alfabetização. Em 2003, a meta era ler frases e, a partir de 2004, texto com compreensão. Nós saímos de 48% de alunos que não liam palavras para chegar, em 2004, a 92,2% de alunos compreendendo textos.

No contexto estadual, o Ceará foi pioneiro na avaliação em larga escala com o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), aplicado desde 1992. A universalização viria anos depois, em 2004, quando todas as redes municipais foram incluídas. A cultura de metas e do monitoramento do desempenho dos estudantes foi reforçada pela também pioneira política cearense de repasse de recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) de acordo com o desempenho dos municípios no Spaee, em 2007².

Na visão de muitos dos atores entrevistados para este livro, o Ideb teve caráter de validação tanto do desempenho dos estudantes como das decisões de gestão. Júlio Cesar Alexandre, por exemplo, conta que, antes do Ideb, quando participava de encontros em outros estados com dirigentes e educadores, lidava com questionamentos críticos a respeito da priorização da avaliação e da própria alfabetização. Maurício Holanda Maria, que também liderou a Secretaria Municipal de Educação de Sobral (2003 a 2004), corrobora o colega: “O Ideb caiu como uma luva para o Ceará e para Sobral. Foi um sinal redundante, a confirmação da política educacional dizendo assim: ‘a avaliação é importante’”.

Ao adotar o Ideb como indicador-chave de monitoramento da qualidade da Educação, Sobral reforçou e criou novas estratégias de acompanhamento dos estudantes, consolidando uma gestão baseada em evidências. A primeira avaliação externa municipal aconteceu em 2001 e seguiu ininterruptamente. Em 2025, período de realização deste livro, ocorria duas vezes por ano. A forte cultu-

2. De acordo com *site* da Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.ced.seduc.ce.gov.br/sobre-o-evento/>.

ra de aferir antes de planejar e executar ficou imbuída na gestão e na formação de coordenadores, diretores e professores.

Quase vinte anos depois, a visão dos profissionais da rede sobre como garantir a qualidade do aprendizado passa, impreterivelmente, por avaliações, planilhas e metas. Diz uma diretora de escola da rede municipal de Sobral:

Deus me livre tirarem as avaliações. Eu e os professores não conseguiríamos trabalhar sem elas, sem essa orientação, esse norte. Qual seria o norte senão esse? O meu maior medo é um novo gestor chegar aqui dizendo que tudo o que eu sei, que eu construí nos últimos trinta anos, que eu entendo por qualidade de Educação, está errado.

Fora da rede, a projeção nacional influenciou positivamente outros municípios com perfil socioeconômico e desafios semelhantes aos de Sobral. Apoiados pelo regime de colaboração promovido pelo estado, locais como Forquilha, Coreaú e Pires Ferreira seguiram os passos do vizinho, com foco na alfabetização e no monitoramento – e também decolaram no Ideb. Em 2023, dos 184 municípios cearenses, quase 80% cumpriram a meta 6 nos anos iniciais. O Ceará, por sua vez, inspirou outros estados, como Alagoas e Pernambuco. As 21 escolas que obtiveram nota 10 no indicador dos anos iniciais, em 2023, estão localizadas no Nordeste³. A divulgação periódica dos resultados do Ideb conferiu visibilidade à gestão das redes e fortaleceu a responsabilização, impulsionando a mobilização em favor da educação local. Izolda Cela, ex-secretária de Educação de Sobral (2004 a 2006) e ex-secretária de Educação do estado do Ceará (2007 a 2014) recorda:

Naquele momento, o Ideb teve uma força de divulgação, de publicização da condição de cada rede, de cada município, de cada escola [...]. Eu penso que o conhecimento de informações relacionadas ao desempenho movimentava as pessoas quando isso se compõe com ações de gestão.

3. Secretaria de Planejamento e Gestão do estado do Ceará.

COBRANÇA E PRESSÃO POR RESULTADOS

Famílias e profissionais da rede reconhecem o mérito de Sobral em elevar a aprendizagem dos estudantes e corrigir o fluxo escolar. Uma professora que leciona para turmas dos anos finais lembra que, no passado, a prefeitura implementou um programa chamado “Meta Dois”, que consistia em colocar todos os alunos defasados em uma sala só, com um professor à parte. Ela própria foi professora temporária e trabalhou com uma turma que reunia alunos do 6º e 7º anos. Segundo ela, antes do Ideb, era comum encontrar alunos de 15 ou 16 anos ainda no 9º ano – idade em que já deveriam estar no Ensino Médio. Esse cenário, afirma, ficou para trás. Embora reconheça que dificuldades individuais ainda existam, ela ressalta que o sistema conseguiu superar a defasagem ampla e estrutural que marcava o passado.

As famílias também reconhecem esse avanço. Os responsáveis pelos alunos relataram satisfação com o desenvolvimento das crianças e a dedicação dos educadores. Cleciane, mãe de uma aluna do 4º ano, afirmou que a filha se “desenvolve bem” e que o sucesso da escola não é “só de propaganda,” mas sim fruto de esforço e qualidade genuína, com professoras comprometidas e atenciosas.

Fátima, mãe de um aluno que, segundo ela, tem dificuldades de aprendizagem, e Evanilde, mãe de uma criança autista, relataram que a escola as recebeu bem, trata os filhos adequadamente e garante o acompanhamento necessário. Um casal contou que mudou do município vizinho para Sobral, atraído justamente pelo ensino público de qualidade. Na outra cidade, o filho estudava em uma escola da rede particular. Esse pai explica:

Lá, a Educação não funcionava, por isso tinha de pagar a escola, sorte que [a gente] tinha um pouco mais de recursos. Deu certo porque meu filho conseguiu se alfabetizar já no 1º ano, mas a mensalidade começou a ficar muito alta e decidimos nos mudar para Sobral porque a Educação é boa e de graça. Sabemos que a média é acima do Brasil.

Contudo, há também declarações críticas, principalmente

entre os professores que veem o sistema como excessivamente centralizado, focado nas avaliações e com pouca margem para inovação pedagógica, até mesmo na Educação Infantil. Alguns relatam que os professores convivem com metas ambiciosas e com uma rotina marcada por cobranças que nem sempre são razoáveis.

Segundo relatos do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Sobral (Sindsems), que inclui os professores, a busca pelos melhores índices teria produzido, ao longo do tempo, um ambiente de tensão e esgotamento, com casos de adoecimento mental, afastamentos e sentimento de punição, comparação e construção de estigmas diante de falhas ou metas não alcançadas.

Uma docente da rede considera que a sociedade civil, muitas vezes influenciada pela narrativa reforçada pela mídia de “Educação pública de referência”, acredita que “o governo está fazendo a sua parte” e, se os resultados desandam, “a culpa é do professor”. Para ela, embora os alunos aprendam o que é previsto no currículo e atinjam as expectativas nas metas governamentais, como o foco é muito grande nas avaliações de larga escala, desvia-se a atenção de outras habilidades, como as artísticas, por exemplo, para poder focar mais em língua portuguesa e matemática.

Em relação às competências mais amplas, como as socioemocionais, a crítica é que o foco intensivo na matriz do Saeb leva ao nivelamento e desconsidera a formação holística do aluno. Há o receio de que o sistema não forme o estudante para ter uma “leitura de mundo, ter uma visão crítica sobre a vida”. A pressão faz com que as crianças sejam colocadas “no mesmo funil”, sem considerar ritmos de aprendizagem, condições sociais ou características atípicas.

Segundo alguns entrevistados, o efeito cascata dessa cobrança começa cedo. Uma professora, que preferiu não se identificar, conta:

Na Educação Infantil a gente trabalha com campos de desenvolvimento, de experiência para que as crianças desenvolvam as habilidades de maneira lúdica. Mas, por volta dos 5 anos, a gente já começa a treiná-las com o viés da escolarização.

Nos anos de aplicação do Saeb, como em 2025, as professoras relatam que “as escolas respiram as avaliações”, e o trabalho docente passa a operar quase em “modo automático”. Mesmo reconhecendo os avanços pedagógicos e a estrutura consolidada da rede municipal, seus representantes afirmam que o modelo engessou o cotidiano das escolas e sufocou a criatividade dos professores. Mousiely Bastos, professora licenciada e vice-presidente do Sindsems, defende:

Sobral chegou num patamar tão alto, tão alto – 9,6 – que daria para desacelerar. [...] Hoje poderia focar em outras habilidades. Eu acho essa dinâmica bem engessada, principalmente nas “turmas foco” – 5º e 9º do Fundamental e 3º do Médio – que têm avaliação de larga escala. Os alunos também têm que sair da escola tendo condição de lidar com a realidade fora, com conflitos, relações ou solução de problemas, de pensamentos mais críticos, como saber [identificar] fontes confiáveis de informação.

A cobrança se reflete nos alunos. Às vésperas da aplicação do Saeb, uma aluna passou mal ao chegar à escola, segundo uma funcionária. “Ela estava nervosa e começou a chorar; isso porque é uma ótima aluna”, disse a profissional. Na saída de uma escola no centro da cidade, estudantes do 9º ano contaram que estavam concentrados em revisões durante toda a semana. A preparação inclui, ainda, “muitos simulados” e “aulões” direcionados aos conteúdos em que eles têm mais dificuldades.

Na conversa com os jovens também há relatos de um clima de tensão que se instala na escola devido à importância do exame. A prova é vista como crucial porque dela dependem a “nota da escola” e o “bom resultado na escola no geral”. Além da pressão institucional, entendem que ter um bom desempenho abre “muitas portas” e representa uma “oportunidade para o futuro”.

O professor Joan Oliveira, que integrou a Secretaria de Educação de Sobral em 2001, no início da reestruturação da rede, critica o fato de o indicador medir apenas língua portuguesa e matemática e de considerar os índices de aprovação apenas nos anos de aplicação do Saeb, o que pode abrir brechas para manobras.

Para Oliveira, as distorções permitidas pela fórmula do Ideb geram uma “tentação muito grande” para que as redes de ensino “procurem atalhos para garantir resultados”.

Acho que Sobral desenvolveu um bom trabalho ao longo dos anos, mas não está livre dessas questões [possíveis manipulações]. Não creio que nenhuma rede escape. Porque há muita pressão da sociedade, muita pressão política, muita pressão sobre diretores e professores.

Vitrícia Maria Oliveira Aguiar Sobrinha, diretora na rede municipal, vê o Ideb de outra maneira e defende que os bons indicadores são consequência de um trabalho integral que considera o aluno em todas as suas dimensões, incluindo bem-estar e envolvimento do estudante e de sua comunidade. Em 2025, ela assumiu a gestão da Escola Netinha Castelo, que atende turmas dos anos finais do Ensino Fundamental e teve Ideb 8,3 em 2023. Anteriormente, Vitrícia estava na Escola Professora Maria José Santos Ferreira Gomes, que teve Ideb 7,1, em 2021, e 8,3, em 2023.

Segundo a educadora, a busca por resultados satisfatórios é um esforço contínuo, iniciado desde a matrícula. O Ideb, afirma, “não é um trabalho de última hora, é o tempo todo”: “A prova do Saeb apresenta o número de uma história vivida. Aquele número é o que a gente viveu naquele ano em cada espaço; conta uma história”.

Para garantir que os resultados não sejam isolados, a gestora relata que a escola trabalha a integração total do aluno, fortalecendo o protagonismo estudantil e buscando 100% de frequência. A celebração do Ideb, acrescenta, é um ato social que envolve toda a comunidade escolar:

Os pais são chamados, e o aluno, ao receber uma medalha, bota no pescoço do pai para valorizar a família, [transmitindo] que sem ela não teria conseguido. Então não tem como separar.

OUTRA PARTE DA HISTÓRIA

Os números do Ideb de Sobral impressionam, mas eles não contam toda a história. Quando a rede sobralense é examinada com outras lupas, o cenário é um tanto diferente. Um exemplo é a participação do município no Pisa para Escolas, avaliação internacional alinhada à metodologia do Pisa (sigla em inglês de Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), que permite comparar escolas e redes de ensino em perspectiva global, posicionando-as em relação aos países que fazem o exame.

Sobral participou de três edições do Pisa para Escolas: 2017, 2019 e 2021. Na última, em 2021⁴, os estudantes do município alcançaram 427 pontos em língua portuguesa. Com esse resultado, ficaram acima da média do Brasil – o país obteve 413 pontos, considerando o Pisa 2018 – e também do Peru (401), Argentina (402) e Colômbia (412). No entanto, seguem atrás dos chilenos (452) e ainda mais distantes dos países de “primeiro mundo”, como Portugal (492), França (493) e Alemanha (498). A média dos países da OCDE em leitura foi 489.

Em matemática, os sobralenses alcançaram 403 pontos, também acima da média brasileira (384), mas atrás de México (409), Chile (417) e Uruguai (418). A média dos países da OCDE na disciplina foi 489 pontos. Em ciências, o desempenho de Sobral foi pior: com 401 pontos, a rede ficou atrás da média do Brasil (404) e muito distante da média da OCDE (489).

Da mesma forma, no TIMSS (Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências, na sigla em inglês), o Ceará e a região Nordeste apresentaram desempenho inferior aos estados da região Sul e Sudeste e ficaram abaixo da média do Brasil em matemática, no 4º ano.

Esses resultados desafiam a narrativa de que a melhor nota no Ideb equivale, necessariamente, ao melhor nível de aprendiza-

4. Os dados foram obtidos em apresentação de Amaury Gomes, diretor-presidente da Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (Esfapege) de Sobral, durante a participação dele em evento da Cesgranrio, em 14 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vUgkWQws4rk>.

gem do país. Eles revelam que, mesmo entre redes reconhecidas pelo alto desempenho nesse indicador, há desafios importantes quando a régua é global. Isso ocorre porque o Saeb é considerado menos complexo do que as avaliações internacionais como o Pisa, que exigem mais análise crítica e aplicação prática de conceitos. Esse contraste evidencia a percepção de que, para avançar, Sobral precisa mirar além do Ideb, já que o indicador não traduz por completo o que significa alcançar excelência. Ernesto Martins Faria, diretor-fundador do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) explica:

Sobral é uma rede de ensino com uma gestão educacional muito estruturada, que conseguiu muitos avanços e tem muitos méritos. No entanto, os resultados de outras avaliações, como o Enem [Exame Nacional do Ensino Médio] e o Pisa para Escolas, mostram que, apesar de ser destaque nacional no Saeb há uma década, isso não tem se refletido em outras medidas da mesma forma.

Para ele, a narrativa de que os maiores índices de aprendizado do país estão em escolas do Nordeste – em geral, em regiões de altíssima vulnerabilidade social – pode sugerir que as barreiras socioeconômicas são mais fáceis de serem transpostas do que, de fato, são. “É perigosa a narrativa de que as melhores redes estão no Nordeste porque não há evidências para além do Saeb e do Ideb, que, como sabemos, têm diversas limitações”, afirma.

Hebert Lima, ex-secretário de Educação de Sobral (2016-2024), acredita que o Ideb é um indicador importante, que “cumpra seu papel”, mas precisa ser qualificado, especialmente para uma rede como Sobral, que alcançou um patamar de maturidade e de superação de alguns desafios:

É claro que sempre há muito o que melhorar, mas o Ideb não desafia mais Sobral, especialmente dentro das expectativas que o município tem em relação ao que pode avançar em termos de aprendizagem.

IMPACTO E OPORTUNIDADES

Os altos índices de aprendizagem sugerem ainda outra reflexão: até que ponto o sucesso, medido pelo Ideb, se traduz em oportunidades reais e em impacto na vida dos estudantes sobralenses?

Na Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP), Raphael de Oliveira Rodrigues pesquisou o efeito das reformas educacionais de Sobral duas décadas depois. Sob orientação do economista Naercio Menezes Filho, a pesquisa de mestrado, realizada em 2025, se aprofundou sobre os impactos gerados pelas mudanças na aprendizagem, na trajetória escolar e na inserção profissional dos estudantes.

Os pesquisadores compararam o desempenho de diferentes gerações de estudantes de Sobral para avaliar o impacto das reformas educacionais implementadas na cidade. A metodologia envolveu a criação de “municípios-espelho” (chamado método Synthetic Difference-in-Differences, sigla SDiD), que compara cidades com características socioeconômicas e educacionais muito semelhantes às de Sobral antes das mudanças. Dessa forma, foi possível analisar o que teria acontecido com Sobral se as reformas não tivessem sido adotadas, comparando os resultados antes e depois das transformações.

Os dados mostram que o avanço mais expressivo ocorreu na aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental, especialmente a partir de 2011. Antes das reformas, Sobral tinha notas mais baixas no 9º ano em comparação à média nacional. Com o tempo, o desempenho cresceu significativamente: um aumento de 52 pontos em matemática e 36 pontos em língua portuguesa, em relação aos municípios-espelho. O crescimento foi contínuo até 2017, indicando que as melhorias foram sustentadas ao longo dos anos.

No entanto, o mesmo efeito não se manteve no Ensino Médio, modalidade que fica a cargo do governo estadual. Embora as notas dos estudantes sobralenses que chegaram a essa etapa após as reformas tenham apresentado leve melhora em relação a municípios semelhantes, a diferença não foi estatisticamente significativa. O estudo utilizou 2013 como referência, considerando que os alunos que estavam no 9º ano em 2010 concluíram o Ensino Médio três anos depois. Menezes Filho analisa:

Em geral, as reformas foram positivas, mas minha interpretação é que o governo estadual não foi capaz de continuar e ampliar o aumento do aprendizado nas escolas de Sobral, como ocorreu na rede municipal. Esse é um problema educacional conhecido porque você não consegue manter uma continuidade quando há uma troca de regime, que não tem as mesmas características e orientações para evidências. Aí o ciclo se quebra.

Dentro da cidade, na Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede 6), órgão do governo do estado do Ceará responsável por apoiar e articular ações educacionais em parceria com outros 19 municípios da região além de Sobral, a informação é que cerca de um terço dos estudantes sobralenses do 9º ano que concluem os estudos na rede municipal vão para as Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEPs). Três escolas em Sobral oferecem essa modalidade de ensino. Cada uma disponibiliza 180 vagas, totalizando 540, que são disputadas anualmente por cerca de mil estudantes.

As Escolas Estaduais de Educação Profissional oferecem Ensino Médio integrado à formação técnica, na modalidade de tempo integral e com duração de três anos. O currículo combina as disciplinas da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) com a formação profissional e uma parte diversificada, que inclui componentes como empreendedorismo, projeto de vida, mundo do trabalho e projetos interdisciplinares.

Segundo profissionais da Crede 6, essas escolas foram criadas para atender alunos que não pretendiam ingressar no Ensino Superior, no entanto, o resultado foi o oposto: a aprovação em universidades cresceu significativamente entre seus estudantes, o que passou a atrair também adolescentes que cursaram o Ensino Fundamental na rede particular. Para equilibrar o acesso, a Secretaria de Educação do Ceará instituiu, em 2014, as chamadas “cotas invertidas”, reservando apenas 20% das vagas nas EEEPs a alunos egressos da rede privada.

Além disso, a Crede 6 informou que a secretaria implementou programas para apoiar os estudantes na preparação ao Enem, já que o exame é um dos principais canais de acesso às universidades.

O impacto se refletiu em Sobral, que aumentou o número de egressos da rede municipal em instituições de Ensino Superior, tanto públicas quanto privadas. A cidade abriga *campi* da Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA) e da Universidade Federal do Ceará (UFC), além de faculdades particulares. Em 2017, 726 estudantes dos 20 municípios que integram a Crede 6 chegaram ao Ensino Superior; em 2024, esse número saltou para 2.685, segundo dados do próprio órgão.

A pesquisa de mestrado sob orientação de Menezes Filho indica efeitos positivos em outras áreas. Entre elas, destaca-se o aumento na taxa de empregabilidade dos jovens que passaram pela rede municipal reformada. Ou seja, ainda que o ganho de aprendizagem não tenha se mantido com a mesma força após o Ensino Fundamental, as reformas parecem ter contribuído para melhorar as oportunidades profissionais para as novas gerações de Sobral.

Com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego, a pesquisa estimou que as mudanças na Educação em Sobral resultaram em um aumento de 1.659 postos de trabalho formais para jovens de 16 a 22 anos a cada 100 mil habitantes. Ou seja, as reformas não apenas teriam elevado o nível de aprendizagem dos estudantes como também ampliado suas chances de inserção profissional.

Assim como nas análises sobre desempenho escolar, o estudo comparou Sobral com municípios de perfil semelhante, o que reforça a tese de que os resultados observados não decorreram de fatores externos, mas das políticas educacionais implementadas na cidade. Entre a população, também há consenso de que, à medida que as escolas foram aumentando seus indicadores de qualidade, as empresas passaram a exigir níveis mais altos de escolaridade em seus processos seletivos.

AVANÇO DAS FACÇÕES CRIMINOSAS

A pesquisa também revelou um dado inesperado: embora as reformas tenham impulsionado o emprego entre os jovens de Sobral, houve, paralelamente, um aumento no número de homi-

cídios nessa mesma geração. A análise, feita com base em dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do DataSUS, do Ministério da Saúde, mostrou que os jovens que cresceram sob o novo modelo educacional acabaram mais expostos à violência, resultado contrário ao que os pesquisadores previam, já que se esperava que a melhora na Educação reduzisse o envolvimento com o crime.

Segundo a interpretação de Raphael de Oliveira Rodrigues, autor da pesquisa de mestrado, esse aumento não está ligado às reformas em si, e sim a um fator externo: o avanço das facções criminosas na região. O conflito entre grupos organizados intensificou-se justamente no período em que essa geração chegou à adolescência e à juventude, elevando os índices de homicídios.

Entre professores e diretores há relatos sobre como essa influência chega até o interior das escolas. Uma diretora contou que precisou suspender um aluno por uma questão disciplinar e, posteriormente, o pai dele, integrante de uma facção, a questionou de forma grosseira. Ela contou ter ficado apavorada com a situação, mas teve sua ordem respeitada.

Situações semelhantes foram relatadas por professores: colegas que precisaram ser transferidos de unidade após entrarem em conflito com filhos ou parentes de integrantes do crime organizado, e também alunos, cujos pais têm relação com o crime organizado, que precisaram mudar de escola por estarem em área sob influência de outra organização.

A violência também é a realidade do Ceará e da região Nordeste como um todo. Quatro cidades do estado estão entre as 50 mais violentas do Brasil, considerando as taxas de homicídios nos municípios com mais de 100 mil habitantes. Sobral está entre elas, posicionada acima da capital Fortaleza, de acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O caso de Sobral, portanto, aponta que melhorar a qualidade da Educação é essencial, mas não basta por si só. Sem políticas complementares que atuem em áreas como segurança pública e proteção social, parte dos ganhos pode ser comprometida por fatores externos.

Como em qualquer outro sistema educacional, aspectos socioeconômicos não podem deixar de ser considerados na qualificação da aprendizagem e da equidade. Na rede municipal de Sobral, a proficiência adequada de língua portuguesa e matemática dos estudantes do 9º ano, por exemplo, mantém distância de cerca de 10 pontos percentuais entre os de maior e menor nível socioeconômico (NSE) e entre brancos e pretos.⁵ Estalber Amarante Vieira, diretor da Escola José Parente Prado, localizada no bairro de Sumaré, conta sobre a precariedade em que vivem muitos estudantes:

Para focar na aprendizagem, tem que ter, primeiro, uma estrutura básica. Na casa de muitos deles não há nenhum espaço para ficarem, nem uma mesinha para colocar o livro. São pequenos casebres, infelizmente. Fora outros aspectos, a questão de violência atrapalha demais as crianças. A escola se preocupa em buscar o aluno quando ele falta: ligamos, vamos à casa. Nossa preocupação realmente é trazer o menino para a escola. Nosso trabalho aqui é, apesar de todas as impossibilidades, garantir que ele consiga vir e, o mais importante, aprender.

O Sumaré é uma das comunidades mais vulneráveis de Sobral. De acordo com Vieira, a Escola José Parente, que tem Ideb 8,6 para os anos iniciais e 7,1 para os anos finais, não tinha acesso adequado e seguro para a entrada e saída de seus 1.250 estudantes até 2022.

As condições econômicas e as taxas de violência são propulsores de duas das políticas educacionais mais recentes de Sobral. A primeira é o programa de escolas de tempo integral, que pretende converter 100% da rede para essa modalidade, mantendo as crianças pelo menos sete horas diárias na escola.

A segunda iniciativa é o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, que, por sua vez, foi diretamente incentivada pelas altas taxas de violência. O planejamento dos professores é feito com duplo foco, ou seja, trabalhando a competência

5. QEDu, com dados do Inep de 2019.

cognitiva das disciplinas e, ao mesmo tempo, estratégias que envolvem, por exemplo, o combate ao *bullying* e o estímulo à tolerância e ao respeito.

A EMEIEF Antenor Napolini, que atende os anos iniciais do Ensino Fundamental, é uma das que tiraram nota 10 no Ideb de 2023. Com estudantes de baixo nível socioeconômico, também é uma das unidades que funcionam em período integral. Como em toda escola de Sobral, as planilhas com metas estampam as paredes das salas e dos corredores.

Avaliações diagnósticas de língua portuguesa e de matemática foram fundamentais para a recomposição das aprendizagens no pós-pandemia. A unidade atende relativamente poucos alunos (menos de 400) e conseguiu garantir o acompanhamento individualizado das metas de cada estudante. A coordenação da secretaria faz visitas semanais para conversar com os professores e ajustar estratégias de aprendizagem – prática antiga e consolidada que ocorre em toda a rede. O tempo integral aparece como a maior possibilidade de criar um ambiente escolar organizado, com o espaço adequado para o desenvolvimento acadêmico e socioemocional. Maria do Carmo Castro Araújo Gomes, diretora da Antenor Napolini (2022-2024), relembra:

Quando começamos, os critérios eram baixos; a gente conseguiu evoluir. Hoje, o critério é bem mais rigoroso para Sobral. Quando falamos do Ideb, que é nacional, falamos de um recorte mínimo, de uma base esperada. Nós construímos essa base, ela é segura, nossas crianças conseguem chegar juntas. Mas Sobral não pode ficar só nessa base; a gente precisa ir além.

A trajetória de Sobral evidencia que é possível avançar de forma consistente na Educação pública, gerando resultados expressivos e inspirando outras redes pelo país. No entanto, como ressalta Ernesto Martins Faria, há limites nos indicadores atuais – em especial no Ideb – que podem dar a falsa impressão de que superar os desafios socioeconômicos é fácil (ou não tão difícil).

Sobral rompe alguns desafios, mas muitos ainda estão colocados por todas as questões que extrapolam a escola. Nesse sentido,

sabendo do papel central que as avaliações têm na indução de políticas públicas, aprimorar o Saeb, para que meça aprendizagens mais significativas, é dar oportunidade a redes como Sobral de avançarem ainda mais.

O desafio, agora, é transformar o sucesso nas provas em uma educação que forme cidadãos capazes de continuar aprendendo ao longo da vida, de pensar criticamente e de intervir na realidade que os cerca. Afinal, um bom resultado é sempre um ponto de partida – jamais um ponto de chegada. É indispensável que a educação esteja articulada a políticas públicas como segurança, assistência social e saúde, permitindo que os próximos saltos sejam não apenas possíveis, mas sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)*. Brasília, DF, 2024.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)*. Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados utilizados na pesquisa sobre Sobral. [S.l.], MTE, 2024.
- CEARÁ. Secretaria de Educação do Ceará (Seduc-CE). *Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECe)*. Fortaleza, 2004-2023.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Atlas da Violência*. Brasília, DF, 2023.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT. *Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. [S.l.], 2019.
- MCNAUGHT, T. Uma abordagem para reforma educacional orientada por problemas: a história de Sobral no Brasil. *RISE Insight*, n. 039, 2022. Disponível em: https://riseprogramme.org/sites/default/files/2022-03/230322_PT_Problem_driven_approach_education_reform_Sobral.pdf.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Programme for International Student Assessment (PISA) – School Edition*. Paris: OECD, 2017, 2019, 2021.
- PISA PARA ESCOLAS – Global Road Tour – Rio de Janeiro – Brasil. Canal YouTube, data de publicação. Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2022. 1 vídeo (8 horas). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vUgkQWws4rk>. Fala em 05:57:12.

RODRIGUES, R. de O. *Sobral duas décadas depois: avaliação dos impactos da reforma educacional*. 2025. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.fea.usp.br/economia/eventos/mestrado-sobral-duas-decadas-depois-avaliacao-dos-impactos-da-reforma-educacional>.

SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE SOBRAL (Sindsems). *Relatos e declarações institucionais*. Sobral, 2025.

Artigos

Um breve relato sobre o Ideb: motivação, concepção, desdobramentos e perspectivas

REYNALDO FERNANDES

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é hoje, provavelmente, o principal indicador da Educação Básica no Brasil. Criado em 2007, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tinha uma função bastante específica: a de ancorar um sistema de metas educacionais. A participação do Brasil nas primeiras edições do Pisa (sigla em inglês de Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), em 2000 e 2003, havia mostrado que a proficiência média dos estudantes brasileiros encontrava-se bem abaixo da proficiência média dos estudantes dos países da OCDE em todas as disciplinas testadas. Mais surpreendente, talvez, foi o baixo desempenho da elite dos estudantes brasileiros em comparação com a elite dos estudantes dos países da OCDE. A percepção generalizada era de que se fazia necessário aumentar o desempenho educacional dos estudantes brasileiros. E mais: ainda que os estudantes de pior desempenho

devessem ser priorizados, era preciso elevar a proficiência de todos. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação surge então com a ideia de mobilizar a sociedade como um todo e, de modo particular, as redes estaduais e municipais de ensino (que comandam a grande maioria das escolas de Educação Básica do país) na busca desse propósito.

Na formulação do Plano de Metas, duas preocupações sempre estiveram presentes. A primeira era que o estabelecimento de muitas metas dificultava o processo de monitoração e avaliação do plano e a escolha das prioridades por parte dos agentes submetidos a elas.¹ A segunda era que fixar apenas metas de desempenho em exames de larga escala poderia contribuir para agravar o já dramático quadro de repetência e evasão escolar que vigorava no país. A ideia, então, era que o plano deveria conter poucas metas e que elas deveriam se restringir apenas ao desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e ao fluxo escolar, o que convergiu para uma meta única, obtida por um indicador sintético que juntava essas duas dimensões (sobre a origem do Saeb, ver “O cenário educacional à época da criação do Ideb”, p. 23).

O Ideb considera a proficiência no exame do Saeb e impõe uma penalidade de acordo com a taxa de não aprovação, conforme é dado por (I) , onde j é um índice para unidade educacional (escola, rede de ensino, município, estado ou país), N é a média de desempenho da unidade (língua portuguesa e matemática), T é o tempo médio que um estudante da unidade demora para concluir uma série do ciclo e p é a probabilidade média de aprovação para uma série do ciclo. Para a construção da medida de aprendizado (N), as escalas do Saeb foram reescaladas para variarem entre zero e 10, onde 5 é fixado como a nota média do Saeb-Brasil em 1997, ano de definição da escala. A aproximação do tempo médio para concluir uma série como o inverso da probabilidade média de aprovação requer algumas hipóteses, em particular que a probabilidade de aprovação para um aluno reprovado é a mesma que ele tinha no ano anterior e, mais importante, não há evasão.

1. Por exemplo, o PNE 2001-2010 tinha um total de 295 metas.

$$(1) Ideb_j = \frac{N_j}{T_j} = N_j p_j$$

$$T_j = \frac{1}{p_j}$$

A meta do Ideb para o Brasil, em 2021, teve como parâmetro o desempenho médio dos países da OCDE no Pisa. Em relação ao componente de fluxo do indicador, definiu-se uma taxa de aprovação de 96% para todos os ciclos educacionais considerados (Fernandes, 2016). Para compatibilizar os desempenhos do Pisa com o Saeb, admitiu-se que esses dois exames ordenavam igualmente os estudantes brasileiros. Então, verificou-se que 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 no Saeb, a qual passou a ser referência para a meta do Ideb. Isso foi feito tanto para língua portuguesa quanto para matemática e para todos os três ciclos educacionais considerados (Brasil, 2007a). Para definição de metas para as unidades educacionais individuais, considerou-se que todas deveriam contribuir para que o país atingisse a meta estipulada, mas quem partisse de uma pior situação em 2005 teria que crescer mais rapidamente, de modo que, se todas as unidades educacionais cumprissem suas metas, a desigualdade entre elas seria consideravelmente reduzida. Além da meta final, foram estipuladas metas intermediárias, a cada dois anos (Brasil, 2007b).

RECEPÇÃO E RESULTADOS DA POLÍTICA

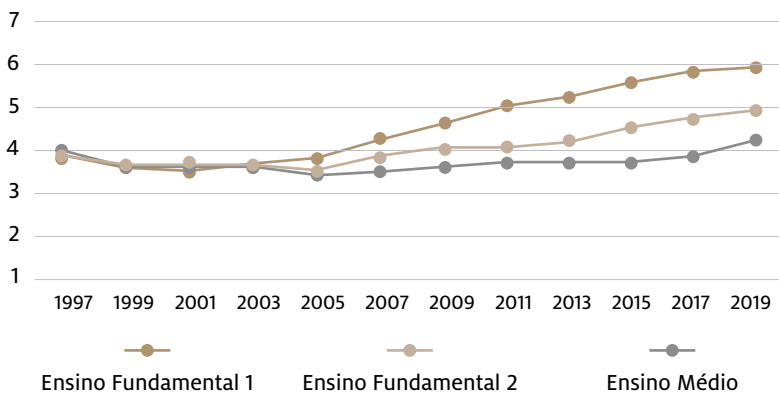
De modo geral, o Ideb teve uma boa aceitação por parte da opinião pública e suas divulgações sempre contaram com grande repercussão na mídia. O indicador também chamou a atenção de professores e gestores públicos. Botelho *et al.* (2014) mostram que 80,4% dos professores da rede pública de ensino conheciam o Ideb de sua escola, enquanto Firpo, Pieri e Souza (2017) mostram que a divulgação do 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.²

É difícil avaliar qual foi o impacto do Ideb e suas metas na melhoria da Educação Básica. De qualquer modo, observamos, após a implementação da política, um crescimento do Ideb bastante expressivo na primeira etapa do Ensino Fundamental, menos pronunciado em sua segunda etapa e muito pequeno para o Ensino Médio (Figura 1). Cabe registrar que as metas fixadas para o Brasil podem ser consideradas cumpridas para os anos iniciais do Ensino Fundamental, mas não para as demais etapas. Tomando o ano de 2019 como referência, temos que nos anos iniciais do Ensino Fundamental o Ideb foi de 5,9, enquanto a meta era de 5,7.

Para os anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio os índices no Ideb foram, respectivamente, 4,9 e 4,2, enquanto as metas estavam fixadas em 5,2 e 5,0.³

FIGURA 1
A EVOLUÇÃO DO IDEB BRASIL: 1997-2019



2. Ainda que expressivo, o apoio não foi unânime, evidentemente. As críticas, de modo geral, não se diferenciam muito das relatadas na literatura internacional sobre *accountability* na Educação. Para uma resposta a essas críticas, ver Fernandes (2016) e Fernandes e Gremaud (2009 e 2020).

3. Devido à pandemia, não seria justo considerarmos o ano de 2021 (ou mesmo 2023) para avaliarmos o cumprimento das metas. Em relação ao Ensino Médio, vale ressaltar que a parcela de jovens de uma geração que conclui a etapa aumentou significativamente desde 2005. Isso alterou a composição dos que realizam o Saeb do Ensino Médio e pode explicar, ao menos em parte, o baixo crescimento do Ideb nessa etapa.

Um aspecto interessante a ser analisado é que, no decorrer do tempo, o Ideb vai se emancipando da política de metas e ganhando destaque por suas características intrínsecas. Ele passou a ser considerado, se não o principal, um dos principais indicadores da Educação Básica do país.

Dada a importância assumida pelo Ideb no sistema de indicadores da Educação Básica, as críticas, preocupações e propostas de aprimoramento que o indicador tem suscitado ao longo do tempo não deveriam surpreender. Uma fonte de críticas decorre da interpretação de que ele seria um índice da qualidade das unidades educacionais avaliadas. Como qualidade é um termo polissêmico, não há indicador sintético capaz de agradar a todos⁴.

PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DO IDEB

Há uma diversidade de propostas de aprimoramento do Ideb e seria impossível tratar de todas aqui. Assim, considerarei apenas três tipos, tendo como base a significância e a recorrência com que elas aparecem no debate atual, as quais se referem: (i) à questão da interpretação pedagógica da escala do Saeb e sua incorporação no Ideb; (ii) à consideração da evasão escolar no indicador; e (iii) à consideração da desigualdade no indicador.

A. A INTERPRETAÇÃO PEDAGÓGICA DA ESCALA DO SAEB E SUA INCORPORAÇÃO NO IDEB

Uma crítica recorrentemente feita ao Saeb e, como consequência, ao Ideb, é que a escala de proficiência, baseada na Teoria da Resposta ao Item (TRI), não tem uma interpretação pedagógica direta e, assim, é de difícil comunicação com as escolas. Tem sido defendido que a escala do Saeb seja quebrada em segmentos com interpretação pedagógica e que estes sejam considerados no Ideb.

Como apresentado, o Saeb, para efeitos do Ideb, foi reescalado para variar entre zero e 10. Tal reescalamento, no entan-

4. Para uma crítica do Ideb baseada na interpretação de que ele seria um indicador da “qualidade” da Educação ver, por exemplo, Almeida, Dalben e Freitas (2013) e Chirinéa e Brandão (2015).

to, preserva as características da escala original. Na construção da escala baseada na TRI, cabe aos formuladores escolherem, arbitrariamente, os valores da média e do desvio-padrão da distribuição de proficiência da população considerada na equalização. No caso do Saeb, foram escolhidos estudantes da etapa final do Ensino Fundamental, no ano de 1997. Definiu-se que a média seria 250; e o desvio-padrão, 50⁵. O reescalamento consistiu em substituir 250 por 5 (média) e 50 por 1,667 (desvio-padrão), de modo que o zero encontra-se a três desvio-padrão abaixo da média e o 10 encontra-se a três desvio-padrão acima da média do Saeb de 1997. Valores abaixo de zero são considerados zero, assim como valores acima de 10 são considerados 10⁶. A fixação, para o ano de 1997, de 5 para a média e 1,667 para desvio-padrão, foi feita para as três etapas da Educação Básica consideradas. Isso não preserva a verticalidade da escala, mas não afeta nenhuma propriedade da escala dentro de cada uma das etapas.

Uma possibilidade seria fixar o 5 da escala do Saeb de modo que ele possua algum significado pedagógico. Por exemplo, seguindo Soares (2009) e Soares e Xavier (2013), podemos subdividir a escala do Saeb em quatro segmentos (abaixo do básico, básico, adequado e avançado). Assim, podemos fixar o 5 no ponto que separa os segmentos básico e adequado. Além do 5, podemos fixar o 10 com base em algum critério pedagógico e, encontrada a distância entre 5 e 10 (em termos de desvio-padrão), definir o zero. Para isso, no entanto, o Inep precisa ter uma divisão e interpretação oficial da escala do Saeb, o que ainda não existe.

Alguns analistas têm proposto que o Ideb deveria, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (Idesp) (Soares, 2009), utilizar a escala segmentada para pontuar todos os estudantes do mesmo intervalo de notas com o mesmo valor. Essa,

5. Como o Saeb possui uma escala vertical (uma mesma escala que progride entre as diferentes etapas da Educação Básica), a média e o desvio-padrão para as demais etapas da Educação Básica são determinadas endogenamente.

6. Fixar os valores abaixo de três DP da média como zero e os valores três DP acima como 10 altera a propriedade da escala original. No entanto, como notas três DP abaixo (ou acima) da média são raras, tal mudança é pouco significativa.

no entanto, não me parece uma boa ideia. Primeiro, ela considera que pessoas com desempenhos muito diferentes possuam a mesma pontuação: imagine dois indivíduos no segmento básico, porém um próximo do segmento abaixo do básico e outro próximo do segmento adequado. Nessa proposta, ambos receberiam a mesma nota apesar de terem desempenhos um tanto diferentes. Da mesma maneira, é possível que pessoas com desempenho muito parecido sejam pontuadas de maneira diferente (é o caso, por exemplo, de dois estudantes com desempenho próximo da fronteira entre os segmentos básico e adequado, mas um acima e outro abaixo). Segundo, qualquer ganho de interpretação obtido com a segmentação e interpretação da escala é perdido quando os estudantes de cada segmento recebem a mesma pontuação, e a média da pontuação de todos é extraída. As equações (2) e (3) apresentam a medida de aprendizado (matemática ou língua portuguesa) considerada no Ideb e no Idesp, tomando a divisão da escala proposta por Soares (2009)⁷.

(2)

$$I_{DEB} = (\omega_1 * \bar{I}_1 + \omega_2 * \bar{I}_2 + \omega_3 * \bar{I}_3 + \omega_4 * \bar{I}_4)$$

(3)

$$I_{DESP} = (\omega_1 * 0 + \omega_2 * 3,33 + \omega_3 * 6,67 + \omega_4 * 10)$$

Em (2) e (3), consideramos que a escala do Saeb foi reescalonda para variar entre zero e 10, e ω_i é a proporção de estudantes na situação de aprendizagem i . Note que as duas equações são muito parecidas, a diferença é que o Ideb considera a pontuação média da situação de aprendizagem, e o Idesp usa valores fixos (0; 3,33; 6,67; e 10). Na situação de aprendizagem 1 (abaixo do básico) con-

7. O segmento 1 é o abaixo do básico, o 2 é o básico etc. A equação (3) é uma forma de reescrever o indicador de desempenho de Soares (2009): $Indicador = (1 - Defasagem/3) * 10$

sidera o menor valor da escala (zero), e na situação de aprendizagem 4 (avançado) considera o maior valor da escala (10). Isso leva a que o Idesp tenda a ser menor que o Ideb quando a maioria dos estudantes se concentra nas situações mais baixas e vice-versa.

B. A INCORPORAÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR NO IDEB

Outra crítica recorrente ao Ideb é que ele não considera a evasão escolar. Por vezes tal crítica aparece em uma forma mais específica, a de que o índice não considera aqueles que se encontram fora da escola sem ter concluído a Educação Básica. Um princípio adotado na criação do Ideb é que sua fórmula deveria ser a mesma, independentemente do nível de agregação (escola, rede de ensino, município, estado ou país). Como crianças/adolescentes fora da escola não pertencem a nenhuma escola, tal princípio impede a utilização direta de crianças e adolescentes fora da escola no indicador. Evidentemente, nada impede que esse princípio seja desconsiderado e a fórmula do Ideb mude com o nível de agregação. Porém, como ter uma fórmula única traz ganhos em termos de simplicidade, é preciso ponderar as vantagens e desvantagens dessa mudança de princípio. Além disso, pode não ser tão simples definir, entre aqueles que estão fora da escola sem ter completado a Educação Básica, os que devem ser considerados no indicador e como eles comporiam a fórmula. Por exemplo, dirigentes de rede de ensino podem querer diminuir a idade limite, enquanto defensores da Educação de Jovens e Adultos (EJA) podem querer expandi-la.

Uma possibilidade seria considerar a probabilidade de evasão (hoje desconsiderada) no indicador, conforme (4) e onde E_j é a probabilidade de um estudante que ingressa em determinado ciclo na unidade educacional j evada a escola antes de concluí-la⁸. A probabilidade de evasão poderia ser obtida pelo painel do Censo Escolar mantido pelo Inep. Entretanto, técnicos do órgão resistem a essa ideia, pois acreditam que isso daria margem à “judicialização”. Um estudante observado no Censo no ano t seria considerado evadi-

8. Em (4) está implícito que o Ideb atribuído aos evadidos é zero.

do se ele não é observado em $t+1$ (ou $t+1$ e $t+2$), mas a não observação poderia se dar por outros motivos (morte, não localização de transferidos, erro de preenchimento etc.), e os técnicos temem que as redes solicitem a comprovação de que os alunos tidos como evadidos tenham, de fato, deixado a escola.

(4)

$$Ideb_j = \frac{N_j (1 - E_j)}{T_j}$$

C. A INCORPORAÇÃO DA DESIGUALDADE NO IDEB

A incorporação da desigualdade tem sido, provavelmente, a principal demanda surgida nas discussões ocorridas nos últimos anos sobre a revisão do Ideb. Como vimos acima, a crítica usual de que o índice não considera a questão da desigualdade não é totalmente correta. Se todas as metas fossem cumpridas, a desigualdade entre unidades educacionais seria consideravelmente reduzida. No entanto, é totalmente compreensível a posição daqueles que gostariam de ver a questão da desigualdade sendo tratada de forma mais explícita. A questão é como fazer isso, pois existem diversas formas de lidar com a questão. Grande parte da discussão se detém na medida de aprendizado do Ideb e desconsidera a desigualdade no fluxo entre diferentes grupos sociais⁹. É esse o procedimento aqui adotado.

Uma primeira questão é se devemos considerar a desigualdade total ou a desigualdade entre grupos sociais, delimitados por nível socioeconômico, raça/cor etc. Outra é se a desigualdade deve ser considerada em todos os níveis ou só em níveis mais agregados. Em especial, devemos considerar a desigualdade dentro das escolas? Essas são questões polêmicas em que não há consenso.

9. Soares, Alves e Fonseca (2021) é um dos raros trabalhos que consideram a desigualdade nas trajetórias escolares.

Podemos pensar em, pelo menos, duas formas de considerar a desigualdade no Ideb. A primeira seria considerar pesos diferentes dos indivíduos na média de proficiência – equação (2) –, em que indivíduos menos favorecidos receberiam um peso maior. A segunda seria incluir um indicador de desigualdade direto na fórmula do Ideb, conforme (5), em que D é o indicador de desigualdade (quanto maior, menos desigual) e γ é um coeficiente de aversão à desigualdade (quanto maior, maior a aversão)¹⁰.

Uma alternativa que considero mais simples e direta seria não incorporar a desigualdade no Ideb e, em vez disso, tratá-la explicitamente a partir do indicador. Nesse caso, o índice poderia ser calculado para grupos sociais específicos (por exemplo, gênero, raça/cor e nível socioeconômico). Esses “Idebs” poderiam ser divulgados apenas para os níveis mais agregados (país, estados, grandes municípios e redes de ensino). Além disso, poderiam ser fixadas metas de redução de desigualdade (por exemplo, metas de redução do hiato entre o desempenho médio de brancos e negros ou entre pobres e não pobres).

(5)

$$Ideb_j = \frac{N_j D_j^\gamma}{T_j}, \quad 0 \leq D \leq 1 \text{ e } \gamma > 0$$

Uma vez que várias demandas de mudanças são legítimas, a esta altura seria preciso que se transformassem em propostas concretas de alteração do indicador. Um aspecto sobre as propostas recentes é que elas se concentram em alterações no indicador em si e pouco falam sobre a fixação das novas metas. Acredito que a fixação de metas foi de extrema importância para a popularidade do Ideb e, por essa razão, maiores esforços deveriam ser despendidos na fixação das novas metas.

10. Então, se utilizarmos o índice de Gini (G) para medir a desigualdade, teríamos que $D = (1 - G)$. D pode ser também a razão entre o desempenho médio de não brancos e brancos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013.
- BOTELHO, F. B. *et al.* Sistemas de *accountability* nas escolas públicas brasileiras: identificando a eficácia das diferentes experiências. In: FERNANDES, R.; SOUZA A. P. F.; BOTELHO, F.; SCORZAFAVE, L. G. (org.). *Políticas públicas educacionais e desempenho escolar dos alunos da rede pública de ensino*. Ribeirão Preto: FUNPEC-Editora, 2014. p. 59-80.
- 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: Inep, 2007a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/metodologias/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: Inep, 2007b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf.
- CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O Ideb como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484. abr./jun. 2015.
- FERNANDES, R. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 96, p. 99-111. maio/ago. 2016.
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F.; PESSÔA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (org.). *Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009. p. 213-238.
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Avaliação educacional em larga escala e *accountability*: uma breve análise da experiência bra-

- sileira. *Revista Pesquisa e Debate em Educação*, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 1103-1137, jan./jun. 2020.
- FIRPO, S.; PIERI, R.; SOUZA, A. P. Electoral impacts of uncovering public school quality: evidence from Brazilian municipalities. *Revista Economia*, Brasília, v. 18, n. 1, p. 1-17. jan./abr. 2017.
- SOARES, J. F. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP: bases metodológicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41. jan./jun. 2009.
- SOARES, J. F.; ALVES M. T. G.; FONSECA, J. A. trajetórias educacionais como evidência da qualidade da Educação Básica brasileira. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 38, s. n., p. 1-21, 2021.
- SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013.

O Ideb precisa mudar para manter sua relevância

JOSÉ FRANCISCO SOARES

Qualquer discussão sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) deve começar reconhecendo e valorizando a profunda influência que ele exerceu sobre o debate educacional no Brasil. No entanto, após quase duas décadas de existência, é natural, e até esperado, que um indicador com tal impacto tenha sido alvo de críticas e de contínuo escrutínio por diversos atores da área, gerando reflexões úteis para sua eventual reformulação. Apresentar uma síntese dessas reflexões e seus possíveis usos é o objetivo deste texto.

No debate atual sobre o Ideb, pode-se identificar quatro polos de reflexões e propostas. Três reconhecem a centralidade do aprendizado como expressão do direito à Educação, diferenciando-se pelo foco; o quarto prioriza o dever do Estado.

As reflexões do primeiro polo, que pode ser referido como “Promoção do aprendizado”, enfatizam as contribuições do Ideb para a promoção dos aprendizados que caracterizam o direito à Educação, mas propõem mudanças para torná-lo mais efetivo pedagogicamente. Ressaltam que o Ideb influenciou currículos e práticas pedagógicas, embora muitas vezes reduzindo-as para alinhar-se ao formato do teste do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Em particular, apontam que este tem excesso de foco em habilidades de baixa complexidade e facilmente mensuráveis, em detrimento de competências como pensamento crítico, criatividade e resolução de problemas preconizadas na Base

Nacional Comum Curricular (BNCC). Diante disso, há, neste polo, proposições que sugerem reformular matrizes e itens do Saeb, incorporando questões mais complexas e interdisciplinares.

O segundo polo, denominado “Melhor uso dos dados disponíveis”, enfatiza a importância do Ideb como ferramenta para monitorar metas educacionais, destacando especialmente sua utilidade para a gestão e o planejamento de políticas públicas. Nesse grupo, circulam propostas de aperfeiçoamento da metodologia de cálculo, porém sem alteração nas expectativas de aprendizagem. Entre as sugestões, destaca-se a inclusão, no cálculo do indicador, dos alunos ausentes no dia da aplicação do Saeb. A justificativa é que taxas elevadas de não participação podem estar relacionadas a estratégias de exclusão de estudantes com menor desempenho acadêmico, o que inflaria artificialmente os resultados. Outra proposta é revisar a forma de padronização das proficiências, uma vez que a metodologia atual favorece matemática em relação à língua portuguesa, atribuindo maior peso a uma área quando ambas deveriam ter igual relevância. Propostas de mudança na metodologia de equalização das escalas também estão presentes neste polo. Em particular, critica-se a “equalização vertical” atualmente utilizada no Saeb, que tende a comprimir as variações de desempenho no 9º ano do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Como alternativa, sugere-se a adoção de escalas independentes para cada etapa, à semelhança do modelo adotado pelo *National Assessment of Educational Progress* (avaliação nacional do progresso educacional ou Naep, na sigla em inglês) dos Estados Unidos, que serviu de inspiração metodológica para o Saeb. Além disso, critica-se os usos gerenciais do Ideb que desconsideram o contexto social dos alunos, atribuindo apenas à escola resultados fortemente condicionados por fatores externos. Por fim, há propostas baseadas em pesquisas mais recentes que defendem o uso de indicador de trajetória escolar, calculado a partir dos dados longitudinais do Censo Escolar como uma medida alternativa da qualidade da Educação em um ente federado. Esse tipo de medida permite considerar atraso escolar, evasão e conclusões fora da idade adequada, ao mesmo tempo que leva em conta todos os estudantes de uma mesma coorte.

O terceiro polo do debate concentra-se na necessária e urgente incorporação das desigualdades no monitoramento educacional. As reflexões desse polo criticam o uso de médias no Ideb, o que, embora útil para análises agregadas, mascara as desigualdades profundas que emergem quando os resultados são desagregados por nível socioeconômico (NSE), raça/cor, gênero ou território. Defensores dessa perspectiva argumentam que é impossível afirmar que há Educação de qualidade quando grandes grupos de estudantes sistematicamente apresentam desempenho inferior em função de condições sociais, econômicas e culturais. Assim, propõem a inclusão, no monitoramento oficial, de indicadores de equidade capazes de medir a diferença nos resultados entre grupos sociais. Por isso, os defensores de propostas desse polo costumam usar o bordão “Qualidade para poucos não é qualidade”.

O quarto polo concentra-se principalmente no dever do Estado na garantia do direito à Educação. Seus defensores argumentam que, em muitos momentos, o Ideb contribuiu para deslocar o foco do debate sobre as responsabilidades estatais, concentrando a atenção quase exclusivamente nos resultados das escolas. Para esse grupo, a ênfase excessiva em um único indicador de desempenho pode obscurecer questões estruturais que determinam, em grande medida, a capacidade das escolas de promover a aprendizagem. Assim, questiona-se a centralidade do Ideb como medida isolada da qualidade educacional, defendendo-se que essa qualidade deve abranger também condições adequadas de oferta, como infraestrutura física, disponibilidade e qualidade de recursos pedagógicos, formação e valorização do corpo docente, gestão escolar eficiente e adequação do perfil dos alunos às etapas de ensino. Essas propostas encontram respaldo no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que adota uma visão mais ampla e sistêmica de qualidade, reconhecendo que a aprendizagem dos estudantes depende de um conjunto integrado de insumos, processos e condições institucionais que devem ser assegurados pelo poder público.

Na prática, cada ator envolvido no debate educacional é influenciado, em diferentes graus, por propostas oriundas de todos esses quatro polos. Não há consenso sobre a necessidade de

incorporar todas essas críticas, tampouco que sua inclusão resultaria, necessariamente, em uma melhoria do monitoramento do direito à Educação. No entanto, há dados disponíveis para o cálculo de alguns indicadores complementares ao atual Ideb que poderiam ser úteis para um monitoramento da qualidade dos resultados educacionais.

O primeiro indicador é simplesmente a proporção de estudantes que, embora registrados no Censo Escolar, não fazem o teste do Saeb. Valores expressivos desta porcentagem podem indicar que os estudantes ausentes têm alguma característica menos favorável a um bom desempenho.

O segundo é usar, para monitorar a qualidade do desempenho, níveis de desempenho, não média de proficiências. No Brasil tem-se utilizado quatro níveis referenciados pelas etiquetas “abaixo do básico”, “básico”, “adequado” e “avançado”. O uso de níveis cria as bases para aproximar a medida somativa de um uso formativo dos resultados. Além disso, cria a possibilidade de incluir os ausentes no indicador de maneira simples e efetiva. Para isso basta criar uma quinta categoria contendo os estudantes ausentes da escola no dia do teste. O indicador de qualidade que considere os níveis e as ausências pode ser construído atribuindo-se os escores 0, 3, 6, 8, 10 aos diferentes níveis e calculando-se a sua média ponderada, tomando-se como peso a proporção empírica de cada categoria é o indicador proposto.

Uma medida de equidade requer, necessariamente, a comparação de um indicador de resultado entre diferentes grupos sociais ou entre estes e uma situação de referência. Uma possibilidade é adotar os grupos definidos por Fonseca *et al.* (2025), que identificaram 40 grupos sociais resultantes da interação entre três variáveis: sexo (duas categorias), nível socioeconômico (NSE, 4 categorias) e raça/cor (cinco categorias). A análise desses autores evidencia profundas desigualdades nos resultados educacionais brasileiros entre os grupos considerados. Em muitos contextos, alguns desses grupos têm muito poucos estudantes, o que dificulta a produção de sínteses estatísticas estáveis. Para contornar essa limitação, a construção do indicador de equidade começa com a ordenação dos 40 grupos sociais segundo o indicador de qualida-

de. Em seguida, esses 40 grupos são agregados em apenas cinco de tamanho igual, respeitando-se a ordenação estabelecida entre eles. Cada um dos cinco novos grupos conterà uma quantidade variável dos grupos sociais originais, mas com o mesmo número de estudantes. O primeiro grupo conterà os estudantes mais excluídos, ainda que sua composição seja diferente em cada território. No outro extremo, o quinto grupo conterà os estudantes pertencentes a grupos sociais mais privilegiados, novamente refletindo as especificidades do território considerado.

As trajetórias escolares que podem ser calculadas por meio do painel longitudinal do Censo podem ser classificadas em quatro tipos: regular, atraso, permanência sem conclusão e trajetória interrompida. O percentual de estudantes com trajetória regular é particularmente útil para o monitoramento da Educação em municípios/estados, mas não em escolas.

Constatada a viabilidade técnica de calcular indicadores capazes de captar dimensões não contempladas pelo atual Ideb, surge uma questão central: o monitoramento da qualidade educacional deve basear-se em uma cesta de indicadores ou em um indicador sintético, resultante da agregação dessas medidas?

A proposta de cesta de indicadores incluiria um indicador de qualidade baseado em níveis de desempenho, um indicador de equidade e o próprio Ideb, que continuaria sendo calculado por muitos anos. Quando a unidade de análise for o ente federado, a cesta conteria a trajetória regular, que é a única forma de incorporar ao monitoramento os alunos que estão fora da escola, justamente aqueles que mais necessitam de um sistema educacional efetivo.

O uso de uma cesta de indicadores, já recomendado por analistas brasileiros e respaldado por experiências internacionais, só será eficaz se todos os indicadores forem divulgados simultaneamente, acompanhados de relatórios de análise que apresentariam as múltiplas realidades que os diferentes indicadores permitem revelar.

Embora a criação de um novo indicador único não deva ser descartada, como demonstra a experiência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com seu forte poder de comunicação,

seu desenvolvimento enfrenta desafios metodológicos ainda não superados. Entre eles destaca-se a necessidade de colocar as medidas de qualidade e equidade na mesma escala e de definir taxas de troca que permitam ponderar adequadamente os diferentes componentes.

O Ideb consolidou-se como a principal ferramenta de monitoramento da Educação Básica no Brasil, obtendo reconhecimento por sua clareza, regularidade e coerência técnica. Contudo, limitações como a exclusão de alunos ausentes, imperfeições metodológicas, invisibilidade das desigualdades e ausência de métricas sobre permanência escolar comprometem sua adequação aos desafios contemporâneos.

É necessário construir um consenso em torno de uma nova metodologia que preserve as virtudes do Ideb, mas que também incorpore, de forma integrada, diferentes dimensões do direito à Educação: acesso, permanência, aprendizagem e equidade. Essa mudança requer um debate político e técnico consistente, participação ativa da sociedade e atenção à viabilidade administrativa nos entes federados. Como demonstrado, esse avanço é plenamente possível e permitirá que a avaliação educacional brasileira seja não apenas rigorosa, mas também justa e inclusiva.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. T. G.; RODRIGUES, C. G.; SENKEVICS, A. S. Nível socioeconômico das escolas brasileiras. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 9, 2023.
- ANDREWS, C. W.; DE VRIES, M. S. Pobreza e municipalização da Educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009). *Cadernos de Pesquisa*, v. 42, n. 147, p. 826-847, 2012.
- BOF, A. M.; RODRIGUES, C. G.; DE OLIVEIRA, A. S. Melhoria da qualidade da Educação Básica e superação das desigualdades educacionais. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 8, 2023.
- 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, 2007. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf.
- CAMPBELL, D. T. Assessing the impact of planned social change. In: LYONS, G. (ed.). *Social research and public policies: The Dartmouth/OECD Conference*. Hanover, NH: Public Affairs Center, Dartmouth College, 1976. p. 1-15.
- CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. da F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 23, p. 461-484, 2015.
- DUARTE, N. de S. O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 94, n. 237, p. 343-363, 2013.
- ED100. *The Dashboard: measuring California school performance*. ED100, maio 2025. Disponível em: <https://ed100.org/lessons/performance>.
- ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C.; SOARES, J. F. Desigualdades educacionais no Brasil contemporâneo: definição, medida e resultados. *Dados*, v. 68, n. 1, p. e20220109, 2024.

- FERNANDES, R. *Nota técnica: índice de desenvolvimento da Educação Básica*, IDEB. Brasília, DF: Inep, 2008. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5∓q=Nota+T%C3%A9cnica+%C3%8Dndice+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+%E2%80%93+Ide&btnG=.
- FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)*. Brasília, DF: MEC; Inep, 2007.
- FERNANDES, R. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. *Em Aberto*, v. 29, n. 96, p. 99-111, 2016.
- FONSECA, I. C. et al. Monitoramento das trajetórias educacionais nos municípios. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 35, e10579, 2024. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-68312024000100020&lng=pt&nrm=iso.
- FOSTER, N.; PIACENTINI, M. (eds.). *Innovating Assessments to Measure and Support Complex Skills*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e5f3e341-en>.
- MOL, S. M. *Prova Brasil: uma análise da complexidade cognitiva de itens de Matemática por meio da Taxonomia SOLO*. 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2019.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. National assessment reform: core considerations for Brazil. *OECD Education Policy Perspectives*, n. 34, 2021. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/333a6e20-en>.
- PELLEGRINO, J. W. Assessment as a positive influence on 21st century teaching and learning: a systems approach to progress. *Psicología Educativa*, v. 20, n. 2, p. 65-77, 2014.
- PETRUS, J. S. R. *Desigualdades e lacunas de aprendizagem na educação básica brasileira: efeitos da suspensão das aulas presenciais durante a pandemia de COVID-19*. [Texto para o Exame de Qualificação de Doutorado] Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, dez. 2024.

- REZENDE, L. M. de; JANNUZZI, P. de M. Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores. *Revista do Serviço Público – RSP*, v. 59, n. 2, p. 121-150, abr. 2008.
- SOARES, D. J. M.; SOARES, T. E. A.; SANTOS, W. dos. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): revisão sistemática da literatura. *Meta: Avaliação*, v. 12, n. 37, 2020.
- SOARES, J. F. Índice de desenvolvimento da Educação de São Paulo – Idesp. *São Paulo em Perspectiva*, v. 23, n. 1, p. 29-41, 2009.
- SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; XAVIER, F. P. Effects of Brazilian schools on student learning. In: *Educational assessment in Latin America*. Londres: Routledge, 2019. p. 75-97.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health inequality monitor*. 2025. Disponível em: <https://www.who.int/data/health-equity>.

Ideb: de política geracional a modelo em esgotamento

ERNESTO MARTINS FARIA

Minha história na Educação está estreitamente ligada à criação e à evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Eu comecei a estudar a Educação pública brasileira em 2007, quando o Ideb foi lançado. No final daquele ano, me candidatei a uma vaga de estágio no antigo Instituto Futuro Brasil (IFB), que depois se transformou no Centro de Políticas Públicas do Insper, iniciando uma trajetória profissional de análise de indicadores educacionais.

Nesse meu estágio, uma das coisas que mais me marcaram foi, ao final de um seminário educacional, poder estar em um almoço com o presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) à época, Reynaldo Fernandes, criador do Ideb. Era incrível, em meu primeiro ano de trabalho, ter contato com um profissional que causava tanto impacto. Nesse ano, também comecei a estudar a relação de práticas e resultados educacionais com o professor Naercio Menezes Filho, especialmente a partir dos microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Quanto mais fui estudando, mais fui percebendo diferentes impactos do Ideb. Era impressionante, especialmente, o espaço que o indicador conquistava na imprensa brasileira. Nas divulgações de 2010 e de 2012, referentes ao Ideb 2009 e 2011, respectivamente, todos esperavam para ver os *rankings* que indicariam quais escolas e redes tinham obtido os melhores resultados. Na mesma medida em que mobilizavam o debate público, essas reportagens também gera-

vam críticas em razão de limitações do indicador. O Ideb não é uma medida de efeito-escola, por exemplo, e, assim como outros índices educacionais, está fortemente associado a fatores socioeconômicos. Algumas publicações sem profundidade tendiam a retratar o óbvio: maiores “Idebs” para escolas e redes de ensino “ricas” e piores “Idebs” para escolas e redes de ensino vulneráveis. O incômodo com esse cenário fez o jornalista Antonio Gois me procurar, em 2012, para fazermos uma seleção de redes de ensino com bons resultados no Ideb, mas que atendiam a alunos de baixo nível socioeconômico. Com base nesse levantamento, ele, junto a uma equipe de jornalistas, escreveu uma série de reportagens sobre essas escolas.

A série *Aula de excelência na pobreza*¹ foi um sucesso: estampou a capa do jornal *O Globo* e venceu os dois principais prêmios jornalísticos do ano na categoria Educação, o Esso e o Imprensa Embratel. O êxito, a meu ver, teve duas razões principais: a qualidade do trabalho jornalístico e o anseio de muitas pessoas por um olhar mais profundo para a equidade na análise de indicadores educacionais.

O sucesso daquela cobertura também mobilizou a Fundação Lemann, instituição na qual eu trabalhava, a se debruçar mais sobre o tema. Decidimos fazer um estudo mais completo, mapeando as estratégias e ações das redes de ensino e escolas que atendiam a alunos de baixo nível socioeconômico e apresentavam bons resultados educacionais. Dessa maneira, em 2012, em parceria com o Itaú BBA, foi lançado o primeiro estudo da série Excelência com Equidade, com foco nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2015 e 2018², seriam lançados outros estudos, priorizando os anos finais e o Ensino Médio.

Esse movimento de utilizar dados das avaliações em larga escala para analisar a situação educacional e identificar boas práticas foi

1. Reportagens disponíveis em: <https://memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/premios-jornalisticos/aula-de-excelecircncia-na-pobreza-12750385>. O acesso, no entanto, é limitado a assinantes do jornal *O Globo*.

2. O estudo Excelência com Equidade nos anos finais foi lançado por Fundação Lemann, Itaú BBA e Instituto Credit Suisse Hedging Griffo. Já o Excelência com Equidade no Ensino Médio foi produzido pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) em parceria com a Fundação Lemann, o Itaú BBA e o Instituto Unibanco. Todos os estudos da série estão disponíveis em: <https://portaliede.org.br/excelencia-com-equidade/>.

seguido por outras instituições do terceiro setor, órgãos de controle e veículos de imprensa. Os exames geravam muitas informações relevantes e também permitiam identificar grandes inconsistências: uma delas referia-se às metas do Ideb, o que me fez escrever o texto “Metas que não conversam com a realidade”³, em 2013.

Da forma como foram construídas, as metas exigiam avanços de todas as redes de ensino na direção de um índice 9,9, a ser obtido teoricamente em 2096. Em minha análise, explico que esse horizonte gerou marcos demasiadamente ambiciosos para redes e escolas que tinham índices muito bons em 2005. Por essa razão, todas as redes que obtiveram um Ideb de pelo menos 6,5, em 2005, nos anos iniciais, não cumpriram as próprias metas, em 2011.

Outro problema que menciono foi a influência muito grande do ano-base (2005) nas projeções posteriores. São Sebastião do Alto (RJ), por exemplo, apresentou um Ideb de 7,3, em 2005, e seu índice caiu para 4,8, em 2011. Independentemente disso, a meta da rede para 2013 foi 7,9.

É relevante destacar ainda a pouca exigência às redes que, naquele período, possuíam altas taxas de reprovação escolar. Uma vez que o Ideb considera em sua fórmula aprendizagem e fluxo escolar, diversas redes com resultados ruins de aprendizagem conseguiram elevar significativamente seu Ideb apenas aumentando a aprovação dos estudantes. Isso indicava que as metas eram pouco sensíveis a algumas realidades existentes no país.

Debatei o tema com alguns especialistas em Educação, mas, entre a maioria, havia uma preocupação – a meu ver excessiva – sobre realizar críticas públicas ao Ideb. Segundo eles, isso poderia fazer com que alguns grupos quisessem “jogar o bebê com a água do banho”, isto é, defendessem o fim do Ideb em razão de algumas limitações. Entre nós, algo era consensual: embora tivesse fragilidades, reconhecíamos que a criação do Ideb representou um grande avanço no monitoramento da Educação brasileira, e não podíamos retroceder.

3. O texto foi inicialmente publicado no *blog* Estudando Educação, de propriedade do autor, e hoje fora do ar. Posteriormente, foi republicado no *site* do Iede. Disponível em: <https://portaliede.org.br/contribuicao/metas-que-nao-conversam-com-a-realidade>.

O Ideb deu visibilidade a habilidades que não eram aprendidas e, muitas vezes, sequer ensinadas nas escolas. Análise que fizemos no Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), instituto que fundei, mostra que o número de unidades com Ideb acima de 7 nos anos iniciais subiu de 6, em 2005, para 2.138, em 2015. Esse salto ocorreu, em boa parte, por haver mais intencionalidade dentro das escolas para ensinar as habilidades aferidas no Saeb. Diria que, até 2013, embora pudesse haver ressalvas, o saldo de mudanças trazidas pelo indicador era muito mais positivo do que negativo.

No entanto, conforme o Ideb se consolidava como política pública, e as redes e escolas de bom desempenho ganhavam cada vez mais notoriedade, começou a haver um aperfeiçoamento das estratégias com foco exclusivo em elevar o índice – fossem elas pedagogicamente apropriadas ou não.

O Ideb ajudou no reconhecimento de bons educadores e alçou professores, coordenadores pedagógicos e diretores escolares a cargos mais altos. Contudo, para o bem e para o mal, o índice transpôs a fronteira da Educação, chegando à seara política: secretários de redes de destaque migraram para municípios maiores e que lhes dariam maior projeção; outros foram convidados a disputar eleições. Uma vez que a rede estivesse entre os melhores “Idebs” do Brasil, era muito ruim que sua nota recuasse – o efeito político disso era grande. Por essa razão, de certa maneira, pode-se dizer que algumas redes ficaram reféns do próprio sucesso.

A quantidade de avaliações de preparação (simulados) cresceu exponencialmente e começaram a surgir estratégias inaceitáveis, como buscar evitar que alunos de baixo desempenho fizessem a prova. Um Ideb alto passou a ser uma necessidade, em um cenário em que as suas fragilidades não foram sanadas.

A própria arquitetura do indicador passou a exercer uma pressão equivocada nos gestores públicos, algo observável, especialmente, a partir de 2017: redes de ensino com um Ideb alto buscando a aproximação do índice 10, o que, na prática, exige que os alunos praticamente gabaritem o Saeb. Assim, erros naturais em uma avaliação, que visa diferenciar alunos em diversos níveis de aprendizagem, passaram a ser vistos como problemas a serem re-

solvidos, uma vez que o indicador estimula um índice de acerto incompatível com o que é obtido nas principais avaliações educacionais internacionais. Um bom trabalho de uma rede de ensino ou escola não necessariamente deveria fazer os alunos acertarem todas as questões da avaliação, ainda mais quando, para isso, é necessário um estreitamento curricular com foco no Saeb, que apresenta importantes limitações.

Esse cenário de esgotamento do Ideb nos últimos anos decorre também da estagnação do Saeb, que desde 1997 não passou por uma grande revisão. As redes de ensino buscaram se aperfeiçoar nas estratégias para maximizar o Ideb, mas o sistema de avaliação não se aprimorou para garantir a medição de aprendizagens mais significativas e alinhadas às necessidades do mundo contemporâneo.

Quando analisamos o PIRLS (Estudo Internacional de Progresso em Leitura, na sigla em inglês), aplicado a estudantes do 4º ano do Ensino Fundamental, por exemplo, vemos que sua estrutura conceitual não visa apenas verificar se o estudante lê. O objetivo é estimar o quanto ele consegue construir inferências, navegar em diferentes níveis de complexidade textual e sustentar uma leitura analítica. Enquanto no Saeb os alunos precisam ler fragmentos de texto, nesse exame os estudantes leem textos de até mil palavras. Mesmo sendo direcionado ao 4º ano, a demanda cognitiva presente nele é maior do que a exigida na avaliação de língua portuguesa do Saeb no 5º ano.

Essa evidência precisa estar presente nas discussões: não é suficiente o aluno ir bem no Saeb. Ele precisa ir bem no Saeb desenvolvendo aprendizagens relevantes para sua vida. Senão, ficamos condenados a celebrar metas internas que, quando comparadas a réguas globais, não significam muito.

Da mesma forma, as análises do TIMSS (Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências, na sigla em inglês) e do Pisa (sigla em inglês de Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) apontam para uma exigência cognitiva que poderia servir como norte para o Saeb. O TIMSS mostra se o aluno domina álgebra, grandezas e estruturas de raciocínio matemático – não apenas operações básicas ou itens de baixa complexidade. O Pisa revela se ele possui a capacidade de formular problemas, sus-

tentar raciocínio e aplicar conhecimento a contextos desconhecidos. O Brasil não tem feito um movimento de absorver os avanços ocorridos em exames internacionais, o que é essencial para que bons resultados nas avaliações nacionais sinalizem algo compatível com uma aprendizagem significativa em um mundo global.

Ao mesmo tempo, uma das conquistas mais visíveis do Ideb – e que precisa ser preservada – foi o avanço na aprovação escolar. O índice apoiou no enfrentamento do problema apontado por Sérgio Costa Ribeiro nos anos 1990, denominado por ele de “pedagogia da repetência”, denunciando como a reprovação era usada no Brasil como instrumento disciplinar e como narrativa moralizante de esforço, mas sem efeito pedagógico. Isso precisa continuar e avançar. Se o Ideb for abandonado sem uma lógica clara de substituição, ou se perdermos o eixo de responsabilização sobre o fluxo escolar, há um risco concreto de retomada da reprovação como instrumento de “cobrança” e “disciplina”.

No entanto, ainda que pareça óbvio, é importante enfatizar: o avanço na aprovação só tem valor quando os registros são adequados e fidedignos com a realidade do município ou estado. Reitero isso porque um dos piores efeitos colaterais da busca incansável por “Idebs” altos é a tentação de “aprovar” alunos que já não frequentam mais a escola, o que ajudaria no componente de rendimento do indicador. Aprovar um aluno que não frequenta mais a escola não é inclusão, é invisibilizar o abandono escolar. Esse é um problema gravíssimo que tem que ser encarado como fraude estatística e não resultado educacional.

No balanço geral, o Ideb foi muito importante. Mas, justamente por sua relevância para a Educação brasileira, deveria ter passado por ciclos de aprimoramento, algo que todo indicador robusto e “vivo” necessita. Criado em 2007, permaneceu praticamente inalterado por mais de uma década. Era natural – e desejável – que, entre 2013 e 2015, tivéssemos usado o conhecimento acumulado até então para ajustá-lo, ou seja, testar cenários, rever metas e repacotar o que, exatamente, devemos considerar como melhoria. Isso não aconteceu. Seguimos, muitas vezes, medindo mais do que interpretando e avaliando sem atualizar o instrumento a partir da realidade que ele mesmo começou a transformar.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb: documentos de referência, versão 1.0*. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/saeb_documentos_de_referencia-versao_1.0.pdf.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Inep, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.
- FARIA, E. M. Os alunos reprovados no Brasil: uma análise das proficiências e das taxas de abandono por meio das avaliações Prova Brasil e Pisa. *Estudando Educação*, São Paulo, n. 1, 2011.
- FARIA, E. M.; GUIMARÃES, R. R. de M. Excelência com equidade: fatores escolares para o sucesso educacional em circunstâncias desfavoráveis. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 192-215, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/3115>.
- FUNDAÇÃO LEMANN; ITAÚ BBA; INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (Iede). *Excelência com Equidade nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental*. São Paulo: Iede, 2019. Disponível em: <https://portaliede.org.br/estudo/excelencia-com-equidade-nos-anos-iniciais-do-ensino-fundamental-2/>.
- FUNDAÇÃO LEMANN; ITAÚ BBA; INSTITUTE CREDIT SUISSE; IEDE. *Excelência com Equidade nos Anos Finais do Ensino Fundamental*. São Paulo: Iede, 2019. Disponível em: <https://portaliede.org.br/estudo/excelencia-com-equidade-nos-anos-finais-do-ensino-fundamental/>.
- FUNDAÇÃO LEMANN; INSTITUTO UNIBANCO; ITAÚ BBA; IEDE. *Excelência com Equidade no Ensino Médio*. São Paulo: Iede, 2018. Disponível em: <https://portaliede.org.br/estudo/excelencia-com-equidade-para-o-ensino-medio/>.

- MULLIS, I. V. S. *et al.* *PIRLS 2021 International Results in Reading*. Boston: Boston College, 2023. Disponível em: <https://www.iea.nl/publications/study-reports/international-reports-iea-studies/pirls-2021-international-results>.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *PISA 2022 Results (Volume IV) – Factsheets: Brazil*. [s.l.]: OECD, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-iv-factsheets_34d60137-en/brazil_1c815ef9-en.html?utm_source=chatgpt.com.
- RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, ago. 1991. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/8604>.
- SOARES, B. A.; FARIA, E. M. 21 escolas tiram nota 10 em indicador do MEC: por que isso acende um alerta?. *O Estado de S. Paulo*, 9 set. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/educacao/ideb-educacao-qualidade-mec/>.
- VON DAVIER, M. *et al.* *TIMSS 2023 International Results in Mathematics and Science*. Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.6017/lse.tpisc.timss.rs6460>.

PARTE 3

O impacto do Ideb nas redes de baixíssimo desempenho e as limitações do indicador

Reflexões

Relevante, mas insuficiente: as limitações e fragilidades do Ideb

LECTICIA MAGGI*
VANESSA FAJARDO

Criado em 2007 para funcionar como um sistema de metas para a Educação brasileira, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) possui uma composição sintética, como mostrado no capítulo “O cenário educacional à época da criação do Ideb” (p. 23). Estruturado em uma escala de 0 a 10, é resultado da combinação de dois indicadores: a média de aprendizagem dos estudantes em língua portuguesa e matemática obtida pela prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) dividida por dois e multiplicada pela taxa de aprovação obtida pelo Censo Escolar.

O indicador resultou em parâmetros acessíveis que eram inexistentes no Brasil, contribuiu para a construção e consolidação de uma cultura de monitoramento e funcionou como um farol sobre a qualidade da Educação, servindo de alerta para redes de ensino e escolas que tinham resultados muito ruins de aprendizagem e, por vezes, nem sequer sabiam que estavam nessa situação.

Sua fórmula simples e de fácil compreensão colaborou para que a Educação ganhasse espaço em discussões em diferentes

* Com contribuições de Camila Pamplona.

esferas da sociedade. No entanto, ela apresenta fragilidades e limitações técnicas que precisam ser revistas. Esses aspectos serão explorados ao longo deste capítulo.

Desde sua criação, o Ideb se transformou no principal indicador da qualidade do ensino no país, mas, a despeito de sua importância, ele também é alvo de críticas. Muitos dos problemas que serão abordados a seguir devem-se, entre outros fatores, à ausência de interpretações pedagógicas atreladas às métricas e fórmulas no momento de sua concepção. Também foi um complicador o fato de não ter ocorrido nenhum ajuste ou atualização na fórmula do índice ao longo de sua trajetória, o que acabou por evidenciar suas limitações perante os avanços que são necessários à Educação brasileira.

O Ideb utiliza a escala de proficiência definida com base nos resultados do Saeb de 1997. Assim, desde sua criação até o último ano em que havia metas definidas, 2021, seus resultados bienais comparavam o desempenho dos estudantes atuais com aqueles que realizaram as provas em 1997.

Essa lógica, por si só, é complexa, uma vez que o cenário educacional de 1997 era completamente diferente do atual. Naquela época, por exemplo, a taxa de atendimento escolar da população entre 15 e 17 anos era de 68%. Hoje, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgada em 2023, 91,9% do público dessa faixa etária frequenta a escola. À medida que a escola se tornou mais inclusiva, o perfil da população estudantil também mudou.

CHEGAR A UMA MESMA PONTUAÇÃO EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA EXIGE ESFORÇOS DIFERENTES

O Saeb possui uma escala única de proficiência que, por meio da utilização da Teoria de Resposta ao Item (TRI), permite a comparação entre as três séries avaliadas – 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Para a construção dessa escala, em 1997, foi necessário adotar um marco inicial. Optou-se, então, por definir 250 como a pontuação média dos estudantes do 9º

ano (na ocasião, 8ª série)¹, tanto em língua portuguesa como em matemática. Os marcos do 5º ano (então, chamado de 4ª série) do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio foram definidos comparando os resultados dos estudantes dessas etapas com aqueles do 9º ano, indicando o quão abaixo ou acima estavam. A Tabela 1 indica as proficiências médias em 1997 e o desvio-padrão para cada disciplina e série avaliada.

TABELA 1 – PROFICIÊNCIAS MÉDIAS E DESVIO-PADRÃO NO SAEB 1997

SÉRIE	MATEMÁTICA		LÍNGUA PORTUGUESA	
	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
4ª do EF	190.8	44	186.5	46
8ª do EF	250.0	50	250.0	50
3ª do EM	288.7	59	283.9	56

Fonte: Saeb 1997 – Inep/MEC

Embora a média de 250 pontos tenha sido fixada tanto para língua portuguesa quanto para matemática, acredita-se que, já em 1997, o desempenho dos estudantes nas duas disciplinas não era equivalente – sendo muito provável que as defasagens de aprendizagem em matemática fossem maiores. Atualmente, os dados mais recentes do Saeb (2023) confirmam essa diferença: entre os alunos do 9º ano da rede pública, 36% apresentam aprendizado adequado em língua portuguesa, enquanto apenas 16% alcançam esse nível em matemática. Cabe destacar que até a conclusão deste volume, em novembro de 2025, como o Ministério da Educação/ Inep ainda não definiu oficialmente o patamar de desempenho considerado adequado, esses índices são calculados com base nos critérios definidos por um comitê de especialistas reunidos pelo movimento Todos pela Educação.

1. A Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), fixando em nove anos a duração do Ensino Fundamental, iniciando-se aos 6 anos de idade.

A disparidade histórica entre as disciplinas não foi uma evidência levada em consideração na fórmula do indicador. Dessa maneira, os 250 pontos de marco inicial na escala para o 9º ano representam um conhecimento mais elementar em matemática do que em língua portuguesa. Assim, uma nota padronizada 5 em matemática, por exemplo, corresponde a um percentual menor de alunos com aprendizado adequado em comparação com a mesma pontuação em língua portuguesa. Explicando de outra forma, alcançar um mesmo percentual de alunos com aprendizado adequado em ambas as disciplinas – digamos, 60% – gerará uma nota padronizada mais alta em matemática, uma vez que, no cenário de partida da escala (em 1997), essa área apresentava uma situação menos favorável.

Como matemática estava pior, há mais margem de evolução. Essa defasagem beneficia a disciplina na nota padronizada de aprendizagem no longo prazo e, do ponto de vista estatístico, o Ideb favorece pontuações mais altas em matemática do que em língua portuguesa.

AS TRÊS PRINCIPAIS FRAGILIDADES NA ELABORAÇÃO DAS METAS QUE FAVORECERAM REDES DE IDEB MAIS BAIXO

As metas definidas em 2007 se utilizaram dos resultados do Brasil e do Pisa (sigla em inglês de Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), tomando como referência um suposto indicativo de qualidade comparável ao desempenho de países desenvolvidos. Cada estado, rede de ensino e escola teve estabelecida sua meta individual, calculada de maneira que, se fossem cumpridas, o Brasil como um todo atingiria, em 2021, médias 6 nos anos iniciais do Ensino Fundamental e 5,5 nos anos finais e no Ensino Médio.

Desde sua criação, o indicador assumiu o princípio de que todos os estudantes deveriam avançar na aprendizagem – algo positivo. No entanto, mesmo as redes que já partiam de um bom patamar inicial teriam de evoluir para contribuir com o indicador nacional de 2021. A lógica era de que, em 2090, todas as redes

de ensino chegassem a 9,9 pontos no Ideb. Por esse pressuposto, evidencia-se a primeira limitação do modelo: a projeção final ser 9,9. As outras duas distorções principais das metas estão relacionadas ao fato de o índice não diferenciar aprovação de aprendizagem e de ter definido suas metas considerando apenas uma edição do Saeb, a de 2005. A seguir, cada um desses tópicos é explicado em detalhes.

A. A PROJEÇÃO FINAL SER 9,9

Evidentemente, é esperado que todas as redes de ensino promovam avanços na aprendizagem de seus estudantes. Contudo, estabelecer 9,9 como meta final no Ideb, além de pouco factível, nem sequer é desejável do ponto de vista pedagógico, uma vez que implicaria na grande maioria dos alunos atingir pontuação próxima da nota máxima no Saeb, acertando itens que não são esperados para sua série. Tal exigência pode incentivar práticas pouco eficazes e pouco equitativas, voltadas a “treinar” os melhores estudantes para que consigam notas ainda mais altas na avaliação.

É necessário realizar a análise individualizada das redes, mas, em muitos casos, aquelas com Ideb pouco acima de 8 talvez já tenham quase todos os seus estudantes com aprendizado adequado e não deveriam ser cobradas para obter um Ideb ainda mais elevado.

B. EXISTIR UMA META ÚNICA PARA APROVAÇÃO E APRENDIZAGEM

A existência de uma meta única, englobando aprendizagem e aprovação, possibilitou que, logo no início da política, algumas redes com Ideb muito baixo (até 4, por exemplo), alcançassem suas metas, enquanto outras, com índices em patamares significativamente mais elevados (6 ou 7), não.

Isso ocorreu porque redes com altos índices de reprovação adotaram estratégias não necessariamente adequadas do ponto de vista pedagógico para maximizar suas taxas de aprovação. Dessa maneira, puderam crescer rápido no Ideb, sem necessariamente terem melhorado a aprendizagem de seus estudantes.

Já redes que partiram de um Ideb mais alto e registravam bons índices de aprovação – não podendo valer-se da estratégia de melhorar o fluxo escolar – tiveram mais dificuldade para atingir as

próprias metas. Nesse caso, vale a pena repetir o óbvio: o nível de esforço necessário para melhorar a aprovação é diferente daquele destinado a avançar na aprendizagem.

De toda maneira, também é importante reconhecer a contribuição do Ideb para o enfrentamento da cultura histórica de reprovação no Brasil. Em 2013, por exemplo, 17,6% das crianças dos anos iniciais da rede pública estavam em distorção idade-série, isto é, apresentavam dois ou mais anos de atraso escolar. Nos anos finais, o percentual era de 30,7%. Em 2024, essas taxas eram mais favoráveis, ainda que longe do ideal: 7,8% nos anos iniciais e 17,9% nos anos finais.

Embora atinja mais os alunos de famílias pobres, que estão mais vulneráveis a evadirem do sistema escolar, o fenômeno aparece em todos os extratos sociais da Educação brasileira, mesmo nas escolas de elite, como frisou o pesquisador Sérgio Costa Ribeiro (1936-1995) em seu artigo “A pedagogia da repetência”.

Parece que a prática da repetência está contida na pedagogia do sistema como um todo. É como se fizesse parte integral da pedagogia, aceita por todos os agentes do processo de forma natural. A persistência desta prática e da proporção desta taxa nos induz a pensar numa verdadeira metodologia pedagógica que subsiste no sistema, apesar de todos os esforços no sentido de universalizar a Educação Básica no Brasil.

Ao incorporar a aprovação nas metas, o Ideb estimulou a adoção de uma nova dinâmica nas escolas, favorecendo o avanço contínuo dos estudantes.

É importante destacar que as mudanças no fluxo escolar impactavam o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), iniciativa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa recursos financeiros para melhorar a infraestrutura escolar. Se uma rede apresentava altos índices de reprovação ou evasão, isso afetava o número total de estudantes considerados no cálculo do repasse, podendo reduzir os valores transferidos pelo programa.

C. METAS SEREM BASEADAS EM UMA ÚNICA EDIÇÃO DO SAEB

As metas foram projetadas considerando apenas a edição de 2005 do Saeb. Isso fez com que essa avaliação tivesse um peso muito grande, a despeito de suas possíveis limitações. Pode-se, por exemplo, ter sido uma edição com altos índices de faltosos no dia do exame. Entende-se que para uma maior acurácia das metas seria prudente considerar mais de uma edição do Saeb.

O professor Reynaldo Fernandes, que foi presidente do Inep entre 2005 e 2009 e é o criador do Ideb, comenta a política de metas sustentada pelo indicador:

O Ideb servia para ser um sistema de metas que chegassem nas escolas. Precisávamos de um índice para amarrar as metas. Ele foi criado para isso, e acho que respondeu bem. Depois tomou outras formas, mas se ele não fosse atrelado ao sistema de metas, não teria a força que tem. Fizemos o Ideb em cima de uma única avaliação, não tínhamos histórico. À escola que estava muito mal, dei metas fáceis, à que estava boa, joguei um pouco mais de esforço. Hoje, com as informações que temos, com o histórico, teria feito muita coisa diferente.

JORNADA MAIS DURA PARA O ENSINO MÉDIO

Dentro das etapas de ensino também há outras disparidades na fórmula do Ideb que fazem com que seja mais fácil chegar a um indicador mais alto no 5º ano do que no Ensino Médio. A explicação sustenta-se não somente nos desafios pedagógicos e estruturais da última etapa da Educação Básica, que tem conteúdos mais complexos e alto índice de abandono escolar, mas também em uma resposta estatística.

Como já explicado neste capítulo, na seção sobre distorções que favorecem a matemática, durante a elaboração da escala de proficiência do Saeb, em 1997, definiu-se 250 pontos como a média do 9º ano. O desvio-padrão, tanto para língua portuguesa como para matemática, foi fixado em 50.

Antes de avançar na explicação, é preciso ter clareza de um conceito-chave para o entendimento do capítulo: o que é des-

vio-padrão. Tecnicamente, desvio-padrão é a raiz quadrada da variância, que é a média dos quadrados das diferenças entre cada valor e a média geral. Em outras palavras, é uma medida que mostra o quanto os valores de um conjunto de dados variam em relação à média.

Transpondo para o campo da Educação, quanto maior a variação nas notas dos estudantes de determinada etapa, maior será o desvio-padrão. O inverso também é verdadeiro: quanto menor a dispersão das pontuações, menor será o desvio-padrão. No 5º ano, o desvio-padrão nos resultados de matemática em 1997 foi de 44 pontos; no Ensino Médio, 59. Em língua portuguesa, 46 e 56, respectivamente. Para atingir uma nota 10 em cada uma das etapas, os estudantes precisam estar 3 desvios-padrão acima da média, como indicam as tabelas 2 e 3.

TABELA 2 – PROFICIÊNCIAS MÉDIAS, DESVIOS-PADRÃO E NOTA NECESSÁRIA PARA OBTER 10 EM MATEMÁTICA NO SAEB, PARA CADA ETAPA AVALIADA

MATEMÁTICA				
SÉRIE	MÉDIA	DESVIO- PADRÃO	PONTUAÇÃO NECESSÁRIA PARA OBTER NOTA PADRONIZADA 10	CÁLCULO QUE MOSTRA A NOTA NECESSÁRIA PARA A NOTA PADRONIZADA 10
5º ano do EF	190,8	44	323	Média (190,8) + 3 desvios-padrão (132 pontos, obtidos por 3×44) = 323
9º ano do EF	250,0	50	400	Média (250) + 3 desvios-padrão (150 pontos, obtidos por 3×50) = 400
3º ano do EM	288,7	59	465,7	Média (288,7) + 3 desvios-padrão (177 pontos, obtidos por 3×59) = 465,7

Fonte: elaboração própria com base em dados do Inep/MEC.

TABELA 3 – PROFICIÊNCIAS MÉDIAS, DESVIOS-PADRÃO E NOTA NECESSÁRIA PARA OBTER 10 EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB, PARA CADA ETAPA AVALIADA

LÍNGUA PORTUGUESA				
SÉRIE	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	PONTUAÇÃO NECESSÁRIA PARA OBTER NOTA PADRONIZADA 10	CÁLCULO QUE MOSTRA A NOTA NECESSÁRIA PARA A NOTA PADRONIZADA 10
5º ano do EF	186,5	46	324,5	Média (186,5) + 3 desvios-padrão (138 pontos, obtidos por 3 x 46)
9º ano do EF	250,0	50	400	Média (250) + 3 desvios-padrão (150 pontos, obtidos por 3 x 50)
3º ano do EM	283,9	56	451,9	Média (283,9) + 3 desvios-padrão (168 pontos, obtidos por 3 x 56)

Fonte: elaboração própria com base em dados do Inep/MEC.

Na prática, as tabelas mostram que é mais difícil chegar a uma nota 10 no Ensino Médio do que nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Por exemplo, no 5º ano, em matemática, o caminho até o 10 é de 132 pontos, enquanto no 3º ano do Ensino Médio, na mesma disciplina, é de 177. Em língua portuguesa, 138 *versus* 168.

O desafio para o Ensino Médio é mais complexo porque, em 1997, havia uma maior variação dos resultados entre os alunos dessa etapa do que os das demais. A realidade é que, por questões estatísticas e como a base de comparação é sempre 1997, se uma escola tiver três turmas – uma de 5º, uma de 9º e uma do 3º ano do Ensino Médio – e todas subirem 50 pontos na nota do Saeb, essa mesma pontuação terá impacto diferente na nota padronizada de cada etapa, sendo maior nos anos iniciais.

A BUSCA PELO 10, MUITAS VEZES, ENVOLVE TREINAR OS BONS JOGADORES PARA QUE FIQUEM AINDA MELHORES

O Ideb 10 é uma meta que deveria ser inexequível porque, para conquistá-la, uma rede de ensino precisa que a maioria de seus estudantes praticamente gabarite o Saeb, acertando questões que não são destinadas a sua etapa escolar.

Para um 10 no 5º ano, é necessário que os estudantes alcancem 323 pontos em matemática e 324 pontos em língua portuguesa. No Ensino Médio, 465,7 e 451,9, respectivamente. No 9º ano, são necessários 400 pontos em ambas as disciplinas. Esses valores, além de serem extremamente altos, são estimados com base em poucos itens na avaliação.

A lógica do Ideb tende a mascarar desigualdades, pois torna possível uma rede obter um índice muito alto mesmo tendo em seu corpo discente alunos com resultados insatisfatórios. Da mesma maneira, também é possível garantir todos os estudantes em um patamar adequado sem, necessariamente, ter um Ideb extremamente elevado.

Simulações realizadas pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), com dados do Saeb, mostram que mesmo que uma rede garanta mais de 90% dos alunos com aprendizado adequado, não necessariamente terá um índice próximo de 10.

A explicação pode parecer complexa, mas não é: esse cenário ocorre pela diferença entre a média necessária para um aluno ser considerado no patamar adequado e a pontuação que vai ajudar a rede de ensino a conquistar um 10. Conforme definição amplamente utilizada no país – estabelecida pelo Todos pela Educação –, para um aluno ter aprendizado adequado em língua portuguesa, no 5º ano, precisa atingir pelo menos 225 pontos. No entanto, para a nota 10, reitera-se: são exigidos 324 pontos.

Evidentemente, é bastante provável que escolas com Ideb acima de 8 estejam garantindo aos estudantes aprendizagens e habilidades importantes para sua idade e série, que talvez outras da mesma região não consigam. O que não se pode afirmar, contudo, é que uma rede de ensino ou escola específica seja a melhor do Brasil apenas por alcançar o topo do Ideb.

Aqui, vale uma observação importante: por mais que numericamente o esforço para subir de uma nota 275 para 325, e de 150 para 200, por exemplo, seja de 50 pontos, não é correto dizer que a quantidade de habilidades desenvolvidas é a mesma em ambos os casos. O aluno com nota 275 no Saeb já está no patamar de aprendizagem adequada e precisa adquirir menos habilidades para avançar. É como treinar um bom jogador para que se torne excelente. No jogo do Ideb, levar o aluno que tira 275 até os 320 pontos é mais fácil e tem mais impacto na nota do que fazer com que um estudante com desempenho muito baixo alcance a média. A fórmula, portanto, acaba valorizando mais quem eleva os bons alunos à excelência do que quem trabalha para tirar os mais frágeis da defasagem, o que contraria a lógica da equidade e o compromisso de não deixar ninguém para trás.

Por isso, o Ideb abre margem para estratégias que favorecem os estudantes com histórico escolar mais sólido, mirando no gabarito (ou quase) das provas do Saeb. Vale lembrar que uma boa avaliação, do ponto de vista da metodologia da TRI, é aquela que não permite essa possibilidade e que consegue mensurar os diferentes níveis de proficiência dos estudantes.

Se em uma turma de 30 alunos, 10 gabaritam, há uma probabilidade alta de que a prova tenha sido ineficaz porque, sob a ótica pedagógica, é improvável que 10 pessoas dentro desta amostra dominem exatamente o mesmo conteúdo em língua portuguesa ou matemática. Há indícios de que esses 10 estudantes sabem mais do que o exame cobra e a prova não traz questões mais difíceis capazes de mensurar esse conhecimento.

É o que ocorre com o Saeb quando os alunos de uma cidade gabaritam as provas. Os acertos na totalidade não representam conhecimento avançado em língua portuguesa ou matemática de um grupo todo, de maneira homogênea. Eles indicam que faltaram itens mais difíceis para diferenciar os melhores alunos daqueles com nível de desempenho mais baixo.

Quando se aproveita da fragilidade da avaliação e os estudantes são submetidos de modo excessivo a treinos ou outras manobras, os resultados são artificiais, atendem a uma métrica irrelevante do ponto de vista pedagógico e não refletem a reali-

dade da aprendizagem daquela escola. Romualdo Portela, professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), diz:

O Ideb nos traz um aprendizado dos efeitos colaterais perversos que a gente deve evitar. Aquelas redes que jogam tudo para melhorar o Ideb educam para o teste, afunilam o currículo; só ensinam, por exemplo, matemática, dão uma prova atrás da outra. Acho que elas são daninhas, isso é corrupção da Educação.

SAEB × AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS

Os contrastes ficam mais explícitos quando os resultados do Saeb e do Ideb são comparados a avaliações internacionais como o TIMSS, o PIRLS (respectivamente Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências e Estudo Internacional de Progresso em Leitura, nas siglas em inglês) e o próprio Pisa. Sobral, cidade do Ceará que se destaca por seu desempenho no Saeb, como mostrado nos capítulos anteriores, não teve o mesmo destaque no Pisa para Escolas², em 2017. O município ficou acima da média nacional em língua portuguesa e matemática, mas abaixo em ciências. Em todas as disciplinas, segue distante do patamar dos países desenvolvidos. No TIMSS, aplicado a alunos do 4º e 8º anos do Ensino Fundamental, o Ceará apresentou médias de proficiência em matemática no 4º ano inferiores às de outros estados das regiões Sul e Sudeste.

Se, por um lado, há dúvidas se um Ideb alto representa, necessariamente, a excelência da Educação brasileira, por outro, pode-se afirmar categoricamente que as redes que possuem resultados baixíssimos enfrentam problemas.

2. O Pisa para Escolas é uma avaliação nos moldes do Pisa, seguindo o mesmo modelo conceitual e rigor técnico, mas adaptada para ser aplicada em escolas ou redes locais. Por adotar a mesma escala de proficiência do Pisa, permite entender como os estudantes estão em relação a alunos de outros países.

“OSCAR DA EDUCAÇÃO”

A corrida pelo Ideb 10, como explicado, pode incentivar a adoção de práticas inadequadas que não colaboram com o desenvolvimento pedagógico dos alunos. No entanto, em 2024, o próprio Ministério da Educação fez isso, premiando, em um evento nacional cheio de pompa – que ficou conhecido como o “Oscar da Educação” – quem atingiu esse patamar.

No dia 4 de setembro de 2024, o governo federal reuniu em Brasília as 21 escolas que tiveram Ideb 10 na edição de 2023. Todas as homenageadas eram do Nordeste, sendo 15 do Ceará; cinco de Alagoas e uma de Pernambuco. O evento contou com a presença de representantes dessas unidades, além do ministro da Educação, Camilo Santana, e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião, Lula disse que o desafio era replicar as boas práticas adotadas por estas escolas em todo o Brasil: “Agora nós temos a tarefa de pegar o que acontece de fato dentro de uma escola como a de vocês, que motiva vocês a virem nota 10, e [...] garantir que aconteça em todas as escolas do Brasil”.

A importância de um reconhecimento é indiscutível. Redes e escolas com bons desempenhos no Ideb possuem iniciativas que merecem ser conhecidas e divulgadas para inspirar outros educadores. Entretanto, promover um evento nacional para premiar escolas com nota 10, entendendo as fragilidades e distorções no Ideb, torna-se uma condecoração, no mínimo, equivocada.

O cenário educacional de uma cidade cearense, localizada a 300 quilômetros de Fortaleza, é um caso que ajuda a ilustrar as distorções que podem ocorrer dentro da nota 10. A ideia, é importante enfatizar, não é criticar ou apontar erros na conduta e nas escolhas da gestão municipal, mesmo porque as redes estão reagindo a uma política de incentivo traçada em âmbito federal, mas mostrar como a fórmula do Ideb permite desvios.

Em 2023, essa rede de ensino registrou Ideb 10 nos anos iniciais, tornando-se a primeira do Brasil a conseguir esse feito. Para chegar a tal resultado, a cidade garantiu taxa de aprovação de 100% e médias padronizadas acima de 10 pontos tanto em língua portuguesa (10,22) quanto em matemática (10,91). Isso indica que muitos estudantes acertaram todas as questões do Saeb, inclusive aquelas não esperadas para o 5º ano.

Apesar da alta performance na avaliação, o resultado não significa que todos os alunos apresentavam o nível de aprendizado considerado adequado. No 5º ano, 90% alcançaram esse patamar em língua portuguesa e 86% em matemática. São índices muito positivos e bastante superiores à média nacional para a etapa (55% e 44%, respectivamente), mas não representam universalidade. Uma nota 10, nesse contexto, só foi possível porque parte dos estudantes teve desempenho excepcional, contribuindo com valores acima de 10 para a média final – o que evidencia outra limitação da fórmula do Ideb, que permite que estudantes contribuam com pontuações superiores a 10.

Com população de pouco mais de 10 mil habitantes, segundo o IBGE, essa cidade tem apenas 18 escolas, sendo quatro urbanas. Uma das unidades funciona em tempo integral e atende somente os alunos do 9º ano. Embora esse seja justamente um dos públicos-alvo do Saeb, a justificativa da rede para criar um espaço exclusivo é que esses alunos precisam de mais apoio pedagógico e preparação para estarem aptos a ingressar nas escolas técnicas de Ensino Médio da região, que selecionam os candidatos por meio de vestibulinhos.

Sobre o Ideb 10, que a cidade ostenta e que a projeta no cenário nacional, a secretária de Educação afirma:

O Ideb 10 do município para mim é importante porque não se trata de uma ou outra escola nota 10, é a rede inteira, o que reflete o nosso esforço de alcançar a todos, de estender as ações a todos, sem deixar nenhuma escola descoberta. [...] É um reconhecimento nacional que traz satisfação e sensação de que estamos no caminho certo, que valeu todo nosso esforço. [...] Não significa que temos Educação de primeiro mundo, temos muito que melhorar, tem muito trabalho. O Ideb tem suas particularidades de cálculo, para nós não significa que pronto, chegamos lá. Não, ainda precisamos caminhar muito.

EXCLUSÃO E AUMENTO DO ABANDONO

A notoriedade do Ideb fez com que as redes de ensino passassem a buscar resultados. Contudo, há relatos de práticas questionáveis, ou mesmo completamente equivocadas, a fim de melhorar o indicador. Entre as mais conhecidas – e problemáticas – estão incentivar estudantes de baixo desempenho a faltarem no dia de aplicação do Saeb, excluindo-os da avaliação. Isso é possível porque não há penalidades para os faltosos. É preciso que a rede atinja pelo menos 80% de participação ou não tem seu resultado no Ideb divulgado e não pode, por exemplo, receber recursos do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR)³. Garantindo esse percentual mínimo, não há outros prejuízos.

Outra fragilidade da fórmula é considerar as taxas de aprovação apenas no ano de realização do Saeb (anos ímpares), o que permite que redes pouco comprometidas com a equidade e a qualidade educacional reprovem os alunos de desempenho insatisfatório nos anos pares, para que não façam a avaliação no ano seguinte. Também há registros de manobras mais óbvias para manipular os índices de aprovação, como contar os alunos faltosos – que, muito provavelmente, já abandonaram a escola – como aprovados. Tais estudantes precisariam de estratégias específicas das redes, como busca ativa, para serem reconduzidos e mantidos nas escolas; no entanto, podem acabar se tornando invisíveis dentro da rede.

Romualdo Portela, professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), faz a seguinte análise:

O consenso entre os especialistas é de que o Ideb deveria considerar todas as crianças e adolescentes de seu território, visto que da forma como foi estruturado permite um cenário bem problemático, que é uma rede de ensino onde os alunos têm alto nível de proficiência em língua portuguesa e matemática, mas também um alto índice de evasão escolar. Isso significa que poucos alunos sabem muito, o que não representa a Educação que queremos e defendemos.

3. Componente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) que complementa os recursos distribuídos pelo governo federal.

José Francisco Soares, professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e ex-presidente do Inep, também analisa a fórmula do indicador:

O Ideb tem uma importância muito grande, mas ele não foi criado dentro da ideia de garantia de direitos. Ele usa a taxa de reprovação, mas não olha a trajetória do estudante. Eu acho muito pouco. O fluxo escolar precisa ser valorizado para captar a criança que tem trajetória irregular, que não está tendo o seu direito reconhecido.

OS RANKINGS MIDIÁTICOS

Publicizar dados com base em *rankings* que listam os melhores e piores classificados sempre foi uma prática comum entre os veículos de imprensa. Por isso, o Ideb não passou despercebido desde sua primeira divulgação, em 2007.

A partir da divulgação dos dados pelo Inep, jornalistas de todo o Brasil utilizavam filtros para chegar a recortes que produzissem *rankings* de acordo com seu público e interesse, sem contextualizá-los. Chegavam, assim, às “piores e melhores” escolas de regiões e microrregiões, o que reforçou alguns estereótipos. Nessas listas, era comum que os piores desempenhos fossem atribuídos às escolas rurais, indígenas, quilombolas ou mesmo àquelas localizadas em áreas de alta vulnerabilidade, que estavam em contextos tão distintos e possuíam tantas especificidades que seria impossível compará-las a outras unidades. As comparações, frequentemente injustas e distorcidas, acabaram criando estigmas e reforçando preconceitos.

A diretora de uma escola do município de São Paulo chorou na época ao ler a reportagem de um jornal que fazia a repercussão do “pior Ideb da cidade”. Além de toda a problemática ligada às questões pedagógicas, como as altas taxas de abandono e a distorção idade-série em sua unidade, ela lidava com vandalismo – pichações por todo o prédio – e roubo de torneiras e fios de cobre. “Não aguento mais ser sempre considerada a pior”, dizia a diretora. Hoje, quase vinte anos depois, há repórteres que fazem autocrítica em relação aos textos que escreveram naquela época.

É fato que, nos anos 2000, lidar com dados educacionais era novidade para os jornalistas. Com base em críticas e mediante o amadurecimento ao longo da história do Ideb e de outros indicadores educacionais, o debate foi se aprofundando e qualificando. A Jeduca – Associação de Jornalistas de Educação –, criada em 2016, teve papel fundamental na mudança de abordagem. A entidade produz materiais e guias, promove congressos anuais, oferece consultoria e ajuda na localização de fontes para apoiar os repórteres na cobertura da área de Educação em todo o Brasil. Em 2025, conta com mais de 1.900 associados, entre estudantes, repórteres e assessores de imprensa, e é presidida por Renata Cafardo, repórter especial do jornal *O Estado de S. Paulo*.

Antônio Gois, colunista de Educação de *O Globo*, um dos fundadores e primeiro presidente da Jeduca, comenta sobre a cobertura do Ideb na imprensa:

A gente avançou bastante, não vejo mais tantas reportagens com ranqueamentos tão acríticos quanto esses que a gente fazia, indo até a escola rica e falando que ela é maravilhosa, e em outra dizendo que é ruim, sem considerar o nível socioeconômico.

A INFLUÊNCIA DA VULNERABILIDADE

Considerar o nível socioeconômico dos alunos ao analisar os resultados de avaliações de larga escala é imprescindível. Há evidências desse impacto na aprendizagem desde o Relatório Coleman, estudo sociológico realizado em 1966 por encomenda do Congresso dos Estados Unidos para analisar a igualdade de oportunidades educacionais. Um dos resultados, medidos em teste, já apontava que o fator mais significativo para o desempenho dos estudantes é a situação socioeconômica de sua família.

No Brasil, um dos primeiros pesquisadores a abordar essa relação foi Creso Franco, da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro. No artigo “Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em dezembro de 2002, ele sugeria, com base nos resultados do Saeb de 1999, que cerca de 80% da variação de

desempenho médio entre as escolas devia-se a diferenças no perfil socioeconômico de seus alunos.

Além de Franco, outro propagador da importância de as condições socioeconômicas dos estudantes serem consideradas nos resultados de aprendizagem é o professor José Francisco Soares. Quando presidiu o Inep entre 2014 e 2016, ele liderou a criação do Indicador de Nível Socioeconômico (NSE) para entender como as desigualdades sociais afetam a aprendizagem das crianças. Segundo o artigo “O efeito da escola básica brasileira: as evidências do Pisa e do Saeb”, assinado por Soares e Juliana Frizzoni Candian (2007):

Embora em níveis distintos, em todas as sociedades o desempenho cognitivo dos alunos do sistema educacional está associado ao seu nível socioeconômico. Isto é particularmente verdade na sociedade brasileira, com seus altos graus de desigualdade social.

A NECESSIDADE DE UM NOVO IDEB

A importância do Ideb como instrumento de gestão e mobilização é inegável. Também por isso, é preciso que o indicador acompanhe a evolução dos desafios educacionais do país para que forneça um bom norte aos gestores educacionais. Pilar Lacerda, ex-secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) e atual secretária nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), faz a seguinte análise:

É necessário parar para refletir que o Ideb é importante para guiar, iluminar, mudar políticas públicas, seja do município, do estado ou da União, mas ele efetivamente não avalia o funcionamento do diurno de uma escola. [...] Muitos diziam: “Eu não sabia que tinha resultados tão ruins, que estava tão frágil”. O Ideb trouxe isso para a gente. Mas, quando olho hoje, sou um pouco crítica porque ele não muda o dia a dia do professor, mas também não foi feito para isso.

Se antes era urgente estabelecer uma régua mínima, hoje é necessário sofisticá-la para que reflita a complexidade e os desafios atuais da Educação brasileira. O que se mede influencia diretamente o que se prioriza: ao restringir os dados à proficiência em língua portuguesa e matemática e ao fluxo escolar, corre-se o risco de promover uma Educação que responde bem aos testes, mas deixa de fora aspectos importantes da formação dos estudantes.

Devido às limitações apresentadas, o Ideb não é suficiente para auxiliar gestores na tomada de melhores decisões. Do lado da gestão das redes, é importante interpretar o índice à luz de contextos específicos e usá-lo como ponto de partida, e não de chegada, sem perder de vista que um índice é sempre um recorte.

REFERÊNCIAS

- INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (IEDE). *Propostas e reflexões para o novo Ideb: Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional*. São Paulo: IEDE, ago. 2022. 31 p. Disponível em: https://portaliede.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Propostas_Reflexoes_Novo_Ideb_Agosto2022-2.pdf.
- MENEZES FILHO, N. A pedagogia da repetência. *Valor Econômico*, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-pedagogia-da-repetencia.ghtml>.
- RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/JyfpSdxSCrxKHxV6H3whNNz/>.
- SOARES, B. A.; FARIA, E. M. 21 escolas tiram nota 10 em indicador do MEC: por que isso acende um alerta?. *O Estado de S. Paulo*, 9 set. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/educacao/ideb-educacao-qualidade-mec/>.
- SOARES, J. F.; CANDIAN, J. F. O efeito da escola básica brasileira: as evidências do PISA e do SAEB. *Revista Contemporânea de Educação*, v. 2, n. 4, jul./dez. 2007. DOI: 10.20500/rce.v2i4.1522. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1522>.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *A Educação no Brasil: uma perspectiva internacional*. São Paulo: Todos Pela Educação, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf.

Ideb para redes de ensino vulneráveis: estigma ou orientação para avanços?

VANESSA FAJARDO*

Este capítulo conta a história de três redes de ensino das regiões Norte e Nordeste do Brasil, que compartilham trajetórias semelhantes: há anos enfrentam baixos resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no Ensino Fundamental. Em todas, os índices são conhecidos e lamentados, com mais ou menos intensidade, a depender do papel desempenhado e da responsabilidade do ator dentro de cada comunidade educacional. Os nomes dos municípios e dos entrevistados não serão revelados para evitar estigma e estereótipo, como já ocorreu no passado.

O desejo de aumentar o desempenho no indicador aparece no relato de gestores e professores e, segundo eles, esse também foi um discurso presente nas falas dos prefeitos eleitos para o mandato iniciado em 2025. Os resultados muito baixos no Ideb refletem problemas estruturais e evidenciam, entre outros aspectos, a escassez ou mesmo inexistência de políticas de formação e de valorização docente, com quadros de professores que não recebem sequer o piso salarial estipulado por lei; a ausência de significado e propósito da escola para parte dos estudantes; e a vulnerabilidade das comunidades, que ainda não conseguem enxergar a Educação como propulsora da construção de novos futuros para as crianças.

* Com contribuição de Leticia Maggi no texto final.

Apesar de tudo isso, a implementação de uma cultura de avaliação e monitoramento, ainda que não totalmente sistêmica, foi um dos legados do Ideb nessas localidades. Em uma das cidades, houve investimento para a criação de um sistema estruturado que mensura o conhecimento dos alunos mediante uma prova, com matriz do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e que aponta, para cada aluno, as habilidades desenvolvidas e as que ainda estão frágeis e precisam ser trabalhadas pelo professor.

Os docentes sabem que o desempenho no Saeb é decisivo no cálculo do Ideb, e a primeira batalha deles é a de garantir presença do maior número possível de estudantes no dia de aplicação da prova. Pelos relatos, é possível afirmar que há um esforço genuíno para que todos realizem os testes, com ações desde a busca ativa regular durante o ano letivo até a distribuição de brindes e oferta de café da manhã no dia do exame. A prática [observada em outras redes de ensino] de excluir alunos com baixo desempenho para evitar que realizem o exame não parece ocorrer nesses municípios.

A aplicação de simulados do Saeb é outra ação periódica apurada nas entrevistas. Segundo os educadores, além de avaliar a aprendizagem dos conteúdos, eles servem para familiarizar os estudantes com o perfil dos exercícios – mais longos e contextualizados, diferentes do que costumam fazer no dia a dia – e também ensiná-los a como preencher o cartão de respostas da avaliação.

A visita a essas três redes de ensino mostra que as causas do baixo desempenho são múltiplas e complexas, atravessadas por especificidades locais, que serão exploradas ao longo do capítulo. No entanto, um aspecto comum a elas parece ser a falta de apoio efetivo das esferas estadual e federal para reverter a atual situação.

No início da implementação do Ideb estava prevista uma atuação mais próxima do governo federal junto às localidades com índices muito baixos (em geral, inferiores a 3). Em 2007, o Ministério da Educação (MEC) identificou 1.242 municípios que apresentavam resultados preocupantes, muito abaixo da média do Brasil, e que, por isso, foram incluídos na lista prioritária do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹.

1. Esta lista foi estabelecida pela Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007.

Em uma cidade do interior do Rio Grande do Norte, incluída nessa lista prioritária do governo, foram entrevistados profissionais que integraram a equipe da Secretaria Municipal de Educação à época. De acordo com uma ex-secretária de Educação que ocupou o cargo entre 2009 e 2013, e em 2025 é professora dos anos finais do Ensino Fundamental, o Ideb jogou luz sobre as dificuldades e evidenciou a necessidade de qualificar o projeto pedagógico da rede municipal:

É como se a gente não tivesse noção da dimensão do que estava acontecendo. De certa forma, isso se torna um norte quando você tem uma meta a alcançar. Então, são traçadas estratégias para chegar lá. Infelizmente, nem sempre conseguimos, mas isso faz com que a gente repense, pare para refletir, discutir. Eu entendo como algo positivo.

Nesse município, o apoio do MEC para melhorar os resultados chegou, principalmente, por meio de recursos destinados à formação de professores. Também foram implementados programas nacionais, como o Mais Educação. Criado em 2007, no âmbito do PDE, um de seus objetivos era apoiar a ampliação da jornada escolar de redes com baixo Ideb. As escolas selecionadas receberam recursos financeiros suplementares, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para ofertar atividades no contraturno, como reforço escolar e oficinas de esportes e artes. Nada disso, entretanto, trouxe os resultados almejados.

A ex-secretária conta que, na época, avaliou equivocadamente que os programas do governo federal, somados ao trabalho feito pelos profissionais locais, fariam as notas subirem “naturalmente”. Mas não foi isso que ocorreu. O município de menos de 15 mil habitantes iniciou sua trajetória no Ideb com índices inferiores a 3, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do Ensino Fundamental. Desde então, ao longo da série histórica, sua pontuação em ambas as etapas sempre esteve abaixo de 4,2. Em 2023, no 9º ano, menos de 10% dos alunos tinham aprendizado adequado em língua portuguesa. Outra professora da cidade disse em sua entrevista “lutar” para manter o entusiasmo pela profissão frente

a tantos desafios. Ela afirma que o município nunca estruturou uma política ou um plano de ação consistente que unisse famílias, governo e comunidade escolar. Para ela, os baixos indicadores refletem também os problemas sociais da cidade, que inevitavelmente chegam à escola.

Somos uma cidade humilde. Sabemos que a condição social não mede conhecimento, mas é claro que reflete. É bem diferente uma família que compra livros para os filhos, frequenta uma biblioteca e tem acesso à cultura. Aqui acaba sobrando tudo para a escola.

Outra educadora faz coro à colega, atribuindo a suposta falta de interesse dos estudantes pela Educação a uma série de desafios que eles vivem em casa envolvendo seu núcleo familiar:

Muitos dos nossos alunos vivem praticamente abandonados. Para mim, essa questão social tem um peso maior do que qualquer outra coisa. A raiz do problema é muito complexa e foge das competências da escola.

Os altíssimos índices de reprovação da rede também ajudam a explicar o baixo Ideb e revelam uma realidade muito dura para os estudantes. De acordo com dados de 2024 do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), já no 3º ano mais de 20% dos estudantes não avançaram para a série seguinte. No 4º ano, cerca de um terço. No 6º ano, o índice é ainda mais alarmante: quase metade da turma foi reprovada. O percentual é mais do que o dobro do registrado no estado, que já exibe uma média dramática, ao reprovar 24,7% dos estudantes do 6º ano na rede pública – no Brasil, a taxa é de 5,6% para essa série.

De acordo com relatos de educadores, muitos estudantes chegam ao 6º ano sem estarem plenamente alfabetizados, o que justifica, segundo eles, reprovar ainda mais que em séries anteriores, tendo em vista que os anos finais têm conteúdos curriculares mais complexos que os anos iniciais. Com isso, forma-se um ciclo vicioso que culmina na distorção idade-série e no abandono escolar: defasados e desmotivados, os alunos deixam a escola para trabalhar.

Para tentar mudar esse cenário, a secretária de Educação afirma que, do ponto de vista pedagógico, o foco atual da rede tem sido a alfabetização. Em 2024, segundo ela, a secretaria reorganizou os estudantes e implantou a primeira “escola de referência” para turmas do 1º ao 3º anos do Ensino Fundamental. Localizada na área urbana e diferentemente das demais, essa unidade funciona em período integral e conta com uma equipe gestora e docentes com formação específica e perfil voltado à alfabetização. Entre as ações realizadas pelos professores, estão atividades de recomposição da aprendizagem com os alunos com mais dificuldades em grupos reduzidos fora da sala de aula, mas dentro do período regular de ensino.

Após constatar em avaliação diagnóstica que o modelo trouxe avanços à aprendizagem, foi criada uma segunda unidade com a mesma proposta em 2025, na zona rural.

Segundo o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), criado pelo Inep, a alfabetização realmente requer muita atenção deste município, uma vez que, em 2024, menos de 25% das crianças estavam alfabetizadas no 2º ano do Ensino Fundamental. No Brasil, a média era de 59,2%. Para os próximos anos, o MEC estabeleceu metas progressivas: em 2025, o objetivo é chegar a 64% de crianças alfabetizadas na idade certa; em 2030, a 80%.

Em relação a condições de trabalho, a secretária de Educação ressaltou o investimento da prefeitura em infraestrutura nas escolas, transporte escolar e merenda de qualidade, além do pagamento do piso salarial para todos os docentes. Segundo ela, mais de 70% do quadro é formado por efetivos. Os 30% restantes trabalham com contratos precários temporários, que não garantem, por exemplo, remuneração no período das férias escolares. No Brasil, a média de contratos temporários nas redes municipais, segundo o Censo Escolar 2024, é de 35,4%.

Nas escolas visitadas foram observadas salas climatizadas, pátios amplos e mesmo sala de informática equipada com vários computadores. A secretária de Educação lamenta que as condições oferecidas aos alunos e professores não se revertam em melhores índices educacionais. No entanto, ela não consegue explicar os motivos dessa situação, ao mesmo tempo que questiona, sem fundamentar, a qualidade e a eficácia da avaliação externa aplicada pelo governo federal:

Alguns especialistas da área da Educação colocam em dúvida essa avaliação do Ideb, pois ela não reflete a realidade local, porque não está medindo bem o resultado. Acredito que cada município deveria fazer sua avaliação.

Quem vive o chão da escola hoje diz que há uma cobrança excessiva por resultados, especialmente nos anos de aplicação do Saeb. Em agosto de 2025, a poucos meses da aplicação da prova, os docentes entrevistados para a elaboração deste capítulo afirmaram que estavam sendo pressionados a aplicar simulados com base nos exames anteriores. Um professor relata que “há quase uma neurose da Secretaria de Educação para melhorar os números do Ideb”, que, na visão dele, “não necessariamente refletem aprendizagem”.

O discurso do profissional sobre a “preocupação excessiva” da secretaria em alavancar o Ideb vem acompanhado de críticas ao comportamento dos estudantes. Segundo ele, os alunos perguntam se a avaliação vale nota e, quando recebem “não” como resposta, ou faltam ou não respondem às questões de forma atenta e cuidadosa. “É falta de vontade, mas também eles acham que não vão conseguir acertar nada”, diz.

Outra professora, que se diz “amante da Educação”, define o cenário educacional da rede, com altas taxas de reprovação e baixo engajamento dos estudantes, como frustrante. Ela acredita que a mudança só virá se cada professor se comprometer em um esforço coletivo pela melhoria da aprendizagem:

A Educação é um conjunto, ninguém trabalha isolado. Se o aluno chegou com uma deficiência, toda a escola tem de estar envolvida no processo de recomposição. O MEC mede o conhecimento em português e matemática, mas o aluno é da escola. Se o aluno não sabe elaborar um texto, todos devem se preocupar porque ele é da escola, e não somente de um professor.

IDEB BAIXO É CONHECIDO, MAS PARECE NORMALIZADO

A menos de 50 quilômetros desse município, outra cidade do Rio Grande do Norte registra um desempenho muito baixo no Ideb tanto nos anos iniciais como nos anos finais do Ensino Fundamental. Em 2023 chama a atenção ainda que nos anos iniciais o número é igual ao de 2007, depois de ter oscilado para baixo ao longo da série histórica. Comparativamente à outra rede de ensino, as condições de infraestrutura das escolas são piores.

Dezessete anos após a criação do Ideb, o baixo desempenho do município não vem acompanhado de grande indignação ou preocupação nos relatos de diretores, coordenadores pedagógicos e professores, uma postura que parece ter normalizado a realidade adversa do município.

Os problemas sociais que atravessam a região, como a vulnerabilidade econômica da população, a baixa escolaridade de muitos pais, a escassez de oportunidades de trabalho e a desconexão das famílias em relação à escola, também aparecem com frequência no discurso dos educadores. O diretor de uma escola diz:

A maioria das famílias é de baixa renda, com pais analfabetos. As crianças chegam em casa e não têm o suporte de que precisam para reforçar o que aprenderam na escola. É como se um trabalho que pudesse ser ampliado em casa, se quebrasse.

A resignação está presente na fala de vários professores, que atribuem a “falta de estímulo” para trabalhar às condições precárias que enfrentam. Nessa rede, apenas um terço é concursado e tem garantido o piso salarial nacional e outros direitos trabalhistas. A maioria, contratada temporariamente, não tem acesso a benefícios básicos, como remuneração durante as férias escolares. Uma professora dos anos iniciais do Ensino Fundamental conta que leciona há 11 anos com contrato temporário e relata: “Nos meses de janeiro e fevereiro, eu procuro outros meios de ganhar dinheiro, faço marmitas, vendo lanches... Até já me acostumei”.

A falta de profissionalização faz com que existam professores com apenas o Ensino Médio concluído e remuneração de um salário mínimo; outros encaram a docência como uma

ocupação temporária, até conquistarem vagas em outras áreas mais atrativas.

A secretária de Educação que assumiu o cargo em 2025 é professora concursada e tem mais de três décadas de experiência no chão da escola. Ela afirma que, na posição de gestora, tenta melhorar as condições de trabalho oferecendo material didático e formações. Não há previsão para melhorar os contratos precários de trabalho, realidade da maior parte do corpo docente.

A situação é tão difícil que a própria secretária tem dúvidas em relação aos benefícios de realizar um concurso público. Ela pondera que, embora esse recurso pudesse fortalecer o quadro docente, também traria mais riscos à frágil economia local: a possibilidade de atrair “concurseiros”, ou seja, candidatos mais preparados de outras cidades, poderia reduzir as chances de contratação dos educadores que vivem no município, agravando ainda mais a vulnerabilidade econômica da população.

Na Secretaria de Educação, o discurso é de que o trabalho pela aprendizagem dos alunos e melhoria dos indicadores está sendo feito com monitoramento de resultados, por meio de visitas às escolas e aplicação de simulados do Saeb. A seguir, o depoimento de uma professora que compõe a equipe técnica da pasta:

Quando saiu o resultado de 2023, ficamos quase traumatizadas porque trabalhamos e trabalhamos para ver se esse índice melhorava. Monitoramos as escolas para saber como estava o andamento dos alunos na questão da leitura, da escrita e da matemática. Fizemos três ou quatro simulados, mas nada ajudou.

Em 2023, no 5º ano, menos de 30% dos estudantes tinham aprendizado adequado em língua portuguesa. Assim como na cidade vizinha, a reprovação é um problema estrutural. Em 2024, mais de 40% dos estudantes do 6º estavam em distorção idade-série, isto é, apresentavam dois anos ou mais de atraso escolar. A secretária de Educação diz que melhorar esses indicadores e, conseqüentemente, elevar o Ideb, é uma das promessas de sua administração:

Chegamos com essa missão de melhorar todos os índices. Para isso, precisamos mostrar resultados e todos os professores estão nesse compromisso, embora a gente saiba que esta não é uma realidade só local – é reflexo da Educação nacional. Nós não estamos sequer alcançando os índices de 2019, o ano anterior à pandemia. Para recuperar, vamos levar um bom tempo, mas estamos sendo cobrados para ontem.

CHEGADA DO VAAR MOBILIZA CIDADE PARAENSE

Em uma cidade paraense de menos de 50 mil habitantes o baixo desempenho no Ideb é algo sistêmico que persiste desde o lançamento do indicador, em 2007. Nos anos mais recentes, porém, a rede se mobilizou para deixar para trás o patamar de notas na casa dos 3 pontos. Para isso, implementou uma série de medidas, como políticas de bonificação, monitoramento da aprendizagem dos estudantes e reorganização de escolas. Durante as entrevistas com técnicos da Secretaria de Educação, gestores escolares e até alunos, chamou a atenção o uso corriqueiro de termos relacionados ao Saeb, como “proficiência” e “descritores”.

Nas escolas visitadas havia cartazes de incentivo e avisos sobre o calendário da avaliação externa. Também foram descritas pelos entrevistados diferentes estratégias – de entrega de brindes à realização de jantares e passeios – destinadas a incentivar os alunos do 5º e do 9º ano a participar do Saeb. Uma diretora relata:

Antes do VAAR não havia tanta cobrança, mas isso mudou. No dia da prova do Saeb fomos buscar alunos em casa que não vieram para a escola. Fizemos rifa, sorteio de brindes para que participassem, para chegarmos aos 80% [de presença], se não, [a participação da escola] não é contabilizada.

Conforme os entrevistados, a mudança de estratégia com foco na melhoria do Ideb começou com mais ênfase a partir de 2022, quando a Secretaria de Educação investiu em um sistema de avaliação próprio baseado nas matrizes do Saeb. Aplicadas quatro vezes ao ano, essas avaliações permitem que o professor identifique

rapidamente as dificuldades dos estudantes, fazendo as intervenções pedagógicas necessárias. Para apoiá-los, há um material com comentários e sugestões para cada questão respondida de maneira errada, transformando os resultados em “planos de ação concretos”. A rede também adotou um sistema de gestão que organiza os dados dessas avaliações por escola e por estudante.

A formação de professores é outro pilar da política educacional que vem sendo aprimorado. Uma técnica da secretaria afirma que são ofertados cursos mensais, promovidos pela própria rede ou por instituições do terceiro setor. Entretanto, na visão dela, para que tragam o efeito desejado de garantir “aulas mais inovadoras e engajantes” é preciso trabalhar a resistência dos educadores em implementar novas abordagens e metodologias de ensino.

MONITORAMENTO DA GESTÃO ESCOLAR E 14º SALÁRIO

A fim de aumentar o engajamento da comunidade escolar, a cidade também investiu em uma política de incentivo financeiro. Em 2023, foi aprovado um projeto de lei que instituiu o pagamento de um 14º salário aos profissionais das duas escolas que tiveram os melhores resultados no Ideb.

A partir de 2026, a prefeitura vai reformular esse sistema de bonificação. O novo projeto, em tramitação na Câmara em 2025, prevê ampliar os critérios de avaliação para o pagamento do prêmio, considerando não apenas o desempenho no Saeb, mas também indicadores de avaliação do diretor escolar, como a participação do gestor nas formações da Secretaria de Educação e a atualização do projeto político-pedagógico da escola. Além de monitorar o trabalho da gestão escolar, para ser elegível ao Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), o município precisa cumprir alguns outros critérios, como apresentar evolução na aprendizagem aferida pelo Saeb. Essas mudanças passam a valer em 2026 e têm dois objetivos: incentivar a formação continuada e estender a possibilidade de premiação a todas as escolas da rede, não apenas às que atendem o 5º e o 9º anos.

É preciso registrar que as duas escolas contempladas pela política do 14º salário em 2025 já eram reconhecidas na comunidade

por oferecerem um ensino de qualidade – ainda que ambas também apresentem resultados no Ideb abaixo de 4,5 pontos nos anos iniciais. Há relatos de que em uma delas os pais chegam a passar a noite em fila para garantir vaga a seus filhos quando é aberto o período de matrícula. Tal atitude parece demonstrar uma conexão maior das famílias com a escola e a busca por um ensino de qualidade – algo que não foi observado da mesma maneira nas outras duas redes de ensino visitadas.

Os professores e gestores escolares veem a política salarial, classificada por eles como “a melhor da região”, como um diferencial. Um dos diretores premiados contou que recebeu cerca de R\$ 15 mil de bonificação – valor bastante alto para a localidade. Embora reconheça que os resultados de sua escola ainda são baixos e que há um longo caminho a ser percorrido, ele acredita que a ênfase maior no Ideb nos últimos anos tem trazido ganhos concretos – para além dos financeiros:

Aprendemos a trabalhar com os descritores. O professor consegue saber, de fato, se o aluno sabe avaliar determinado documento ou figura. Estamos dando aulas de reforço com os 5º anos. Quando você sabe onde está e aonde quer chegar, fica mais fácil. Para quem não sabe, qualquer lugar serve.

REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA ESCOLAR

Em 2024, a Secretaria de Educação também reorganizou a estrutura escolar e destinou uma de suas unidades para receber exclusivamente alunos do 5º ano do Ensino Fundamental, público-alvo do Saeb. A unidade atende 120 estudantes, divididos em cinco turmas e em período integral, uma experiência inédita na rede municipal.

A grade curricular tem aulas diversificadas como teatro, música, capoeira e dança, mais duas aulas semanais de língua portuguesa e duas de matemática no turno da tarde, chamadas “Reforço Saeb”, que prevê justamente abordar o conteúdo e a estrutura da prova para os estudantes irem se “familiarizando” com seu formato.

Depois de uma avaliação diagnóstica, a escola identificou 27 alunos com mais dificuldades. Estes recebem aulas individuais

duas vezes por semana para dirimir as dúvidas e atingir o desempenho dos colegas de turma. A diretora da escola reitera que a preocupação com o Saeb é recente e só começou em 2023, com a implementação do VAAR.

Ela conta que acredita tanto no projeto pedagógico da escola, localizada em uma região de baixa renda, que matriculou a própria neta, vinda da rede particular:

Quero que a nossa escola seja tão boa quanto uma particular. Que os pais façam fila aqui por ser uma boa escola. Quero que seja uma referência dentro deste bairro.

Para incentivar os estudantes a estudar para obter boas notas nas avaliações internas e externas, a unidade distribui prêmios em dinheiro e realiza sorteios – ações consideradas controversas entre especialistas em Educação.

CULTURA DE REPROVAÇÃO E IMPACTO POLÍTICO

Mesmo em redes de ensino comprometidas com a elevação do Ideb, o fluxo escolar permanece negligenciado — um paradoxo que evidencia a persistência de uma forte cultura de reprovação no país, em especial nas regiões Norte e Nordeste. Em 2024, no 6º ano, o índice de reprovação do município chegou a quase 20%, o dobro do registrado no estado do Pará (9,8%).

Em uma das escolas visitadas, os professores relataram que mais da metade de uma turma de 6º ano foi retida porque, segundo eles, os alunos “não estavam pedagogicamente prontos” para avançar. Uma diretora escolar conta:

Nossa preocupação é nivelar esse aluno para que ele realmente esteja no 6º ano com a leitura consolidada. É triste, mas a gente não é irresponsável de ir aprovando sem ele estar no nível certo. Não acredito que a aprovação seja um bom parâmetro, mas segurá-lo no 6º ano junto com pequenos é mais fácil que levá-lo para um reforço.

O raciocínio da gestora é que o reforço teria que ser obrigatoriamente realizado no contraturno, período em que o estudante não é obrigado a estar na escola. Sabe-se, no entanto, o quanto a repetência pode ser prejudicial. A lógica punitiva permanece contraproducente, visto que professores relatam receber crianças no 4º e 5º anos que ainda não estão plenamente alfabetizadas, o que indica que a estratégia de “segurar” o aluno para que alcance o nível esperado não tem se mostrado eficaz ao longo das etapas.

Basta aprofundar as entrevistas para perceber que a cultura da reprovação está profundamente enraizada entre muitos professores, que acabam reproduzindo o ciclo de penalização que eles próprios vivenciaram na infância. A reprovação também é frequentemente usada como instrumento de controle diante da indisciplina ou da falta de engajamento dos estudantes. Um docente relata:

Precisa ter reprovação porque se não o aluno vai deitar e rolar na sala de aula porque ele sabe que de qualquer jeito vai ser aprovado. Na minha época não era assim. Acredito que se o aluno quiser aprender, ele aprende, principalmente se os pais tiverem dedicação.

Os comentários são muitos e diversos: um dos diretores afirma que acabar com a reprovação faria o aluno “ficar mais relapso”, formando “péssimos profissionais” no futuro. Outro profissional é ainda mais franco: “Eu penso que seria excelente não ter mais reprovação, mas, para alguns professores, é como eles se vingam de seus alunos. Está no DNA deles reprovar.”

Em um dos municípios do Rio Grande do Norte, a Secretaria de Educação avalia a prática como questionável e ineficaz, mas reconhece que será preciso tempo e diálogo para que os professores compartilhem dessa visão:

Eu não vejo a reprovação como ferramenta pedagógica positiva, mas é uma questão que a gente tem que desmistificar na cabeça do professor. Porque aqui professor bom é o que reprova, o que castiga com a reprovação. Tentamos trabalhar uma mudança nesse sentido porque no fim é um investimento feito no aluno que é jogado pelo ralo.

Além da cultura de reprovação, existe outra prática comum nas localidades visitadas que certamente impacta o Ideb – mesmo que de maneira indireta: a nomeação de diretores escolares, inclusive sem formação ou perfil para o cargo. Na cidade paraense, embora a escolha dos ocupantes desse cargo ocorra por meio de um processo democrático em que alunos, professores e familiares votam na chapa preferida, há relatos de interferência político-partidária na definição dos candidatos. Como resultado, segundo depoimentos, profissionais sem o perfil adequado para a função – ainda que possuam a formação exigida em pedagogia – acabam ocupando, por barganha política, o cargo que é, em essência, o coração da escola.

Um dos critérios do VAAR visa reduzir interferências políticas ao exigir mecanismos de provimento democrático da função de diretor, como a eleição direta com participação da comunidade escolar, condição para que a rede de ensino tenha acesso a recursos adicionais.

O IDEB QUE QUEREMOS

Ignorar os problemas educacionais é o primeiro passo para aceitá-los como permanentes. Reconhecer e mensurar situações adversas é melhor do que fingir que não existem. Ao expor cenários educacionais marcados por desigualdades e desempenhos insatisfatórios, que muitas vezes estavam ocultos ou negligenciados, o Ideb evidencia a urgência de promover mudanças estruturais e implementar políticas públicas eficazes que garantam a aprendizagem de todos os estudantes.

Embora sua fórmula apresente fragilidades que podem gerar distorções nos resultados, é inegável que escolas e redes com indicadores persistentemente baixos demandam atenção prioritária. Nos próximos textos serão discutidos caminhos que possam permitir ao Ideb induzir de maneira mais efetiva a gestão.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. A.; ALVES, M. T. G. A cultura da reprovação em escolas organizadas por ciclos. *Revista Brasileira de Educação*, v. 26, e260007, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/275/27566203005/>.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Resolução/CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007*. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2007/resolucao-cd-fnde-no-29-de-20-de-junho-de-2007>.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Educação Básica: Sinopses estatísticas da Educação Básica*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Níveis de alfabetização e a definição de metas para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada | versão preliminar*. Brasília: Inep, [s.d.]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/avaliacao_da_alfabetizacao/documentos_tecnicos/niveis_metas.pdf.
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom). *Indicador de alfabetização avança e atinge 59,2% em 2024*. Brasília, 25 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/07/indicador-alfabetizacao-avanca-e-atinge-59-2-em-2024>.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Estudos preliminares para debate sobre a complementação da União por resultados*. abr. 2020. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/429.pdf.

Artigos

Ideb: entre o *ranking* e o compromisso com a Educação

TEREZA PEREZ

O Brasil tem um marco significativo nas avaliações educacionais com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007. O indicador surgiu para oferecer a gestores, educadores e sociedade uma forma de mensurar desempenhos e promover transparência e responsabilização, além de acompanhar o desenvolvimento educacional ao longo do tempo.

O Ideb baseou-se em duas variáveis essenciais para o percurso escolar: a aprendizagem em língua portuguesa e matemática, e o fluxo escolar (valorizando a aprovação em detrimento da retenção). Essas medidas são fundamentais e demandam acompanhamento para orientar investimentos, monitorar políticas e corrigir rumos, garantindo o direito fundamental de cada estudante a uma trajetória escolar com aprendizagem e no tempo adequado.

É importante ressaltar que o índice não foi concebido para pautar o acompanhamento pedagógico cotidiano, já que avalia conteúdos gerais ao final do ano letivo, com resultados disponibilizados apenas no ano seguinte. Portanto, não serve para avaliar especificamente o que foi trabalhado em sala de aula, nem considera os diferentes pontos de partida dos estudantes.

LIMITAÇÕES E DISTORÇÕES DO IDEB

Ao longo dos anos, o Ideb apresentou limitações importantes. Não incorpora indicadores de desigualdade socioeconômica,

raça, etnia, escolaridade dos familiares, condições de infraestrutura ou conectividade. Na prática, embora tenha contribuído para algumas decisões acertadas no desenvolvimento educacional, também acabou precarizando condições para a formação integral dos estudantes.

As mensurações são úteis quando conseguimos analisá-las, compreender suas variáveis e identificar possibilidades de ação. Nos municípios com baixo Ideb, podemos observar fragilidades e pensar em melhorias, mas na ânsia de alcançar metas, não devemos ignorar os limites do próprio índice. Como norteador de decisões, ele mascara questões ligadas à enorme desigualdade existente no país e pode motivar práticas que vão no sentido contrário da equidade e do reconhecimento das múltiplas dimensões da Educação.

Entre nós educadores, há sentimentos mistos: reconhecemos a importância do Ideb, mas questionamos que ele se torne sinônimo de qualidade da Educação brasileira, desconsiderando aspectos fundamentais para promover aprendizagens na perspectiva da Educação integral em um país tão diverso e desigual.

TENSÕES E DESAFIOS

O Ideb cumpriu seu papel ao ajudar a mensurar movimentos e tendências essenciais da Educação no Brasil, mas acentuou tensões significativas no sistema educacional. A competição gerada pelos *rankings* impulsionou desempenho e inovação, mas também práticas reprováveis como a instauração de “simulados” para preparação para as provas – e vale lembrar que conhecer o estilo da prova é diferente de treinar os alunos para fazê-las –; aprofundou desigualdades, na medida em que não houve suporte técnico e financeiro aos estados e municípios que mais necessitavam de apoio e que não contaram com o fortalecimento do regime de colaboração. Sem esses apoios, a cobrança por desempenho torna-se injusta, e as metas vão ficando cada vez mais distantes da realidade.

O foco excessivo em resultados levou à priorização de provas em detrimento da aprendizagem significativa. Na busca por bom desempenho, houve ênfase em língua portuguesa e em matemáti-

ca, e as demais disciplinas, todas relevantes, foram minimizadas, obstruindo a promoção de uma formação integral.

Os dados mostram uma forte correlação entre o desempenho no Ideb e fatores territoriais, socioeconômicos, étnicos e raciais. Muitas redes com baixo desempenho estão em áreas mais pobres, enfrentando grandes desafios como falta de professores qualificados, dificuldades na gestão educacional, infraestrutura precária, evasão escolar, baixa participação comunitária e maiores impactos do racismo estrutural. Essas redes necessitam de maior investimento e mais assistência técnica, não apenas de cobrança de resultados.

PROBLEMAS ESPECÍFICOS IDENTIFICADOS

Com base nas observações realizadas ao longo de quase 30 anos de trabalho com municípios, identifico pontos nevrálgicos para aprimorar o debate sobre avaliação educacional:

1. CULTURA DA REPROVAÇÃO

O Ideb valoriza a aprovação acompanhada de aprendizagem, mas a cultura da reprovação permanece forte no Brasil. Cerca de 4,2 milhões de estudantes de redes públicas estão em situação de distorção idade-série¹. A repetência frequentemente ocorre sem intervenções adequadas durante o ano letivo para auxiliar estudantes com dificuldades.

É essencial que as escolas possam acolher a diversidade de aprendizagens e dedicar atenção especial aos estudantes que necessitam de maior apoio. O sistema escolar precisa prever suporte ao longo do ano e em todos os anos de escolaridade para garantir que a aprendizagem ocorra no espaço escolar.

Precisamos desmontar a cultura de reprovação em favor de uma que valorize a aprendizagem. O modelo baseado em coerção e repressão tornou-se insustentável frente às mudanças nas famílias, nos estudantes e nas demandas sociais.

1. Dados divulgados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em setembro de 2025 com base no Censo Escolar/Inep de 2024.

2. MÚLTIPLAS DEMANDAS PÓS-PANDEMIA

A escola como instituição social não pode estar isolada de outras políticas públicas. A população que frequenta a escola pública enfrenta desafios sociais e econômicos que interferem no desempenho educacional, refletindo a desigualdade de um país onde a universalização do acesso à Educação é recente.

A pandemia da covid-19 aumentou as pressões sobre a escola, que enfrentou precariedade alimentar, exigências sanitárias e tensões nos relacionamentos. Houve tentativas de parcerias intersetoriais (Educação, saúde, assistência social), mas ainda são tímidas diante dos desafios.

Como afirma Eliene Santos Nascimento, coordenadora de projetos da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desportos de Nova Viçosa, na Bahia:

A nossa esperança hoje em relação ao combate de desigualdades, à melhoria dos índices educacionais, é buscar essa força nas políticas intersetoriais, porque a gente acredita que somente a Educação não dá conta de resolver as demandas sociais que temos hoje.

3. MUDANÇA NO ACESSO AO CONHECIMENTO

A crise sanitária não apenas expôs desigualdades sociais como colocou definitivamente a tecnologia digital no processo de aprendizagem, alterando a maneira como os estudantes acessam o conhecimento. Karina Trancozo de Souza relata:

Estamos lidando com alunos diferentes. A pandemia transformou não apenas as lacunas de aprendizagem, mas a própria relação dos estudantes com a tecnologia e o conhecimento. Além da defasagem, eles chegam muito mais tecnológicos, e o professor, às vezes, não acompanhou essa evolução e essa aceleração. Então ele quer continuar ensinando da mesma maneira.

Para além da proibição do celular, é preciso pensar em formação continuada para educadores e em formas de integrar a linguagem e as ferramentas tecnológicas como aliadas no processo de ensino.

4. PAPEL DOCENTE

A avaliação não pode ser reduzida ao Ideb, assim como o currículo não pode ser reduzido à avaliação. Isso desmotiva professores já sobrecarregados com excesso de alunos por turma, falta de tempo para estudos e planejamentos e baixos salários. Assim como os “treinos” para provas subestimam a capacidade dos estudantes, esperar que professores reproduzam aulas prontas desconsidera sua capacidade intelectual e criativa.

Existe uma distância significativa entre o que se espera dos estudantes e o que é oferecido em muitas salas de aula. Como questiona Eliene Santos Nascimento:

Cadê a análise linguística? Cadê a produção textual? Cadê as práticas de leitura? Porque às vezes o aluno fala que tem muita escrita no quadro, tem muita cópia do livro. Então, são questões que hoje a gente precisa analisar com o professor. O que estamos fazendo com o nosso tempo pedagógico?

A ausência de produção de texto na prova de língua portuguesa alimenta a prática de cópia em sala de aula, um recurso antiquado ainda comum para ocupar os estudantes. A inclusão da produção de texto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) está prevista apenas para 2029, apesar de seu papel fundamental para a apropriação da língua e o desenvolvimento de funções metacognitivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aguardamos que a revisão do Ideb vá além da composição do índice, propondo mecanismos que orientem melhorias concretas no ensino, com suporte técnico e financeiro para superar o campo das boas intenções. É essencial termos indicadores mais abrangentes para fomentar a Educação integral. Como educadores comprometidos, reconhecemos, junto a especialistas e ao Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que um único índice não abarca todas as dimensões da qualidade educacional.

Precisamos de indicadores diversos que não apenas meçam, mas auxiliem educadores e sistemas a construir políticas autênticas para a melhoria da qualidade social da Educação. As críticas ao Ideb não invalidam sua contribuição histórica, mas pedem revisões profundas. Incorporar variáveis contextuais e abandonar *rankings* punitivos são passos necessários para refletir a complexidade da Educação brasileira em sua diversidade.

Não basta mudar o índice sem repensar o papel da avaliação e melhorar as condições oferecidas às escolas. Os profissionais precisam de recursos e formação para participarem ativamente da melhoria educacional. Nosso trabalho transcende números. Somos chamados a compreender o ser humano integralmente e a construir espaços que honrem a potência de cada estudante e território.

O Ideb deve ser um dispositivo de gestão, não um fim em si. A atual sociedade exige competências para enfrentar problemas complexos, e precisamos de avaliações que contemplem essa complexidade. As avaliações externas são sinalizadoras de tendências que nos ajudam a olhar a realidade, mas devem somar-se a processos internos que considerem a história e a potencialidade de cada estudante, de cada docente, de cada gestor.

REFERÊNCIAS

CHARLOT, B. *Educação ou barbárie?: uma escolha para a sociedade contemporânea*. São Paulo: Cortez, 2020.

UNICEF BRASIL. Brasil reduz atraso escolar, mas 4,2 milhões de estudantes ainda estão em distorção idade-série no País. *Unicef Brasil*, 25 set. 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/brasil-reduz-atraso-escolar-mas-42-milhoes-de-estudantes-ainda-estao-em-em%20distorcao-idade-serie-no-Pais>.

O Ideb e as desigualdades raciais no Brasil

ALAN PESSOA VALADARES

CRISTINA LOPES

MARCELO HENRIQUE ROMANO TRAGTENBERG*

Desde a sua criação, é notável o papel central do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o estímulo e a promoção de políticas públicas voltadas à melhoria da Educação Básica no Brasil. Alcançar as metas bianuais propostas pelo Ministério da Educação (MEC) e estabelecidas em lei pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2014), ou mesmo elevar o resultado do Ideb em alguma medida, tem sido o principal norteador dos governos em todos os níveis da federação quando o assunto é Educação Básica.

O sucesso do Ideb como fator mobilizador da sociedade é admirável. São raros os casos em que uma única métrica é capaz de servir como parâmetro nacional com uma adesão tão ampla e profunda entre redes de ensino de norte a sul do país. Contudo, o uso do Ideb para nortear a implementação de políticas públicas para a melhoria da Educação tem focado em estimativas gerais e agregadas, o que torna difícil, ou até impossibilita em alguns casos, a realização de análises especializadas, que são necessárias para endereçar medidas de redução das desigualdades na Educação.

Medidas de tendência central, como as médias, têm sua utilidade, mas escondem a diversidade de valores (pontuações, por

* Agradecemos a Bruna Alves, do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), que forneceu os dados e tabulou as variáveis com base em nossas perguntas de pesquisa.

exemplo) presentes em uma população. Isso ocorre quando sintetizamos um conjunto de dados em um único índice: ao utilizar valores médios do Ideb, ocultamos variações e distribuições importantes, escondendo as desigualdades existentes. Essas variações ocultas muitas vezes refletem desigualdades sociais estruturais, como o racismo.

Além da desigualdade econômica (Medeiros, 2023), o Brasil é conhecido por suas desigualdades raciais (França; Portella, 2023) de modo geral, e, em particular, na Educação Básica. Em um país profundamente marcado pelo racismo, é fundamental aprimorar o papel do Ideb como ferramenta para o combate às desigualdades dessa ordem na Educação. É preciso recordar que o Brasil foi uma colônia escravocrata por quase 400 anos. A abolição da escravidão, em 1888, não representou de maneira alguma a liberdade para a população negra. Não houve qualquer política de inclusão ou reparação que garantisse cidadania, acesso à terra, Educação ou trabalho digno para negros e indígenas. Pelo contrário, o Estado brasileiro promoveu políticas de imigração para “branquear” a população e deliberadamente marginalizou essas pessoas (Skidmore, 1989).

O racismo no Brasil não é apenas uma questão de preconceito individual, mas um sistema que estrutura as relações sociais, políticas e econômicas, privilegiando pessoas brancas em detrimento de pessoas não brancas (Bento, 2022). A exclusão social e a falta de cidadania após 1888 criaram um ciclo de desvantagens por meio de estruturas sociais e institucionais cujos resultados ainda se manifestam fortemente na atualidade.

O racismo socialmente estruturado se manifesta de maneira contundente no ambiente educacional. Existe uma grande diferença na aprendizagem em língua portuguesa e em matemática na avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) entre estudantes brancos e não brancos. Em 2023, no 5º ano do Ensino Fundamental, 63% dos estudantes brancos apresentaram aprendizagem adequada em língua portuguesa e 52% em matemática; entre os estudantes pretos, esses percentuais foram de 41% e 30%; e, entre os estudantes indígenas, 45% e 33%, respectivamente. Tais percentuais, disponíveis no portal QEdu e amplamente utilizados

no país, foram definidos a partir dos parâmetros estabelecidos por um comitê de especialistas do movimento Todos pela Educação. Essas diferenças de desempenho não têm nenhuma relação, obviamente, com a inteligência ou com a “capacidade” de aprender desses estudantes. Elas decorrem de estigmas, desigualdade de acesso a oportunidades de Educação, trabalho, renda e assistência social, da carência de incentivos, da privação de direitos e de outras violências sofridas por estudantes negros e indígenas e seus familiares.

As diferenças de aprendizagem entre estudantes brancos e não brancos no Saeb evidenciam a importância de estratégias segmentadas para a melhoria da qualidade e da equidade da Educação Básica no país. Utilizar médias gerais e agregadas do Ideb para priorizar políticas públicas nesse contexto representa um grande risco de aumento das desigualdades educacionais.

Contudo, o Ideb também pode se tornar uma ferramenta de diagnóstico e de impulsionamento do combate a essas desigualdades. Para isso, o ponto de partida deste artigo é analisar os dados desse indicador de acordo com a cor/raça dos estudantes. A importância da divulgação do Ideb desagregado em diferentes escalas e grupos é urgente: só assim será possível formular, implementar e avaliar políticas públicas e ações direcionadas a elevar a aprendizagem dos estudantes de grupos potencialmente mais vulneráveis.

Poucos estudos se debruçaram no Ideb da perspectiva das diferenças raciais. Serão analisados a seguir dados do indicador com recorte racial de 2011 a 2023, organizando os achados em quatro seções: a) Desafios para a divulgação do Ideb por cor/raça; b) Resultados do Ideb por cor/raça; c) Ideb das escolas predominantemente negras e das predominantemente brancas; e d) Conclusões.

A. DESAFIOS PARA A DIVULGAÇÃO DO IDEB POR COR/RAÇA

É possível detectar ao longo dos anos algumas barreiras para estabelecer relações entre Ideb e cor/raça, que organizamos sob os seguintes aspectos: (i) qualidade das informações sobre a cor/raça dos estudantes; (ii) cálculo da nota média padronizada no Saeb e (iii) cálculo do indicador de rendimento.

Primeiramente, a qualidade dos dados sobre cor/raça é um desafio importante. Nos dados coletados pelo Censo Escolar, por exemplo, a cor/raça dos estudantes menores de 16 anos de idade é uma informação fornecida pelo responsável no momento da matrícula. Essa declaração é voluntária e ainda apresenta taxas significativas de valores ausentes. Em 2010, o percentual de estudantes com cor/raça não declarada no Censo Escolar foi de 41,7% no Ensino Fundamental e de 48,4% no Ensino Médio. Em 2024, observamos uma melhora significativa: a não declaração ficou em 18,4% no Ensino Fundamental e 16,1% no Ensino Médio. Ainda assim, podemos considerar que as taxas de não declaração são expressivas e podem enviesar análises por cor/raça em decorrência da ausência de dados de parte da população de estudantes.

No Saeb, os estudantes respondem a um questionário socioeconômico que contém uma pergunta sobre cor/raça, com as categorias adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): preta, branca, parda, amarela ou indígena, além de uma alternativa para não declaração. Trata-se da autodeclaração do estudante no momento do preenchimento do questionário. Contudo, nem todos os estudantes participam da avaliação do Saeb. Na edição de 2023, por exemplo, estão excluídas da população de referência (Brasil, 2024): a) escolas com menos de dez estudantes matriculados nas etapas do Ensino Fundamental e Médio; b) turmas multisseriadas; c) turmas de correção de fluxo; d) turmas de Educação de Jovens e Adultos; e) turmas de Ensino Médio normal/magistério; f) as classes, as escolas ou os serviços especializados de Educação Especial não integrantes do ensino regular; e g) escolas indígenas que não ministrem a língua portuguesa como primeira língua.

Além disso, nem todos os estudantes participantes do Saeb preenchem o questionário socioeconômico. Em 2023, 14,1% dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental, 16,1% dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental e 26,7% dos alunos do 3º ano do Ensino Médio não o preencheram. Apesar disso, as informações sobre cor/raça parecem ter qualidade razoável. Analisando sua série histórica, a variação no percentual de não declaração da cor/raça no Ensino Fundamental oscilou entre 2,5% e 13,6% nas edições

de 2011 a 2023 do Saeb. Os percentuais em cada categoria de cor/raça também variaram pouco ao longo dos anos. Essa estabilidade relativa é um bom indicativo da qualidade da informação, como mostra a Tabela 1.

TABELA 1 – PERCENTUAL DE ESTUDANTES POR COR/RAÇA PARTICIPANTES DO SAEB* – BRASIL, 2011 A 2023

Ano Saeb	Brancos	Pardos	Pretos	Amarelos	Indígenas	Não declarado	Negros
5º ano do Ensino Fundamental (%)							
2011	29,41	44,48	10,74	1,95	2,33	11,09	55,22
2013	29,14	42,21	10,84	2,40	2,68	12,73	53,05
2015	27,10	43,83	10,55	2,38	2,56	13,58	54,38
2017	29,18	43,16	11,58	2,72	2,64	10,72	54,74
2019	27,48	45,04	10,93	2,51	2,46	11,58	55,97
2021	31,69	41,22	12,28	2,66	1,72	10,43	53,50
2023	29,35	46,85	12,48	2,4	1,93	6,98	59,33
9º ano do Ensino Fundamental (%)							
2011	32,06	44,63	11,29	3,27	2,23	6,53	55,92
2013	30,80	45,44	11,79	3,59	2,22	6,17	57,23
2015	27,93	46,63	12,69	3,95	2,17	6,63	59,32
2017	29,53	44,67	12,94	3,53	2,37	6,95	57,62
2019	29,99	44,87	13,79	2,97	2,07	6,31	58,66
2021	36,68	44,40	13,07	2,40	1,35	6,10	57,47
2023	32,32	46,54	14,32	2,68	1,7	2,45	60,86

* Foram considerados estudantes da rede pública localizados na zona urbana.

Fonte: elaboração própria com dados do Saeb.

Podemos tomar o Censo Demográfico de 2022 como referência da qualidade dos dados coletados pelo Saeb acerca da distribuição dos estudantes por cor/raça. A pesquisa registrou 58,5% de crianças negras (pretas e pardas) com idades entre 9 e 11 anos e 59,8% com idades entre 13 e 15 anos. Esses números estão bem próximos dos 59,33% de estudantes negros do 5º ano do Ensino Fundamental e dos 60,86% do 9º ano do Ensino Fundamental, registrados no Saeb em 2023.

O segundo desafio para estabelecer um Ideb por cor/raça é o cálculo da nota média padronizada, uma vez que, para isso, é necessário ter os resultados de proficiência no nível do estudante. Atualmente¹, essas informações estão disponíveis para acesso pela população em geral. A forma de divulgação atual permite que sejam calculadas as proficiências dos estudantes por cor/raça desagregadas ao nível de regiões, unidades federativas, dependência administrativa (pública e não pública) e localização (urbana, rural, capital e interior). Contudo, essa é uma realidade frágil frente à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Brasil, 2018), que a partir de 2018 provocou uma série de alterações na forma como os dados do Censo Escolar e do próprio Saeb são divulgados. É preciso cuidar para que os dados permaneçam acessíveis, permitindo análises importantes para o combate às desigualdades raciais na Educação.

A terceira barreira para o cálculo do Ideb por cor/raça são as informações para o cálculo do indicador de rendimento. Nesse caso, os dados coletados na segunda etapa do Censo Escolar sobre as taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) estiveram indisponíveis ao longo de décadas. Assim, qualquer tentativa de cálculo do indicador de rendimento por cor/raça representa uma aproximação (*proxy*) do que seria seu valor correto. Para isso, poderíamos considerar, por exemplo, os indicadores de rendimento das escolas ponderados pela quantidade de estudantes em cada categoria de cor/raça registrada na respectiva etapa de ensino pelo Censo Escolar.

Apesar de as taxas de rendimento ainda não serem publicadas por cor/raça como conjunto de dados, recentemente, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) lançou um painel em que tais informações podem ser consultadas para o período de 2014 até 2024. Apesar da dificuldade para realizar análises em escala pela ausência de uma fonte estruturada, é possível organizar bases de dados partindo desse novo painel (Brasil, 2025). Não há informações para todas as categorias de cor/raça, mas ele apresenta as taxas de aprovação dos estudantes brancos e dos estudantes negros (pretos e pardos) por ano esco-

1. Em setembro de 2025.

lar, o que viabiliza o cálculo do indicador de rendimento conforme proposto pela metodologia de cálculo do Ideb (Fernandes, 2007).

B. RESULTADOS DO IDEB POR COR/RAÇA

Nesta seção, exploramos os resultados do Ideb por cor/raça nas edições de 2011 a 2023. Como já abordado diversas vezes ao longo desta publicação, o Ideb é um indicador que resulta da multiplicação de dois fatores, a nota média padronizada (N) e o indicador de rendimento (P) (Brasil, 2007).

Com base nos dados do Saeb é possível calcular a média padronizada dos estudantes por cor/raça. Neste estudo, foi considerada como unidade de análise a rede pública de ensino, em nível nacional, e calculada a nota média padronizada dos estudantes negros (pretos e pardos) e dos estudantes brancos, conforme a Tabela 2.

TABELA 2 – NOTA MÉDIA PADRONIZADA, INDICADOR DE RENDIMENTO E IDEB CALCULADO PARA ESTUDANTES NEGROS (PRETOS E PARDOS) E BRANCOS – BRASIL, REDE PÚBLICA, 2015 A 2023

Ano Saeb	Negros			Branco		
	N	P	Ideb	N	P	Ideb
5º ano do Ensino Fundamental						
2015	5,7	91,7%	5,2	5,7	96,0%	5,5
2017	5,8	92,6%	5,4	5,9	96,5%	5,7
2019	5,9	94,1%	5,6	6,0	97,1%	5,8
2021	5,5	97,2%	5,3	5,6	98,5%	5,5
2023	5,8	96,7%	5,6	5,9	98,3%	5,8
9º ano do Ensino Fundamental						
2015	4,9	83,8%	4,1	5,0	90,3%	4,5
2017	4,9	85,1%	4,2	5,1	91,1%	4,6
2019	5,0	88,2%	4,4	5,2	93,0%	4,8
2021	4,9	94,9%	4,7	5,1	97,2%	5,0
2023	4,9	92,7%	4,5	5,2	96,0%	5,0

Fonte: elaboração própria com dados do Saeb.

Observa-se que as notas médias padronizadas (*N*) dos estudantes negros são menores que as dos estudantes brancos ao longo de toda a série histórica, tanto no 5º ano quanto no 9º ano do Ensino Fundamental. Para o 5º ano, a diferença de 0,1 aparece em 2017 e persiste até 2023. Para o 9º ano, a diferença aumenta ao longo das edições do Saeb, começando com 0,1 em 2015, passando para 0,2 de 2017 a 2021 e chegando a 0,3 em 2023. Esse comportamento é um indicativo importante de que as desigualdades raciais podem estar sendo ampliadas ao longo das etapas de ensino e também dentro da mesma etapa ao longo dos anos.

Do ponto de vista do indicador de rendimento, os estudantes negros apresentaram resultados piores do que os estudantes brancos ao longo de toda a série histórica analisada. Felizmente, essa diferença vem sendo reduzida: estava em 4,3 pontos percentuais, em 2015, e 1,6 ponto percentual, em 2023, nos anos iniciais do Ensino Fundamental; nos anos finais, passou de 6,5 pontos percentuais para 3,3 no mesmo período. Apesar da redução na desigualdade racial entre negros e brancos no indicador de rendimento, sua piora ao longo das etapas, ou seja, com o avanço da escolarização, serve de alerta.

Por fim, a análise do Ideb por cor/raça mostra que os resultados dos estudantes negros são consistentemente menores do que os dos estudantes brancos, refletindo o que observamos também para a nota média padronizada e para o indicador de rendimento. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a diferença entre o Ideb dos estudantes brancos e dos estudantes negros passa de 0,3 em 2015 e 2017, para 0,2 de 2019 a 2023. É positivo ver que a diferença no Ideb diminuiu ao longo dos anos, uma queda puxada principalmente pela redução das diferenças no indicador de rendimento. Contudo, observamos ainda uma diferença considerável entre os resultados dos dois grupos. Se pensarmos que as metas do Ideb para essa etapa preveem um incremento em 0,3 no valor do Ideb a cada dois anos, podemos dizer que os estudantes negros estavam dois anos atrás no Ideb em relação aos estudantes brancos em 2015. Em 2023, essa distância ainda era de cerca de um ano e meio.

Nos anos finais do Ensino Fundamental, a diferença entre o Ideb dos estudantes brancos e dos estudantes negros não teve

grandes alterações ao longo da série histórica analisada: ficou em 0,4 de 2015 a 2019, caiu para 0,3 em 2021, mas voltou a subir e chegou a 0,5 em 2023. Nesse caso, apesar da melhora no indicador de rendimento dos estudantes negros ao longo dos anos, o índice deles ainda está atrás do observado para estudantes brancos. Além disso, ao longo da série histórica, os estudantes brancos tiveram aumento na nota média padronizada nessa etapa de ensino, enquanto os negros permaneceram, em 2023, com o mesmo valor registrado em 2015.

Os dados revelam, portanto, um cenário bastante preocupante: nos anos iniciais a desigualdade racial no Ideb está diminuindo, porém tem aumentado nos anos finais. Se considerarmos que 0,3 pontos no Ideb equivalem a dois anos na curva proposta pelas metas de melhoria do indicador, estudantes negros estão quase três anos e meio atrás dos estudantes brancos ao final do Ensino Fundamental, de acordo com os resultados observados em 2023.

C. IDEB DAS ESCOLAS PREDOMINANTEMENTE NEGRAS E DAS ESCOLAS PREDOMINANTEMENTE BRANCAS

Mudando o foco para estudantes negros e estudantes brancos e seus indicadores de Ideb em dois tipos de escolas, predominantemente brancas e predominantemente negras, emerge uma realidade diversa.

O Centro de Estudos e Dados sobre Desigualdades Raciais (CEDRA) elaborou uma metodologia para aprofundar a análise das desigualdades raciais em diversos temas da vida social brasileira. Nos indicadores de escolaridade, as instituições de ensino são classificadas com base na declaração de cor ou raça dos matriculados. Se 60% ou mais dos alunos forem de cor ou raça preta ou parda², a escola é predominantemente negra. Se, ao contrário, 60% ou mais forem brancos, será predominantemente branca.

2. A soma de pessoas pretas e pardas é a população negra segundo a Lei Federal nº 2.288 de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm.

O percentual de não declaração é contabilizado para o cálculo desses percentuais. As escolas sem predominância de cor ou raça são categorizadas como mistas. Esses dados estão disponíveis para os anos de 2011 a 2019.

Observando os resultados do 5º ano e que refletem os anos iniciais, as escolas predominantemente brancas têm Ideb médio superior ao das escolas predominantemente negras, durante todo o período. Tanto os alunos negros quanto os brancos de escolas predominantemente brancas têm seus indicadores de rendimento (*P*) e notas médias padronizadas (*N*) maiores que os negros e brancos de escolas predominantemente negras, como apresentado na Tabela 3.

Em particular, os estudantes negros de escolas predominantemente brancas têm indicadores de rendimento e notas médias padronizadas maiores do que os estudantes brancos de escolas predominantemente negras, embora essas diferenças tenham diminuído de 2011 para 2019. Logo, o Ideb era menor também.

Estudar em escolas predominantemente negras faz com que tanto estudantes negros como brancos tenham notas e indicadores de rendimento mais baixos. Isso é coerente com indicadores de infraestrutura (Observatório da Branquitude, 2024) e formação docente reunidos pelo CEDRA³, que indicam uma situação pior nessas unidades do que nas escolas predominantemente brancas.

3. Plataforma Aberta de Dados Raciais – Centro de Estudos e Dados sobre Desigualdades Raciais. Disponível em: <https://cedra.org.br/destaques/professores-do-ensino-fundamental-com-a-formacao-adequada-eram-332-em-media-de-2013-a-2019-em-escolas-predominantemente-negras-e-622-em-escolas-predominantemente-brancas/?galeria=1>.

TABELA 3 – NOTA MÉDIA PADRONIZADA, INDICADOR DE RENDIMENTO E IDEB DE ESTUDANTES DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ESCOLAS PREDOMINANTEMENTE NEGRAS E PREDOMINANTEMENTE BRANCAS, POR COR/RAÇA – BRASIL, REDE PÚBLICA, 2011 A 2019

Ano do Saeb	Estudantes negros			Estudantes brancos		
	N	P	Ideb	N	P	Ideb
Escolas predominantemente negras						
2011	5,1	89%	4,5	5,1	89%	4,6
2013	5,3	91%	4,9	5,3	91%	4,9
2015	5,6	91%	5,1	5,6	91%	5,1
2017	5,8	93%	5,4	5,8	93%	5,4
2019	5,9	94%	5,5	5,9	94%	5,6
Escolas predominantemente brancas						
2011	5,9	95%	5,6	6,3	95%	6
2013	6,1	96%	5,8	6,5	96%	6,2
2015	6,3	95%	6,0	6,6	95%	6,3
2017	6,4	96%	6,1	6,8	96%	6,5
2019	6,4	96%	6,2	6,8	96%	6,6

Fonte: elaboração própria com dados do Saeb.

No interior das escolas predominantemente negras não foram detectadas diferenças entre estudantes negros e brancos quanto ao indicador de rendimento e à nota média padronizada. No entanto, em 2011 e 2019, nota-se uma diferença de 0,1 a favor dos alunos brancos no Ideb, devido ao arredondamento no cálculo do indicador.

Já no interior das escolas predominantemente brancas, enquanto não havia diferença no indicador de rendimento entre estudantes negros e brancos, havia uma diferença consistente na nota média padronizada, e, portanto, no Ideb, a favor dos estudantes brancos. Lembremos que o indicador de rendimento diz respeito às taxas de aprovação de estudantes, enquanto a nota média padronizada diz respeito às proficiências em matemática e língua portuguesa dos estudantes no Saeb.

Há uma pequena diferença no 9º ano, que corresponde à avaliação dos anos finais. Nesse caso, nas escolas predominantemente negras, a nota média padronizada de brancos é 0,1 maior que a

de negros, o que resulta em uma pequena diferença entre o Ideb de brancos e negros, uma vez que o indicador de rendimento é igual para brancos e negros.

Já nas escolas predominantemente brancas, a diferença entre as notas médias padronizadas de estudantes brancos e negros oscila entre 0,3 e 0,4, sempre em favor dos alunos brancos. Assim como nas escolas predominantemente negras, o indicador de rendimento é igual entre os dois grupos de alunos, porém o Ideb dos brancos é maior devido à nota média padronizada, como mostra a Tabela 4.

TABELA 4 – NOTA MÉDIA PADRONIZADA, INDICADOR DE RENDIMENTO E IDEB DE ESTUDANTES DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ESCOLAS PREDOMINANTEMENTE NEGRAS E PREDOMINANTEMENTE BRANCAS, POR COR/RAÇA – BRASIL, REDE PÚBLICA, 2011 A 2019

Ano do Saeb	Estudantes negros			Estudantes brancos		
	N	P	Ideb	N	P	Ideb
Escolas predominantemente negras						
2011	4,5	80%	3,6	4,6	80%	3,7
2013	4,6	83%	3,8	4,7	83%	3,9
2015	4,8	83%	4,0	4,9	83%	4,1
2017	5,0	86%	4,3	5,1	86%	4,4
2019	5,1	89%	4,5	5,2	89%	4,6
Escolas predominantemente brancas						
2011	5,1	86%	4,4	5,4	86%	4,7
2013	5,1	86%	4,3	5,4	86%	4,6
2015	5,4	86%	4,6	5,7	86%	4,9
2017	5,5	88%	4,9	5,9	88%	5,2
2019	5,6	89%	5,0	5,9	89%	5,3

Fonte: elaboração própria com dados do Saeb.

Isso nos faz recordar a música “Miséria”, da banda Titãs (1989), que diz que “miséria é miséria em qualquer canto, riquezas são diferentes”. Quando observamos o desempenho escolar por cor/raça, essa metáfora ganha força: em contextos de baixa oferta de oportunidades e infraestrutura precária, estudantes negros e brancos

tendem a apresentar resultados semelhantes. Contudo, à medida que a qualidade das escolas aumenta, com melhores infraestrutura, condições pedagógicas e mais professores com formação adequada, a desigualdade emerge com maior nitidez. Em ambientes escolares mais estruturados, as taxas de reprovação diminuem e o desempenho acadêmico melhora, mas os dados evidenciam que o racismo permanece como um dos principais vetores das desigualdades educacionais.

Essas diferenças sociorraciais se repetem se analisamos os 33% de estudantes com menor índice socioeconômico e os 33% com maior índice socioeconômico em escolas predominantemente negras e predominantemente brancas, como mostra a Tabela 5.

Inicialmente, analisando os dados para o 5º ano, observamos que nas escolas predominantemente negras, os estudantes negros e brancos com menor Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) têm notas padronizadas e rendimento muito parecidos, e menores que aqueles com índice socioeconômico maior, em que aparece uma pequena diferença entre brancos e negros.

TABELA 5 – NOTA MÉDIA PADRONIZADA, INDICADOR DE RENDIMENTO E IDEB DE ESTUDANTES DOS ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ESCOLAS PREDOMINANTEMENTE NEGRAS E PREDOMINANTEMENTE BRANCAS, POR COR/RAÇA E NÍVEL SOCIOECONÔMICO – BRASIL, REDE PÚBLICA, 2019

INSE	Etapa	Estudantes negros			Estudantes brancos		
		N	P	Ideb	N	P	Ideb
Anos iniciais do Ensino Fundamental	Escolas predominantemente negras						
	33% mais vulneráveis	5,4	92%	5,0	5,4	92%	5,0
	33% menos vulneráveis	6,4	96%	6,1	6,5	96%	6,3
	Escolas predominantemente brancas						
	33% mais vulneráveis	6,1	95%	5,8	6,5	95%	6,2
	33% menos vulneráveis	6,8	97%	6,6	7,2	97%	7,0
Anos finais do Ensino Fundamental	Escolas predominantemente negras						
	33% mais vulneráveis	4,8	87%	4,2	4,9	87%	4,3
	33% menos vulneráveis	5,3	91%	4,8	5,6	91%	5,1
	Escolas predominantemente brancas						
	33% mais vulneráveis	5,3	87%	4,6	5,6	87%	4,9
	33% menos vulneráveis	5,9	91%	5,4	6,3	91%	5,7

Fonte: elaboração própria com dados do Saeb.

Nas escolas predominantemente brancas, aparecem diferenças maiores entre indicadores de negros e brancos, principalmente nas notas padronizadas, tanto nos níveis socioeconômicos mais altos como nos mais baixos.

No 9º ano, as diferenças são maiores entre negros e brancos, sempre a favor dos brancos, tanto nas escolas predominantemente negras quanto brancas, independentemente do INSE. Aparentemente, as desigualdades raciais vão se acumulando na

Educação Básica, de forma que nos anos finais são maiores que nos anos iniciais.

Outros estudos corroboram esse cenário: ao comparar o desempenho em matemática de crianças brancas e negras, quanto maior o nível socioeconômico, maior a diferença no desempenho (Alves; Soares; Xavier, 2014). É também coerente com estudo (Neves, 2019) que aponta que no quintil (20%) mais pobre da população, o acesso ao Ensino Superior é um pouco maior para brancos do que para negros (3% *versus* 1%) e a diferença vai aumentando até ficar muito grande (55% *versus* 35%) no quintil (20%) mais rico.

CONCLUSÕES

Embora avanços recentes tenham tornado o cálculo do Ideb por cor/raça mais aderente à realidade, sua efetiva implementação no país passa pela superação de dois desafios centrais: a qualidade dos dados disponíveis e o acesso a informações fundamentais que estejam em conformidade com a LGPD.

A qualidade dos dados por cor/raça é um entrave persistente. No Censo Escolar, houve progresso significativo na redução de respostas não declaradas, mas o percentual remanescente ainda é expressivo e capaz de gerar vieses. No Saeb, apesar dos dados coletados apresentarem qualidade razoável, demonstrada pela estabilidade histórica e pelo alinhamento com o Censo Demográfico de 2022, a cobertura é comprometida. Fatores como os critérios de exclusão de escolas e turmas da avaliação, somados aos índices significativos de não preenchimento do questionário socioeconômico, limitam a representatividade.

Atualmente⁴, ainda é possível calcular a nota média padronizada por cor/raça, contudo a implementação da LGPD introduz incertezas sobre a manutenção do acesso a microdados no nível do estudante, imprescindíveis para esse tipo de análise. Já o indicador de rendimento foi, por décadas, um impeditivo devido à indisponibilidade de dados de aprovação, reprovação e abandono

4. Em outubro de 2025, mês de escrita deste capítulo.

desagregados por cor/raça dos estudantes. Recentemente, o Inep passou a disponibilizar taxas de aprovação para estudantes brancos e negros (pretos e pardos), permitindo o cálculo do Ideb para esses grupos. No entanto, ainda que essa publicização seja um avanço, a dificuldade de extração das informações se impõe como um obstáculo para análises em larga escala.

A análise dos dados, tabulados exclusivamente para esse artigo, revela um cenário preocupante: estudantes negros apresentam consistentemente resultados inferiores aos de estudantes brancos na nota média padronizada (N), no indicador de rendimento (P) e, conseqüentemente, no Ideb. Embora a desigualdade no Ideb tenha diminuído nos anos iniciais (5º ano), impulsionada por melhorias no indicador de rendimento, ela aumentou nos anos finais (9º ano).

Apesar de avanços na redução da reprovação e do abandono, a desigualdade racial se agrava ao longo da trajetória escolar, resultando em uma defasagem de desempenho no Ideb para estudantes negros que equivaleria a quase 3,5 anos em relação aos estudantes brancos ao final do Ensino Fundamental, em 2023.

Os resultados também variam conforme o perfil racial das escolas: em unidades majoritariamente brancas, há diferenças mais expressivas entre negros e brancos, principalmente nas notas padronizadas. Nas escolas predominantemente negras, que em geral dispõem de infraestrutura e condições piores para o ensino, os indicadores são mais baixos, porém mais equânimes entre os grupos.

Essa constatação aponta para um fenômeno estrutural: o avanço educacional inicialmente pode ampliar desigualdades antes de reduzi-las. A literatura em saúde pública oferece um paralelo elucidativo. O premiado epidemiologista brasileiro Cesar Gomes (Victoria *et al*, 2000) demonstrou em artigo publicado na revista *The Lancet*, que programas universais de redução da mortalidade infantil tendem, no início, a beneficiar mais os grupos socioeconômicos privilegiados, ampliando as desigualdades, para somente depois promover sua redução conforme a política se consolida e se capilariza na população.

Aplicando essa lente à Educação brasileira, observa-se que ainda estamos na fase inicial desse movimento. Melhoramos len-

tamente indicadores como aprendizagem e rendimento escolar. Porém, o processo tem acentuado desigualdades raciais no curto prazo. Em outras palavras, estamos diante de uma etapa em que os ganhos educacionais, embora reais, não têm sido distribuídos de maneira justa e equilibrada. O desafio, portanto, não é apenas elevar o patamar geral da Educação, mas garantir que seu avanço seja acompanhado pela redução efetiva das disparidades raciais. Para isso, são essenciais políticas de combate ao racismo e de apoio às crianças negras.

O Ideb, se aprimorado para evidenciar explicitamente as desigualdades sociorraciais, pode assumir papel estratégico no combate às desigualdades raciais na Educação. Articulado a outros indicadores como a formação docente, o nível socioeconômico e a distorção idade-série, o índice pode contribuir para o desenho de políticas públicas orientadas a territórios e grupos potencialmente vulneráveis, fortalecendo a capacidade do Estado de reduzir as desigualdades educacionais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.150>.
- BENTO, C. *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, [varios anos].
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, DF: Inep, [varios anos].
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. Brasília, DF: Inep, [varios anos].
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Painel de Taxas de Rendimento por Cor/Raça (2014-2024). Brasília, DF: Inep, 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Nota Técnica nº 18/2023/CGMEB/DAEB. Brasília, DF: Inep, 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Estatísticas do Censo Escolar: Novo Painel de Dados. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>.
- BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm.

- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Nota Técnica Inep nº1 – Concepção do Ideb. Brasília, DF: MEC/Inep, 2007.
- CENTRO DE ESTUDOS E DADOS SOBRE DESIGUALDADES RACIAIS (CEDRA). *Escolas predominantemente brancas e negras no Brasil*. São Paulo: CEDRA, 2023.
- FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2007. (Texto para Discussão nº 26).
- FRANÇA, M.; PORTELLA, A. (org.). *Números da discriminação racial: desenvolvimento humano, equidade e políticas públicas*. São Paulo: Jandaíra, 2023.
- HERINGER, R. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, supl., 2002.
- MEDEIROS, M. *Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.
- NEVES, R. In: *Programa para a Reforma da Educação na América Latina*, Boletim da Educação: saindo da inércia, 2009.
- OBSERVATÓRIO DA BRANQUITUDE. *A cor da infraestrutura escolar: diferenças entre escolas brancas e negras*. São Paulo: Observatório da Branquitude, 2023.
- QEDU. *Dados educacionais do Brasil*. São Paulo: QEDU, 2025.
- SKIDMORE, T. E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- TITÃS. Miséria. Intérpretes: Titãs. In: *TITÃS*. Rio de Janeiro: WEA, 1989. 1 LP, faixa 7, lado B (4 min 28 s).

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Metodologia de definição de níveis de proficiência e aprendizagem adequada*. São Paulo.

VICTORA, C. G.; VAUGHAN, J. P.; BARROS, F. C.; SILVA, A. C.; TOMASI, E. Explaining trends in inequities: evidence from Brazilian child health studies. *The Lancet*, v. 356, n. 9235, p. 1093-1098, 2000.

Considerações finais

Por um Ideb reformulado e à altura das necessidades da Educação brasileira

ERNESTO MARTINS FARIA

LECTICIA MAGGI

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um marco na história recente da Educação brasileira. Instituído em 2007, ele inaugurou uma cultura nacional de monitoramento sistemático da aprendizagem dos estudantes, algo até então inexistente no país. Sua fórmula, que combina proficiência em língua portuguesa e matemática com indicadores de aprovação, é traduzida em um índice de 0 a 10. Embora contemplando certa sofisticação, é de simples comunicação e entendimento – e esse é o primeiro elogio a ser feito ao Ideb e à equipe que o criou.

O índice consolidou-se rapidamente como política pública, colocando a Educação em discussão e a qualidade da aprendizagem no cerne do debate. Esse é outro grande avanço que propiciou: extrapolar as reflexões sobre atendimento escolar para focar em resultados.

Foi a partir da criação do Ideb que sistemas de ensino, secretarias de Educação, imprensa e organizações da sociedade civil passaram a olhar para a Educação sob uma lógica de aferição de desempenho. Esse processo, apesar de ter suas limitações, criou

externalidades muito positivas: uma das mais importantes foi fazer com que redes de ensino e escolas se debruçassem sobre seus resultados, buscando entender o cenário e os caminhos para melhorá-lo. No primeiro capítulo da parte 2 (p. 41), que conta a história de Novo Horizonte (SP), o ex-secretário de Educação do município Paulo Magri, que ocupou o cargo por 18 anos, compartilha como foi o impacto no início desse processo: “Um belo dia, chego a essa escola e estava acontecendo a aplicação de uma avaliação externa, o Saeb [Sistema de Avaliação da Educação Básica]. O resultado foi assustador [extremamente baixo], aquilo me enlouqueceu. Aí, comecei a ficar antenado, fomos procurar saber o que era, ler e estudar essa avaliação externa e a matriz de referência e passar isso para os professores.”

O Saeb e o Ideb deram um norte à Educação brasileira que, 19 anos depois, é questionado e precisa ser revisto, mas, na ocasião, foi fundamental. “Ninguém se assombrava muito com o fato de os meninos estarem analfabetos dentro da escola. Acho que as próprias famílias não tinham a dimensão do que isso representava e de como o direito de aprendizagem estava sendo negado. E não é porque eram desinteressadas; elas simplesmente respondiam a um tipo de escola”, lembra Izolda Cela, que liderou a Secretaria Municipal de Educação de Sobral (CE) entre 2004 e 2006 e a Secretaria de Educação do Ceará de 2007 a 2014. O Ideb teve papel central no que Izolda descreve como um “chamamento à responsabilização”.

O direcionamento que o índice trouxe possibilitou avanços muito rápidos em algumas localidades: análises do Interdisciplinaridade e Evidências do Debate Educacional (Iede) mostram que o número de escolas de anos iniciais do Ensino Fundamental com Ideb igual ou superior a 7 cresceu 356 vezes em 10 anos, passando de 6, em 2005, para 2.138, em 2015. Entre redes de ensino, Foz do Iguaçu (PR) foi um dos casos mais emblemáticos: em apenas quatro anos, de 2007 para 2011, o município saltou de um Ideb 4,8 nos anos iniciais para uma média 7.

A ex-secretária de Educação naquela época, Joane Vilela Pinto, atribui o feito a um “combo de políticas públicas”, que, segundo ela, contemplaram diversos aspectos da Educação. No entanto, de

tão notáveis, os números geraram desconfiças e suspeitas de irregularidades, levando à instauração de uma Comissão Especial do Ideb na Câmara Municipal, que foi concluída sem identificar fraudes. O caso é contado em detalhes no terceiro capítulo da parte 2 (p. 65).

O Ideb estimulou comparações – muitas vezes, feitas sem considerar plenamente as especificidades locais. Ainda assim, mesmo com equívocos, esse movimento permitiu a identificação e o reconhecimento de redes de destaque, que, mesmo em contextos adversos, conseguiram resultados expressivos. A série de estudos Excelência com Equidade, conduzida inicialmente por Fundação Lemann e Itaú BBA e depois pelo Iede e parceiros, é um exemplo de levantamento que buscou mapear e disseminar as estratégias em comum entre municípios e estados que atendem a alunos de baixo nível socioeconômico e possuem índices educacionais acima da média. Em razão do Ideb, redes de ensino pouco conhecidas nacionalmente, como Novo Horizonte (SP), Coruripe (AL), Pedra Branca (CE), Cruz (CE), entre tantas outras, ganharam visibilidade e passaram a ter suas práticas e ações estudadas.

Nesse sentido, Sobral (CE) é o caso mais icônico: pelos parâmetros do Saeb e do Ideb, o município pobre do semiárido nordestino virou referência em Educação pública de qualidade. Anualmente, diversos pesquisadores, gestores públicos e jornalistas (incluindo os autores deste livro) viajam para o interior do Ceará a fim de descobrir o “segredo” de Sobral. As respostas passam por uma forte cultura de metas e monitoramento do desempenho dos estudantes, além de um foco intenso nas habilidades de leitura, escrita e matemática. No entanto, o Ideb conta apenas parte da história: quando a rede é analisada com base em outras avaliações, como o Pisa para Escolas¹, o cenário é outro – e menos positivo. Em ciências, por exemplo, o desempenho dos estudantes sobralenses ficou abaixo

1.O Pisa para Escolas é uma avaliação que segue a mesma metodologia do Pisa (sigla em inglês de Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), mas é aplicada em escolas e redes de ensino, permitindo comparar seus resultados com médias nacionais e internacionais para orientar melhorias pedagógicas.

da média do Brasil. Há também críticas de professores da própria rede em relação a um foco muito intenso nas habilidades da matriz do Saeb em detrimento de outras disciplinas e competências mais amplas, como as socioemocionais, além de cobranças excessivas por resultados. Todos esses aspectos são abordados com mais detalhes na página 65.

Outro dos grandes méritos do Ideb foi enfrentar a cultura histórica de reprovação escolar, conceito denunciado por Sérgio Costa Ribeiro como “pedagogia da repetência”. Ao incorporar o fluxo na equação – e não apenas a proficiência – o Ideb desincentivou a reprovação como instrumento de gestão. Tanto no capítulo que compõe a parte 1, “O cenário educacional à época da criação do Ideb” (p. 23), como no artigo “Um breve relato sobre o Ideb: motivação, concepção, desdobramentos e perspectivas” (p. 85), o criador do índice, Reynaldo Fernandes, conta que não gerar incentivos à reprovação foi uma preocupação de sua equipe: “Sabe qual era o nosso medo? De que se cobrássemos só aprendizagem, poderíamos incentivar a escola a repetir o aluno de menor desempenho para que não fizesse as provas no ano de aplicação do Saeb. Então, fizemos uma segunda meta, a média de fluxo”.

Esse aspecto não é trivial: ao modificar a lógica do que é valorizado, o Ideb transformou a forma como os sistemas educacionais definem suas prioridades. Passou-se a reconhecer o aumento da aprovação, desde que acompanhado de aprendizagem, como um objetivo legítimo de política pública, o que contribuiu de maneira decisiva com o direito à progressão e à conclusão da Educação Básica.

No entanto, os últimos anos evidenciaram também os aspectos estruturalmente mais frágeis do indicador: um modelo sujeito a incentivos fortes e que, se não passar por atualização técnica, tende a tornar-se obsoleto ou, pior, estimular práticas completamente equivocadas. Isso já é observado pelo número crescente de escolas – e, em 2023, até uma rede de ensino – que alcançaram o Ideb 10.

O Brasil não ficou incólume ao fenômeno amplamente documentado internacionalmente em políticas que envolvem

*accountability*²: o *gaming*³. O incremento e a constância de testes preparatórios voltados à matriz do Saeb, a exclusão seletiva de alunos de baixo desempenho das avaliações e até estratégias de mascaramento do abandono escolar tornaram-se temas recorrentes em redes sob pressão por resultados. A literatura brasileira e internacional é consistente nesse diagnóstico: indicadores que se tornam alvo deixam de ser bons indicadores. Entre professores e gestores, ao menos os entrevistados para esta publicação, cresce a percepção de esgotamento do modelo. “Estacionou e, ao estacionar, prejudicou muito a Educação porque criou dois sistemas: o da aula comum e um sistema para o Ideb”, considera Ademir Almagro, secretário de Educação de Novo Horizonte (SP), que já foi o município de maior Ideb do estado de São Paulo e hoje ostenta índices mais modestos.

Para além das estratégias associadas a *gaming* e aos relatos de foco excessivo em língua portuguesa e matemática em detrimento de outras disciplinas, em especial nos anos de aplicação do Saeb, há também questões importantes intrínsecas à própria fórmula do indicador. Uma das críticas é ao fato de a escala de proficiência ter sido definida com base no desempenho dos estudantes no Saeb de 1997, e não ancorada em um olhar pedagógico. Dessa maneira, os resultados atuais são uma comparação com os resultados dos estudantes que fizeram a prova naquele ano.

Em relação às metas, por exemplo, destacam-se três problemas principais: a projeção final ser 9,9; existir uma única meta para aprendizagem e aprovação – embora os esforços para elevar cada um desses componentes seja muito distinto; e terem sido elaboradas tomando como referência uma única edição do Saeb, a de 2005. No primeiro capítulo da parte 3 (p. 117), “Relevante, mas insuficiente: as limitações e fragilidades do Ideb”, todos esses aspectos são abordados em profundidade.

2. Não há uma tradução precisa do termo para o português. Em políticas educacionais, *accountability* diz respeito aos mecanismos pelos quais redes de ensino e escolas são responsabilizadas pelos resultados alcançados.

3. Essa é outra palavra que não tem uma tradução perfeita para o português, vem da expressão *to game the system*. Em Educação, significa usar estratégias oportunistas para tentar burlar as regras e melhorar os índices, sem que isso represente aprendizagem real.

Além dessas limitações, outra perspectiva tem ganhado destaque no debate: a pouca contribuição do indicador no combate às desigualdades existentes na Educação brasileira, em especial às vinculadas à cor/raça dos estudantes. “Isso ocorre quando sintetizamos um conjunto de dados em um único índice: ao utilizar valores médios do Ideb, ocultamos variações e distribuições importantes, escondendo as desigualdades existentes. Essas variações ocultas, muitas vezes, refletem desigualdades sociais estruturais, como o racismo”, explica o artigo de Alan Valadares, Cristina Lopes e Marcelo Tragtenberg que conclui a parte 3 (p. 161).

Com base em dados tabulados pelo Iede, os autores fazem uma análise sobre os indicadores de rendimento, as notas médias padronizadas e o Ideb de estudantes brancos e de estudantes negros. Eles também observaram como são os índices desses alunos quando frequentam escolas majoritariamente brancas (com mais de 60% de alunos que se declaram dessa cor) e unidades predominantemente negras, aplicando a mesma lógica. Os achados são preocupantes, embora não cheguem exatamente a surpreender: estudantes negros apresentam resultados consistentemente inferiores aos de estudantes brancos nos três itens analisados – nota média padronizada, indicador de rendimento e, consequentemente, Ideb. As diferenças mais expressivas entre negros e brancos são observadas nas escolas de maioria branca. Nas instituições com maioria de estudantes negros, os indicadores são piores para ambos os grupos, porém, mais equânimes.

Dado o protagonismo do Ideb na indução de políticas públicas e na responsabilização de estados e municípios, é essencial que, em um novo ciclo, ele assuma também um papel estratégico no enfrentamento das desigualdades educacionais. O caminho para isso não necessariamente exige incluir alterações em sua fórmula: mudanças na publicização dos dados por parte do governo federal, com a divulgação de índices desagregados por grupos, já ajudariam redes de ensino na identificação de sua situação de equidade.

Outro tópico fundamental que não pode deixar de ser abordado em discussões sobre o Ideb é a necessidade de modernização do Saeb, que sustenta o índice. A estagnação da avaliação comprometeu a validade substantiva de suas interpretações. En-

quanto testes internacionais como o Pisa, o PIRLS e o TIMSS (respectivamente Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Estudo Internacional de Progresso em Leitura e Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências, nas siglas em inglês) realizaram a transição para o modelo digital e incorporaram itens de maior demanda cognitiva, que visam capturar a capacidade dos estudantes de aplicar os conceitos aprendidos na resolução de problemas práticos, mas complexos, o Brasil permanece, por mais de uma década, operando com uma matriz de referência pouco alterada.

O resultado disso é intuitivo – e desanimador: altos índices no Ideb não necessariamente significam aprendizagens significativas em um contexto global. Novamente, faz-se necessária menção à experiência de Sobral com o Pisa para Escolas⁴: em 2021, os estudantes sobralenses que participaram da avaliação conquistaram 427 pontos em língua portuguesa. Ficaram acima da média do Brasil (413⁵), mas aquém de países como o Chile (452, menos 25 pontos) e mais atrás ainda da média da OCDE (487, menos 60 pontos). Em matemática e ciências, a distância deles para os países desenvolvidos é ainda maior: os sobralenses conseguiram 403 e 401 pontos, respectivamente, enquanto a média da OCDE para ambas as disciplinas foi de 489 (86 pontos acima em matemática e 88 em ciências). Pela escala Pisa, essa diferença corresponde a cerca de três anos de aprendizado.

Diante de tudo o que foi exposto neste livro, não poderíamos concordar mais com o título do artigo escrito por José Francisco Soares, ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): “O Ideb precisa mudar para manter sua relevância”. Reconhecendo a profunda influência do indicador que colocou, pela primeira vez, a aprendizagem no

4. Os resultados de Sobral no Pisa para Escola foram obtidos em apresentação de Amaury Gomes, diretor-presidente da Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (Esfapege) do município, durante a participação dele em evento da Cesgranrio, em 14 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vUgkQws4rk>.

5. A comparação com os países e com a média da OCDE é feita considerando o Pisa 2018.

centro das políticas públicas, Soares organiza as propostas atuais de sua revisão em quatro grandes polos: a) promoção do aprendizado, que propõe, principalmente, a reformulação das matrizes do Saeb, incorporando itens mais complexos e interdisciplinares; b) melhor uso dos dados disponíveis, com aperfeiçoamentos na fórmula para, entre outras mudanças, incluir no cálculo indicadores de trajetória escolar (atraso, evasão e conclusão fora da idade adequada) e os alunos ausentes no dia de aplicação do Saeb, evitando, assim, as já citadas estratégias de exclusões propositais; c) incorporação das desigualdades, que corrobora o argumento de que as médias escondem desigualdades profundas e, por isso, o Ideb deveria ser calculado pela consideração concomitante do nível socioeconômico, cor/raça, gênero e território dos estudantes; e d) voltar a dar destaque ao papel do Estado na Educação. Nesse grupo, estão os defensores de que “a qualidade da Educação não deve ser baseada apenas em resultados de aprendizagem dos estudantes, mas também por condições de oferta: infraestrutura, recursos pedagógicos, valorização docente e gestão escolar”.

As propostas de aperfeiçoamento são muitas e, ainda que não exista consenso sobre elas, há relativa convergência em torno de um ponto: a necessidade de atualizar o Ideb para acompanhar as transformações da Educação brasileira. Mais do que isso, contribuir para a Educação chegar a um novo patamar, que represente aprendizagens mais significativas e potencial de transformação social.

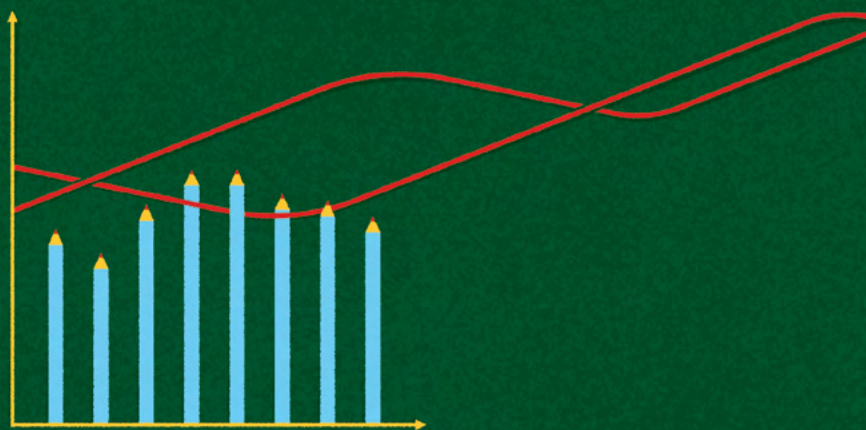
O indicador teve papel decisivo na organização do sistema educacional sob uma lógica mínima de responsabilização, orientada por dados e resultados. Trouxe um norte essencial, até então inexistente, às redes de ensino – sobre isso, não há dúvidas. No entanto, por não ter passado por processos de revisão e aprimoramento, sua capacidade de expressar a qualidade da Educação foi se desgastando. Se o Brasil deseja manter uma política robusta de avaliação e responsabilização, o Ideb precisa ser aprimorado e inaugurar um novo ciclo, em que sirva à aprendizagem e à equidade, e não em que a aprendizagem precise se moldar ao indicador.

Esperamos que este livro contribua para o urgente e necessário debate que leve à construção de um Ideb renovado, à altura dos

desafios e das transformações em curso na Educação brasileira, para se tornar um índice capaz de inspirar políticas públicas mais justas e fortalecer a busca por uma Educação pública de qualidade para todos.

Este livro foi composto nas fontes Milo, Milo Serif, Noka e Elza Text
e impresso em abril de 2026.

Como a Educação brasileira foi impactada pelo Ideb, o indicador que nasceu em um plano de metas e rapidamente se tornou a medida educacional mais influente do país? Como as trajetórias das redes de ensino e a atuação dos profissionais da Educação foram afetadas? Iniciativa do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) e da Fundação Santillana, realizada com apoio da B3 Social, Instituto Natura, Fundação Itaú e Fundação Roberto Marinho, este livro discute os méritos e as fragilidades do indicador com base em exemplos concretos de redes de ensino e na escuta de pessoas muito envolvidas com a política, mostrando tanto os avanços propiciados pelo índice quanto as ações indesejadas resultantes da força política que ganhou ao longo do tempo. O conjunto de textos – incluindo panorama histórico, casos, artigos e reflexões – compõe um estudo aprofundado sobre os impactos do Ideb até 2025 e sobre os aprendizados que precisam ser absorvidos ao formular políticas públicas para que indicadores contribuam de maneira cada vez mais consistente para o avanço da Educação no Brasil.



REALIZAÇÃO

iede
Interdisciplinaridade e Evidências
no Debate Educacional

PARCERIA

[B]³ SOCIAL

instituto
natura

Fundação
Itaú

Fundação
Roberto
Marinho

ISBN 978-85-16-14503-3

