



INSTITUTO
UNIBANCO

EM DEBATE

EQUIDADE E O FUTURO DO IDEB

FABIO WALTENBERG

2024



EXPEDIENTE

REALIZAÇÃO

Instituto Unibanco

Superintendente Executivo

Ricardo Henriques

Gerentes

João Marcelo Borges

Mirela de Carvalho

Núbia Freitas Silva Souza

Ricardo Madeira

Tiago Borba

Coordenação de Pesquisa e Avaliação

Raquel Souza dos Santos (coord.)

Fabiana Bento

Fabiana Souza

Fábio Rocha

Fernando Marques

Victoria Jaeger

ELABORAÇÃO

Autor

Fabio Waltenberg

Leitura crítica

Fábio Rocha

Raquel Souza dos Santos

Vitor Matheus Oliveira de Menezes

PRODUÇÃO EDITORIAL

Coordenação de Comunicação

André Souza Corrêa

Coordenação editorial

Fabiana Hiromi

Revisão

Mauro Negri

Projeto gráfico e diagramação

Fernanda Aoki

APRESENTAÇÃO

Fundado em 1982, o Instituto Unibanco atua para a melhoria da educação pública no Brasil por meio da gestão educacional para o avanço contínuo. Além de resultados sustentáveis de aprendizagem, trabalha pela equidade no ensino, com base em quatro valores fundamentais: conectar ideias, acelerar transformações, valorizar a diversidade e ser fundamentado em evidências.

Por meio de parcerias com redes estaduais de ensino, desenvolve iniciativas que procuram fortalecer a ação de gestores(as) e técnicos(as) de secretarias, regionais e unidades escolares, tendo como horizonte a promoção do direito à educação com qualidade e equidade.

Esse propósito também se expressa no compromisso da instituição em atuar na produção, sistematização, fomento e disseminação de conhecimento prático e científico, reconhecendo que os esforços de teorização sobre educação, bem como os resultados de pesquisas e avaliações, são insumos relevantes para qualificar o debate público, produzir consensos sobre desafios e possibilidades de ação e orientar formuladores(as) e implementadores(as) sobre os caminhos mais fecundos de organização da oferta pública educacional.

Esse é o espírito do **Em Debate**, publicação que tem como finalidade disponibilizar uma visão panorâmica sobre princípios da educação e suas consequências para as políticas públicas educacionais. Neste primeiro número, Fábio Domingues Waltenberg, professor de Economia da Universidade Federal Fluminense (FEA-UFF) e pesquisador do Centro de Estudos de Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), apresenta concepções filosóficas e sociológicas sobre equidade na educação. Em um segundo momento, empreende uma reflexão sobre como tais perspectivas podem ser expressas em um novo índice de desenvolvimento da educação básica, dedicando atenção especial a aspectos relacionados à aprendizagem dos(as) estudantes.

Esse exercício não poderia ser socializado em melhor momento. Durante o mês de agosto, os debates sobre educação no país foram atravessados por análises sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2023. Divulgado a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(Inep), o Ideb utiliza as taxas de rendimento escolar e as médias de desempenho dos(as) estudantes em Língua Portuguesa e Matemática para produzir uma fotografia do Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e Ensino Médio oferecidos pelas redes públicas e privada no Brasil. Desde sua criação, ele tem sido o principal mecanismo de aferição da qualidade da educação de crianças e jovens, sendo também referência para o compromisso da União, de estados e municípios com metas de qualidade educacional para todos(as).

No contexto histórico em que foi criado, o Ideb significou um importante passo para assegurar maior transparência e averiguação sobre o fluxo e o aprendizado dos(as) estudantes da educação básica. No entanto, há algum tempo têm se avolumado análises que tratam de suas limitações em apreender aspectos como aqueles relacionados aos insumos e processos ou às desigualdades do sistema educacional brasileiro.

Tendo em vista seu caráter normativo e a capacidade de oferecer incentivos na ação de gestores(as) e educadores(as), a revisão ou construção de um novo indicador merece atenção especial a tais temáticas, sobretudo num país como Brasil, marcado por profundas desigualdades sociais e educacionais. Ou seja, é necessário assumir a premissa de que não existe qualidade na educação sem equidade. Uma combinação que se traduz no compromisso de redes de ensino e de escolas em oferecer possibilidades e condições necessárias para a aprendizagem de todos(as) os(as) estudantes e, como resultado, permitir que alcancem – independentemente de seus status socioeconômicos, raça/cor ou gênero – níveis semelhantes de desempenho acadêmico em domínios cognitivos importantes, além de bem-estar social e emocional, durante sua educação.

Importante ressaltar que a equidade não significa, necessariamente, que todos(as) terão resultados educacionais semelhantes, mas sim que as diferenças nos resultados não estarão relacionadas às origens ou circunstâncias econômicas e sociais das crianças e dos jovens. Acrescente-se que a equidade na educação também exige que estudantes de diferentes origens tenham as mesmas probabilidades de prosseguir com os estudos, ascender a postos qualificados de trabalho e realizar seus objetivos como membros adultos de uma sociedade (OCDE, 2018).

Com a presente publicação, o Instituto Unibanco espera contribuir para que leitores(as) sintam-se provocados(as) a pensar na educação que queremos, o que precisamos realizar para alcançá-la e que indicadores podem ser construídos para explicitar se estamos percorrendo um bom caminho.

Boa leitura!

SUMÁRIO

ANÁLISES NORMATIVAS: UMA BREVE INTRODUÇÃO	07
O que são e para que servem?	07
Qual é a métrica de justiça adequada?	09
Qual é a unidade de análise adequada?	13
Que mecanismo deve ser usado para agregar as informações das unidades de análise a fim de sintetizar a situação coletiva?	14
Qual é a unidade geográfica ou jurisdicional apropriada para as comparações?	20
EQUIDADE EM EDUCAÇÃO: AS QUESTÕES CENTRAIS	21
Questões preliminares: educação como esfera, valor da educação e educação como bem posicional	21
Dilemas quanto à métrica da equidade em educação	23
Mecanismo de agregação para equidade em educação: média, desigualdade, insuficiência, igualdade de base ou excelência?	28
Unidade de análise para equidade em educação: indivíduos e grupos, mas quais grupos?	36
Unidade geográfica ou jurisdicional para a equidade em educação: do nano ao macro	38
EQUIDADE EM EDUCAÇÃO NA PRÁTICA: RUMO A UM NOVO IDEB?	39
Introdução	39
O Ideb sob a ótica normativa	41
Alternativas ao Ideb	44
Desafios: desigualdade entre grupos, seleção de alunos e o papel do Estado	50
Síntese dos dilemas e a alternativa de um painel de indicadores	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56



ANÁLISES NORMATIVAS: UMA BREVE INTRODUÇÃO

O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM?

Nas mais diversas esferas da vida, procuramos compreender fenômenos e relações de causa e efeito. Estamos a todo momento nos questionando sobre como funciona o mundo, em uma tentativa de compreender e descrever as coisas (questionamentos de natureza descritiva).

Contudo, temos interesse em apontar não apenas como são as coisas, mas também como elas deveriam ser, uma atividade que envolve juízos de valor. Consideramos inaceitável que as pessoas não tenham acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade mínimas para sua subsistência: “não deveria ser assim”, pensamos. Em toda Copa do Mundo de futebol, cada um de nós tem na cabeça uma escalação e um esquema tático que consideramos que devem ser adotados pelo treinador para que a seleção brasileira saia vencedora. Já nos debates sobre a reforma tributária, analistas expressam distintos pontos de vista sobre o modelo que ela deveria adotar. Questionamentos e reflexões desse segundo tipo são de **natureza prescritiva**.

Na economia, para a distinção entre os dois tipos de questionamento ou reflexão, adotam-se os termos de análise positiva (como é) e análise normativa (como deve ser). Uma reflexão sobre equidade em educação, ou justiça em educação, claramente se posiciona no terreno de uma análise normativa: “como deveria ser reorganizada a educação no Brasil para ser mais justa, mais equânime?”. É claro que nenhuma análise normativa ocorre de forma completamente desconectada de elementos descritivos. Por exemplo, se nossa análise normativa nos leva a prescrever a redução da desigualdade entre brancos e negros nas notas médias no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), será relevante compreender quais fatores contribuem para uma nota mais alta ou mais baixa no Enem, de modo a podermos tirar consequências práticas e políticas. Ainda assim, pode haver espaço para uma reflexão essencialmente normativa, em grande medida abstrata e em parte independente das consequências ou das exigências práticas. A bem da verdade, um processo de idas e vindas entre o normativo e o positivo pode ser proveitoso.

O que nos motiva neste trabalho é essencialmente uma análise normativa. Diversas áreas do conhecimento contribuem para reflexões deste tipo, e de forma alguma teríamos condições de sintetizar as contribuições de todas elas. Nosso ponto de partida é a economia, sobretudo a subárea de economia

do bem-estar, e as diferentes áreas do conhecimento com as quais tem dialogado, principalmente a filosofia política.

Uma análise normativa procura organizar ou sistematizar a tarefa de definir critérios para apontar **se determinada situação é justa ou não**. Trata-se, portanto, de descrever o que seria uma situação ideal e então avaliar se nosso objeto de estudo cumpre os requisitos dessa situação ideal. Como é improvável que qualquer situação sob análise seja perfeita, apenas diferenciar entre justa e injusta não nos levaria muito longe. Uma análise normativa pode também ter um objetivo mais modesto, mas talvez mais prático, de indicar **se determinada situação está mais próxima ou mais distante do ideal**. Neste caso, é preciso medir a distância com relação ao ideal, tarefa espinhosa que abordaremos mais adiante. Espinhosa, sim, mas também importante, porque, ao nos tornarmos capazes de medir a distância com relação ao ideal, abrimos espaço para afirmar que determinada situação é mais justa ou menos justa do que outra – em outras palavras, torna-se possível comparar situações.

Nosso objetivo central é fazer uma análise normativa na esfera da educação. Contudo, nos parece desaconselhável discutir a temática específica de equidade em educação sem antes refletirmos sobre questões mais amplas no terreno da justiça social. O pequeno “pedágio intelectual” desta primeira seção nos ajudará a assentar em bases mais sólidas a discussão sobre equidade em educação.

A literatura especializada indica que há quatro importantes decisões a tomar em qualquer análise normativa, a fim de que possamos apontar o quão justa ou injusta é determinada situação. Concretamente, é preciso responder às seguintes questões, que serão o nosso fio condutor:

- Qual é a métrica de justiça adequada?
- Qual é a unidade de análise adequada?
- Que mecanismo deve ser usado para agregar as informações das unidades de análise?
- Qual é a unidade geográfica ou jurisdicional apropriada para as comparações?

Antes de começarmos a discutir as análises normativas, cabe um alerta. Se questões positivas podem ser controvertidas, questões normativas o são em uma escala imensamente maior, pois envolvem valores, preferências ideológicas e visões de mundo. Por isso, apresentaremos desafios e dilemas envolvidos em análises normativas, sem tentar prescrever isto ou aquilo. É possível, como também recomendável, para os propósitos deste trabalho, estudar essas questões sem ter que tomar partido, por uma visão ou outra, com certo distanciamento crítico.

QUAL É A MÉTRICA DE JUSTIÇA ADEQUADA?

Métrica é a unidade de medida relevante. Para avaliar o desempenho de uma equipe no campeonato brasileiro de futebol, observamos o número de pontos obtidos. Para avaliar o estado de saúde de uma criança, cruzamos seu peso com sua altura. A renda de uma pessoa é usada como uma medida do seu padrão de vida.

Esses exemplos ilustram métricas que empregamos no cotidiano. Mas podem ter despertado na leitora ou no leitor certas dúvidas. Primeiro quanto à relevância de cada uma delas na sua esfera específica. Quem acompanha futebol sabe que um tema frequente de embates se dá entre os defensores de uma visão estritamente pragmática, consequencialista – focada apenas em resultados, “o que importa é levantar a taça” –, e outra visão que prioriza a qualidade e até a beleza do jogo demonstrada pela equipe.

Essa discussão pode parecer irrelevante, por estarmos na esfera de um esporte, e não focados em temas sociais prementes como educação, saúde ou renda. Mas o exemplo do futebol nos ajuda, porque questionamentos semelhantes podem ser feitos em outras esferas. Para avaliar se o estado de saúde de uma criança é bom ou não, basta cruzar peso com altura ou é preciso fazer análises clínicas e observar marcadores do desenvolvimento? Para afirmar que uma pessoa tem um padrão de vida adequado, é suficiente obter informação sobre sua renda, ou seria aconselhável saber se mora em casa própria, se tem carro e se tem acesso a saneamento básico? Ou, ainda, será que a melhor métrica do padrão de vida são mesmo recursos materiais como os arrolados na sentença anterior, ou faria mais sentido adotar uma métrica subjetiva como a felicidade ou o grau de satisfação com a vida?

A mensagem que podemos guardar por ora é geral: **não há métrica perfeita; qualquer que seja ela, terá potencialidades e limitações.** Ter isso em mente evita o risco de se adotarem visões simplistas e categóricas em discussões sobre equidade.

Além das dúvidas a respeito da melhor métrica dentro de cada esfera, outro questionamento é sobre a própria esfera de justiça relevante. Devemos nos preocupar com análises normativas em âmbitos muito delimitados ou exclusivamente com a justiça social, entendida no sentido mais amplo possível? Há algum debate teórico na literatura sobre a proeminência de uma sobre a outra, mas não nos interessa aprofundá-lo neste trabalho, pois, por definição, abordaremos equidade em educação em uma área específica. É possível encontrar apoio à pertinência de análises de esferas específicas, tanto na constatação de que há pesquisadores preocupados com esferas específicas quanto no fato de que estruturas governamentais organizam-se de forma compartimentada: há secretarias e ministérios da saúde, do esporte, da educação, do trabalho etc.

Ainda assim, é importante deixar claro que questões de “macrojustiça” são importantes por pelo menos três razões. Primeiro, porque muitas das gran-

des teorias de justiça social não descem ao nível da análise de esferas específicas, teorias das quais vamos precisar emprestar algumas ideias para nossas reflexões. Segundo, porque as esferas não são estanques. Por exemplo, renda é importante por si só, mas impacta a saúde, que é impactada pela educação. Terceiro, porque pode haver prescrições conflitivas provenientes de esferas diferentes. Se uma reforma tributária é eficaz e amplia as receitas de um governo, o volume adicional arrecadado deve ser aplicado em educação ou em saúde? Exigências de justiça em educação provavelmente vão reclamar mais recursos para a educação; idem para a saúde, de forma que, embora sejam válidas reflexões normativas em cada esfera, haverá situações em que alguém – possivelmente, em altas esferas de um governo, aconselhado por especialistas, e sujeito a lobbies e pressões políticas de todo tipo – terá que pensar conforme uma lógica de macrojustiça.

Em suma, precisamos problematizar minimamente a decisão sobre o nível relevante de justiça, para que possamos compreender cada esfera específica não só como uma esfera autônoma, mas também potencialmente interligada a outras esferas.

Mas, afinal, quais são as métricas propostas pelas mais importantes teorias da justiça? São elas:

- O bem-estar subjetivo (ou “utilidade”), usado pelos economistas chamados “utilitaristas”;
- Os “bens primários”, defendidos pelo filósofo político norte-americano John Rawls;
- Os “funcionamentos” e “capacitações”, preconizados pelo economista indiano Amartya Sen.

Durante muito tempo, prevaleceu como métrica de análises normativas aquela proposta pelo filósofo inglês Jeremy Bentham: **o bem-estar subjetivo individual**. Na linguagem da Inglaterra do século XVIII, a isto dava-se o nome de “utilidade”. Como métrica, o bem-estar subjetivo individual tem a virtude de ser algo definido autonomamente pela pessoa, e não por um pesquisador, pelo Estado ou por qualquer outra terceira parte, respeitando assim as preferências individuais – uma ideia avançada para a época em que foi proposta. Teria também a vantagem (ou desvantagem?) de ser unidimensional, ao consolidar em métrica única tudo o que traz prazer (com sinal positivo) e dor (com sinal negativo) a uma pessoa.¹

Ao publicar sua principal obra em 1971, John Rawls critica o utilitarismo por diversos ângulos. Duas décadas mais tarde, Amartya Sen reforçaria as críticas em uma série de artigos e livros. Com relação à métrica utilitarista,

¹ O leitor que compreende inglês poderá aprender mais sobre Jeremy Bentham e o utilitarismo ouvindo o episódio “Bentham on Pleasure”, que faz parte do podcast “Talking Politics: History of Ideas”, apresentado pelo historiador britânico David Runciman, professor de política na Universidade de Cambridge. Disponível em <<https://play.acast.com/s/history-of-ideas/benthamonpleasure>>. Acessado em 24/5/2024.

uma fragilidade é que só é capaz de atribuir valor a algo na medida em que isso “se converte” em bem-estar subjetivo. De um lado, pessoas em situações claramente miseráveis de um ponto de vista objetivo, mas que, por qualquer razão – temperamento, religiosidade, capacidade de adaptação –, se consideram felizes, satisfeitas, não despertariam preocupação de um governo que adotasse a métrica da utilidade. De outro lado, pessoas com preferências caras e extravagantes exigiriam grandes volumes de recursos sob pena de pontuarem mal na escala de bem-estar individual. Assim, “preferências baratas” e “preferências caras” tornam contestável uma concepção teórica de justiça apoiada em uma métrica puramente psicológica. Do ponto de vista prático, o problema é ainda maior, porque é impossível medir de maneira inequívoca o bem-estar subjetivo individual de uma pessoa, que dirá compará-lo ao de outras pessoas. Em cursos de economia, brinca-se dizendo que ainda não foi criado o “utilômetro” – e nunca será.

Em lugar da utilidade, Rawls defende como métrica uma série de bens que, tomados em conjunto, recebem o nome de **“bens primários”**. Chamados de “naturais”, os bens primários seriam saúde e talento, enquanto os “sociais” seriam liberdades fundamentais, oportunidades de acesso a posições sociais e vantagens socioeconômicas (como renda e riqueza, poderes e prerrogativas, bases sociais do autorrespeito). Uma virtude de tal métrica é que não se encontra no plano abstrato do bem-estar individual, procurando ser mais precisa e objetiva, ao definir concretamente aspectos que, segundo Rawls, importam para a vida de qualquer pessoa. Teria também a vantagem (ou desvantagem?) de ser multidimensional, abrindo espaço para uma maior amplitude de aspectos importantes.²

Para além de dificuldades práticas – como medir todas essas dimensões? Como sintetizá-las? É preciso criar um índice de bens primários para cada pessoa? –, há também limitações teóricas associadas à métrica rawlsiana, segundo Sen. Primeiro, dar valor ao que as pessoas preferem (subjetividade) não é algo totalmente descabido, mas é sumariamente descartado com o uso de bens primários. O segundo problema, ligado ao primeiro, é que os bens primários são definidos por Rawls. Mas será que um pesquisador é capaz de estabelecer uma lista completa de tudo o que importa para qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo e a qualquer tempo? Em terceiro lugar, Rawls assume que os bens primários sejam igualmente valorizados por todos os indivíduos. Porém a “[i]gualdade de bens primários pode caminhar de mãos dadas com fortes desigualdades na liberdade real desfrutada por pessoas diferentes” (SEN, 1992: 92).

Nesse quadro, Sen propõe uma métrica dupla. Primeiro, sugere focar em **“funcionamentos”, nome que dá a resultados concretos considerados relevantes por determinada comunidade**. Alguns exemplos são: estar nutrido, ser respeitado, ter educação, sentir-se bem, estar abrigado, ter boa

² Em outro episódio do *podcast* “Talking Politics: History of Ideas”, David Runciman aborda a obra de John Rawls. Disponível em <<https://play.acast.com/s/history-of-ideas/rawlsonjustice>>. Acessado em 24/5/2024.

saúde e ter liberdade de ir e vir. A diferença de Rawls, não são os insumos que importam, mas sim as realizações efetivas, no que Sen se aproxima dos utilitaristas. Contudo, ao contrário dos utilitaristas, a métrica de Sen não é unidimensional, nem exclusivamente subjetiva – há espaço para funcionamentos objetivos e subjetivos. Além disso, contrariamente aos utilitaristas (com utilidade) e rawlsianos (com cesta de bens primários), Sen se recusa a definir de forma exata a métrica e deixa a definição de quais funcionamentos importam a cargo de cada sociedade. Uma consequência importante, que exploraremos na segunda parte deste trabalho, é que essa métrica é compatível com análises de “mesojustiça” ou “microjustiça”, isto é, justiça em uma esfera específica (como a educação) ou mesmo em subconjuntos dela (digamos, dentro de uma escola).

Adicionalmente, Sen atribui grande importância às **“capacitações”, que são oportunidades reais para alcançar funcionamentos**. Ilustra contrastando um rico que jejua por opção e um miserável que o faz por falta de dinheiro: funcionamentos iguais (nenhum deles alimentou-se), mas capacitações diferentes, visto que o rico tinha escolha. Esta perna da métrica de Sen procura fazer frente a posições libertárias, que comentaremos a seguir.

Em resumo, a métrica relevante para Sen não é apenas o que as pessoas subjetivamente valoram (utilitarismo), nem o que possuem segundo uma lista predefinida do que importa na vida (Rawls), nem o quão formalmente livres são (libertarismo), mas sim o que concretamente são capazes de ser, de ter e de fazer. É um edifício teórico complexo, que abre espaço para múltiplas interpretações, críticas teóricas e dificuldades práticas. Por exemplo: como medir funcionamentos? Como medir capacitações? Como comparar funcionamentos e capacitações no tempo e no espaço se a métrica é definida caso a caso?

Para encerrar esta seção, é preciso mencionar visões não consequencialistas que se recusam a analisar a justiça segundo a distribuição final de resultados medidos por determinada métrica. Recomendam atentar para **regras, processos e procedimentos**. Há correntes libertárias, por exemplo, que entendem que o papel do Estado deve ser mínimo, suficiente apenas para assegurar o bom funcionamento do mercado e o cumprimento de contratos. Respeitado isso, justiça já terá sido alcançada, independentemente das consequências – desigualdades socioeconômicas, por exemplo, não seriam vistas como um problema, uma vez que são resultados.³ Foi em reação a essa visão extrema, mas reconhecendo que a liberdade é um valor importante, que Amartya Sen preocupou-se em propor a segunda perna da sua métrica, as capacitações, que são também liberdades, as quais ele classifica como “liberdades reais”, não apenas formais.

Veremos mais adiante que há visões de equidade em educação que tendem a focalizar sobretudo os resultados e outras mais preocupadas com procedimentos e processos.

³ Em outro episódio do *podcast* “Talking Politics: History of Ideas”, David Runciman discute a obra do libertário Robert Nozick. Disponível em <<https://play.acast.com/s/history-of-ideas/nozick-konutopia>>. Acessado em 24/5/2024.

QUAL É A UNIDADE DE ANÁLISE ADEQUADA?

Em estudos sobre pobreza e desigualdade, a escolha das unidades de análise é crucial, entre outras razões, porque os resultados podem ser diferentes se a **unidade de análise for o indivíduo ou a família**. Para qualquer linha de pobreza, em qualquer local e em qualquer momento do tempo, a incidência da pobreza será mais elevada caso se considere a renda individual. Por exemplo, se a linha de pobreza for de meio salário mínimo e se houver dois adultos morando juntos, um com renda de um salário mínimo e outro com renda zero, caso a unidade de análise seja o indivíduo, uma pessoa será contabilizada como pobre. Se a unidade de análise for a família, contudo, a renda familiar *per capita* será de meio salário mínimo, de modo que não será contabilizado nenhum pobre.

A unidade de análise pode ser também **individual, mas restrita a um subconjunto da população**. Em uma pesquisa que estamos conduzindo, explorando prós e contras da implementação de um benefício infantil universal, nos moldes dos *child benefits* vigentes em países do norte da Europa, nos deparamos com estudos que focam exclusivamente no padrão de vida das crianças. Exploram efeitos diretos e indiretos sobre as crianças dos sistemas de tributação, de transferências de renda e de serviços de saúde e educação. Outros trabalhos focam no padrão de vida de idosos. Em ambos os casos, a unidade de análise escolhida são indivíduos de determinada idade, um subconjunto da população.

Embora seja a prática mais frequente em economia, que em suas vertentes mais convencionais adota o individualismo metodológico, a unidade de análise não precisa necessariamente ser o indivíduo ou a família. Em algumas correntes da economia e em diversos outros campos das ciências sociais, é mais comum tomar **grupos, comunidades ou classes sociais como unidades de análise**.

Alguns economistas têm procurado ampliar os modelos econômicos convencionais, incorporando questões identitárias ou de grupos. Um exemplo útil para os propósitos deste estudo é o trabalho do economista norte-americano John Roemer, que procurou expressar em um modelo matemático ideias em voga nos anos 1990 sobre desigualdades de oportunidades. No que tange à unidade de análise, Roemer trabalha em dois níveis: parte do indivíduo como unidade de análise básica, mas a seguir classifica cada indivíduo em um grupo (que ele denomina “tipo”), de acordo com algumas de suas características (por exemplo, sexo, cor/raça, local de moradia etc.). As análises subsequentes envolvem comparações entre os grupos – por exemplo, mulheres brancas, residentes em zona urbana versus mulheres brancas residentes em zona rural. Na linha da recusa de Sen de definir quais funcionamentos e capacidades são relevantes, Roemer também se abstém de decidir quais devem ser os grupos, deixando que essa decisão seja tomada democraticamente em cada sociedade.⁴

⁴ Edição recente da revista *Boston Review* oferece uma crítica de Christine Sypnowich, professora de filosofia na Universidade de Toronto, no Canadá, às visões de igualdade de oportunidades, tais como as de John Roemer, seguida de réplicas de doze autores, inclusive do próprio Roemer, e de uma tréplica da autora. A leitura desse fórum permite ao leitor compreender algumas das questões normativas mais vivas no debate contemporâneo. Disponível em <<https://www.bostonreview.net/forum/is-equal-opportunity-enough/>>. Acessado em 24/5/2024.

Discutir a unidade de análise lança as bases para dilemas importantes na discussão sobre equidade. Particularmente, podemos nos indagar: **devemos nos preocupar com desigualdades interindividuais ou com desigualdades entre grupos? Ou será que há boas razões para ambas serem consideradas?** Nos nossos exemplos da seção anterior, o que importa é a desigualdade do estado de saúde das crianças brasileiras ou é a desigualdade do estado de saúde das crianças brasileiras negras frente às brancas? É a desigualdade de renda entre indivíduos o que nos preocupa, ou é a desigualdade de renda entre homens e mulheres? E, por fim, se optarmos por adotar as desigualdades entre grupos, a teoria de igualdade de oportunidades de Roemer é um bom guia? Que critério deve ser usado para definir os grupos? Decidir quais devem ser os grupos é uma atribuição do Estado ou de pesquisadores, ou da sociedade civil de forma ampla? Regressaremos a estas questões.

QUE MECANISMO DEVE SER USADO PARA AGREGAR AS INFORMAÇÕES DAS UNIDADES DE ANÁLISE A FIM DE SINTETIZAR A SITUAÇÃO COLETIVA?

Digamos que já se tenha chegado a uma conclusão satisfatória quanto às duas escolhas anteriores – métrica e unidade de análise. Qual será a melhor forma de agregar as informações obtidas sobre as unidades de análise a fim de sintetizar uma situação coletiva? Anteriormente, usamos como exemplos diferentes manifestações das desigualdades. Mas será que é somente a desigualdade que importa?

Vamos supor que temos uma distribuição entre unidades de análise de algum resultado, medido por determinada métrica. Para ficar mais concreto, vamos imaginar que o Censo Populacional nos fornece a renda familiar per capita de todas as famílias brasileiras. Para dizer algo sobre essa distribuição, precisamos agregar a imensa massa de informação disponível de forma a sintetizar uma situação coletiva e poder dizer algo a respeito dela.

As **medidas de tendência central, como a média ou a mediana**, são bastante utilizadas para isso. Podemos, por exemplo, descrever a distribuição de renda das famílias brasileiras por meio da renda per capita familiar média. Entre duas distribuições que tenham o mesmo nível de desigualdade, mas médias diferentes, parece natural preferir a distribuição que apresente média mais elevada. Mantendo-se constantes os níveis de desigualdade, uma renda per capita média mais alta é melhor do que uma mais baixa; mais anos de estudo médio é melhor do que menos; uma longevidade maior é melhor do que uma menor.

Medidas de tendência central são importantes, mas não esgotam o assunto. Muitas das discussões sobre equidade estão pautadas na ideia de **desigualdade**, que é uma forma de expressar a dispersão de uma distribuição, isto é, o quão próximas ou distantes encontram-se as informações relevantes sobre as unidades de análise. Podemos calcular, por exemplo, se a distribuição da

renda familiar *per capita* é mais dispersa ou desigual no Censo Demográfico de 2022 em comparação com a do Censo de 2010. A fim de comparar países ou o mesmo um país ao longo do tempo, podemos calcular medidas sintéticas de desigualdade, como o Índice de Gini⁵ ou a razão entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 50% mais pobres. É natural considerar que, para médias iguais, uma distribuição menos desigual será preferível.

Podemos, ainda, estar preocupados com uma parte específica do nosso conjunto de dados. Em campeonatos esportivos, clubes e torcedores sempre estão atentos ao topo da tabela e à parte inferior. Terminar a competição no chamado G-6, isto é, entre os seis primeiros, é particularmente prestigioso. Por outro lado, terminar no denominado Z-4, ou seja, entre os quatro últimos, é desastroso. São exemplos de situações em que a **excelência** na pontuação ou a **pobreza** na pontuação se revelam particularmente importantes.

Na mesma linha, encontrar-se abaixo da linha de pobreza monetária, não alcançar níveis mínimos de nutrição ou não ter conhecimentos esperados para sua idade são problemas muito graves, que merecem uma atenção especial, para além da própria desigualdade de uma determinada distribuição. Alguns observadores podem considerar até que a pobreza importa mais do que a desigualdade. Entre uma sociedade com alguma desigualdade, mas pouca pobreza, e outra perfeitamente igualitária, mas em que todos são pobres, possivelmente a primeira seria a preferida de muitas pessoas. A literatura de medidas de pobreza – unidimensional ou multidimensional – é bastante rica, de forma que pode ser consultada para a escolha de métodos de mensuração de pobreza.

Até aqui, comparamos distribuições com dispersões iguais e médias diferentes, concluindo que a de média mais alta é mais desejável. E comparamos distribuições com médias iguais e dispersões diferentes, concluindo que a de desigualdade mais baixa é mais desejável. Quando introduzimos a ideia de pobreza, comparamos uma sociedade com alguma desigualdade e pouca pobreza e outra perfeitamente igualitária, mas com muita pobreza, concluindo que, eventualmente, a primeira seria mais desejável. Mas o que é melhor: uma distribuição com média mais elevada e desigualdade mais elevada, ou outra com média mais baixa e desigualdade mais baixa? Uma questão desse tipo não é passível de uma resposta imediata e consensual, visto que diferentes observadores terão sensibilidades diferentes: alguns estarão mais interessados na média, outros serão menos tolerantes com a desigualdade e, finalmente, outros focarão na pobreza.

Há diferentes formas de se lidar com situações mais complexas – e mais realistas –, como as descritas no parágrafo anterior. Uma delas consiste em,

⁵ Andréa Wolffenbüttel define assim o Índice de Gini: “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza”. Disponível em https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em 24/5/2024.

ao contrário de se ordenarem as distribuições de forma única, trabalhar com **múltiplos indicadores**. Por exemplo, para comparar regiões brasileiras em termos da situação econômica dos seus moradores, observaríamos um painel de indicadores, tais como renda *per capita* média, Índice de Gini (ou algum outro indicador de desigualdade) e incidência de pobreza. Em uma comparação entre regiões, algumas delas teriam bom desempenho em certos indicadores, porém ruim em outros.

Uma alternativa é sintetizar diferentes informações de uma **distribuição em um único indicador**. A Economia do Bem-Estar dedicou grande atenção a isso ao longo do tempo e desenvolveu as chamadas “funções de bem-estar”. A partir de todos os valores observados dentro de um espaço geográfico ou de uma jurisdição (por exemplo, dentro de um município ou dentro de uma rede de ensino), essas funções atribuem um valor único a cada distribuição, criando assim uma forma unidimensional de ordenar diferentes distribuições. Por exemplo, de posse da renda familiar *per capita* de todas as famílias de alguns municípios brasileiros, é possível resumir as informações de cada município em um único valor por município.

FUNÇÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL: UMA FERRAMENTA PARA RESUMIR UMA DISTRIBUIÇÃO

A função de bem-estar dispõe de um parâmetro de “aversão à desigualdade”: para valores baixos do parâmetro de aversão à desigualdade, a média importa muito mais do que a desigualdade; para valores altos desse parâmetro, a desigualdade passa a importar cada vez mais. É como se a desigualdade “tirasse pontos da nota” obtida pelo município.

Em um extremo, podemos ter um valor zero para o parâmetro de aversão à desigualdade, expressando a posição normativa de alguém que não dá nenhuma importância à desigualdade, por considerar que só a média é relevante. Esta é, aliás, a posição usualmente associada ao utilitarismo. A visão utilitarista, portanto, oferece não apenas uma métrica própria – a utilidade –, mas também propõe um mecanismo de agregação específico, o qual é insensível à desigualdade.

No outro extremo, podemos ter um valor elevado para o parâmetro de aversão à desigualdade, expressando a posição normativa de alguém que dá tanta importância à desigualdade que estaria disposto a penalizar duramente um município em razão de qualquer discrepância com relação à igualdade estrita, o que equivale a dizer que a média não importaria nada, apenas a igualdade. É verdade que desigualdade e pobreza são fenômenos diferentes – é possível que uma distribuição apresente alta desigualdade e pouca pobreza, assim como pode haver uma distribuição com baixa desigualdade e muita pobreza.*

Dito isto, desigualdade e pobreza costumam estar relacionadas, de forma que funções

de bem-estar que penalizam bastante a desigualdade – isto é, que se apoiam em um parâmetro de aversão à desigualdade elevado – também tenderão a penalizar distribuições com muita pobreza. Por ser inspirada nas recomendações de John Rawls, a função de bem-estar rawlsiana avalia a qualidade de uma distribuição por sua cauda inferior – no limite da unidade que estiver na pior condição. Segundo esta função de bem-estar social, por exemplo, a Suécia seria um país melhor do que os Estados Unidos, não por uma possível comparação entre as rendas per capita médias desses países, mas sim porque os suecos mais pobres encontram-se em uma situação melhor que os norte-americanos mais pobres. Outro nome usado para essa função é “maximin”, expressando a ideia de que para melhorar no ordenamento estabelecido por essa função, é preciso “maximizar a condição de quem está no nível mínimo”.

Entre esses dois extremos – utilitarismo e maximin –, há uma série de valores intermediários expressando posições mais conciliadoras entre média e desigualdade. A fim de contemplar as diferentes preferências normativas, o pesquisador pode apresentar ordenamentos baseados, por exemplo, em três parâmetros diferentes: baixo, intermediário e alto.

.....

* Além disso, há formas diferentes de medir desigualdade e pobreza, envolvendo várias decisões metodológicas. Por exemplo, para medir pobreza, é preciso definir uma linha de pobreza, uma decisão que pode parecer trivial, mas que não é.

É mais difícil conciliar a posição de Sen com um nível específico de parâmetro de uma função de bem-estar, uma vez que, de início, já advoga em favor de uma métrica que é bidimensional – funcionamentos e capacidades – e, além disso, comporta multidimensionalidades dentro de cada uma dessas métricas. Parece difícil conciliar essa visão intrinsecamente multifacetada com a tentativa de condensar tudo o que importa em apenas um índice. De fato, a literatura inspirada em Sen é farta em indicadores diferentes, muitos dos quais específicos a cada contexto e localidade, como recomendado pelo próprio autor. Um indicador muito conhecido foi inspirado na obra de Sen, o **Índice de Desenvolvimento Humano**, composto por informações referentes a três dimensões: renda, educação e saúde.⁶ Em outro momento, interpretaremos de que forma a teoria de Sen poderia nos ajudar em nossa tarefa de abordar equidade em educação.

Por fim, uma palavra sobre o mecanismo de agregação associado à teoria de igualdade de oportunidades de Roemer, que se apoia na ideia de comparações entre “tipos”, com tipos sendo entendidos como pessoas com características semelhantes. Segundo Roemer, **desigualdades entre pessoas de um mesmo tipo são toleráveis, enquanto desigualdades entre tipos são intoleráveis**. De forma geral, muitos indivíduos compõem cada tipo, de modo que haverá um conjunto relativamente pequeno de tipos. É possível, porém, imaginar duas situações extremas. A primeira corresponde a considerar que cada indivíduo tem traços tão únicos, que cada tipo é composto por apenas um indivíduo, fazendo com que o número de tipos em uma população seja igual ao número de pessoas ($T = n$). É interessante notar que, nesse caso extremo, toda e qualquer desigualdade será considerada injusta, de modo que recaímos numa situação em que as distribuições poderiam ser mensuradas e comparadas por meio de uma função de bem-estar com elevada aversão à desigualdade. O extremo oposto consiste em considerar que toda desigualdade é tolerável, todos pertencem a um único tipo ($T = 1$), situação em que recaímos em uma função de bem-estar com nenhuma aversão à desigualdade.

Nas situações mais típicas, em que cada tipo é composto por mais do que apenas uma pessoa e menos do que todas as pessoas ($1 < T < n$), a tarefa de avaliação desloca-se para algum método de cálculo de desigualdade intragrupo (tolerável) e intergrupos (intolerável). Há medidas de desigualdade que se prestam a tal empreitada; há também técnicas estatísticas que cumprem esse papel, como medir a proporção da variância de um resultado associada às variáveis descritoras dos tipos. Relembre-se, por fim, que Roemer se abstém de definir as características que constituem os tipos, tarefa que delega a cada sociedade.

⁶ São dimensões importantes porque são, simultaneamente, funcionamentos e capacidades. Ter renda, educação e saúde em níveis razoáveis é algo importante por si só, são resultados relevantes, são funcionamentos. Mas também abrem portas para que muitos outros funcionamentos sejam alcançados, de forma que renda, educação e renda são também capacidades.

Um quadro-resumo sintetiza as respostas de diferentes teorias de justiça às três questões fundamentais abordadas até aqui.

QUADRO-RESUMO: TEORIAS DE JUSTIÇA FRENTE A TRÊS DECISÕES FUNDAMENTAIS

Visão normativa	Métrica	Unidade de análise	Mecanismo de agregação
Utilitarismo	Bem-estar subjetivo	Indivíduo	Média simples, nenhuma aversão à desigualdade
Justiça como equidade (John Rawls)	Bens primários	Indivíduo	Maximin, máxima aversão à desigualdade
Abordagem de funções de bem-estar	Desenvolvida usando bem-estar subjetivo; adaptável a outras métricas	Indivíduo	Função de bem-estar social flexível, com parâmetro de aversão à desigualdade a definir
Desenvolvimento como liberdade (Amartya Sen)	Funcionamentos (realizações) e capacitações (liberdade real)	Indivíduo, com espaço para considerações coletivas	Não predeterminado, possivelmente um indicador composto como o IDH
Libertarismo	Nenhuma, não é consequencialista	Instituições, regras, processos, procedimentos	Nenhum, os resultados não importam
Igualdade de oportunidades (John Roemer)	Não predeterminada	“Tipos” (isto é, grupos de indivíduos com traços comuns)	Não predeterminado, compatível com diversos níveis de aversão à desigualdade, calculável via métodos estatísticos

QUAL É A UNIDADE GEOGRÁFICA OU JURISDICIONAL APROPRIADA PARA AS COMPARAÇÕES?

A última das quatro questões é muito menos teórica do que as três anteriores. Não se pode determinar de antemão o que se deve comparar com o que, por se tratar de uma questão empírica dependente do objeto de estudo e dos objetivos da análise.

Pesquisadores ou formuladores de políticas públicas podem estar interessados em ordenar e comparar bairros, municípios, estados, países ou continentes. No caso específico da educação, comparações podem descer ao nível de escolas ou mesmo de turmas.

A única reflexão conceitual que gostaríamos de deixar aqui é a de que discutir a unidade adequada para comparações pode ser uma porta de entrada à discussão sobre as responsabilidades e atribuições que devem recair sobre cada nível decisório em um processo de conscientização e de ação em prol da equidade, uma questão fundamental em uma República federativa, com competências, receitas e despesas sob responsabilidade de diversos níveis de governo.

Com base nessas questões preliminares, podemos perguntar: em educação, devemos nos preocupar mais com o nível médio, com a dispersão de resultados, com quem se encontra aquém de certo nível considerado adequado, ou com tudo isso? Com desigualdade entre pessoas ou entre grupos? Em diálogo com a discussão sobre as métricas, quais os prós e contras de indicadores unidimensionais e multidimensionais na educação?

EQUIDADE EM EDUCAÇÃO: AS QUESTÕES CENTRAIS

QUESTÕES PRELIMINARES: EDUCAÇÃO COMO ESFERA, VALOR DA EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO COMO BEM POSICIONAL

Concluídas as reflexões gerais sobre análises normativas, estamos prontos para entrar no cerne da discussão teórica sobre equidade em educação. Para isso, vamos retornar às quatro decisões debatidas anteriormente, agora abordando exclusivamente a temática da educação.

Discutir equidade em educação pressupõe preliminarmente que se aceite a educação como uma esfera relevante de análise normativa. Embora isto seja fato consumado no debate público, é importante defender a pertinência dessa escolha.

Em estudos anteriores, destacamos o valor da educação.⁷ Para os propósitos deste trabalho, o essencial é reconhecer que a **educação de uma pessoa é um bem socioeconômico, com valor intrínseco e instrumental**.

De um lado, **a educação é um meio para atingir outros fins**. Ter um nível de instrução formal mais elevado ou um diploma de maior prestígio está associado a inúmeras vantagens individuais, sobretudo no mercado de trabalho, e a maiores oportunidades de diversas naturezas ao longo da vida. De uma ótica coletiva, a educação também tem valor instrumental: uma população mais bem educada potencialmente será mais produtiva, como também maior será o desenvolvimento socioeconômico.

De outro lado, educação é também um **pilar da formação plena do ser humano e do cidadão** – independentemente de ser meio para alcançar outros fins. Mesmo que a educação não estivesse correlacionada às oportunidades no mercado de trabalho, ainda assim seria importante. Se carregarmos essa visão para o coletivo, podemos considerar que nações que proporcionam níveis mais adequados de educação a seus cidadãos constituem sociedades mais desenvolvidas, independentemente de qualquer impacto direto ou indireto da educação sobre outros aspectos (SEN, 1999; KERSTENETZKY, 2012).

⁷ Ver, por exemplo, Waltenberg (2015).

É possível recorrer ao quadro conceitual de Sen (1999), já apresentado neste trabalho, para combinar as duas ideias: a educação é simultaneamente uma realização desejável (um funcionamento, nos termos do autor) e uma janela para novas oportunidades de realizações pessoais (uma capacitação). Não é um acaso que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mobilize a educação como um de seus componentes.

Há, porém, outra característica da educação que merece ser apontada: o fato de que em parte é um **bem posicional**. Com frequência, importa não apenas o nível de educação alcançado por uma pessoa (expresso por seus anos de estudo ou por seu diploma, por exemplo), mas também a comparação desse nível com o de outras pessoas em seu entorno. Em uma cidade onde ninguém concluiu o ensino superior, um diploma universitário será um bem escasso, possivelmente muito valorizado. Em um grande centro urbano, o diplomado será mais um entre tantos. Em um sistema de acesso à universidade com número limitado de vagas, não importa apenas alcançar uma boa pontuação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) ou no vestibular, mas sim obter uma pontuação maior que a de outros candidatos que competem pelas mesmas vagas.⁸ Dizer que a posição relativa importa implica que é preciso ter atenção à desigualdade em educação. Ou seja, não basta saber algo, é preciso saber tanto ou mais do que outros. Há um elemento de competição que, embora possa ser mitigado por diferentes políticas, dificilmente será de todo eliminado.

Parece-nos, portanto, que faz todo o sentido discutir questões de equidade, de justiça e de distribuição na esfera da educação, visto que se trata de um bem socioeconômico valioso e cujo nível alcançado precisa ser avaliado em comparação com o nível dos demais cidadãos.

⁸ O aspecto posicional pode afetar outras esferas também, visto que somos seres sociais e estamos sempre nos comparando com os demais. Como diz o ditado popular, “a grama do vizinho sempre parece mais verde do que a nossa”. Constatações desse tipo deram margem, por exemplo, ao desenvolvimento de teorias sobre “consumo conspícuo” (ostentatório) ou de medidas de pobreza relativa, em contraponto a medidas de pobreza absoluta: ser pobre não seria ter pouco, mas sim ter menos do que os demais. Na educação, o aspecto posicional é particularmente marcante.

DILEMAS QUANTO À MÉTRICA DA EQUIDADE EM EDUCAÇÃO

Tomar a educação como uma esfera relevante de análise talvez seja a menor das dificuldades: superada esta etapa, começam então os verdadeiros desafios. A primeira das quatro grandes questões a se enfrentar é a da métrica. Será que na área de educação é tão difícil definir qual será a “moeda da justiça”? Infelizmente – ou felizmente –, não é nada simples fazer esta escolha. É preciso pensar se nosso olhar deve se ater a resultados, ou se devemos atentar para recursos e processos. Há também uma segunda leva de dilemas: quais das inúmeras dimensões de resultados, de recursos ou de processos deveriam ser priorizadas?

Resultados como métrica da educação

Inicialmente, focaremos em **métricas que são resultados ou produtos**. Mesmo aplicando este recorte, não é simples decidir o que importa, visto que diversos resultados educacionais são relevantes. Embora a educação não se dê, como sabemos, apenas na escola, esta cumpre uma função importante, não somente de transmissão de conhecimento, mas também de desenvolvimento de uma série de habilidades e valores. Desta forma, é possível argumentar, como fizemos com Chico Soares e Lara Simielli (WALTENBERG et al., 2022), que muitos resultados relevantes podem ser agrupados dentro do “trinômio” acesso à escola, permanência e aprendizado.

A **permanência é prima-irmã do acesso**: assegurada uma frequência escolar contínua nas sucessivas etapas de ensino, a consequência seria uma permanência longa no sistema educacional. Há, no entanto, algumas especificidades, visto que a permanência pode ser condicionada por taxas de reprovação. Múltiplas reprovações, por exemplo, podem ser a antessala de um abandono. Pode-se também adotar uma forma exigente de permanência dentro de uma faixa de idade adequada. Ou relacionar a permanência com uma ótica de trajetórias escolares, permeadas por menos ou por mais intercorrências (SOARES et al., 2021).

Matricular-se um dia na escola e seguir frequentando-a podem ser vistos como resultados importantes por si sós, mesmo numa situação hipotética (absurda, é claro) em que os alunos nada aprendessem na escola. Na linguagem de Sen, acesso e permanência seriam funcionamentos relevantes, isto é, resultados desejáveis, a serem celebrados quando verificados. A quase universalização da frequência à escola de crianças de 6 a 14 anos no Brasil, fruto do esforço de sucessivos governos democráticos no pós-Constituição de 1988, é um resultado a comemorar (WALTENBERG, 2022).

Mas acesso e permanência são também capacitações, pois atingi-los, ou cumpri-los, descortina diversos outros funcionamentos e capacitações. Um deles é o aprendizado, de modo que podemos enxergar acesso e permanência como condições necessárias, e **o aprendizado como uma condição suficiente**. Vale notar, porém, que o aprendizado também desempenha a dupla função de ser funcionamento e capacitação – é fim e meio, resultado e oportuni-

de. Aprender traz consequências positivas em diversas esferas da vida, como já dito. Mas também abre portas dentro da própria esfera da educação, ao possibilitar o acesso a outros níveis de ensino, favorecer a permanência e permitir mais aprendizado. Nota-se, assim, a **interligação entre as três pernas do tal trinômio**.

É preciso reconhecer que **diversos resultados não são explicitamente abarcados pelo trinômio**. Um bom exemplo são as habilidades não cognitivas, especialmente as socioemocionais, há anos apontadas como fundamentais por pesquisas brasileiras de alta qualidade, tais como as conduzidas pelo Laboratório de Estudos e Pesquisa em Economia Social (Lepes), vinculado à Universidade de São Paulo (USP). Uma concepção abrangente de aprendizado deveria englobar tais habilidades.

Assim, ainda que sem pretensão de abarcar tudo o que importa, podemos afirmar que **um sistema educacional que garantisse a todos os cidadãos patamares altos de acesso, permanência e aprendizado (no sentido mais amplo possível) seria equânime, justo**, por assegurar o cumprimento do direito à educação de forma abrangente.

Sabemos que nosso sistema não assegura patamares elevados a todos os alunos nos três quesitos, de forma que, na visão binária do tipo justo versus injusto, certamente vivemos em uma sociedade injusta. Porém, como argumentamos, mais interessante do que esse tipo de constatação é medir o quão distantes do ideal estamos – em uma escola, rede ou unidade da federação. Antes disso, precisamos passar em revista outros tipos de métrica e percorrer as outras três questões fundamentais para qualquer análise normativa: unidade de análise, método de agregação e unidade geográfica ou jurisdicional.

Insumos e processos como métricas da educação

Economistas tendem a focar em resultados. A Economia do Bem-Estar, ao menos em suas versões mais convencionais, é consequencialista: julga-se o valor de algo por seu resultado. Se duas pessoas tivessem leques de alternativas diferentes – digamos, uma com mil opções e outra com apenas uma –, mas escolhessem a mesma opção, então, aos olhos do economista do bem-estar clássico, ambas estariam em condições iguais. Na tradição utilitarista, tudo o que possa eventualmente importar a um indivíduo é, por assim dizer, filtrado e convertido em bem-estar subjetivo individual. Se ter mais opções fosse mesmo relevante, isso necessariamente teria que ser uma fonte de bem-estar por si só; caso contrário, o leque de escolha mais amplo seria irrelevante, o processo de escolha seria irrelevante.

Como discutido brevemente na primeira etapa deste trabalho, porém, há visões radicalmente contrárias, sobretudo a visão libertária, que não dá ênfase nenhuma aos resultados, às consequências, ao passo que atribui importância suprema a regras e procedimentos. Em particular, tendo em vista a habitual predileção de libertários por soluções de mercado, entendem que o Estado deve apenas garantir que regras e procedimentos como o bom

funcionamento do mercado e o cumprimento da lei sejam assegurados, e isso bastaria para cumprir a justiça, quaisquer que fossem as consequências. É uma visão procedural, ou procedimental, da justiça.

Em sua tentativa de amalgamar o melhor de cada uma das principais correntes de teorias de justiça, Sen elabora sua visão apoiada na métrica de funcionamentos e capacitações. Os funcionamentos refletem uma visão consequencialista: são resultados, são fins; já as capacitações refletem uma visão procedimental: são liberdade, são meios para alcançar outros fins.

Voltando à arena da educação, não podemos nos furtar ao debate sobre a **importância de insumos** e processos, não apenas porque é uma visão que pode ser relacionada a correntes relevantes de teoria de justiça, às quais aludimos brevemente acima, sobretudo a de Sen, mas também porque priorizar insumos ou processos é uma visão muito frequente no debate público brasileiro (notadamente entre não economistas).

Por um momento, vamos imaginar que seja possível alcançar bons níveis de acesso, permanência e aprendizado com salas de aula inadequadas, com goteiras e paredes descascando, sem banheiros limpos, sem laboratórios de ciências, bibliotecas, pátio coberto, equipamentos esportivos, enfim, com uma infraestrutura escolar muito deteriorada. Estaria tudo bem? Deveríamos nos conformar com isso? Ou será que há um valor intrínseco associado a assegurar que todas as escolas tenham boas condições de infraestrutura? **Instituições escolares devem ser bem equipadas não apenas pelas prováveis consequências** disso nos indicadores de acesso, permanência e aprendizado, mas também porque se trata de um objetivo em si – é um funcionamento. A experiência da educação será potencialmente mais agradável e prazerosa em escolas bem estruturadas. Alunos e suas famílias se sentirão acolhidos e respeitados pelo Estado, se sentirão cidadãos plenos. Além disso, se tornará mais provável proporcionar uma formação realmente integral ao aluno, possivelmente despertando diversos tipos de talento latentes – na ciência, na cultura, no esporte.

Ao longo dos últimos anos, a literatura brasileira tem documentado insuficiências infraestruturais, notadamente em zonas rurais, em escolas municipais, no Norte e no Nordeste, que podem tornar penosa a experiência escolar, prejudicar o aprendizado ou mesmo inviabilizar a frequência (por exemplo, para alunos com deficiências).⁹ A constatação de que a infraestrutura ainda é insuficiente implica atentar para a necessidade de elevar os gastos correntes, mas também oferecer programas e linhas de investimentos, despesas de capital.

Por ser a educação uma área intensiva em trabalho, uma discussão semelhante à da infraestrutura poderia ser feita com relação à principal rubrica de despesa: a remuneração de professores e outros profissionais da educação. Se fosse possível alcançar bons níveis de acesso, permanência e aprendizado **pagando pouco a esses profissionais, estaria tudo bem?** Deveríamos nos

⁹ Exemplos: Sátyro e Soares (2007), Machado et al. (2008), Soares Neto et al. (2013).

conformar com isso? Mesmo que uma boa remuneração não se convertesse de modo automático e no curto prazo em melhores resultados escolares, ainda assim faria sentido dar atenção a esse recurso. Remunerar mal poderia reduzir a motivação dos professores, dificultar a atração e a retenção de docentes e provocar fenômenos como o da “escassez oculta” (professores atuando fora da sua área de formação¹⁰). Professores bem remunerados se sentiriam reconhecidos, motivados, teriam mais disposição e condição financeira para atualizar seus conhecimentos, desenvolver novas habilidades em si e nos alunos. E embora, para fins de retórica, tenhamos nos apoiado na premissa de que seria possível ter uma educação de boa qualidade remunerando mal os professores, fato é que não há registro disso no mundo. O Brasil avançou nesse quesito, com melhoria do salário relativo dos docentes frente a ocupações semelhantes (HIRATA et al., 2019). Mas ainda há problemas, que poderíamos resumir dizendo que a heterogeneidade na remuneração docente é imensa.

Seria possível discutir outros recursos e outros processos – digamos, clima escolar, currículo etc. –, mas não acrescentaria muito à mensagem central desta subseção: **é legítimo preocupar-se com recursos, independentemente da sua possível relação com resultados**. Como economista, sei muito bem que recursos são escassos, de modo que nunca haverá recursos suficientes para alcançarmos tudo o que desejamos individual e coletivamente. Sei também que mais dinheiro para a educação pode significar menos dinheiro para outras áreas (a discussão da macrojustiça retorna). É preciso, sim, ter cuidado na alocação de recursos. Mas isso não nos impede de reconhecer a importância dos insumos: não precisamos de antemão adotar uma postura consequentialista pura, nem fechar a porta a qualquer discussão sobre gasto adicional, pelo fato de implicar maiores custos. O economista responsável – bem como o cidadão responsável – não olha nem apenas para o benefício de determinada ação, nem apenas para seu custo, mas sim para a relação entre custo e benefício e para a comparação entre esta relação vis-à-vis alocações alternativas de recursos.

¹⁰ Costa et al. (2020).

FUNÇÕES DE PRODUÇÃO DE EDUCAÇÃO: A DIFÍCIL TENTATIVA DE RELACIONAR INSUMOS E PRODUTOS EM EDUCAÇÃO

Mesmo uma visão francamente consequencialista poderia admitir que **insumos e processos importam, na medida em que ajudem a influenciar resultados**. Quanto a isso, porém, é preciso registrar uma nota de cautela: inúmeras dificuldades metodológicas e de disponibilidade de dados têm-se interposto – e isto há várias décadas – ao economista da educação em sua tentativa de mapear a “tecnologia de produção” de educação, isto é, de relacionar insumos e produtos*. Há muitos insumos não monetários ou não observáveis em uma base de dados, como o apoio da família, o efeito de pares, o empenho individual, o carisma de um diretor, o afeto de um professor. Há insumos com impacto líquido zero em muitos estudos econométricos, porque são afetados por decisões tomadas no nível da escola. Exemplo disso é o tamanho das turmas: se algumas escolas alocam alunos de melhor desempenho e professores mais experientes a turmas menores, enquanto outras escolas fazem isso para os alunos com mais dificuldades e professores novatos, o impacto líquido agregado pode ser zero, ainda que potencialmente haja um “tamanho ideal de turma”. Informações sobre custos de insumos escolares não são devidamente padronizadas nacionalmente, e há inúmeras incoerências e lacunas nos dados disponíveis aos pesquisadores. Esses são apenas alguns dos exemplos das dificuldades envolvidas na tarefa de se

mapear a relação entre insumos e processos, de um lado, e resultados, de outro.

A dificuldade de estabelecer padrões e tendências gerais sobre a conexão entre insumos e produtos em educação **não significa que investigar essa relação seja uma perda de tempo**. Ao contrário, é preciso pesquisar muito mais, tanto usando grandes bases de dados, como por meio de estudos de caso, mapeando especificidades locais. Por exemplo, em um trabalho que fizemos em parceria com o Centro Lemann de Liderança para Equidade na Educação, travamos contato com um pequeno município marajoara. Membros da Secretaria Municipal de Educação nos relataram que um dos obstáculos para a frequência escolar de crianças pequenas em zona rural era a carência de barcos e coletes salva-vidas, combinado com o fato de que muitas das crianças não sabiam nadar. Para alcançar os componentes do trinômio de resultados nesse município, é preciso conhecer a particularidade da “tecnologia de produção de educação” específica dessa localidade. Disponibilidade de barcos, coletes salva-vidas e habilidades de natação certamente não são dados comumente disponíveis em bases de dados nacionais – investigações de peculiaridades locais são necessárias.

.....

* Tema tratado em Waltenberg (2006).

Para concluir, vale a pena referenciar a classificação de Crahay (2013) sobre as **diferentes formas de igualdade que podem ser perseguidas em diferentes contextos: de acesso, de recursos, de resultados e de oportunidades**. Se países desenvolvidos talvez possam se considerar próximos de assegurar igualdade de acesso e de recursos, podendo focar apenas em resultados e oportunidades, no Brasil há desigualdades em todas essas dimensões, a depender do local e do momento. De modo que não nos parece adequado minimizar a importância das preocupações com recursos, em prol de um foco exclusivo sobre resultados. A equidade em educação requer que se leve em conta tudo isso, por mais complicado que seja.

MECANISMO DE AGREGAÇÃO PARA EQUIDADE EM EDUCAÇÃO: MÉDIA, DESIGUALDADE, INSUFICIÊNCIA, IGUALDADE DE BASE OU EXCELÊNCIA?

A exposição dos **dilemas em torno do mecanismo de agregação** discute prós e contras dos mecanismos associados a quatro visões normativas:

- Utilitarista, que foca na média;
- Rawlsiana, que se preocupa com a insuficiência;
- Uma visão apoiada em “funções de bem-estar social”, que concilia preocupação com média e desigualdade;
- Uma visão baseada em Sen, compatível com a ideia de estabelecer patamares mínimos relativamente elevados.
- Vamos começar a reflexão focando em aprendizado. Ao final da seção, falaremos de mecanismos de agregação para outras dimensões.

Mecanismo de agregação para aprendizado

Ao longo do texto, começando pela Tabela 1, vamos ilustrar os aspectos centrais dos mecanismos de agregação, nos valendo de distribuições fictícias simples, de notas, alunos e escolas imaginários. Pode parecer sem sentido considerar um número tão diminuto de alunos em cada escola, mas, para nossos propósitos, realmente não precisamos de mais do que três por escola.

**TABELA 1: NOTAS DE ALUNOS EM ESCOLAS FICTÍCIAS
DISTRIBUIÇÃO E CARACTERÍSTICAS**

Escola	Notas dos alunos			Nota média	Diferença entre melhor e pior nota
	Melhor	Intermediária	Pior		
A	8	7	6	7	2
B	6	5	4	5	2
C	8	5	2	5	6
D	2	1	0,5	1,17	1,5

A visão utilitarista

Segundo uma ótica utilitarista clássica, o que importa é o nível médio. No exemplo, por ter média superior às demais, a escola A seria ordenada em primeiro lugar, seguida das escolas B e C, empatadas em segundo lugar, e da escola D em último lugar. Teríamos, portanto, a seguinte hierarquia: escola A > escola B = escola C > escola D.

Não é muito controversa a classificação da escola A à frente das demais, pois as notas são todas altas ou ao menos razoáveis, o que não ocorre com as escolas B, C e D. A visão utilitarista tem um apelo muito forte: assim como nos exemplos discutidos na primeira parte deste trabalho, notas mais altas refletem mais aprendizado e são bem-vindas. Prezar a média mais elevada nos protege do risco de atribuímos valor excessivo a um hipotético arranjo mais igualitário, mas com nível médio baixo do indicador relevante, como a escola D, uma situação indesejável.

Valorizar a média também **dá respaldo a políticas de promoção da excelência.** Por exemplo, se há estudantes brilhantes, faz sentido incentivá-los a participar de uma olimpíada de matemática, possivelmente aumentando ainda mais seu conhecimento e elevando a nota média da escola.

Outra vantagem do mecanismo de agregação utilitarista é que atribui a mesma importância a cada aluno. A média de notas de uma escola será **sensível a qualquer alteração na nota de qualquer aluno, por menor que seja ela, e qualquer que seja a posição do aluno na distribuição de notas.** Por exemplo, se a nota do pior aluno da escola C fosse 2,1 em lugar de 2, a média seria 5,03 em lugar de 5; se a nota do melhor aluno da escola A não fosse 8, mas sim 8,1, a média de notas dessa escola seria 7,03, e não 7. Toda melhoria conta positivamente; qualquer piora afeta negativamente. Essa virtude pode parecer trivial, mas, como veremos, é violada por outros mecanismos de agregação.

Apesar do possível consenso em torno da classificação da escola A à frente das escolas B e C, e da escola D abaixo de todas, há algo estranho que emerge da aplicação do critério utilitarista: o empate entre as escolas B e C. Por ao menos duas razões, podemos pensar que a escola B apresenta resultados mais desejáveis do que a escola C:

- Um dos alunos da escola C tem uma nota 2 – baixa demais;
- A diferença entre o aluno com melhor nota e o aluno com pior nota é de 6 pontos na escola C – alta demais – contra apenas 2 na escola B.

O mecanismo de agregação **utilitarista não dá nenhum peso explícito ao problema das notas baixas, nem à desigualdade de notas.** Há, reconheça-se, uma importância implícita ao primeiro aspecto: uma alta presença de notas baixas repercute em uma pesada cauda inferior da distribuição, o que puxa a média para baixo. Se tivéssemos uma escola não com 3, mas com 30 alunos, e 25 deles tivessem nota 2, certamente a média seria muito baixa,

mesmo se os outros cinco alunos tivessem nota máxima. Mas a preocupação com as notas baixas não é direta aqui. Aliás, uma eventual “cauda superior pesada” compensaria o peso da inferior. É exatamente o que ocorre com a escola C, pois o critério utilitarista trata as notas dos alunos como se fossem “substitutas perfeitas”: a baixa nota 2 de um aluno da escola C é plenamente compensada pela alta nota 8 de outro aluno, assegurando média 5, igual à da escola B.

A visão rawlsiana

É possível que algumas leitoras e leitores não tolerem nenhuma das notas observadas na escola D, nem tampouco a nota 2 verificada na escola C, por serem muito baixas, sinônimo de aprendizado insuficiente. **A necessidade de assegurar um nível mínimo encontra respaldo na visão de Rawls**, que não preconiza maximizar o nível médio como os utilitaristas, mas sim o nível dos indivíduos mais desfavorecidos, posição às vezes chamada de “maximin” (maximizar o mínimo).

Tal visão prioriza os alunos com notas baixas, plausivelmente aqueles que se encontram em uma situação mais preocupante. Ao fazer isso, enfatiza a ideia de carência ou insuficiência de aprendizado, e a sua contraparte, a suficiência, entendida como expressão de atingimento de uma certa meta de aprendizado.

O direito à educação deve ser assegurado para todos, não somente “em média”, para um “aluno representativo”. Uma virtude do critério rawlsiano é justamente a de interditar que notas altas compensem notas baixas. A nota 8 da escola C não tem mais o condão de compensar a nota 2, pois o que importa passa a ser a situação dos mais desfavorecidos. Como o ordenamento das escolas agora não se dá mais pela média, mas sim pela situação do aluno mais desfavorecido, foca-se na pior nota em cada uma das escolas. O ordenamento seria então: escola A > escola B > escola C > escola D, diferente do ordenamento obtido de acordo com o critério utilitarista.

Também é possível definir linhas de corte para o nível de aprendizado considerado insuficiente. Fixar uma linha de corte em um patamar baixo reflete uma visão pouco exigente. No caso de uma linha fixada na nota 3 na Tabela 2, só haveria “pobreza” nas escolas C e D, com uma incidência de insuficiência de aprendizado de 33,3% e 100%, respectivamente. As escolas A e B estariam em pé de igualdade, com nível zero de insuficiência de aprendizado.

TABELA 2: INCIDÊNCIA DE “APRENDIZADO INSUFICIENTE” COM BASE EM LINHAS DE CORTE HIPOTÉTICAS

Escola	Notas dos alunos			Proporção de alunos com aprendizado insuficiente com linha = 3,0	Proporção de alunos com aprendizado insuficiente com linha = 6,0
	Melhor	Intermediária	Pior		
A	8	7	6	0%	0%
B	6	5	4	0%	66,6%
C	8	5	2	33,3%	66,6%
D	2	1	0,5	100%	100%

Ao combinarmos a visão rawlsiana com um corte específico do nível de aprendizado mínimo, obtemos o ordenamento escola A = escola B > escola C > escola D, diferente dos dois apresentados antes (utilitarista e rawlsiano simples).

Se o nível de aprendizado mínimo fixado em uma nota 3,0 fosse o critério de julgamento, possivelmente escolas e redes não teriam motivação para se preocupar com alunos cujas notas fossem razoavelmente mais altas que o patamar de corte, ao ponto de não representarem risco de queda para a situação de insuficiência de aprendizado. Não haveria, portanto, incentivo algum para uma preocupação com a excelência. No exemplo com uma linha fixada na nota 3,0, pouca atenção se daria aos alunos com potencial de obter notas 6, 7 ou 8.

Por outro lado, se a linha de corte fosse fixada em patamar alto, a fim de refletir um grau de exigência maior e de prover incentivos à promoção da excelência, alguns alunos estariam tão distantes do patamar de corte em razão de notas muito baixas, que seriam eles os abandonados pelas escolas e redes. No exemplo da Tabela 2, uma linha de corte fixada em 6,0 provavelmente faria a escola C abandonar o aluno com nota 2 para focar no aluno com nota 5. Quanto à escola D, a tarefa de conduzir os estudantes de notas baixíssimas rumo à nota 6 poderia ser considerada impossível, provocando uma situação de desalento, de imobilidade diante das dificuldades.

Com uma linha mais elevada (nota 6), o ordenamento das escolas seria escola A > escola B = escola C > escola D, novamente um ordenamento diferente dos anteriores. As escolas B e C seriam classificadas como iguais, ambas com uma incidência de 66,6% de alunos com aprendizado insuficiente. Isso desafia a intuição de muitos de nós, que enxergamos razões para considerar que a escola B tem um resultado melhor que a C, uma vez que apresenta uma menor dispersão de notas, tema explorado na subseção seguinte.

De forma geral, portanto, o foco na insuficiência de aprendizado – seja com aplicação do ordenamento rawlsiano puro, seja com a combinação de tal critério com uma linha de corte de aprendizado mínimo – envolve o **risco de fornecer incentivos para que escolas e redes concentrem sua atenção em alunos localizados no entorno da linha de corte**, mas não em alunos distantes

do limiar, seja muito abaixo dele (o esforço requerido seria grande demais), seja muito acima (o esforço seria inócuo). Diferentemente do critério utilitarista, nem toda melhoria ou piora de nota de um aluno tem relevância, o que pode ser visto como uma limitação das medidas rawlsianas – há nuances a este respeito, porém, que serão discutidas mais adiante.

Outro conjunto de dificuldades dessa abordagem, baseada na insuficiência de aprendizado, é atentar apenas para a cauda inferior da distribuição. Isto pode ser limitante, porque é plausível pressupor que algumas pessoas considerem ofensivas tanto a nota baixa 2 quanto a enorme distância, de 6 pontos, de nota entre dois alunos na escola C. Ambas são preocupações legítimas, mas somente a primeira é atendida pelo olhar rawlsiano.

O nível absoluto de aprendizado importa: se não sei ler e escrever, ou se não domino as quatro operações, certamente terei problemas sérios na vida. Mas, como já assinalamos em outro momento, a educação tem características de bem posicional, o nível relativo também importa: na escola B, o aluno nota 6 é o melhor da turma, enquanto na escola A, o aluno nota 6 é o pior da turma. Extrapolando para a vida em sociedade, ultrapassar certo limiar básico de aprendizado é algo de muito valor, mas pode não bastar, pois o valor da educação alcançada por um aluno também depende do nível alcançado pelos demais. Critérios rawlsianos não são capazes de responder inteiramente ao aspecto de bem posicional da educação.

Funções de bem-estar social: atenção à média e à desigualdade

Valorizar a média e a excelência, como fazem os utilitaristas, é importante. Enfatizar a situação de quem se encontra na cauda inferior da distribuição de notas, como possibilitam os critérios rawlsianos, também é. Mas **não é possível escapar de levar em conta a desigualdade.**

Voltando às escolas hipotéticas das Tabelas 1 e 2, vamos nos fixar agora na dispersão de notas em cada escola. Se, para médias iguais (escolas B e C), preferimos a distribuição com menos desigualdade (escola B), então manifestamos apreço pelo que é conhecido na literatura de Economia do Bem-Estar como “princípio de equidade”.¹¹ Combinando o critério utilitarista com esse princípio de equidade, ao compararmos escolas com desigualdades iguais (A e B), preferimos a de média mais alta (A).

Cabe perguntar, contudo, como deveríamos ordenar uma escola com média alta e desigualdade alta em relação a outra de média baixa e desigualdade baixa. Por exemplo, na escola D, a dispersão de notas é pequena, mas as notas são todas muito baixas. Como compará-la à escola A, por exemplo, que tem uma média bem mais elevada (7), mas uma desigualdade de 2 pontos entre o aluno de melhor e o de pior desempenho?

¹¹ Ou princípio de Pigou-Dalton, em homenagem aos pesquisadores que primeiro trataram do assunto.

É possível quantificar a importância do nível vis-à-vis a igualdade? Sim, é possível fazê-lo através de funções de bem-estar social. Grosso modo, atribuem pesos normativos tanto à média quanto à desigualdade. O índice proposto pelo economista britânico Anthony Atkinson, por exemplo, baseia-se em funções de bem-estar social. Sua lógica é estabelecer uma taxa de troca explícita entre dois objetivos desejáveis – média e igualdade – regida por um parâmetro de aversão à desigualdade (em geral, denotado pela letra grega épsilon, ϵ).

Com esse parâmetro fixado em um valor baixo, a aversão à desigualdade é diminuta, de modo que a média ganha centralidade na avaliação e no ordenamento das escolas. Já para um valor alto do parâmetro de aversão à desigualdade, a média perde importância e a desigualdade torna-se protagonista, penalizando escolas cujas notas são muito díspares. **Quando se usam parâmetros intermediários, média e desigualdade são consideradas de forma mais equilibrada.**

Um caso extremo deste indicador consiste em fixar em zero o parâmetro de aversão à desigualdade. Nesta situação, recaímos em um foco exclusivo na média, ou seja, no critério utilitarista. O outro caso extremo é usar um parâmetro elevadíssimo de aversão à desigualdade (diz-se “tendendo ao infinito”), que penaliza contundentemente qualquer desigualdade e, na prática, reflete o critério rawlsiano: qualquer diferença entre a nota do aluno de pior desempenho e a dos demais é severamente penalizada. As notas dos alunos são tratadas como “complementos perfeitos”, e assim todas precisam aumentar sua nota para que a escola seja bem avaliada.

Quando calculamos o índice de Atkinson para as escolas do nosso exemplo, usando valores baixo, médio e alto para o parâmetro épsilon (especificamente usando os valores comumente usados de $\epsilon = 0,5$; 1 e 2), a escola B sempre fica à frente da escola C. Embora tenham a mesma média, a escola C é punida por sua desigualdade muito elevada. Já a escola D, bastante igualitária, mas com média muito baixa, ultrapassa a escola C somente com $\epsilon = 2$, isto é, quando se impõe uma penalização muito grande da desigualdade em relação ao nível médio. Para os parâmetros $\epsilon = 0,5$ e $\epsilon = 1$, a escola D permanece atrás da escola C, pois a média bem mais alta da escola C acaba pesando mais do que sua maior dispersão de notas. Em suma, com $\epsilon = 0,5$ (forte prioridade à média) e $\epsilon = 1$ (equilíbrio entre média e desigualdade), o ordenamento é escola A > escola B > escola C > escola D. Porém, com $\epsilon = 2$ (forte prioridade à igualdade), o ordenamento torna-se escola A > escola B > escola D > escola C.

Cabe apontar uma crítica importante ao índice de Atkinson: ao tentar conciliar média e desigualdade em um único índice, os cálculos podem resultar em situações insólitas. Por exemplo, uma escola em que todos os alunos tivessem exatamente a mesma nota seria classificada à frente de outras escolas, para qualquer nível do parâmetro de aversão à desigualdade, mesmo que as notas desta escola perfeitamente igualitária fossem todas baixíssimas. Embora a perfeita igualdade seja uma situação improvável, nota-se que o índice tem suas limitações técnicas. De modo mais concreto, se classificássemos

as escolas pelo índice de Atkinson e observássemos uma melhoria de uma escola de um ano para o outro, não seria trivial identificar imediatamente se a melhoria se deu por aumento da média ou redução da desigualdade.

Para além das limitações técnicas, **pode ser complicado comunicar o conceito, o propósito e os cálculos de uma função de bem-estar social a um público leigo**. Retornaremos a este ponto. Também já podemos antecipar que, na discussão que dedicaremos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), discutiremos formas alternativas de levar em conta, na prática, a desigualdade.

Sen, Fleurbaey e a educação como realização fundamental básica

Tendo percorrido mecanismos de agregação que levam em conta média, excelência, insuficiência e desigualdade, falta apenas abordar uma visão baseada em Sen, a qual seria compatível com a ideia de estabelecer patamares mínimos relativamente elevados, ou igualdades de base.

Como afirmado anteriormente, Sen se recusa a fazer uma lista prescritiva de quais funcionamentos e capacitações são importantes. Essa decisão de não impor o que é relevante de uma forma universal não impediu que outros pesquisadores tratassem de preencher esse vácuo. Participante ativo do debate sobre as análises normativas, o economista francês Fleurbaey (1995) argumenta que **seria obrigação da sociedade assegurar que todos os cidadãos alcançassem certas “realizações fundamentais básicas” em diversas esferas, inclusive algum nível de educação**. Concluída a tarefa do Estado de assegurar a efetivação desse funcionamento-capacitação, caberia aos indivíduos decidir se ultrapassariam esse patamar ou não, em função de suas preferências, potencialidades e esforços.

Ao observar o caso francês em meados dos anos 1990, o autor propõe como meta que o diploma de educação secundária fosse assegurado a todos. Pode parecer uma meta modesta, mas no Brasil está longe de ser atingida. Em razão de problemas combinados no acesso, na permanência e no aprendizado, ainda temos, na comparação internacional, uma proporção relativamente baixa de brasileiros que concluem o ensino médio.

Além disso, almejar que toda a população obtenha determinado diploma é uma meta ambiciosa porque implica **assegurar o conjunto de recursos necessários para que todos os indivíduos aprendam o necessário para obter tal diploma, qualquer que seja a dificuldade envolvida**. Por exemplo, custear barcos, coletes e aulas de natação às crianças na Ilha de Marajó, garantir a oferta de ônibus e merenda escolar de boa qualidade Brasil afora e equipar escolas para acolher e educar todos os estudantes, inclusive aqueles com qualquer tipo de deficiência.

Essa visão pode ser compreendida como **uma versão mais exigente da visão rawlsiana, combinada com uma linha de suficiência bastante elevada**. Como

afirmamos em nosso texto com Chico Soares e Lara Simielli, “[a] sociedade deveria fazer o esforço necessário, em termos de políticas escolares e extraescolares, ao custo que isso exigisse, para manter todo cidadão brasileiro na escola até que seu aprendizado fosse adequado” (WALTENBERG et al., 2022: 9).

Pensando na nossa ilustração, esta visão implicaria assegurar a todos os recursos e providências necessários para que cada aluno alcance um nível relativamente elevado (por exemplo, nota = 6) em todas as escolas em todas as séries até o fim do ensino médio.

Mecanismos de agregação para outros resultados e para insumos

Até aqui, adotamos a métrica exclusiva das “notas”, como expressão do aprendizado. Fizemos isto, em primeiro lugar, porque o aprendizado se presta muito bem à discussão sobre os métodos de agregação. Em segundo lugar, se tentássemos abordar simultaneamente diversas métricas e diversos métodos de agregação, o tamanho da seção tenderia ao infinito e sua inteligibilidade tenderia a zero.

Algumas palavras são necessárias, porém, sobre a relação entre outras métricas e os métodos de agregação. **Acesso e permanência** não são variáveis contínuas, como a nota, mas sim variáveis binárias – **ou o aluno alcança ou não alcança, e aí reside a desigualdade central referente a essas dimensões**. Acesso e permanência não são medidos na escola, uma vez que, por definição, quem está na escola já se matriculou e continua a frequentá-la. Desta forma, ao se calcular uma média entre indivíduos, o que teremos na realidade é a proporção de pessoas, por exemplo, de determinadas faixas etárias em determinado local que frequentam os diferentes níveis de ensino – digamos, a proporção das crianças de 0 a 3 anos residentes em determinado município que estão matriculadas nas creches. Há interesse em calcular desigualdades intergrupos entre tais unidades geográficas ou jurisdicionais, assuntos tratados mais adiante.

Com relação a insumos, a discussão feita até aqui pode ser adaptada. Uma visão utilitarista não se importaria com a distribuição de recursos de uma rede entre escolas (ou dentro das escolas entre alunos), apenas com a quantidade média de recursos distribuída. Uma visão rawlsiana se preocuparia em assegurar um volume mínimo de recursos a todas as escolas ou a todos os alunos. Uma visão na linha de Fleurbaey seria mais exigente, requerendo níveis elevados de recursos, de forma geral. Seria possível aplicar funções de bem-estar social para avaliar a distribuição de recursos, simultaneamente valorizando a média e a igualdade. Em todos os casos, porém, para se dizer algo além dessas constatações genéricas, seria preciso levar em conta a relação entre uso de recursos e resultados alcançados. É do interesse de todas as visões normativas que se faça um uso tão eficiente e equânime possível dos recursos disponíveis. Cabe lembrar, contudo, que compreender as conexões entre insumos e produtos não é uma tarefa trivial em educação, como buscamos problematizar no destaque da página 27.

À guisa de conclusão, podemos afirmar que **a multiplicidade de métricas e de mecanismos de agregação, e das possíveis combinações entre eles, nos indica que é difícil resumir todas as facetas da equidade em educação em um único indicador**. E note, leitora ou leitor, que ainda nem trouxemos à tona as desigualdades entre grupos.

Por isso, parece fazer sentido preconizar uma **visão eclética, combinando elementos de diferentes mecanismos de agregação e métricas**. Há diversas maneiras de fazer isso:

- Calcular um conjunto de indicadores unidimensionais (um “painel de indicadores”, segundo Chico Soares);
- Calcular indicadores multidimensionais, tais como o IDH;
- Calcular um ou mais indicadores sintéticos, construídos a partir de outros indicadores uni ou multidimensionais;
- Combinar indicadores uni ou multidimensionais com penalizações para a desigualdade, como faz a Organização das Nações Unidas (ONU) ao divulgar o Índice de Desenvolvimento Humano ajustado para a Desigualdade (IDH-D), em que a desigualdade de cada componente penaliza o valor calculado para o índice agregado.¹²

UNIDADE DE ANÁLISE PARA EQUIDADE EM EDUCAÇÃO: INDIVÍDUOS E GRUPOS, MAS QUAIS GRUPOS?

Investigar a **unidade de análise em educação** requer que se pondere a importância relativa das desigualdades interindividuais frente às desigualdades entre grupos. Há boas razões para se preocupar com ambas, mas em nossa exploração sobre os diferentes métodos de agregação frente a cenários hipotéticos, adotamos apenas as desigualdades interindividuais.

Há muitas razões para a atenção inicial que demos às desigualdades interindividuais. Em primeiro lugar, é um ponto de partida natural: antes de qualquer classificação em grupos de acordo com tal característica, possuímos direitos e obrigações iguais. Neste sentido, se a educação é um bem socioeconômico, que proporciona vantagens (ou desvantagens) diretas e indiretas, se algum brasileiro se encontrar em uma situação desfavorecida, seja em recursos, seja na qualidade do processo educacional, seja em termos de resultados, haverá motivo para nos preocuparmos.

Um segundo ponto, que reforça e complementa o primeiro, é que a educação é um bem posicional, de forma que ficar para trás, mesmo que por pouco (por exemplo, ficar na posição 101 em um vestibular com 100 vagas), pode ter consequências sérias, independentemente de quaisquer características socioeco-

¹² O método escolhido para ajustar o IDH à desigualdade no cálculo do IDH-D é exatamente o índice de Atkinson, com $\epsilon = 1$.

nômicas ou demográficas dos indivíduos envolvidos na análise.

Uma terceira razão para termos conduzido nossa discussão sobre métodos de agregação tratando de desigualdades interindividuais é que a Economia do Bem-Estar desenvolveu, ao longo de décadas, métodos de mensuração associados às visões normativas embutidas nos diferentes mecanismos de agregação. Isso não significa que não haja ferramentas de mensuração que se prestam ao cálculo de desigualdades entre grupos, mas talvez ainda não estejam tão cristalizadas quanto às desigualdades entre indivíduos.

Há ainda uma quarta razão para termos focado em indivíduos na seção anterior. Por mais que envolvam visões normativas completamente diferentes, os métodos de agregação que tomam indivíduos como unidade de análise¹³ não exigem concordância:

- Em torno de quais grupos devem ser contemplados nos debates e nas políticas (isto é, quais são os tipos, no jargão de Roemer?);
- Nem em torno do grau de esforço que estamos dispostos a fazer como sociedade para reduzir as desigualdades entre grupos (basta minimizar as desigualdades entre grupos ou devemos eliminá-las?);
- Nem em torno de como gerir eventuais conflitos entre estratégias para minimizar desigualdades entre grupos e estratégias para minimizar desigualdades entre indivíduos.

A preocupação com as desigualdades entre grupos tem ganhado força nas últimas décadas, com a ascensão de movimentos e discussões sobre as questões raciais, de gênero, LGBTQIAP+ e pessoas com deficiência. Nossa entrada ao tema se dá pela teoria de igualdade de oportunidades de Roemer (1998), que, embora passível de críticas, especialmente na esfera da educação, nos parece ser uma maneira interessante de introduzir a questão.

Nesse tipo de abordagem, os grupos são definidos, por exemplo, por critérios como raça/cor, sexo, nível socioeconômico, local de residência, entre outros (como o IDeA – Indicador de Desigualdades e Aprendizagens¹⁴). No mundo real, os alunos das Tabelas 1 e 2 teriam uma série de características intrínsecas ou conjunturais. **Desafios significativos se apresentam para integrar esse tipo de consideração em uma análise de equidade em educação**, entre os quais os seguintes:

¹³ Indicadores de desigualdade e de pobreza adotam o princípio de “simetria” ou “anonímia”: um indivíduo equivale a outro, nenhuma característica (por exemplo, cor/raça) importa, exceto a variável em questão, tal como a nota nos nossos exemplos na seção 3. Houve menções à dispersão de notas, e também às notas baixas (insuficiência de aprendizado). Quando atribuíamos importância diferente a um grupo de indivíduos – por exemplo, ao abraçar o princípio de equidade ou o critério rawlsiano, que dá mais peso à igualdade e aos mais desfavorecidos –, era sempre mirando a distribuição da própria variável. A discussão desta seção é diferente, pois foca em desigualdade entre grupos, de acordo com as características que definem tais grupos. Para focar em desigualdade entre grupos, abre-se mão do princípio de “simetria” ou de “anonímia”.

¹⁴ Sobre o IDeA – Indicador de Desigualdades e Aprendizagens, ver <https://portalidea.org.br/>. Acesso em 24/5/2024.

- Uma definição de grupo pode fazer sentido em uma localidade, mas não em outra;
- As sensibilidades das pessoas são diferentes – por exemplo, enquanto alguns consideram que desigualdades raciais são as mais importantes, outros podem pensar que desigualdades de gênero o são –, de modo que não é simples definir quais desigualdades de grupos merecem atenção;
- Não há consenso na literatura sobre o melhor indicador de desigualdade de oportunidades, e os existentes não são de fácil compreensão por um público leigo, sobretudo caso se pretenda mensurar simultaneamente desigualdades múltiplas;
- Há lacunas importantes nos dados disponíveis para se calcularem desigualdades entre grupos.

Apesar de todas essas dificuldades, é impossível não levar em conta desigualdades entre grupos nos dias de hoje.

UNIDADE GEOGRÁFICA OU JURISDICIONAL PARA A EQUIDADE EM EDUCAÇÃO: DO NANO AO MACRO

O foco agora é sobre a pertinência de algo que poderíamos chamar de **microjustiça**, isto é, a equidade em educação observada no nível de **unidades da federação** (“tal estado assegura que mais alunos frequentem a escola e alcancem níveis mais elevados de aprendizado do que outro”), no nível de **redes de educação** (“nessa rede, a desigualdade na distribuição de recursos é menor do que naquela”) ou mesmo no nível das **escolas** (“na escola X há menos desigualdade racial do que na escola Y”). Ou, talvez, em níveis que poderíamos chamar de “nanojustiça”, como, por exemplo, a preocupação de equidade no interior das **turmas escolares** (“essa professora dá menos atenção aos meninos pretos do que às meninas brancas”).

Em um primeiro plano de análise, **todos os níveis são potencialmente pertinentes**, pois cada pesquisador de instituto de pesquisa ou órgão de governo pode ter interesse em um nível diferente, e porque há perguntas específicas que são mais plausíveis para um nível do que para outro. Por exemplo, a indagação sobre um eventual tratamento discriminatório de professores a alunos de certos grupos sociodemográficos é uma questão eminentemente “nano”, que requer investigação local, dentro da turma, no cotidiano da escola.

Há, contudo, um ponto de atenção, ao qual aludimos brevemente no fim da primeira parte deste trabalho: **calcular indicadores de equidade em determinada unidade geográfica ou jurisdicional pode significar, implícita ou explicitamente, uma atribuição de responsabilidade à autoridade competente de tal nível**. Se calcularmos e divulgarmos a desigualdade racial em determinado estado, o secretário de Educação estadual poderá ser visto como responsável por um bom ou um mau resultado em tal quesito. Idem para um

secretário municipal se a informação for disponibilizada para o nível municipal; para um diretor, se a unidade for a escola; para o professor, se houver indicadores para as turmas.

Cabe a um professor arcar com a responsabilidade sobre eventuais iniquidades resultantes do processo educativo ou isso é peso demais para colocar sobre seus ombros? E a um diretor e sua escola? E a secretários de Educação municipais e estaduais?

Há também questões práticas: há dados disponíveis para bem caracterizar a situação e a evolução na iniquidade no plano estadual ou municipal? Há dados confiáveis para saber o que ocorre dentro da escola? Ou em sala de aula?

Mesmo que haja dados, pode-se perguntar ainda se professores, diretores e secretários compreendem bem os diferentes significados de equidade. São capazes de diagnosticar o quão bem ou o quão mal encontram-se sua turma, sua escola ou a rede sob sua responsabilidade? Detêm conhecimento e competências que lhes permitam planejar e executar ações visando à redução da iniquidade?

Essa discussão abre espaço para uma reflexão e possíveis propostas de reparação de responsabilidades e atribuições de cada nível decisório.

EQUIDADE EM EDUCAÇÃO NA PRÁTICA: RUMO A UM NOVO IDEB?

INTRODUÇÃO

Na primeira seção deste trabalho, fizemos um sobrevoo conceitual e teórico, permeado de filosofia política e economia normativa. Já na segunda parte, transpusemos essas discussões gerais para a esfera específica da educação. Todo esse esforço nos permite, agora, discutir questões práticas com mais profundidade, analisando os potenciais e limites do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em sua forma vigente.

O Ideb é um **indicador sintético**, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). Enquanto o IDH sintetiza informações sobre renda, educação e saúde de um país, o Ideb leva em conta o **aprendizado e a taxa de aprovação** – resultados, portanto. Seu foco na média significa que adota implicitamente um **método de agregação utilitarista**. Toma indivíduos como unidade de análise e é divulgado oficialmente na forma de médias para **diversas unidades geográficas ou jurisdicionais**, como escolas, redes, municípios, estados e o Brasil como um todo. Diante disso, cabe indagar:

- Em que medida o Ideb apoia-se em uma **métrica adequada**? Partindo da resposta a essa pergunta, preciso modificá-lo, eliminando ou adicionando dimensões, ou ainda, alterando-se o peso dado a cada uma das suas dimensões?
- Tendo em vista os **prós e contras do mecanismo de agregação utilitarista** de cada um dos seus componentes, haveria outras opções mais pertinentes, que levem em conta a existência de notas muito baixas ou a dispersão de notas?
- Ainda que o Ideb seja oficialmente divulgado sem distinção entre grupos, pesquisadores costumam utilizar os microdados para calcular, por exemplo, as desigualdades interindividuais e entre grupos. Deveria ser **atribuição do Estado divulgar oficialmente outros resultados**, além daqueles divulgados atualmente, informando a magnitude dessas desigualdades?
- Para **quais níveis geográficos ou jurisdições o Ideb deveria ser divulgado**, e com quais ressalvas ou cuidados?

Para discutir esses temas, o primeiro passo é analisar mais detidamente o Ideb sob a ótica normativa desenvolvida nos tópicos anteriores. Em seguida, abordamos três alternativas ao Ideb. O passo seguinte é destacar três desafios que precisam ser enfrentados por qualquer proposta de modificação do Ideb, considerando os cuidados envolvidos na incorporação das desigualdades no cálculo do índice. Por fim, sintetizamos os dilemas e apresentamos uma última alternativa, a de um painel de indicadores.

O IDEB SOB A ÓTICA NORMATIVA

Ideb: componentes e taxa de troca

O Ideb é um indicador composto. Um dos seus componentes expressa o aprendizado, medido pelos resultados em provas de Língua Portuguesa e de Matemática do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), enquanto o outro componente indica o “rendimento escolar” por meio da média harmônica das taxas de aprovação em cada nível de ensino.¹⁵ Quanto maiores forem as notas e quanto menores forem a reprovação e o abandono, mais alto será o Ideb. De início, já se pode destacar como **virtude do indicador premiar incrementos em aprendizado e rendimento**, aspectos que estão relacionados ao “trinômio acesso-permanência-aprendizado” (WALTENBER, SOARES e SIMIELLI, 2021). Como os dois componentes alimentam o IDEB, escolas e redes são desencorajadas a tentar obter ganhos de aprendizado assentados na reprovação sistemática de alunos ou a optar por uma política de aprovação automática sem atenção ao aprendizado.

Os dois componentes do índice têm o mesmo peso, ou seja, a mesma importância no cálculo. Na prática, isto determina uma “taxa de troca” específica: uma piora de 1 ponto percentual no indicador de aprendizado é compensada por uma melhora de 1 ponto percentual no indicador de rendimento, e vice-versa. Um questionamento é se essa “taxa de troca” é adequada. Eventualmente, se poderia pensar em alterar tais pesos, ao menos em certas situações. Se melhorar o rendimento for um objetivo definitivamente prioritário para determinada escola – na qual se identificou um grande problema de reprovação, por exemplo –, o peso do componente de rendimento poderia ser majorado, sob o risco, porém, de desatenção ao aprendizado. O contrário poderia ser aplicado a escolas que não tivessem problemas de rendimento. No caso mais geral, sem justificativa forte para privilegiar o aprendizado ou o rendimento, nos parece fazer sentido preservar pesos iguais, a fim de manter os gestores sempre atentos aos dois aspectos.

¹⁵ O Ideb vigente é dado pela expressão $IDEB_j = N_j^\alpha P_j^\beta$, onde: j é escola, município, estado ou país; $0 \leq N \leq 1$ é um indicador de desempenho em provas padronizadas; $0 \leq P = 1/T \leq 1$, onde T é o tempo médio para conclusão de uma etapa escolar cujo tempo mínimo seria 1 (por exemplo, um ano para completar uma série); α e β são pesos. O Ideb adota $\alpha = \beta = 1$.

O que ficará de fora da nossa análise

Ainda que seja fundamental discutir aspectos referentes ao rendimento escolar na educação básica, daremos mais atenção ao componente de aprendizado. Isso se deve tanto à sua relevância para as políticas educacionais quanto à possibilidade de aplicarmos, dada a natureza do indicador, a discussão normativa e os modelos analíticos que expusemos anteriormente neste trabalho.¹⁶

Alguns pontos não serão aprofundados, entre os quais o fato de que **o componente de aprendizado do Ideb apoia-se em uma média de notas de apenas duas disciplinas**, Matemática e Língua Portuguesa. As demais disciplinas escolares perdem importância relativa, com possíveis efeitos colaterais, tais como a redução de carga horária, ou então incentivos a práticas de treinamento para as provas das duas disciplinas, em detrimento de práticas didáticas menos focadas em objetivos estreitos. Contudo, não se pode negar a importância de Matemática e de Língua Portuguesa. Poderíamos dizer que conhecer e manejar os números e nossa língua é uma realização por si só – um funcionamento nos termos de Amartya Sen –, mas também são habilidades que abrem oportunidades – capacitações, novamente segundo Sen – para alcançar diversos outros fins. De qualquer modo, uma eventual **inclusão das notas de outras disciplinas no cálculo do componente de aprendizado do Ideb não alteraria a essência da análise** que faremos a seguir.

Avaliações de larga escala também estão sujeitas ao **problema da baixa participação** de alunos de determinadas escolas ou redes, o que desperta preocupações sobre uma participação não aleatória, isto é, uma participação menos expressiva de redes, escolas e alunos com níveis de proficiência mais baixos.¹⁷ Isto pode ocorrer por dificuldades estruturais que independem da vontade de gestores, mas também pode estar relacionado a **comportamentos estratégicos ou mesmo fraudulentos**, como a seleção dos alunos, por meio da qual aqueles com baixos níveis de aprendizado são desencorajados a fazer as provas. Já estão em funcionamento algumas medidas, ainda tímidas, que visam inibir tais práticas, como a omissão da divulgação do Ideb das escolas e municípios com participação muito baixa. Porém aplicar essa condicionante não é suficiente para coibir o risco de seleção dos estudantes que participam das provas. Um caminho seria reduzir o Ideb das escolas e municípios com baixas taxas de participação, por meio do uso da taxa de participação como fator de ponderação do Ideb – por exemplo, multiplicar o Ideb pela proporção de estudantes que participam da prova, calculada pela razão entre a quantidade de estudantes que participaram da prova e o total de estudantes segundo o Censo Escolar. Se, por um lado, essa medida possivelmente seria eficaz, por outro, puniria de forma injusta ausências não intencionais e independentes de decisões dos gestores.

¹⁶ Leitores interessados em discussões detalhadas sobre o componente de rendimento escolar, bem como seus reflexos sobre o fluxo escolar, poderão consultar a nota técnica que embasou a criação do Ideb (FERNANDES, 2007) e um texto recente que aponta a que ponto o Ideb é insensível a trajetórias escolares irregulares, com reprovações, abandono e evasão (SOARES et al., 2021).

¹⁷ Os fatores condicionantes da disponibilidade de dados educacionais foram minuciosamente analisados em publicação recente (MENEZES et al., 2023).

Quando discutimos a métrica de análises normativas em educação, alertamos que é impossível que uma métrica englobe tudo o que importa. O Ideb claramente abarca aspectos importantes, e focaremos a análise em um deles, o aprendizado. Há, contudo, uma questão mais ampla: **será que outras dimensões deveriam ser abrangidas, além de rendimento e aprendizado?** Dentre elas, poderíamos refletir sobre a importância de indicadores complementares de: (i) resultados: como desempenho em outras disciplinas, habilidades socioemocionais dos estudantes, evasão e bem-estar de alunos e educadores, e (ii) insumos: como infraestrutura e remuneração de professores. Os indicadores de processos e clima escolar também cumprem um papel essencial no funcionamento da educação básica e, por isso, sua inclusão ampliaria o potencial explicativo do Ideb.

Na seção anterior, procuramos deixar claro que cada uma dessas dimensões importa, à sua maneira, para a qualidade da educação. Depreende-se disso que **o Ideb está muito distante de ser uma medida abrangente de qualidade da educação** – ou do “desenvolvimento da educação”, como dá a entender o seu próprio nome. Porém seria inviável integrar todas as dimensões relevantes da educação em um único indicador sintético, de modo que vamos focar apenas no que o Ideb abarca – a rigor, somente em uma das duas dimensões do Ideb, a de aprendizado.

O foco da nossa análise: Ideb e perspectivas de justiça na educação

O componente de aprendizado do Ideb expressa o **aprendizado médio** em determinada escola, rede de ensino ou ente federado. **Portanto, o status quo não é normativamente neutro: a visão normativa subjacente ao componente de aprendizado do Ideb é utilitarista.** Tal componente trata as notas dos alunos como se fossem “substitutas perfeitas”: a baixa nota de um aluno é plenamente compensada pela alta nota de outro aluno. Como argumentamos nos capítulos anteriores, levar em conta o nível médio é muito importante. Políticas que premiam e promovem um aumento no nível médio de uma realização relevante, como o aprendizado, são bem-vindas, pois nos protegem do risco de atribuímos valor excessivo a um hipotético arranjo igualitário, mas com nível médio baixo. Além disso, a busca pelo aumento do nível médio é compatível com a implementação de políticas de promoção de excelência. A forma utilitarista de agregar o aprendizado atribui igual peso a cada aluno, de modo que todo aumento da nota se reflete em um aumento do Ideb, o que é salutar.

Contudo, essa visão normativa utilitarista confere importância às notas baixas apenas de forma implícita: se houver muitos alunos com notas baixas, a média será puxada para baixo e, por outro lado, as notas baixas serão compensadas pelas notas altas. Ou seja, **não há uma preocupação intrínseca com as notas baixas.** Da mesma forma, a desigualdade de notas só importa, mais uma vez, na medida em que as notas baixas puxam a média para baixo, **mas não por uma preocupação explícita com uma grande dispersão de notas,** o que orientaria iniciativas de redução das desigualdades educacionais.

O Ideb é calculado como uma **média das notas de indivíduos** de determinada escola, rede ou localidade. Tecnicamente, adota-se o princípio de “simetria”, também chamado de “anonímia”: um indivíduo equivale a outro, nenhuma característica sua importa, exceto a variável em questão (em nosso caso, a nota média de Matemática e Língua Portuguesa). Alunos de carne e osso, porém, não são “simétricos” ou “anônimos”, de modo que há grande interesse nas **desigualdades entre grupos**, definidos, por exemplo, por raça/cor, sexo, nível socioeconômico ou local de residência. Em seu formato atual, o Ideb não leva em consideração essas características. É possível, porém, que pesquisadores o façam, ao usarem os microdados do Ideb. Caberia ao Estado executar essa tarefa ou faz sentido permanecer como é hoje? Retornaremos a esse ponto ao fim do texto.

Com relação à **unidade geográfica ou jurisdicional, o Ideb é divulgado no nível das escolas, mas também das redes e dos entes federados**. Em nosso entender, essa forma de divulgação implicitamente responsabiliza os diretores de escolas, os secretários de Educação e o ministro da Educação, além das autoridades eleitas – prefeitos, governadores e o presidente. Cabe refletir se essa responsabilização é apropriada e, se não for, se há alguma alternativa. A formulação atual do Ideb, portanto, oferece vantagens e desvantagens. A seguir, avaliamos as alternativas.

ALTERNATIVAS AO IDEB

Um eventual novo indicador deve ser tecnicamente bom no seu papel mais básico de mensuração das dimensões escolhidas (por exemplo, aprendizado), mas também precisa explicitar os valores normativos nele embutidos. Além disso, precisa oferecer incentivos adequados aos gestores, como diretores e secretários de Educação. E convém que seja de simples compreensão por um público leigo, incluindo gestores, professores, pais e alunos – no limite, a qualquer cidadão interessado no assunto. É preciso reconhecer que o Ideb alcança esse último requisito, visto que seu resultado é expresso em uma escala de 0 a 10, que remete às notas dos boletins escolares que todos conhecem, e porque é fácil lembrar as duas dimensões que o compõem.

Trazemos considerações sobre o indicador de aprendizado a partir da análise de duas propostas que têm circulado no debate público, somadas a uma alternativa que apresentaremos. A primeira proposta, de “pobreza de aprendizado”, volta a atenção para a cauda inferior da distribuição de notas. A segunda proposta divide a distribuição em quatro partes, associa um valor à proporção de alunos em cada uma e agrega os valores em um indicador sintético, padronizado na escala de 0 a 10. Por fim, apresenta-se uma nova alternativa, que consiste no cálculo de um ajuste do indicador para a desigualdade de aprendizado. Segundo essa proposta, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade, o IDHAD, teríamos um Ideb ajustado à desigualdade, chamado de Ideb-D. Avaliamos vantagens e desvantagens de cada proposta.

Pobreza de aprendizado”: delimitando suficiência e insuficiência

É possível que algumas pessoas não tolerem notas baixas por serem sinônimo de aprendizado insuficiente – nos termos do Banco Mundial (2019), as notas baixas sinalizam “pobreza de aprendizado”. Segundo essa visão, uma linha de pobreza de aprendizado deve dividir a distribuição de notas em duas partes. **Todos os alunos com notas abaixo da linha seriam considerados “pobres em aprendizado”, e o indicador de qualidade agregada da educação seria expresso como a proporção de alunos que pertencem a esse grupo.**

Na seção anterior deste trabalho, apresentamos exemplos usando diferentes “linhas de pobreza de aprendizado”. Naquelas escolas fictícias, cada uma com apenas três alunos matriculados, quando havia uma escola com um aluno “pobre em aprendizado”, a taxa de “pobreza de aprendizado” era de um terço (33,3%).

Essa forma de medir a qualidade da educação tem algumas virtudes. A primeira é que **prioriza os alunos que se encontram em uma situação vulnerável**. A segunda virtude é que, ao fazer isso, **ênfatiza a ideia de carência ou insuficiência** de aprendizado, bem como a sua contraparte, a **suficiência**. A necessidade de assegurar um nível mínimo encontra respaldo na visão de John Rawls, que não preconiza maximizar o nível médio como os utilitaristas, mas sim o nível médio dos indivíduos desfavorecidos. A terceira virtude da proposta é **impedir que notas altas compensem notas baixas**. Uma nota alta deixa de compensar uma nota baixa, pois o que importa agora não é a média, mas sim a situação dos mais desfavorecidos. Finalmente, a quarta virtude é sua **simplicidade**, pois seria muito fácil compreender a ideia de que um em cada cinco estudantes, por exemplo, não alcança um nível adequado de conhecimento na cidade A, contra dois em cada cinco alunos na cidade B.

Já vimos que, **se a linha de corte for fixada em um patamar muito baixo, seremos pouco exigentes** com relação ao que cobramos das escolas e redes. Além disso, escolas e redes não teriam motivação para se preocupar com alunos cujas notas fossem muito superiores ao patamar de corte, a ponto de não representarem risco de queda para a situação de pobreza de aprendizado. **Não haveria incentivo algum para que gestores desenvolvessem iniciativas voltadas à excelência escolar**, portanto. Por outro lado, **se a linha de corte for fixada em um patamar alto** (por exemplo, na esteira da proposta de Fleurbaey, mencionada na segunda parte), a fim de refletir um grau de exigência maior e de prover incentivos à promoção da excelência, alguns alunos estariam **tão aquém do patamar de corte** em razão de notas muito baixas, que seriam eles os abandonados pelas escolas e redes.

Em suma, o indicador proposto forneceria incentivos para que **as escolas e redes se concentrassem nos alunos no entorno da linha de pobreza de aprendizado**, mas não com os alunos distantes desse limiar. Isso significa que a escolha da linha de pobreza de aprendizado teria uma importância crucial para qualquer cálculo baseado nesse indicador.

Outro conjunto de dificuldades decorre do **foco exclusivo na cauda inferior**

da distribuição das notas, que pode ser limitante, por ao menos duas razões. Primeiro, porque é plausível pressupor que algumas pessoas considerem ofensivas, não apenas as notas baixas quanto **uma dispersão elevada**. Ambas são preocupações legítimas, mas o indicador de pobreza de aprendizado capta somente a primeira. O segundo aspecto limitante do foco exclusivo nas notas baixas é que a educação possui características de um bem posicional. Não se contesta que o nível absoluto de aprendizado é importante: se não sei ler e escrever, ou se não domino as quatro operações, certamente terei problemas sérios na vida – aspecto captado na proposta de pobreza de aprendizado. Mas o nível educacional relativo também importa. Extrapolando para a vida em sociedade, alcançar um limiar básico de aprendizado possui valor em si, mas não basta; **o valor da educação alcançada por um aluno, no que diz respeito ao que esse aluno pode alcançar em termos de realização pessoal, também depende do nível alcançado pelos demais**. O indicador de pobreza de aprendizado não capta plenamente o aspecto de bem posicional da educação.

Faixas de aprendizado: favorecendo suficiência, igualdade e excelência?

Uma proposta apresentada por Chico Soares (2021) também define cortes na distribuição das notas, mas se baseia em três cortes, e não apenas em um. Como resultado, a distribuição de notas ficaria particionada em quatro segmentos:

- Aquém do primeiro corte: “abaixo do básico”;
- Entre o primeiro e o segundo cortes: “básico”;
- Entre o segundo e o terceiro cortes: “adequado”;
- Além do terceiro corte: “avançado”.

A Tabela 1 exemplifica como ficariam as quatro escolas fictícias já mobilizadas por nós neste trabalho, utilizando três limiares hipotéticos, a saber, as notas 4, 6 e 8.

TABELA 1: NÚMERO DE ALUNOS EM CADA NÍVEL DE APRENDIZADO EM QUATRO ESCOLAS FICTÍCIAS COM BASE EM LIMIARES HIPOTÉTICOS

Escola	Notas dos alunos			Abaixo do básico (nota < 4)	Básico (4 ≤ nota < 6)	Adequado (6 ≤ nota < 8)	Avançado (nota ≥ 8)
	Melhor	Intermediária	Pior				
A	8	7	6	0	0	2	1
B	6	5	4	0	2	1	0
C	8	5	2	1	1	0	1
D	2	1	0,5	3	0	0	0

Esta proposta traz a vantagem de **não focar apenas na cauda inferior da distribuição**, o que faz sentido, tendo em vista que a educação é um bem posicional e que a desigualdade em níveis excessivos é indesejável. Outra vantagem encontra-se no plano dos **incentivos, que permanecem ativos ao longo de toda a distribuição de notas**, ainda que possa haver pontos cegos para alunos distantes dos limiares. Em outras palavras, a crítica feita à proposta de pobreza de aprendizado, de não oferecer incentivos às iniciativas focadas nos alunos relativamente distantes do limiar da pobreza de aprendizagem, também vale aqui. Porém tem uma intensidade menor, pois o uso de três limiares estabelece referenciais distintos de aprendizagem e, assim, permite que as políticas educacionais almejem metas e públicos-alvo diversos.

Uma desvantagem é que nem todo aumento de notas tem impacto sobre o nível do indicador. Se uma nota aumenta, mas não ultrapassa um dos limiares, nada acontece com o indicador; idem para uma redução da nota que não cruze um limiar. O próprio autor responde a essa crítica, afirmando que pequenas variações de nota não devem refletir no indicador, pois não possuem significado decisivo em termos de aprendizado (SOARES, 2001). Estar abaixo de determinado limiar – com “interpretação pedagógica”, refletindo conhecimentos específicos – é a informação que realmente importa, não a nota exata. Em outras palavras, poderíamos dizer que é interessante quantificar o aprendizado na forma de uma nota, mas que não se exagere nessa quantificação a ponto de perder o sentido da sua expressão pedagógica.

Outro desafio à proposta de Chico Soares é que ela **requer sintetizar informações provenientes de quatro níveis de aprendizado em um índice composto intermediário**, anterior à rodada de agregação com o índice de rendimento. Ou seja, acrescenta-se uma etapa de agregação ao processo. Chico Soares propõe um sistema de pontos associados à proporção de alunos em cada um dos níveis (0, 1, 2 e 3), conferindo maior peso à existência de uma maior proporção de alunos nos segmentos superiores, e com uma padronização para a escala de 0 a 10. A nota máxima seria alcançada por uma escola ou rede que fosse capaz de conduzir a totalidade dos seus alunos ao nível avançado.

Essa proposta tem o mérito de conciliar diferentes preocupações normativas. A preocupação com o **nível** está presente ao se dar valor diferente e crescente a cada uma das diferentes partições da distribuição. Tal preocupação declina-se, adicionalmente, no reconhecimento de que é preciso superar níveis baixos de aprendizado (equivalente à ideia de combater a pobreza de aprendizado), assegurando **suficiência**. Mas também valoriza a **excelência**. A atenção à **desigualdade e ao aspecto de bem posicional** tem lugar na penalização da presença excessiva de alunos nos níveis mais baixos, além do peso conferido à maior presença de alunos nos níveis mais elevados. Em suma, escolas e redes teriam interesse em minimizar a desigualdade, elevando as notas de todos, e não reduzindo as notas dos bons alunos. É seguro afirmar, então, que a métrica fornece **incentivos adequados** ao desenvolvimento da educação básica. Finalmente, a proposta é **simples** no propósito de delimitar os quatro segmentos de aprendizado, associados a uma interpretação pedagógica clara. A etapa de agregar, atribuir pontos e compor uma nota talvez

requiera grande esforço explicativo para ser apreendida pelo público leigo.

Desigualdade penalizada: um Ideb ajustado à desigualdade

Ao compararmos duas escolas com níveis idênticos de desigualdade, preferimos aquela com média mais alta e, ao compararmos escolas com médias iguais, preferimos aquela que é menos desigual. Para ordenar uma escola com média alta e desigualdade alta em relação a outra de média baixa e desigualdade baixa, como explicado nos tópicos anteriores, podemos recorrer às **funções de bem-estar social, que atribuem pesos normativos explícitos tanto à média quanto à igualdade.**

A média simples reflete uma função de bem-estar específica, a saber, a de caráter utilitarista, que atribui peso máximo à média e peso zero à igualdade. Contudo, há funções de bem-estar social com pesos normativos maiores para alunos com notas mais baixas. Assim, **sem desprezar a importância da média, introduz-se uma penalização para a desigualdade.**

Certamente seria complicado comunicar a complexa ideia de uma função de bem-estar social a um público leigo. Em lugar de substituir a função de bem-estar utilitarista pura, incorporada ao Ideb, por outra mais sofisticada, poderíamos continuar a calcular o componente de aprendizado do Ideb segundo a especificação vigente, mas, de maneira adicional, **um novo indicador seria calculado ao ajustarmos o Ideb para o nível de desigualdade de aprendizado.** Seria um procedimento análogo ao adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que leva em conta somente os níveis médios dos seus componentes e, paralelamente, divulga o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado para a Desigualdade (IDHAD), em que a desigualdade de cada componente penaliza o valor calculado para o índice agregado. **Logo, a ideia seria continuar a divulgar o Ideb, mas também um Ideb-D, a ser interpretado como o Ideb ajustado para a desigualdade de aprendizado.**

O índice de desigualdade de Atkinson baseia-se em funções de bem-estar social. Sua lógica é estabelecer uma taxa de troca explícita entre dois objetivos desejáveis – média e igualdade –, regida por um parâmetro de aversão à desigualdade, convencionalmente designado pela letra grega épsilon (ϵ). Com épsilon próximo de zero, a aversão é baixa. No limite, quando $\epsilon = 0$, tem-se a função utilitarista, em que a nota de cada aluno tem o mesmo peso normativo. Com ϵ alto (2, por exemplo), o peso normativo das notas baixas torna-se bem maior que o peso das notas altas. Com parâmetros intermediários, como $\epsilon = 1$, média e desigualdade são consideradas de uma forma equilibrada. **O método escolhido para ajustar o IDH à desigualdade no cálculo do IDHAD é exatamente o índice de Atkinson, com $\epsilon = 1$. Nossa proposta seria a de usar esse mesmo valor do parâmetro para o caso do Ideb-D.**

Usar o Ideb ajustado para a desigualdade, como um indicador complementar ao Ideb vigente, traria algumas vantagens. Primeiro, o fato de ser a mesma metodologia empregada pela ONU com o IDHAD daria **credibilidade**

ao indicador de aprendizagem ajustado à desigualdade. Segundo, levar em conta a **tendência central (isto é, a média) e também a dispersão** enquadra-se numa tradição de mensuração da Economia do Bem-Estar que reconhece plenamente a importância de ambos, o que recentemente defendemos como uma abordagem válida também para a educação (WALTENBERG, SOARES e SIMIELLI, 2021). Terceiro e último, divulgar ambos é uma **boa estratégia para dar destaque à desigualdade**, pois se a desigualdade figurasse apenas de forma indireta e implícita, em um cálculo bem-intencionado, mas obscuro, apoiado em uma função de bem-estar equilibrada em substituição à utilitarista vigente, provavelmente poucos a entenderiam ou a perceberiam, e gestor algum seria cobrado por ela. Ao divulgar Ideb e o Ideb-D simultaneamente, será possível observar quais redes são severamente penalizadas pela desigualdade e quais são apenas levemente afetadas.

Com a divulgação concomitante de Ideb comum e Ideb ajustado à desigualdade, a mensagem passada a diretores e gestores seria a de que **os dois aspectos importam: a média e a desigualdade**. Nessas condições, não se ofereceria inadvertidamente ao gestor o incentivo perverso de desejar diminuir o nível de quem tem mais, mas sim o saudável incentivo de aumentar o aprendizado de todos, porém mais intensamente o aprendizado dos estudantes com baixo desempenho (pois é maior o peso normativo de quem tem menos). Trata-se de uma resposta, portanto, ao temor habitual de que introduzir a desigualdade como uma penalidade no índice forneceria incentivos a tolher o pleno desenvolvimento dos melhores alunos.

Uma outra forma de compreender a vantagem proporcionada pela divulgação do Ideb-D passa por lembrarmos que o Ideb vigente é composto por dois componentes, de forma a encorajar gestores a almejar simultaneamente aumentar a proficiência média e melhorar o rendimento escolar. Sem anular os dois importantes objetivos vigentes no Ideb, a divulgação do **Ideb-D acrescentaria um objetivo ao gestor, o de reduzir a desigualdade de proficiência entre os alunos**.

DESAFIOS: DESIGUALDADE ENTRE GRUPOS, SELEÇÃO DE ALUNOS E O PAPEL DO ESTADO

A esta altura, é preciso problematizar alguns pontos acerca da possível incorporação da desigualdade no indicador de aprendizagem:

- O risco de inadvertidamente dar incentivos à seleção de alunos;
- O reconhecimento de uma demanda por medidas de desigualdade entre grupos e da dificuldade de incorporá-las em um indicador único;
- A dificuldade de determinar os limites ao papel do Estado na definição de quais medidas devem ser divulgadas em caráter oficial.

Incentivos à seleção de alunos

Quanto ao risco de encorajar a seleção de alunos, vale questionar se, ao inserir a preocupação com a desigualdade nas métricas, escolas ou redes heterogêneas serão penalizadas. **Em outras palavras, a métrica incentivativa possíveis iniciativas que tornem as escolas e redes mais homogêneas?** Em documento preparado pelo Instituto Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) (2021), a problemática aparece com a seguinte redação: “é preciso evitar (...) que uma rede ou escola diagnosticada como tendo ‘alta desigualdade’ passe, de alguma forma, a selecionar somente alunos de nível socioeconômico mais alto para compor seu quadro discente”. É o que se chama na literatura internacional de *cream-skimming*, isto é, a separação da nata do leite.

Uma forma de enfrentar o problema seria **concentrar avaliações, sanções e prêmios referentes a desigualdades no nível da rede, e não da escola**, para evitar estratégias que, mais atentas à métrica do que à desigualdade em si, selecionassem os melhores alunos para a participação nas provas. Já a rede, de qualquer forma, terá que responder a um conjunto mais amplo de objetivos, e o risco de comportamento oportunista é menor, a não ser que ela tentasse excluir alunos da rede, o que é pouco provável – embora haja relatos de migração precoce de alunos para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Uma desvantagem de focar na desigualdade das redes é que se sabe que as desigualdades intraescolares são também muito marcantes. Haveria aí então um dilema a enfrentar. Nota-se que se trata de uma discussão a respeito da unidade geográfica ou jurisdicional mais apropriada para divulgação do indicador.

Outra forma seria **premiar as escolas que absorvessem um público heterogêneo**. Pensemos no seguinte exemplo: para cada aluno não pobre, uma escola receberia x reais por ano; mas para cada aluno pobre, receberia 1,2 x reais por ano. Na Bélgica, políticas assim recebiam o nome de “diferenciação positiva”. O objetivo era inverter o efeito da estigmatização dos alunos entendidos como “difíceis” (sobretudo os imigrantes, no caso belga), tornando-os relevantes para o financiamento da gestão escolar. Esse assunto não será aprofundado aqui, porque nos remete a outra discussão normativa importante

no terreno da educação no Brasil: a da distribuição de recursos do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), especialmente da complementação da União que envolve critérios de eficiência e de equidade.

Outras ações poderiam ser consideradas, tais como **focar na “nota adicionada” pela escola ou rede**. Como resultado, todos os grupos de estudantes seriam potencialmente interessantes para qualquer escola. Não é trivial, porém, registrar as informações necessárias para se calcular um indicador deste tipo, entre outras razões, porque seria preciso haver ao menos duas observações identificadas de cada aluno ao longo do tempo, e porque seria preciso refletir sobre como medir o valor adicionado – por exemplo, se em termos de variações absolutas de pontuação, ou de variações percentuais em relação à pontuação original. Sem contar os diversos erros de medida aos quais estão expostas mensurações de proficiência.

Desigualdades entre grupos

O segundo desafio é considerar as desigualdades entre grupos – ou desigualdades de oportunidade, conforme a terminologia de Roemer (1998), discutida nos capítulos anteriores.

Até aqui, quando nos referimos às desigualdades, o objeto foi a variável em si (notas). Quando atribuímos pesos distintos a grupos de indivíduos – por exemplo, ao abraçar o princípio de equidade, que confere importância aos mais desfavorecidos, ou o critério rawlsiano, que sustenta a concepção de pobreza de aprendizado –, era sempre mirando a distribuição da própria variável.

Uma outra forma de tratar o problema é atentar para as desigualdades entre grupos, como por raça/cor, sexo, nível socioeconômico, local de residência, entre outros (cf. Portal IDeA, 2021). Vimos que é difícil integrar esse tipo de consideração em um índice oficial, devido a dois fatores: (i) as **dificuldades técnicas**, como as informações incompletas em registros oficiais (sobre cor/raça, por exemplo) e a ausência de consenso sobre a melhor forma de calcular a desigualdade de oportunidades; e (ii) as **controvérsias ideológicas**, pois a definição dos grupos ou tipos não é consensual.

Embora não se possa ignorar a necessidade de levarmos em consideração as desigualdades entre grupos, não é trivial decidir como fazê-lo, o que nos conduz ao tema da subseção seguinte.

O papel do Estado

Chegamos ao terceiro e último ponto desta seção, a indagação de **até que ponto cabe ao Estado determinar qual das inúmeras concepções e medidas de desigualdade deve se tornar oficial** – se é que alguma deve.

Uma definição padronizada, determinada em um gabinete do Ministério da Educação (MEC) em Brasília, possivelmente não atenderia a todas as demandas e sensibilidades. Por outro lado, o novo **Fundeb prevê a distribuição de recursos em função da equidade**, de modo que algum indicador oficial terá que ser calculado – e poderá ter importantes consequências para o financiamento da educação básica.

Na impossibilidade de um consenso técnico, é importante explicitar as escolhas normativas e suas consequências. O indicador vigente apoia-se em uma lógica utilitarista, afinal, um $\epsilon = 0$ também é uma escolha – contestável como qualquer outra. Como dito acima, o **status quo não é normativamente neutro**. É preciso ampliar o debate, informando a sociedade sobre os fundamentos, os prós e os contras das diferentes opções disponíveis.

SÍNTESE DOS DILEMAS E A ALTERNATIVA DE UM PAINEL DE INDICADORES

Os dilemas que se apresentam à revisão do componente de aprendizado do Ideb são sintetizados no Quadro 1. Na sequência, aventa-se a possibilidade de que o Ideb seja substituído, não por um único indicador alternativo, mas sim por um painel de indicadores.

QUADRO 1: RESUMO DOS DILEMAS ENVOLVIDOS EM EVENTUAL REVISÃO DO COMPONENTE DE APRENDIZADO DO IDEB

Proposta	Fundamento normativo	Vantagens	Desvantagens
Manutenção do status quo (Ideb vigente)	Utilitarismo	<ul style="list-style-type: none"> Atenção ao nível médio Atenção à excelência Qualquer incremento na nota de qualquer aluno afeta o indicador 	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdade ignorada Notas baixas importam apenas de forma indireta, ao puxar a média para baixo se houver muitas notas baixas Uma nota alta compensa uma nota baixa Simplicidade na comunicação
Pobreza de aprendizado	Maximin/Rawls	<ul style="list-style-type: none"> Prioridade aos alunos com resultados baixos Atenção à suficiência e à insuficiência Notas altas não têm mais o condão de compensar notas baixas 	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdade ignorada Nível médio ignorado Excelência ignorada Incremento de nota só conta se ultrapassar limiar de pobreza Falta de incentivos para a melhoria de notas que estejam distantes do limiar de pobreza de aprendizado
Faixas de aprendizado	Sincretismo normativo	<ul style="list-style-type: none"> Atenção à suficiência, à excelência e à igualdade Notas altas compensam notas baixas apenas parcialmente 	<ul style="list-style-type: none"> Necessidade de agregação dos valores atribuídos às quatro faixas Comunicação pode não ser simples
Status quo (Ideb vigente) divulgado de forma concomitante ao Ideb ajustado à desigualdade de aprendizado (Ideb-D)	Utilitarismo temperado com aversão à desigualdade (por meio de uma função de bem-estar social)	<ul style="list-style-type: none"> Atenção ao nível médio Atenção aos alunos com resultados baixos e à desigualdade Parâmetro de aversão à desigualdade determina o peso normativo de cada aluno Qualquer incremento na nota de qualquer aluno afeta o indicador, mas com pesos maiores para alunos com notas mais baixas Notas altas compensam notas baixas apenas parcialmente Respaldo de credibilidade em função da adoção do procedimento do IDH-D da ONU 	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdade entre grupos ignorada Ausência de consenso sobre o grau adequado de aversão à desigualdade (valor intermediário, como $\epsilon = 1$, pode ser solução)

Em um trabalho anterior, indagamos o seguinte: “É possível (e pertinente) combinar diferentes dimensões relevantes – por exemplo: conhecimento de matemática, despertar de espírito crítico, nível de bem-estar subjetivo do aluno – e agregá-las de alguma forma numa dimensão única que constituiria a métrica da justiça em educação (ou de ‘qualidade da educação’)? Ganhamos mais do que perdemos ao agregar várias dimensões?” (WALTENBERG, 2013). Passados mais de dez anos, a indagação segue sendo pertinente.

O Ideb tem a grande vantagem de funcionar como um indicador sintético, agregando informações de aprendizado de duas disciplinas com aqueles referentes ao rendimento escolar. Esse procedimento de agregação é passível de críticas, seja na combinação das notas das duas disciplinas para integrar o componente de aprendizado, seja na forma de medir o rendimento, ou ainda no procedimento de agregar os dois componentes. **Imagine-se agora se fôssemos integrar em um único indicador sintético todas as preocupações expressas ao longo deste trabalho**, tais como indicadores de trajetória que levem em conta evasão, notas de outras disciplinas, medidas de desenvolvimento não cognitivo, qualidade de insumos e de clima escolar etc.

Diante da dificuldade de sintetizar tudo o que importa em um único índice, que possivelmente deixaria de ser inteligível e cessaria de oferecer incentivos claros aos gestores, **talvez fosse mais razoável pensar na divulgação de um painel de indicadores**, uma espécie de “boletim da escola ou da rede”, nos termos de Chico Soares. No Quadro 2, damos um exemplo de painel de indicadores, focado exclusivamente no componente de aprendizado.

QUADRO 2: EXEMPLO DE PAINEL DE INDICADORES REFERENTES AO APRENDIZADO

Preocupação	Indicador
Tendência central	Ideb vigente
(In)Suficiência	Percentual de alunos com notas baixas
Excelência	Percentual de alunos com notas altas
Desigualdade interindividual	Ideb-D, isto é, Ideb ajustado para a desigualdade de aprendizado, com $\epsilon = 1$
Desigualdade intergrupos (cor/raça)	
Desigualdade intergrupos (gênero)	Hiato de notas, ou médias por grupos, ou
Desigualdade intergrupos (NSE)	porcentagem de variância
Desigualdade interseccional	
Outros?	A definir

Um painel desse tipo contemplaria diversas sensibilidades e facilitaria o trabalho de monitoramento por associações da sociedade civil, comunidade acadêmica e equipes técnicas dos governos. É preciso reiterar, contudo, que se trata exclusivamente de um painel de indicadores de aprendizado, isto é, uma dimensão de resultado. Não figuram outros resultados relevantes, nem indicadores de processos ou insumos. Um boletim completo possivelmente traria todos esses indicadores multiplicados pelo número de dimensões relevantes.

Resta saber **se a riqueza de informações oferecida pela publicação de tal boletim da escola/rede não seria tão grande a ponto de dificultar sua apreensão** no debate público e na comunidade escolar. Assim, permanece atrativa a ideia de um indicador sintético, não necessariamente na formulação atual do Ideb, mas talvez na forma de algum daqueles discutidos ao longo deste texto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATKINSON, A. *Inequality: What can be done*, Harvard University Press, 2015.

BANCO MUNDIAL. *Ending Learning Poverty: What Will It Take?*, Washington, DC: Banco Mundial, 2023.

BARR, N. *Economics of the Welfare State*, 6th edition, Oxford: Oxford Univ. Press., 2020.

BOF, A. M.; RODRIGUES, C. G.; Oliveira, A. S. “Melhoria da qualidade da educação básica e superação das desigualdades educacionais: Aprimoramentos para o novo Plano Nacional de Educação”, *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 8, 81-111, 2023.

BUCHMANN, G.; NERI, M. “The Brazilian Education Quality Index (Ideb): Measurement and Incentives Upgrades”, Menezes-Filho et al. “The Quality of Education in Brazil” – Final Report, *mimeo*, 2008.

COSTA, R. M.; BRITTO, A. M.; WALTENBER, F.D. “Efeitos da formação docente sobre resultados escolares do ensino médio”. *Estudos Econômicos*, 50 (3), pp. 369-409, jul.-set. 2020

CRAHAY, Marcel. Como a escola pode ser mais justa e eficaz?. *Cadernos Cenpec*, v. 3, n. 1, p. 9- 40, 2013.

FERNANDES, R. “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)”, *Textos para Discussão*, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

HIRATA, G.; OLIVEIRA, J. B. A.; MEREB, T. de M. “Professores: quem são, onde trabalham, quanto ganham”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 27(102), 179–203, 2019.

MACHADO, A. et al. “Qualidade do ensino em matemática: determinantes do desempenho de alunos em escolas públicas estaduais mineiras”. *Revista Economia*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 23-45, jan./abr., 2008

MENEZES, V. M. O.; BENTO, F. S.; GARCIA, B. S. “A reprodução das desigualdades no acesso às estatísticas educacionais”, *Cadernos de Pesquisa*, v.53, e10153, 2023.

PORTAL IDeA: Indicador de Desigualdades e Aprendizagens, <https://portalidea.org.br/>. Acesso em 15 de dezembro de 2021.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. “A infraestrutura das escolas brasileiras de Ensino Fundamental: um estudo com base nos Censos Escolares de 1997 a 2005”. *Texto para discussão do Ipea*, n. 1267, Brasília, abr., 2007

SOARES NETO, J. J.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D.F. “Uma escala para medir a infraestrutura escolar”, *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, abr./jan., 2013

SOARES, J. F. “Indicadores para Monitoramento do Sistema Educacional Brasileiro de Educação Básica”, *mimeo*, 2021.

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*, v.38, 1-21, e0167, 2021

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. “Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb”, *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul.-set. 2013.

UNESCO, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, Instituto Singularidades e Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (Nupede) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Webinário “Fundeb e desigualdades educacionais”, 2021. Disponível em: [youtube.com/watch?v=HELRNOPDnc4](https://www.youtube.com/watch?v=HELRNOPDnc4).

WALTENBERG, F. “Educação/Education”, *Brasil em números / Brazil in Figures*, v. 23, pp. 130-152, IBGE, 2015.

WALTENBERG, F. “Elementos para a definição de justiça em educação”. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 41-62, jun. 2013.

WALTENBERG, F.; SOARES, J. F.; SIMIELLI, L. “As desigualdades educacionais brasileiras precisam ser reduzidas. Como fazer isso?”. Rio de Janeiro: CEIPE-FGV, 2021 (Policy brief CEIPE-FGV #15).

WALTERBERG, F. Desigualdades educacionais no Brasil no século XXI. In: MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; NETO, João Hallak; SILVEIRA, Fernando Gaiger (Org.). *Desigualdades: visões do Brasil e do mundo*. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2022, v., p. 235-252.2.



