



PROGRAMA DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

MARCIA MARIA VIEIRA DA MAIA

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE
SÃO PAULO COMO INDUTOR DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO:
POTENCIALIDADES E CONTRADIÇÕES**

**SÃO PAULO
2013**



PROGRAMA DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

MARCIA MARIA VIEIRA DA MAIA

O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO COMO INDUTOR DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: POTENCIALIDADES E CONTRADIÇÕES

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo, como requisito exigido para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Celia Maria Haas.

**SÃO PAULO
2013**

M217i Maia, Marcia Maria Vieira da

O índice de desenvolvimento da educação do Estado de São Paulo como indutor da qualidade da educação: potencialidades e contradições / Marcia Maria Vieira da Maia. São Paulo, 2013.

84 p.

Bibliografia

Dissertação (Mestrado) – Universidade Cidade de São Paulo. Orientador: Profª. Drª. Celia Maria Haas.

1. Política públicas em educação. 2. Sistemas de avaliação. 3. Qualidade de ensino – São Paulo. I. Haas, Celia Maria, orient. II. Título.

CDD. 371.1

MARCIA MARIA VIEIRA DA MAIA

O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO COMO INDUTOR DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: POTENCIALIDADES E CONTRADIÇÕES

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo, como requisito exigido para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas de Educação, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Celia Maria Haas.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Zakia Lian Sousa
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Júlio Gomes de Almeida
Universidade Cidade de São Paulo

Prof^a. Dr^a. Celia Maria Haas
Universidade Cidade de São Paulo

*A meu pai, Levi (in memoriam), a quem
devo tudo o que sou... Meu primeiro e
maior professor;*

*À minha mãe, Maria Edite, cujo amor
me dirigiu pela vida e me deu as asas que
eu precisava para voar;*

*A meu esposo, Thiago, pelo amor e
cumplicidade, sem os quais eu não
conseguiria seguir adiante; e*

*A todos os meus professores, aos quais
devo tudo que sei.*

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof^ª Dra. Celia Maria Haas, pela acolhida, pelo respeito e incentivo dispensados. Como orientadora, acreditou em meu trabalho, semeou ideias e mostrou-me a direção correta a seguir. Um exemplo de ser humano e referência para minha vida pessoal e profissional. A ela, minha eterna gratidão.

À Prof^ª Dra. Sandra Maria Zakia Lian Sousa, com quem tive o privilégio de estar em meus primeiros passos como mestrande, por ter segurado gentilmente a minha mão, iluminando com maestria e paciência um caminho que me era, até então, desconhecido. Jamais esquecerei seus sábios ensinamentos e todas as suas ricas contribuições para a construção deste trabalho. Meu mais profundo respeito e admiração.

Ao Prof. Dr. Julio Gomes Almeida, por ter aceitado o convite em participar da banca examinadora. Sinto-me especialmente honrada.

Aos docentes do Programa de Pós-graduação da UNICID – Mestrado em Educação, sobretudo à Prof^ª Dra. Ângela Maria Martins, Prof^ª Dra. Ecleide Cunico Furlanetto, Prof. Dr. Jair Militão e Prof. Dr. João Gualberto, pelos ótimos momentos e ensinamentos compartilhados.

A todos os companheiros do curso, que serão inesquecíveis, cada qual com sua luz, em especial à Roselaine Batalha Silva, que comigo compartilhou momentos inesquecíveis e muitas descobertas. O principal foi ter encontrado uma irmã de coração, uma presença amiga, que levarei em minha lembrança por toda a vida.

*Somos a memória que temos e a
responsabilidade que assumimos.
Sem memória não existimos, sem
responsabilidade talvez não mereçamos
existir.*

José Saramago

RESUMO

MAIA, Marcia Maria Vieira da. O índice de desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo como indutor da qualidade da educação: potencialidades e contradições. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade da Cidade de São Paulo (UNICID), São Paulo, 2013.

O presente trabalho analisa variações e tendências do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), objetivando considerar se esse índice, até o presente momento, cumpriu aquilo que se propôs quando de sua criação e implementação. A discussão foi desenvolvida com apoio em teóricos que discutem o tema, evidenciando o debate intenso acerca das questões abordadas. A apreciação utiliza dados do IDESP, relativos a 86 escolas do Estado de São Paulo indicando, em conclusão, que os resultados anunciados pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo não evidenciaram evolução na qualidade do ensino oferecido. Entretanto, a SEE parece demonstrar preocupação em avaliar a implementação do índice como política pública, ao anunciar a revisão nos critérios para seu cálculo.

Palavras-chave: Política educacional. Sistemas de Avaliação. Qualidade de ensino. IDESP.

ABSTRACT

MAIA, Marcia Maria Vieira da. The São Paulo's development educational index as a promoter of quality education: possibilities and contradictions. Dissertation (Master of Education) - University of São Paulo City - UNICID, São Paulo, 2013.

The present paperwork analyses the variations and trends of the São Paulo's development educational index (IDESP), with the goal to consider whether such index, up to the present moment, has carried out its proposal while created and implemented. The discussion was developed based on authors who discuss the theme, showing an intense debate about the issues related. The appreciation uses data of 86 São Paulo state schools IDESP showing, as a conclusion, the results announced by the São Paulo state education department, may not show an evolution on the quality of the education offered. However, the SEE shows concern evaluating the index's implementation as public politics, when announced the review of the index's calculation criteria.

Keywords: Educational policy. Evaluation systems. Quality of teaching. IDESP.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIMA	Coordenadoria de Informação, Monitoramento E Avaliação
IC	Índice de Cumprimento de Metas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
ID	Indicador de Desempenho
IF	Indicador de Fluxo
IQ	Adicional por Qualidade
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PQE	Programa de Qualidade da Escola
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
TPE	Compromisso Todos Pela Educação

LISTA DE FÓRMULAS

	Pág.
Fórmula 1 - Cálculo do IDEB	39
Fórmula 2 - Cálculo do índice de cumprimento de metas do IDESP	44
Fórmula 3 - Cálculo da parcela cumprida da meta do IDESP.....	45
Fórmula 4 - Cálculo do adicional por qualidade do IDESP	46
Fórmula 5 - Cálculo do IDESP	47
Fórmula 6 - Indicador de desempenho para cálculo do IDESP	50
Fórmula 7 - Cálculo da defasagem da escola em relação às expectativas de aprendizagem.....	50
Fórmula 8 - Indicador de fluxo para cálculo do IDESP	51

LISTA DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1 - Metas do IDESP de longo prazo	43
Quadro 2 - Descrição dos níveis de desempenho do SARESP	48
Quadro 3 - Valores de referência na escala do SARESP para a distribuição dos alunos nos níveis de desempenho	49

LISTA DE TABELAS

	Pág.
Tabela 1 - Exemplos de variações da parcela cumprida da meta do IDESP	45
Tabela 2 - IDESP – Grupo A (2008-2012)	54
Tabela 3 - Variação das metas anuais – Grupo A (2008-2012).....	57
Tabela 4 - Cumprimento, Projeção das Metas e Bonificação – Grupo A (2008-2012)	59
Tabela 5 - IDESP – Grupo B (2008-2012)	60
Tabela 6 - Cumprimento, Projeção das Metas e Bonificação – Grupo B (2008-2012)	63
Tabela 7 - Variação das metas anuais – Grupo B (2008-2012).....	63
Tabela 8 - IDESP – Grupo C (2008-2012)	65
Tabela 9 - Cumprimento, Projeção das Metas e Bonificação – Grupo C (2008-2012)	68
Tabela 10 - Variação das metas anuais – Grupo C (2008-2012)	69

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1 - Evolução do IDESP do Grupo A (2008-2012)	55
Gráfico 2 - Evolução do IDESP 5º. ano E.F. – Rede Estadual (2008-2012)....	56
Gráfico 3 - Evolução do IDESP do Grupo B (2008-2012)	61
Gráfico 4 - Evolução do IDESP 9º. ano E.F. – Rede Estadual (2008-2012)....	62
Gráfico 5 - Evolução do IDESP do Grupo C (2008-2012)	67
Gráfico 6 - Evolução do IDESP 3º. ano E.M. – Rede Estadual (2008-2012) ...	67

SUMÁRIO

	Pág.
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 EVOLUÇÃO DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO	17
1.1 A resignificação do termo qualidade de ensino e o protagonismo das avaliações em larga escala.....	17
1.2 Políticas públicas educacionais: a necessidade dos indicadores de qualidade e a bonificação por resultados	22
CAPÍTULO 2 INDICADORES EDUCACIONAIS VOLTADOS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.1 Uso de indicadores para medir sistemas sociais.....	35
2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	37
2.3 Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP).....	41
2.3.1 <i>O IDESP e as metas de qualidade</i>	42
2.3.2 <i>Cálculo do IDESP</i>	47
CAPÍTULO 3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO: RESULTADOS E DISCUSSÃO	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

Em maio de 2008, ente outras medidas, foi lançado pelo Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Educação, o Programa de Qualidade da Escola (PQE), visando a melhoria da qualidade do ensino e a “equidade do sistema de ensino na rede estadual paulista, com ênfase no direito que todos os alunos da rede pública possuem: o direito de aprender com qualidade” (SÃO PAULO, 2011, p. 1).

Das medidas adotadas pelo governo paulista, a que causou maior impacto na rede estadual de ensino relaciona-se com um processo de avaliação em larga escala, denominado Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), aliado a um programa de bonificação por resultados.

O SARESP produz indicadores de desempenho através da análise e cálculo de níveis de performance das séries avaliadas e seus resultados e, juntamente com indicadores de fluxo das respectivas séries, integram o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP).

É fato que o índice causou inquietação nas ponderações desta pesquisadora, ao desprezar nos critérios de cálculo as diferentes realidades de ensino, desconsiderando as peculiaridades de cada escola, como, por exemplo, o nível socioeconômico dos alunos submetidos à avaliação. As escolas dispunham de idêntico critério para o cálculo, independentemente de suas diversidades – número de alunos submetidos à avaliação, absenteísmo docente, nível socioeconômico, entre outros aspectos.

Entretanto, a Secretaria da Educação de São Paulo sempre incentivou, através de recomendações e encontros formativos, o respeito aos tempos de aprendizagem de cada educando, bem como às peculiaridades locais dos contextos nos quais os alunos estão inseridos, nos processos de ensino e aprendizagem, e mais, a constante atenção para o desenvolvimento global do aluno em seu percurso, evitando reduzir um processo tão complexo a uma menção final. O formato do IDESP, no entanto, reduziu o processo de ensino e aprendizagem a indicadores de fluxo e desempenho.

O incômodo perante o distanciamento entre o discurso e a prática na rede estadual de educação incentivaram, portanto, a busca de informações e maior conhecimento a respeito do IDESP, bem como a compreensão das possibilidades, limites e contribuições das avaliações em larga escala culminando na pesquisa que ora se apresenta.

A despeito da particular inquietação da pesquisadora e das considerações que permeiam as argumentações de estudiosos, como Afonso (2009), Freitas (2011), Brooke (2006), Minuci e Arizono (2009), Ravitch (2011), Sousa e Oliveira (2010) e Souza (2010), sobre medidas de qualidade da educação, as agendas governamentais continuam, num esforço urgente, a buscar um debate contínuo sobre o tema, além de criar novas políticas públicas que corrijam ou aperfeiçoem os sistemas de avaliações externas.

Passados cinco anos desde a implantação da política de bonificação por resultados diretamente ligada a uma avaliação externa e em larga escala, qual seja, o índice que mede a qualidade da educação oferecida nas escolas públicas da rede estadual de ensino de São Paulo, e um governo que objetiva o aprimoramento da qualidade do ensino, conclama-se, através de um comunicado¹ expedido pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e diversas entrevistas do atual Secretário², que os critérios para o cálculo do IDESP serão revistos considerando, outros fatores que possam interferir no desempenho das unidades escolares.

Desprovida da pretensão de aprofundar a pesquisa em busca de respostas a questões sociais ou estruturais que possam acometer os sistemas de ensino, o que se busca no presente estudo é analisar a variação e as tendências do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, delimitando-se, como objetivos de estudo:

- a) analisar os resultados do IDESP enquanto evidência da qualidade do ensino; e
- b) cotejar as metas estabelecidas para as escolas, o IDESP obtido e o recebimento da bonificação por resultados.

Pretende-se, desta forma, contribuir com o debate sobre a avaliação

¹ O Comunicado será exposto na íntegra no Capítulo I.

² Herman Jacobus Cornelis Voorwald assumiu a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo em janeiro de 2010 e ainda permanece à frente da Pasta.

educacional e o uso de seus resultados, trazendo dados que ofereçam suporte à análise desse índice, por modalidade de ensino, abrangendo os resultados obtidos por unidades escolares.

O desenvolvimento da pesquisa foi motivado pela necessidade de analisar os dados do processo de uma maneira mais abrangente, sem restringir a análise dos dados a anos específicos, tal qual disposto nos Boletins das Escolas, um documento de acesso público, divulgado anualmente, onde estão registrados os dados referentes ao ano da avaliação e ao que se lhe antecede.

A ênfase dada ao tema deste trabalho provém do fato de que os sistemas de indicadores educacionais para acompanhamento de sistemas sociais como forma de monitorar condições consideradas complexas, conforme apontam Shavelson, McDonnell e Oakes (1991), Britz (2003), Souza (2010), Tiana (1996), bem como as implicações das avaliações em larga escala, de acordo com Sousa e Arcas (2010), Sousa e Oliveira (2010) e Franco (2004), ocupam cada vez mais espaço nas pautas das agendas governamentais.

Ademais, é bastante oportuna uma investigação sobre o tema que antecede a mudança nos critérios do cálculo do IDESP, objetivando contribuir para as discussões acerca das potencialidades ou distorções identificadas até este momento.

O IDESP, anualmente, estipula metas para cada unidade escolar de acordo com os escores obtidos. As metas mencionadas e analisadas nesta pesquisa não se mostram menos importante que o índice em si, vez que foram calculadas em longo prazo e fixadas através da Resolução SE nº 74, de 06 de novembro de 2008, cuja norma, em seu artigo 4º, parágrafo único, estabelece as metas que todas as unidades escolares deverão atingir até 2030, por modalidade de ensino, ou seja, o alcance dessas metas de qualidade foi instituído legalmente no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2008a).

A pesquisa foi feita em 86 escolas estaduais sob jurisdição de uma Diretoria de Ensino localizada no município de Guarulhos. Para comparação dos resultados, foram analisadas, separadamente, as modalidades de ensino:

- a) Ciclo I (5º. ano) – 41 escolas;
- b) Ensino Fundamental (9º. ano) – 48 escolas; e

c) Ensino Médio (3º. ano) – 41 escolas.

Deste total de 86 escolas, há unidades escolares que coexistem com as três modalidades de ensino, no entanto, como a pesquisa foi feita levando-se em conta a modalidade de ensino e não a unidade escolar, este detalhe foi desprezado. As escolas que não mantiveram continuamente as modalidades de ensino ao longo dos anos pesquisados, também foram desconsideradas.

O levantamento dos dados relativos às modalidades de ensino pesquisadas foi feito com base no Boletim da Escola³, relativamente ao período 2008-2012, bem como a projeção das metas de cada unidade escolar nesse período e o percentual de alcance da meta, atrelado à bonificação por resultados.

Com a compilação dos dados, foi montado, por meio de planilhas do Excel, o banco de dados utilizado no trabalho. Embora o Boletim da Escola forneça dados sobre o ano de 2007, optou-se por desprezá-lo, já que não há informações sobre as metas previstas para esse ano. Para melhor análise dos dados e das situações verificadas, a pesquisa foi separada por grupos, de acordo com a modalidade de ensino, a saber:

- a) Grupo A – Modalidade de Ensino – Ciclo I (5º. ano);
- b) Grupo B – Modalidade de Ensino – Ensino Fundamental (9º. ano); e
- c) Grupo C – Modalidade de Ensino – Ensino Médio (3º. ano).

Assim, com o propósito de apresentar os resultados da pesquisa, o presente estudo foi dividido em três capítulos. O primeiro apresenta um rápido panorama da evolução das avaliações em larga escala, no Brasil e no Estado de São Paulo, bem como o uso de indicadores como tendência internacional na avaliação e monitoramento de sistemas sociais, incluindo os sistemas educativos, além da análise do programa de bonificação por resultados no Estado de São Paulo.

O segundo capítulo refere-se a alguns dos indicadores educacionais voltados à avaliação de políticas públicas, explorando conceitos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Índice de Desenvolvimento da

³ Boletim da Escola - Documento público disponível no *site* <<http://www.idesp.edunet.sp.gov.br>>, que fornece determinadas informações sobre as escolas e as permite analisar a evolução de seu próprio IDESP, em cada um de seus componentes, além de permitir avaliar seu progresso em relação à meta proposta nos anos considerados. Também são apresentados os indicadores de pagamento da Bonificação por Resultados.

Educação do Estado de São Paulo (IDESP).

Por fim, o terceiro capítulo apresenta análise dos dados obtidos e expõe as principais considerações a partir do panorama das escolas pesquisadas, antecedendo as considerações finais.

1 EVOLUÇÃO DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO

Este capítulo objetiva apresentar o ressignificado e a importância do termo 'qualidade do ensino' e seus desdobramentos, que culminaram no inevitável protagonismo e evolução das avaliações em larga escala no Brasil e no uso de indicadores como tendência no monitoramento de sistemas educativos, bem como nos programas de incentivos para o alcance de resultados no Estado de São Paulo. Para tanto, buscou-se, na literatura, contribuições científicas nacionais e internacionais para apoio teórico.

A sessão 1.1, a seguir, mostra como o termo qualidade de ensino foi ressignificado em perspectiva histórica, bem como a evolução das avaliações em larga escala como instrumento necessário para medir a eficácia e a eficiência dos sistemas de ensino, sobretudo no Brasil e no Estado de São Paulo.

A sessão 1.2, mais adiante, expõe a tendência internacional e nacional referente à necessidade do uso de indicadores como instrumentos de medida dos sistemas educativos e traz à luz o protagonismo das políticas de incentivos financeiros, particularmente, o programa de bonificação por resultados instituído no Estado de São Paulo. A sessão aborda, também, o debate entre os estudiosos do tema acerca do uso dos testes de responsabilização atrelados a punições e recompensas e suas consequências nos sistemas de ensino.

1.1 A ressignificação do termo qualidade de ensino e o protagonismo das avaliações em larga escala

O conceito de qualidade de ensino é assunto que gera controvérsias, mesmo entre especialistas. Com efeito, este conceito obteve diferentes significâncias e urgências, na medida em que se tornou tema de agendas governamentais, cujas decisões culminaram em políticas públicas e programas que passaram a concentrar esforços na incansável tentativa de alçá-lo a melhor nível.

Historicamente, no Brasil, pode-se afirmar que o debate acerca do termo qualidade de ensino vem sendo constantemente ressignificado, conforme as

demandas sociais. De acordo com Oliveira e Araújo (2005), “três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade”. Primeiramente, a qualidade relacionou-se à oferta insuficiente de vagas; em seguida, às distorções de fluxo e finalmente ao desempenho das redes de ensino.

Para contemplar positivamente esse primeiro indicador de qualidade – oferta limitada –, adotou-se uma política de expansão e ampliação da rede escolar; assim, na década de 1940, a política de investimento nas oportunidades de escolarização concentrou-se, basicamente, na ampliação da rede escolar (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

Juntamente com essa dimensão de qualidade, gradualmente as agendas governamentais passaram a se atentar, também, para as disfunções determinadas a partir do fluxo de entrada e saída de alunos dos sistemas de ensino, nos quais os níveis de repetência e evasão eram expressivos, evidenciando a baixa qualidade da educação.

Assim, na década de 1990, adotou-se uma série de medidas¹, objetivando regularizar as distorções de fluxo, qual seja, a adoção do regime de ciclos, a progressão continuada e os programas de aceleração da aprendizagem, acolhidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), ou seja, Lei Federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996).

Contudo, resultantes de demandas sociais, urgiam novas respostas concernentes às dificuldades em aferir a qualidade, considerando que nas palavras de Oliveira e Araujo (2005), se existem políticas e programas que induzem à aprovação, a tarefa de aferir a qualidade num sistema com um índice de conclusão igual ou superior a 70% torna-se mais complexa. Logo, além da garantia do acesso, havia que se garantir a permanência, com sucesso, fator intrinsecamente ligado à qualidade da educação oferecida.

A educação brasileira, então, deparava-se com um novo dilema: não bastava garantir o acesso e a permanência nos sistemas educacionais, era preciso garantir também uma educação de qualidade.

¹ A despeito de todas as tentativas no sentido de corrigir as distorções de fluxo, o assunto ainda não foi esgotado, conquanto os índices de evasão escolar, sobretudo no ensino médio, ainda são significativos.

Diante dessa problemática, o inevitável protagonismo das avaliações em larga escala visando medir a qualidade do ensino era crescente, não só como instrumento regulador das políticas públicas educacionais, como, também, dos sistemas de administração pública, ao mesmo tempo em que apresentava a possibilidade de se tornar um instrumento eficaz para introduzir mudanças em diferentes setores sociais (AFONSO, 2007).

Considerando esse cenário, o autor, ainda enfatiza:

[...] a avaliação tem ampliado consideravelmente as suas fronteiras e diversificado a sua presença, passando a incidir não apenas em dimensões mais específicas das políticas educacionais (como as que têm dado grande centralidade à comparação nacional e internacional dos resultados acadêmicos dos estudantes), como, também, contribuindo para a definição, implementação e controle de outras políticas públicas (AFONSO, 2007, p. 12)

Particularmente no Brasil, a década de 1990 trouxe importantes contribuições para a solidificação das políticas voltadas para as avaliações em larga escala.

A década de 1990 e os primeiros anos do século XXI foram marcados pela implantação de sistemas de avaliação em larga escala, em âmbito nacional, por iniciativa do Ministério da Educação (MEC). Esse movimento, cujo delineamento se dá em fins dos anos 1980, consolidou-se a partir da criação e implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Anísio Teixeira – INEP/MEC (SOUSA; ARCAS, 2010, p. 181-182).

Com efeito, ainda segundo o excerto dos autores, desde então, o que se pôde constatar, no âmbito do governo federal, foi a consolidação de iniciativas de avaliações educacionais em larga escala, bem como sua repercussão nas esferas estaduais e municipais, inclusive desenvolvendo sistemas próprios, objetivando a busca pela qualidade da educação como sustentação, sendo que as propostas de avaliação passaram a ter centralidade nas políticas em curso (SOUSA; ARCAS, 2010).

No caso do Estado de São Paulo, em 1996, foi criado o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), um sistema focado no desempenho² dos alunos, objetivando a tomada de decisões no âmbito das políticas

² Em cada edição, além da aplicação de provas cognitivas, são aplicados questionários a serem respondidos pelos pais, alunos, professores e gestores do ensino, visando o monitoramento das políticas públicas de educação.

educacionais, conforme disposto no Documento de Implantação (SÃO PAULO, 1996a, p. 7).

O SARESP, quando de sua implantação para aplicação na rede estadual de ensino, objetivava

ampliar o conhecimento do perfil dos estudantes paulistas, além de fornecer aos professores descrições dos padrões de desempenho alcançados pelo conjunto dos alunos, de maneira a subsidiar o trabalho a ser desenvolvido em sala de aula (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009).

À ocasião, as escalas de proficiência do SARESP divergiam das escalas do SAEB, impedindo a comparação dos resultados entre o sistema estadual – neste caso, o Estado de São Paulo – e o nacional.

Entretanto, a busca pela firmação das avaliações em larga escala como condição *sine qua non* para medir a eficácia e a eficiência dos sistemas públicos de ensino, continuaram provocando mudanças no sistema de avaliação educacional no Estado de São Paulo e, conforme citado por SOARES (2009, p. 29), “em 2008, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo tomou decisões de grande impacto para o sistema estadual paulista de ensino básico”.

Em seu artigo, Soares (2009, p. 29) argumenta:

Primeiramente, adotou a escala de medida usada nacionalmente para apresentar os resultados do Sistema de Avaliação da Aprendizagem de São Paulo – SARESP. Isso tornou os dados do sistema comparáveis com aqueles gerados no âmbito nacional e nos outros Estados, dando-lhes maior credibilidade e visibilidade. Em seguida, definiu nova forma de divulgação dos resultados, mais relevante pedagogicamente, e, finalmente, criou um novo indicador para o monitoramento de suas escolas.

De fato, em maio de 2008, foi lançado o Programa de Qualidade da Escola (PQE), pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, visando à melhoria da qualidade do ensino e a “equidade do sistema de ensino na rede estadual paulista, com ênfase no direito que todos os alunos da rede pública possuem: o direito de aprender com qualidade” (SÃO PAULO, 2011, p. 1). Desta forma, o programa avalia, ano a ano, as escolas da rede pública paulista, a fim de acompanhar a qualidade do ensino oferecido e “propõe metas para o aprimoramento da qualidade do ensino que oferecem”, conforme nota técnica da Secretaria da Educação do estado de São Paulo:

Todo aluno da rede pública de ensino tem um direito fundamental: aprender e aprender com qualidade. Pensando nisso, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo acaba de lançar o Programa de Qualidade da Escola, que tem como principal finalidade promover a melhoria da qualidade do ensino da rede estadual paulista e a equidade do sistema. Assim, o programa apresenta, para cada escola, um indicador de qualidade do ensino e estabelece metas para o aprimoramento desta qualidade (SÃO PAULO, 2011, abertura do *site*).

Em 2008, foi apresentada, à rede estadual de ensino, a Proposta Curricular do Estado de São Paulo, definindo um currículo unificado para os ensinos fundamental e médio, objetivando garantir a todos os alunos uma base curricular comum.

Sousa e Arcas (2010, p. 186) mencionam que “a política iniciada na gestão da Secretária Maria Helena³ e que continua na atual gestão revela uma preocupação intensa com a apropriação dos resultados, tanto pelos órgãos gestores do sistema, quanto pelas escolas [...]” e apontam, como uma das medidas, a implantação de um currículo unificado:

A definição de um currículo unificado se relaciona [sic] diretamente com as mudanças implementadas no SARESP a partir de 2007, notadamente a adoção de Teoria da Resposta ao Item. As matrizes de referência para as disciplinas avaliadas no Saresp, Língua Portuguesa, Matemática, anualmente, e as intercaladas bienalmente, Ciências da Natureza (Ciências para o Ensino Fundamental; Biologia, Física e Química para o Ensino Médio) e Ciências Humanas (Geografia e História, Ensino Fundamental e Médio) mantêm correspondência com o currículo escolar unificado (SOUSA; ARCAS, 2010, p. 186).

Sousa e Arcas (2010) discorrem, também, sobre a importância que as avaliações em larga escala passaram a ocupar na gestão do sistema de ensino e das escolas, considerando as ações propostas pela SEE na gestão de Maria Helena Guimarães Castro e que tiveram continuidade com o Secretário Paulo Renato de Souza⁴.

³ Nota do autor: Maria Helena Guimarães Castro foi Secretária da Educação do governo do Estado de São Paulo, de 2007 a 2009.

⁴ Em abril de 2009, Paulo Renato de Souza assume a Secretaria da Educação, permanecendo no posto até dezembro de 2010.

1.2 Políticas públicas educacionais: a necessidade dos indicadores de qualidade e a bonificação por resultados

A existência das avaliações em larga escala, ensejou a necessidade de sintetização dos resultados obtidos. Surge, então, a necessidade de uso dos indicadores de qualidade, ferramentas que poderiam traduzir os escores, de modo que sua leitura pudesse ser facilmente compreendida por todos os setores da sociedade.

O movimento de expansão da avaliação da qualidade educacional, bem como o planejamento, a análise e até a tomada de decisões no campo dos programas e políticas públicas, com base em indicadores de medida e estatística além das avaliações de sistemas, longe de ter se iniciado no Brasil, foi uma tendência internacional, nos anos 1980 e 1990, conforme afirma Tiana (1996, p. 38-39), em seu artigo intitulado *La evaluación de los sistemas educativos*:

La experiencia de un buen número de países confirma lo que los anteriores ejemplos no hicieron sino esbozar. Así, desde finales de los años ochenta y durante los noventa se han puesto en marcha mecanismos institucionales, centros u organismos de evaluación de los sistemas educativos de países como Francia, Suecia, Noruega, España, Argentina o Chile; se han desarrollado planes sistemáticos de evaluación en el Reino Unido, Holanda, Francia, Argentina, Chile, República Dominicana o México; se han elaborado indicadores nacionales de la educación en Estados Unidos, Francia, Dinamarca o Suiza. Aun sin ánimo de ser exhaustivos, se comprueba fácilmente que el interés a que antes se aludía no deja de extenderse por regiones muy diversas. También los organismos internacionales han reaccionado a dicho ambiente, poniendo en marcha programas vinculados al desarrollo de las políticas de evaluación educativa. Tanto la ya mencionada O.C.D.E. como la UNESCO, la Unión Europea o la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, han traducido dicho interés en proyectos concretos.

O uso de indicadores, seja para analisar, avaliar ou medir políticas públicas, torna-se, a cada dia, mais indispensável, constituindo-se peça-chave para tomar decisões, avaliar a gestão, identificar e projetar tendências, focalizar, corrigir e reorganizar iniciativas, objetivando avançar no campo dos problemas e soluções de um dado programa (BRITZ, 2003).

De acordo com Souza (2010), os indicadores têm um papel de destaque nas sociedades modernas por facilitarem a divulgação do comportamento dos diversos setores e permitirem a análise, muitas vezes comparativa, da sua evolução.

Complementa, ele, ainda:

A importância dos indicadores no mundo contemporâneo é crescente e seu uso nas mais diversas esferas de atividade torna-se uma necessidade, por seu poder de expressar, de forma sintética, aspectos importantes do funcionamento de setores da sociedade. [...] No mesmo sentido a globalização requer um conhecimento detalhado sobre as condições políticas, econômicas e sociais de um país, que permita decisões bem informadas de instituições governamentais, multilaterais e privadas. No plano interno, a democracia demanda transparência e informações que favoreçam um amplo debate sobre políticas públicas, cujas realizações possam ser sistematicamente acompanhadas e avaliadas (SOUZA, 2010, p. 90-91).

No Estado de São Paulo, visando o aprimoramento da qualidade de ensino e como parte de um programa governamental em consonância com as tendências internacionais, criou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), que se propõe, de modo sintético, a expressar a qualidade dos serviços educacionais oferecidos em todas as Unidades Escolares da rede pública do Estado de São Paulo.

O IDESP, um índice expresso por dois indicadores, permite que as escolas da rede pública de ensino possam analisar, de ano para ano, sua própria evolução, comparando os próprios resultados e, também, aqueles referentes às médias obtidas em nível de Estado, Município, Diretoria de Ensino e Coordenadoria.

Aqui, cabe mencionar que o cálculo do IDESP, desde o ano de 2007 – a ser discutido no capítulo II – constitui-se principal referência para a bonificação por resultados, programa instituído pelo Governo do Estado que tem o propósito de premiar escolas que alcancem as metas, integral ou parcialmente, conforme estipulado no cálculo.

Assim sendo, as escolas que cumprem a parcela da meta que lhe é atribuída são premiadas conforme a porcentagem de seu cumprimento. As escolas que não atingem a meta estabelecida, em sua totalidade ou parcialmente, não são premiadas com o bônus, ainda que possuam um índice elevado.

Entretanto, dentre as principais contribuições das avaliações externas como elemento diagnóstico da eficácia de uma política pública, está o replanejamento das ações, objetivando o aperfeiçoamento do sistema. Isto posto, em 2011, um comunicado foi expedido à rede por Herman Jacobus Cornelis Voorwald, atual

Secretário da Educação do Estado de São Paulo:

Prezados Professores, Diretores de Escola, Supervisores e Dirigentes de Ensino,

Considerando a proximidade das avaliações do Saresp 2011 e tendo em vista a relevância dessa avaliação e do Bônus por Resultado, esta Secretaria observa que, depois de quatro anos de existência, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – IDESP consolidou-se como instrumento de consecução de política educacional no âmbito estadual. Ademais, tem sido utilizado como principal fator para o pagamento de remuneração variável aos servidores da educação do Estado.

Ao longo desse período, a experiência de uso deste indicador evidenciou a necessidade de se incorporar, na sua construção, alguns componentes que permitam ao Idesp captar de forma mais apurada a qualidade de ensino do sistema estadual paulista de Educação Básica, bem como aprimorar o índice utilizado para pagamento da Bonificação por Resultados.

Nesse sentido, estudos estão sendo elaborados com vistas ao aperfeiçoamento do modelo, a partir de indicadores objetivos. As inovações trazidas por esses estudos considerarão para efeito de cálculo do Idesp e da Bonificação por Resultados:

i) A participação dos alunos nos dias de avaliação;

ii) Os resultados obtidos em anos anteriores;

iii) O nível socioeconômico dos alunos; e

iv) Características da escola que interferem na gestão escolar.

Tão logo os novos parâmetros estejam definidos, será encaminhada uma nota técnica que explicitará a nova forma de cálculo dos indicadores.

Entendemos que, com estas inovações, caminhamos rumo ao contínuo aprimoramento desta ação, buscando maior equidade e procurando, na medida do possível, atender às expectativas dos educadores da rede e às necessidades do sistema educacional de nosso Estado (VOORWALD, 2011).

Como se vê, segundo o comunicado, o cálculo do índice nos moldes atuais parece ter se mostrado insuficiente ou, ainda, incompleto para “captar de forma mais apurada a qualidade de ensino do sistema estadual paulista de Educação Básica [...]” (VOORWALD, 2011).

De fato, não se pode negar a importância dos sistemas de avaliação, não só para medir a qualidade da educação, mas, também, o direcionamento das políticas públicas educacionais com base na análise desses resultados. Segundo Fronzaglia (2009, p. 99), “é preciso ressaltar que os sistemas de avaliação desempenham papel importante na definição das políticas educacionais e podem ser um valioso instrumento na busca de melhor qualidade das políticas públicas”.

Em entrevista ao jornal eletrônico Último Segundo, o secretário Voorwald declarou, em abril de 2012:

O não interesse dos professores em permanecer na unidade escolar, a falta

de docentes, o não interesse dos estudantes, tudo isso interfere no aprendizado. Eu tenho que ser muito justo, essa questão socioeconômica tem sim que fazer parte da proposta do pagamento do bônus (COSTA, 2012a).

De fato, há uma preocupação crescente de estudiosos com os sistemas e as possíveis consequências das bonificações por resultados, conforme Freitas (2011) e Ravitch (2011), desde a (des)motivação gerada aos profissionais da educação até a existência de fraudes em resultados que possam ser manipulados. A mesma reportagem, aborda um caso de fraude no SARESP em relação aos resultados do ano de 2011, divulgados no ano seguinte:

Neste ano, a escola que teve o melhor desempenho no Saresp foi acusada de fraude e está sob investigação. Alunos formados no 5º. ano do ensino fundamental [...] afirmam que tiveram ajuda de professores durante a avaliação. A denúncia foi revelada pelo iG e confirmada à Comissão de Averiguação do caso .

'(O caso de Sorocaba) será averiguado e as medidas serão tomadas com muito rigor. A secretaria de educação tem que garantir a defesa de um sistema de avaliação importantíssimo para análise das políticas pedagógicas do estado. Não há que se imaginar que a secretaria possa aceitar qualquer tipo de desvio de conduta", declarou o secretário.

A investigação deve durar 30 dias e poderá ser prorrogada por mais 30 dias, se a comissão achar necessário. Após a conclusão, Voorwald anunciará quais medidas serão tomadas. A nota da escola acusada de fraude no Idesp foi 9,3, enquanto a média da rede para a série ficou em 4,24. No Saresp 2011, todos os 27 alunos tiraram 10 em matemática – **fato raro e único na rede** – e a média da turma em português foi 9,1' (COSTA, 2012a, grifo do redator).

Em outra reportagem, desta feita publicada em 2013 pelo jornal eletrônico Estadão, sobre os resultados da mesma unidade escolar no ano de 2012, observa-se:

O desempenho da Escola [...], acusada de fraudar o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) para obter a melhor média do Estado em 2011, despencou na avaliação de 2012. A média de 9,3 nas provas de português e matemática, a melhor entre todas as instituições do Estado naquele ano, caiu para 2,63 ano passado, um dos piores desempenhos entre as escolas da região, segundo o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), divulgado no último dia 28.

Na época, professores foram acusados de ajudar os alunos a responder as questões para receber bônus pelo desempenho. A suspeita de fraude resultou numa investigação, ainda não encerrada, e na remoção de toda a direção do estabelecimento. Na prova de 2011, todos os alunos tiveram nota máxima em matemática. Em 2012, nenhum deles conseguiu a melhor avaliação e a maioria ficou abaixo do básico. Em português, no ano passado, só um aluno teve desempenho avançado. [...] A suposta fraude

está sob investigação da Procuradoria Geral do Estado (PGE). A apuração corre em sigilo (TOMAZELA, 2013).

As notícias apontadas levam à inevitável reflexão acerca da finalidade dos testes atrelados à responsabilização, punições e recompensas, e mais, se o evento constitui-se caso isolado considerando as dimensões da rede pública do Estado de São Paulo.

Sobre os testes padronizados, Ravitch (2011, p. 176-177) menciona:

Dada a importância dos escores dos testes, não surpreende que os professores e administradores escolares tenham engendrado diversas maneiras de explorar lacunas do sistema de testagem: ou seja, truques e atalhos para atingir os resultados desejados, sem melhorar a educação. Quando o propósito da testagem é informativo e diagnóstico, não há motivo para os professores e diretores alterarem os resultados, exceto através de um ensino melhor. Mas quando o propósito do teste é a responsabilização, então, os professores e administradores entendem que existem consequências reais se os escores em suas salas de aula ou em sua escola não mudarem. Se os escores subirem, eles podem ganhar um belo bônus; se descerem, sua escola será estigmatizada, e eles podem perder seus empregos. A pressão intensa gerada pelas demandas da responsabilização leva muitos educadores e diretores a aumentar os escores de maneiras que nada têm a ver com a aprendizagem.

Embora Ravitch (2011) refira-se à política de responsabilização do sistema escolar americano, que diverge da política pública educacional paulista em muitos aspectos, a situação supramencionada pode ser reconhecida por muitos educadores. Todavia, as maneiras de engendrar o sistema, citadas pelo autor, não se referem, necessariamente, apenas às fraudes, mas inclui a perda dos objetivos da educação, ou seja, passa-se a ensinar única e exclusivamente para obter êxito na avaliação. O currículo perde o sentido e é definido pelos testes. Ravitch denomina a prática como “imbecilização das escolas”.

A esta altura, cabe citar Sousa e Oliveira (2010, p. 798), que também discorrem sobre a implantação dos sistemas de avaliação, questionando em que medida o uso dos resultados têm sido capazes de provocar mudanças nas práticas escolares e indução da autorreflexão, não só no sistema como um todo, mas, em particular, no âmbito das escolas e citam, ainda, Madaus (1988), por se referir ao empobrecimento curricular provocado pelo uso dos testes. De igual modo se manifestam Bauer (2010) e Freitas (2012).

A despeito do estreitamento curricular, Ravitch (2011, p. 177-78) cita, ainda, outras maneiras de burlar o sistema, não consideradas ilegais, entretanto:

A maior parte dos diretores sabe que a chave para se obter escores mais altos nos testes é restringir a admissão de estudantes de baixa performance, pois eles diminuem os escores da escola. [...] Onde quer que haja competição pela matrícula, diretores espertos aprenderam como encontrar as crianças que reduzirão seus escores e como excluí-las sem aparentar estar fazendo isso.

A prática dessa “esperteza” citada por Ravitch inclui alunos com históricos ruins de frequência ou que necessitam de educação especial. Isso conduz a uma outra questão: o aumento da seletividade e consequente segregação. Érnica e Batista (2011), referindo-se aos efeitos da concorrência entre as escolas no quase-mercado escolar, citam que:

Os estabelecimentos de ensino de um território não estão isolados. Eles mantêm relações de interdependência, dentre as quais se destacam a concorrência por profissionais e alunos. Nesse cenário de quase-mercado escolar, as escolas que estão localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social têm, em geral, posição de desvantagem na disputa por professores e alunos com maiores afinidades com as exigências do modelo escolar. Por essa razão, as escolas em posição de vantagem podem desenvolver mecanismos de evitação e 'externalização' de problemas discentes, docentes e administrativos, que acabam por se 'decantar' nas escolas em posição de desvantagem. A combinação desses processos produz uma relação de dependência entre os dois tipos de escolas; assim, as primeiras, que conseguem reunir condições para uma boa gestão escolar, passam a depender das segundas, que reúnem e concentram os problemas, e que não conseguem, assim, assegurar condições de realização de uma boa gestão (ÉRNICA; BATISTA, 2011, p. 6-7).

Neste aspecto, Érnica e Batista (2011, p. 36) apontam considerações de Alves et al (2008), Costa e Koslinski (2009), Torres et al (2008), Bourdieu e Champagne (1997), Freitas (2002) e Maurin (2004):

Desse modo, se o funcionamento do modelo institucional só se realiza com o custo da 'externalização' de um público que não atende os pré-requisitos exigidos para o funcionamento do modelo institucional, talvez então seja prudente concluir que se universalizou o acesso da população a um modelo escolar que pode não ser universalizável. Esse modelo foi estruturado sob outras condições histórico-culturais, para atender um outro público, muito diferente daquele de hoje, e que foi, num passado muito recente, altamente excludente, como evidenciavam as altas taxas de reprovação e evasão. Uma das expressões dessa inadequação entre as expectativas do modelo institucional e as características da população que demanda escolarização

pública pode ser a carga de preconceitos sobre os alunos e a descrença em sua capacidade de aprender que são apresentadas nos trabalhos de Alves et al (2008), Costa e Koslinski (2009), Torres et al (2008).

O resultado que se pode esperar dessa ordem de coisas é a reprodução aprofundada das desigualdades sociais, porque apresentada sob suas formas de exclusão branda (BOURDIEU; CHAMPAGNE, 1997; FREITAS, 2002), já que as crianças e jovens permanecem matriculados, mas em escolas incapazes de lhes assegurar tanto proteção como condições de aprendizado e desenvolvimento. Além disso: como nas metrópoles as desigualdades do espaço social se expressam no território (BOURDIEU, 1997) e o fazem a partir das posições superiores em direção às inferiores por meio de mecanismos de evitação (MAURIN, 2004), conclui-se que o sistema escolar não só reproduz a segregação social na composição do corpo discente como ainda distribui desigualmente a oferta educacional de qualidade ao longo da hierarquia social objetivada no espaço.

Por outro lado, Barros, Tavares e Massei (2009, p. 54) reconhecem o sistema de avaliação em larga escala e a política de bonificação por desempenho como “um novo mecanismo que busca conciliar o comprometimento no cumprimento de metas, a excelência na prestação do serviço educacional e a valorização do servidor público” e enfatizam, ainda:

A SEE/SP avança em direção a esse objetivo ao propor as ações da Nova Agenda para a Educação, implementada em 2007. O que ora se apresenta neste texto são os instrumentos adotados pelo governo do Estado para alcançar a qualidade desejada para a rede estadual de ensino paulista em 2030: um sistema robusto de avaliação do rendimento escolar, capaz de oferecer as bases para o estabelecimento das metas por escola, conforme propostas no IDESP; o estabelecimento e o acompanhamento das metas por escola para se alcançar o ensino de qualidade almejado a longo prazo e a política de bonificação por desempenho, que reconhece o mérito da escola no cumprimento das metas (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009, p. 55).

Ainda, segundo estes autores, foi na década de 1980 que se observou um movimento crescente que procurava compreender a “necessidade de pagamentos e incentivos [...] que buscam enfrentar o desafio da motivação ante as formas convencionais de remuneração” (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009, p. 52) e acrescentam:

Atualmente, diversos sistemas educacionais europeus e norte-americanos empregam alguma espécie de bonificação atrelada ao cumprimento de metas, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino [...]. Tais políticas de incentivo vêm modificando os paradigmas na formulação e gestão de políticas públicas voltadas para a área da educação (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009, p. 52).

Os autores mencionam o dilema relacionado à garantia do acesso e permanência, já superado, versus a qualidade educacional ofertada e a necessidade de mecanismos para o enfrentamento desse desafio (OLIVEIRA; ARAUJO, 2003).

Dentre esses mecanismos, a importância do acesso à informação pública a todos os cidadãos, como papel do Estado ao prestar contas transparentes dos resultados de sua atuação e “às características peculiares de remuneração e incentivos com as quais os profissionais da educação se deparam” (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009, p. 52), e destacam:

- a homogeneidade no tratamento salarial de profissionais dotados de desiguais habilidades e que realizam diferentes esforços;
- o reconhecimento da aprendizagem como oriunda de um trabalho de natureza coletiva, vis-à-vis, e da importância do desempenho individual do professor em sala de aula;
- as dificuldades políticas e institucionais envolvidas na construção de um modelo de carreira profissional que incorpore requisitos para o exercício dessa importante função do Estado e acompanhe a evolução das estruturas produtivas, tecnológicas, sociais e culturais;
- a indicação de alguns estudos de que o salário corrente não se relaciona com a melhoria do desempenho do aluno, sugerindo-se uma bonificação aos melhores professores.

Enfatizam, eles, que as questões supracitadas favorecem as reformas dos sistemas educacionais baseadas em sistemas de incentivos, inspiradas nas teorias de administração, advindas do setor privado e citam experiências de países desenvolvidos ou em desenvolvimento na condução e resultados dessas reformas educacionais, mencionando o Brasil, na “recente adoção de uma proposta de valorização da remuneração dos servidores na escola” (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009, p. 53).

Para melhor compreender as reformas políticas no Estado de São Paulo, convém voltar ao ano de 2000, quando do início da política de bonificação por desempenho, objetivando alçar melhores níveis de desempenho no ensino ofertado pelas escolas da rede pública.

A Lei Complementar nº. 891, de 28 de dezembro de 2000, instituiu o “Bônus Mérito” às classes de docentes do magistério da rede pública estadual paulista. À

época, os critérios aferiam tão somente a frequência dos docentes. A palavra de ordem àqueles que queriam obter altos valores no pagamento do bônus, era “não faltar”, conforme disposto no § 1º., do art. 4º:

Artigo 4º - O valor mínimo do Bônus Mérito assegurado ao docente pelo cumprimento da carga horária de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, corresponderá a R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais).

§ 1º - O Bônus Mérito poderá corresponder a valores superiores ao estipulado no 'caput', fixados proporcionalmente à frequência do docente, aferida no corrente ano letivo, na forma a ser regulamentada (SÃO PAULO, 2000).

Nesse sistema de bonificação, não havia acompanhamento do desempenho dos alunos, tampouco dos procedimentos didáticos desses docentes. Era comum ouvir comentários capciosos, dentre os quais a propagação equivocada de que para ser um bom profissional bastava não se ausentar da escola, pouco importando como se davam os processos de ensino e aprendizagem nas salas de aula. Tal medida, entretanto, pareceu ter se mostrado insuficiente na busca da melhoria da qualidade do ensino. De fato, de acordo com Brooke e Cunha (2011, p. 73), no contexto brasileiro, é bem provável que:

as políticas de responsabilização formuladas em termos de incentivos salariais sejam ou inócuas ou só marginalmente eficazes no seu objetivo primordial de promover ganhos nos resultados dos alunos [...]

Se for verdade que os sistemas de incentivos podem influenciar positivamente a assiduidade dos professores, no sentido de coibir as faltas excessivas que caracterizam os sistemas públicos, seria natural pressupor um impacto positivo sobre a aprendizagem dos alunos. No entanto, essa relação é relativizada por diversos elementos, incluindo o desempenho dos professores substitutos, o desempenho do professor titular quando presente e a falta de critério no controle das faltas. Ainda não sabemos se a melhoria na assiduidade conduz de fato a uma melhoria nos resultados dos alunos.

Afastadas as evidências acerca da frequência dos docentes como elemento indutor na melhoria do ensino desejado, o sistema de ensino público do Estado de São Paulo se depara, então, com a necessidade da implantação de uma política pública que pudesse aferir os resultados alcançados pelas unidades escolares da rede, objetivando o acompanhamento e o monitoramento da qualidade do ensino oferecido nas escolas. Tal política não foi dissociada do sistema de incentivos.

De fato, tal qual já mencionado, o Programa de Qualidade da Escola (PQE) foi lançado em 2008, normatizado e instituído, juntamente com o IDESP, através da

Resolução SE nº. 74/2008, visando a melhoria da qualidade e a equidade do ensino na rede de ensino estadual paulista.

A Resolução, em seu artigo 1º., permite a avaliação da qualidade das escolas estaduais nos ensinos fundamental e médio, a fixação de metas de qualidade específicas para cada unidade escolar e o subsídio de ações que promovam a melhoria da qualidade e equidade da educação do sistema de ensino. Em seu artigo 2º., fixa o cálculo do IDESP baseado em critérios complementares (desempenho e fluxo). No artigo 3º., dispõe sobre o subsídio, pelo IDESP, do cálculo de metas de qualidade fixadas para cada unidade escolar e o indicador coletivo específico a ser utilizado na bonificação por desempenho dos servidores. O artigo 4º., dispõe acerca da fixação de metas específicas para cada unidade escolar, por modalidade de ensino e para cada ano, de 2008 a 2030, e, no parágrafo único, fixa as metas que todas as unidades escolares deverão atingir até 2030, por modalidade de ensino.

A Lei Complementar Estadual nº. 1.078, de 17 de dezembro de 2008, institui a bonificação por resultados no âmbito da Secretaria da Educação, prevendo a prestação pecuniária eventual, desvinculada dos vencimentos ou do salário do servidor, que a perceberá de acordo com o cumprimento de metas fixadas pela Administração.

Art. 1º - Fica instituída, nos termos desta lei complementar, Bonificação por Resultados - BR, a ser paga aos servidores em efetivo exercício na Secretaria da Educação, decorrente do cumprimento de metas previamente estabelecidas, visando à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público.

Art. 2º - A Bonificação por Resultados - BR constitui, nos termos desta lei complementar, prestação pecuniária eventual, desvinculada dos vencimentos ou do salário do servidor, que a perceberá de acordo com o cumprimento de metas fixadas pela Administração.

§ 1º - A Bonificação por Resultados - BR não integra nem se incorpora aos vencimentos, salários, proventos ou pensões para nenhum efeito e não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício, não incidindo sobre a mesma os descontos previdenciários e de assistência médica.

§ 2º - A Bonificação por Resultados - BR não será considerada para fins de determinação do limite a que se refere o inciso XII do artigo 115 da Constituição Estadual.

Art. 3º - A Bonificação por Resultados - BR será paga na proporção direta do cumprimento das metas definidas para a unidade de ensino ou administrativa onde o servidor estiver desempenhando suas funções, observados os artigos 8º, 9º e 10 desta lei complementar.

§ 1º - Para os fins do disposto no 'caput' deste artigo, as unidades de ensino e administrativas serão submetidas à avaliação destinada a apurar os resultados obtidos em cada período, de acordo com os indicadores e metas referidos nos artigos 4º a 7º desta lei complementar.

§ 2º - As metas deverão evoluir positivamente em relação aos mesmos indicadores do período imediatamente anterior ao de sua definição, excluídas alterações de ordem conjuntural que independam da ação do Estado, na forma a ser disciplinada em resolução do Secretário da Educação (SÃO PAULO, 2008b).

A instituição da bonificação por resultados atrelada ao alcance de metas integra uma das principais mudanças introduzidas com o Programa de Qualidade da Escola (PQE). De acordo com Barros, Tavares e Massei (2009, p. 53):

A remuneração por desempenho instituída pelo Governo do Estado de São Paulo é atribuída aos servidores de acordo com o desempenho das unidades escolares em que atuam ou pelas quais são responsáveis. Desse modo, a bonificação tem caráter de avaliação de desempenho institucional e não individual, o que elimina a subjetividade do processo de avaliação.

Os índices atingidos pelas Unidades Escolares estão divulgados publicamente no *site* da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, no **Boletim da Escola**, desde o ano de 2007. A expectativa da Secretaria da Educação é de que esses resultados venham a ser anualmente utilizados pelas equipes de gestores e docentes para análise, discussões, planejamentos, replanejamentos, construção e reconstrução do Plano de Gestão e da Proposta Pedagógica das Unidades Escolares, reconhecendo o bônus mérito como elemento incentivador e propulsor na busca pela excelência da qualidade do ensino.

O objetivo da SEE/SP, conforme já mencionado, é alcançar as metas e, desta forma, melhorar a qualidade do ensino, promovendo a equidade no sistema público de educação.

Embora os critérios para sua identificação não estejam expressos em documento ou legislação normativa, conforme já admitido, estas escolas são consideradas unidades de ensino com vulnerabilidade educacional⁵, e constata-se que são alvos de ações exaustivas por parte da SEE (SÃO PAULO, 2011):

Para reduzir a desigualdade de aprendizado no Estado de São Paulo, o programa Educação — Compromisso de São Paulo prevê intervenção, acompanhamento e monitoramento, por meio das Coordenadorias, das unidades de ensino consideradas com vulnerabilidade educacional.

⁵ Nestas escolas o percentual de alunos no nível de proficiência “abaixo do básico”, em língua portuguesa e em matemática, é significativo. Em função desta constatação, algumas políticas educacionais são direcionadas com mais ênfase para essas escolas. (SEE, 2011).

Para as Unidades Escolares vulneráveis, a perspectiva é que participem de capacitações e orientações advindas da Secretaria da Educação, planejem e replanejem conceitos, metodologias, implementem projetos da pasta da SEE, objetivando alcançar determinadas porcentagens nos níveis de proficiência, ou ainda, melhorar a qualidade do ensino e minimizar as diferenças observadas nas unidades escolares da mesma rede. Essas escolas também têm prioridade em obras de reforma e melhoria.

Não obstante ao conjunto de ações políticas e investimentos diferenciados, há unidades escolares que permanecem com o rótulo de prioritárias e desdobram-se em ações que visam a melhoria dos números, vez que a SEE trabalha com metas. É provável que esse quadro se modifique, já que os critérios para o cálculo das metas serão revistos. O alcance de metas, no entanto, atrelado à bonificação por resultados constitui-se uma política pública que muitos autores denominam "política de responsabilização", diretamente atrelada à busca de resultados, recompensas, incentivos e punições, assim afiançam Afonso (2009), Brooke (2006), Freitas (2011), Ravitch (2011).

Conforme já mencionado, o debate é intenso e controverso. Em reportagem ao Jornal Eletrônico IG, Oliveira (apud COSTA, 2011) afirmou:

No Estado de São Paulo a política de bônus foi um fracasso, a Educação não saiu do lugar. O SARESP e o IDESP patinam e provam que a iniciativa não deu certo. [os docentes da rede consideram que os critérios não são claros e não dependem apenas de seus esforços]
A política de bônus funciona em ambientes nos quais os professores se sentem em condições iguais. A política estimula a competição e espera que todos melhorem o desempenho. Quando o professor acha que o jogo é perdido, a política deixa de ser estimuladora. Uma grande parcela já tentou, não conseguiu o bônus, nem a melhora de desempenho dos alunos e não vai tentar novamente.

A despeito das críticas e do debate entre estudiosos, há uma forte tendência no crescimento e valorização das políticas públicas voltadas à responsabilização. Atualmente, encontra-se em discussão a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE). Sobre essa nova legislação, Luiz Carlos de Freitas destaca importantes pontos que podem constar de sua normatização:

Se prefeitos e governadores ao final do mandato tiverem um IDEB menor do que o que foi obtido pelo seu antecessor, ficarão inelegíveis por quatro

anos. A referência é o que está indicado no Plano Nacional de Educação como meta.

Ação civil pública contra estados e municípios que comprometam o direito à educação e deixem de executar convênios.

Incluirá 15 elementos mínimos que todas as escolas públicas do país devem ter, por exemplo, laboratório de informática, espaço para atividades esportivas, biblioteca, reforço escolar para quem tem dificuldades com aprendizagem, entre outras.

Se um município comprovar que suas receitas educacionais são insuficientes para dar conta do padrão mínimo, poderá solicitar financiamento complementar ao MEC que seria obrigado a repassar recursos. Mas se depois disso os resultados ainda foram insatisfatórios, caberá ação civil.

Haverá ainda um sistema de incentivo livre que atenderá a 20% dos estados e municípios que apresentarem melhorias em suas notas no IDEB em relação ao índice anterior, permitindo que acessem 4% do orçamento do Ministério da Educação como prêmio para gastar em educação como quiser (FREITAS, 2013).

O autor ainda menciona que a LRE incluirá metas acadêmicas, não apenas punição para o gestor que deixar de utilizar adequadamente os recursos. Antecipa, também, a pressão brutal que sofrerão os secretários de educação, diretores, professores e estudantes, para que isso ocorra, criticando que as ações a serem desenvolvidas terão caráter imediatista, para “salvar a pele” e não ações de médio e longo prazo. Ademais, complementa Freitas (2013) afirmando que tudo hoje é pensado na forma de judicialização. Tem-se uma trajetória autoritária que acha que se houver uma lei, tudo melhorará.

Não obstante o debate sobre as políticas de responsabilização e atualmente a polêmica Lei de Responsabilidade Educacional, os sistemas de avaliação são necessários, seja para a produção de informações objetivando reformular as ações para o alcance das situações desejáveis ou até mesmo para a responsabilização, desde que esta seja feita com responsabilidade.

O próximo capítulo discorre sobre a contribuição dos indicadores e índices educacionais na produção de informação, bem como as potencialidades e possíveis fragilidades do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP).

2 INDICADORES EDUCACIONAIS VOLTADOS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo refere-se a alguns dos indicadores educacionais voltados à avaliação de políticas públicas, explorando conceitos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), buscando apoio teórico de produções científicas nacionais e internacionais que abordam o tema.

A sessão 2.1 discorre sobre a importância dos indicadores estatísticos para medir e monitorar fenômenos sociais complexos e seu uso em diversos sistemas, incluindo os sistemas educativos. A sessão 2.2 aborda a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), suas peculiaridades e, a partir de sua criação, a visível importância no uso e tratamento dos dados das avaliações nacionais pelos sistemas de ensino.

Por fim, a sessão 2.3 expõe o Índice da Educação Básica do Estado de São Paulo (IDESP) e suas particularidades.

2.1 Uso de indicadores para medir sistemas sociais

Conforme já mencionado neste trabalho, o crescente protagonismo das avaliações em larga escala trouxe a necessidade de sintetização dos resultados obtidos. Para compreender a importância dessa sintetização, convém fazer uma abordagem acerca da criação dos indicadores e índices com o objetivo de medir diversos sistemas sociais.

Os sistemas de indicadores educacionais possuem objetivos semelhantes a outros sistemas de indicadores utilizados para monitorar, por exemplo, a economia, o sistema de justiça criminal ou outros sistemas sociais. Indicadores estatísticos são usados para monitorar condições complexas que, de início, provavelmente seria julgado de maneira imprecisa, segundo Shavelson et al (1991, tradução própria).

No artigo *What are educational indicators and indicator systems?*, os autores discorrem sobre o conceito de um indicador estatístico, bem como sua importância

no fornecimento de informações atuais, sua contribuição para a análise de tendências e previsão de mudanças iminentes. Em relação aos indicadores educacionais, expõem:

Um sistema de ensino pode ser compreendido como tendo propriedades subjacentes que não são diretamente ou perfeitamente mensuráveis [...]. Indicadores de educação são estatísticas que refletem aspectos importantes sobre o sistema educacional, mas nem todas as estatísticas sobre educação são indicadores. As estatísticas podem ser qualificadas como indicadores apenas se servem como pontos de referência. Ou seja, devem dizer muito sobre todo o sistema, informando a condição de algumas características particularmente significativas do mesmo. Por exemplo, o número de alunos matriculados nas escolas é um fato importante, mas pouco contribui para nos dizer o quão bem o sistema de ensino está funcionando. No entanto, dados sobre a proporção de alunos do ensino médio que tenham concluído com êxito um estudo avançado em matemática pode fornecer recursos consideráveis para a saúde do sistema, e pode ser, adequadamente, considerado um indicador. [...] Um indicador é uma estatística individual ou composta que diz respeito a uma construção de base de formação e é útil no contexto de uma política (SHAVELSON; McDONNEL; OAKES, 1991).

De fato, cabe ressaltar que é crescente o número de políticas e programas de avaliações educacionais voltadas para o monitoramento e o controle das redes de ensino, buscando não só o estabelecimento de parâmetros de qualidade, mas também a indução da própria qualidade. O advento das avaliações educacionais em larga escala trouxe consigo os sistemas de indicadores de desempenho educacional, geralmente relacionados ao fluxo escolar e ao desempenho dos alunos nos sistemas de ensino.

No entanto, para Shavelson, McDonnel e Oakes (1991), “um único indicador, raramente poderá fornecer informações úteis sobre um fenômeno tão complexo como a escolaridade”, e defendem:

Indicadores de sistemas são normalmente projetados para gerar mais e mais informações precisas sobre determinadas condições. [...] Idealmente, os indicadores de sistemas podem medir diferentes componentes de um sistema e também fornecer informações sobre a forma como os componentes individuais funcionam em conjunto para produzir o efeito global. Em outras palavras, a totalidade da informação fornecida pelos indicadores de sistema é maior do que a soma das suas partes. Os indicadores nacionais devem ser concebidos como algo mais abrangente do que uma série temporal de resultados educacionais (por exemplo realização, participação). Resultados simples de monitoramento não fornecem explicações para as tendências observadas. Por exemplo, as tendências podem ser explicadas pelas mudanças demográficas, por melhorias educacionais ou por uma combinação destes. Além disso, a

política de educação influencia indiretamente os resultados [...]. Os indicadores nacionais devem representar, pelo menos aproximadamente, os componentes importantes de um sistema educacional. Além de resultados de monitoramento, os indicadores devem refletir as características dos alunos e comunidades atendidas pelas escolas, os recursos financeiros e humanos (principalmente professores) disponíveis para as escolas, e outros insumos educacionais. Além disso, eles devem refletir a adequação do currículo e instrução recebida pelos alunos, a natureza da escola como uma organização em busca da excelência educacional e equidade, e outros processos educacionais. Finalmente, os indicadores devem estar relacionados um com o outro, de modo que as suas relações, e as mudanças nessas relações, possam ser verificadas de modo a sugerir possíveis explicações para as mudanças observadas nos resultados (SHAVELSON; McDONNEL; OAKES, 1991).

Com efeito, dir-se-ia que a denominação por parte dos autores de “indicador nacional” consiste na combinação de indicadores de desempenho dos sistemas educacionais das redes públicas de ensino, cuja expressão final produzirá um índice. No Brasil, especificamente, podem ser mencionados o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em nível nacional, e Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), em nível regional.

2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

No Brasil, o tratamento relativamente recente dado à busca incessante pela qualidade de ensino – leia-se sistemas de avaliação em larga escala – não pode ser dissociado das políticas públicas educacionais, sobretudo quando os indicadores de desempenho e fluxo dos sistemas públicos de ensino urgem providências e medidas concretas que impulsionem ou induzam à tão sonhada educação de qualidade.

Diante desse quadro, as políticas públicas educacionais, também influenciadas por organismos internacionais, enfatizam o desenvolvimento de programas voltados ao monitoramento e controle do desempenho das redes de ensino, buscando parâmetros para aferir a eficácia e a qualidade de ensino:

As discussões iniciais sobre a importância de se implantar um sistema de avaliação em larga escala, no Brasil, aconteceram no período entre 1985 e 1986. Na época, estava em curso o Projeto Edurural, um programa financiado com recursos do Banco Mundial e voltado para as escolas da área rural do nordeste brasileiro. Com o objetivo de se ter um instrumento que pudesse medir a eficácia das medidas adotadas durante a sua execução, estudou-se a elaboração de uma pesquisa que avaliasse o desempenho dos alunos que estavam frequentando as escolas beneficiadas pelo Projeto e compará-lo com o dos alunos não beneficiados. A partir

dessa experiência, em 1988, o MEC instituiu o Saep, Sistema de Avaliação da Educação Primária que, com as alterações da Constituição de 1988, passa a chamar-se Saeb, Sistema de Avaliação da Educação Básica. O objetivo do MEC era oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro. A primeira avaliação ocorreu em 1990.

A partir de 1992, decidiu-se que a aplicação da avaliação ficaria por conta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Inep. O segundo ciclo da avaliação ocorreu em 1993 e, desde então, ininterruptamente, a cada dois anos, um novo ciclo acontece. Ao longo dos anos, a avaliação vem sendo aprimorada, sendo que importantes inovações aconteceram no período entre 1995 e 2001 [...]

Em 2005, paralelamente à avaliação do Saeb, foi realizada uma outra avaliação, essa de natureza quase censitária, o que permitiria a divulgação dos resultados por municípios e por escolas, ampliando as possibilidades de análise dos resultados da avaliação. Nasce assim, a Prova Brasil, que utiliza os mesmos procedimentos utilizados pelo Saeb (BRASIL, 2011, p. 9).

Em 2007, criou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um indicador de qualidade expresso com base no desempenho de estudantes em exames padronizados obtidos aos finais das etapas de ensino – 4^{as}. e 8^{as}. séries do ensino fundamental e 3^a. série do ensino médio – e informações sobre rendimento escolar – aprovação. Apresentado em uma escala de zero a dez, o índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota seis em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos (BRASIL, 2007).

Ao classificar o IDEB como indicador educacional que combina informações entre rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados, Fernandes (2007) menciona que “estudos e análises sobre qualidade educacional, raramente combinam rendimento e desempenho, ainda que a complementaridade entre ambos os indicadores seja evidente”, e acrescenta:

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem (FERNANDES, 2007, p. 7)

Soares (2009) considera que “a divulgação de metas educacionais para cada sistema e cada escola pública do país baseadas no Ideb mudou a maneira como os dados das avaliações nacionais passaram a ser usados. A partir desta iniciativa, os resultados das avaliações tiveram nova visibilidade e importância ampliada”. No entanto, Soares (2009, p. 37) aponta fragilidades no IDEB:

O valor do Ideb aumenta quando um ou os dois indicadores que o compõem aumentam. A melhoria do primeiro termo, que descreve o desempenho, ocorre sempre que há aumento da nota média dos alunos de um sistema ou de uma escola. Uma mesma média, entretanto, pode ser obtida com valores muito diferentes para os percentuais nos diferentes níveis de desempenho. Muitos desses perfis são claramente pouco equitativos pois, para obter médias de desempenho maiores, deixam para trás alunos com desempenho baixo (SOARES, 2009, p. 37).

De fato, o IDEB consiste no produto de dois indicadores, combinando fluxo e desempenho. Verifica-se que o indicador relacionado à aprendizagem, consiste na média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, calculados por meio da fórmula evidenciada abaixo:

Fórmula 1 – Cálculo do IDEB

$$\text{IDEB}_{ji} = N_{ji} P_{ji}$$

Em que:

- ***i*** = ano do exame (SAEB e Prova Brasil) e do Censo Escolar;
 - ***N_{ji}*** = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da idade *j*, obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino; e
 - ***P_{ji}*** = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade *j*.
-

Há que se considerar que apenas a média é insuficiente para descrever um grupo de dados. Dois grupos podem ter as mesmas médias ou médias semelhantes, mas podem ser muito diferentes na amplitude de variação de seus dados. Desta forma, uma maneira mais completa de apresentar os dados – além de aplicar uma medida de tendência central como a média – é aplicar uma medida de dispersão¹.

Fernandes (2007, p. 16-17), entretanto, reconhece a possibilidade de aprimoramentos no IDEB,

como, por exemplo, incluir a dispersão das notas, ao invés de se considerar apenas o desempenho médio [e complementa] por outro lado, seria necessário aprimorar nosso entendimento de como as escolas podem afetar o desempenho médio dos concluintes; isso nos permitiria adotar uma escolha mais criteriosa da forma funcional do Ideb [...].

A despeito das críticas ao IDEB, relacionadas ao uso da média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática para o cálculo do indicador de aprendizagem, Soares (2009) considera que

o conhecimento do porcentual de alunos em cada um dos quatro níveis² é suficiente para a análise do desempenho dos estudantes de uma escola e para identificar a necessidade de intervenções pedagógicas de recuperação ou desafio intelectual [e completa] no entanto, para a visão geral de todas as escolas de um sistema, é necessária a introdução de um indicador-síntese.

O Índice de desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, introduzido pelo MEC/Inep, cumpriu essa função e, rapidamente, tornou-se a principal forma de análise das políticas educacionais brasileiras para o ensino básico (SOARES, 2009, p.36).

Neste sentido, tal qual afirmam Sousa e Arcas (2010, p. 184)

é no movimento de busca pela qualidade da educação que a avaliação em larga escala ganha sustentação junto às políticas públicas. A aplicação de testes padronizados visa identificar a proficiência dos alunos [...] os seus resultados são utilizados como indicadores da qualidade do ensino.

Discorrendo sobre as implicações do uso de resultados e sua institucionalização, bem como em suas implicações nas políticas públicas,

¹ As medidas de dispersão servem para avaliar o quanto os dados são semelhantes, descrevendo o quanto os dados distam do valor central.

² Níveis de desempenho: abaixo do básico, básico, adequado e avançado.

evidenciando a importância da redefinição do Estado e seu papel na área educacional, Sousa e Oliveira (2010, p. 795) observam:

No Brasil, a partir de 1995, a implementação de processos avaliativos intensifica-se e a visão de melhoria da qualidade do ensino e do papel do Estado na educação, intrínseca à avaliação em larga escala, assume crescentemente maior importância no debate educacional. Nesse período, agências internacionais passam a estimular e influenciar de modo mais direto o delineamento das propostas de avaliação de sistemas, demonstrando o claro interesse sobre a eficácia dos investimentos externos na educação.

Esse movimento ganha força nas esferas estaduais e municipais, como foi o caso do Estado de São Paulo, que, após reformulações no SARESP, definiu um índice sintético de desempenho global para aferir a qualidade da educação nas escolas da rede pública de ensino: o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo.

2.3 Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP)

2.3.1 O IDESP e as metas de qualidade

A busca pela qualidade da educação vem gerando movimentos de mobilização nas agendas de governo que objetivam atender à essencialidade dessa demanda. No âmbito do Estado de São Paulo, esses movimentos deram origem ao Programa de Qualidade da Escola (PQE) do Governo do Estado de São Paulo, intrinsecamente alinhado ao movimento da sociedade civil “Compromisso Todos Pela Educação” (TPE):

O 'Compromisso Todos pela Educação' estabelece cinco metas que visam garantir Educação Básica de qualidade para todos os Estados brasileiros em 2021, bicentenário da Independência do Brasil. O PQE está alinhado com este Compromisso, na medida em que estabelece metas claras e transparentes para a melhoria da qualidade do ensino para cada escola da rede estadual paulista (SÃO PAULO, 2011).

Criado a partir do PQE, o IDESP estabeleceu às escolas da rede estadual de ensino metas a serem cumpridas em curto e longo prazo. As metas por escola

constituem-se instrumento de melhoria da qualidade do ensino nas séries iniciais (1^{os}. aos 5^{os}. anos) e finais (6^{os}. aos 9^{os}. anos) do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. As metas por escola, estabelecidas a partir de critérios objetivos e transparentes, servem como guia para que os professores, gestores escolares, pais de alunos e a comunidade acompanhem a evolução das escolas no aprimoramento da qualidade de ensino, ano a ano (SÃO PAULO, 2011). As metas a serem cumpridas pelas escolas anualmente, objetivam garantir que todas possam atingir as metas determinadas em longo prazo, conforme descrito na Nota Técnica da SEE:

Com essas metas de longo prazo, pretende-se que as escolas estaduais paulistas atinjam índices comparáveis aos dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que são os mais bem colocados do mundo em termos de qualidade da educação (SÃO PAULO, 2011, p. 5).

Assim, se essas metas em longo prazo forem atingidas, a projeção é de que, especificamente, 90% dos alunos do 1^o. ao 5^o. ano, 80% dos alunos do 6^o. ao 9^o. ano e 60% dos alunos do Ensino Médio dominarão completamente todas as competências e habilidades requeridas e serão classificados no nível Adequado. (SÃO PAULO, 2011).

De acordo com Minuci e Arizono (2009, p. 135),

a grande inovação do PQE reside justamente nas metas de longo prazo para a melhoria de toda a rede estadual e, com elas, nas metas intermediárias de ano para ano, específicas para cada escola, que objetivam garantir que todas atinjam as metas de longo prazo. [Complementam, alegando que os critérios objetivos e transparentes estabelecidos nas metas por escola] servem como guia para acompanhar sua evolução no aprimoramento da qualidade de ensino.

As metas de longo prazo, citadas pelas autoras, podem ser observadas no quadro, a seguir.

Quadro 1 - Metas do IDESP de longo prazo

METAS DE LONGO PRAZO			
Séries	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM
Meta 2030	7,0	6,0	5,0

Fonte: São Paulo (2011, p. 5).

Segundo disposto na Nota Técnica, em São Paulo (2011, p. 5-6):

Embora as metas para 2030 sejam iguais para toda a rede, as metas intermediárias respeitam o ponto de partida de cada escola. Deste modo, cada escola possui metas intermediárias próprias, ou seja, metas anuais que consideram as peculiaridades da escola e que estabelecem passos para a melhoria da qualidade de acordo com aquilo que é possível a escola atingir e do esforço que precisam realizar. Por um lado, escolas com baixos valores de IDESP têm um caminho mais longo a percorrer em relação àquelas escolas com valores de IDESP mais elevados. Por outro lado, pequenas iniciativas ou mudanças na rotina das escolas com baixos indicadores geram avanços muito maiores do que para escolas que já apresentam indicadores elevados. Desta forma, todas as escolas têm as mesmas condições de cumprir as metas que foram estabelecidas [...].

Desta maneira, a proposta do IDESP é fornecer às escolas dados quantitativos e qualitativos para que estas, por sua vez, possam interpretar pedagogicamente os resultados obtidos em cada modalidade de ensino, anualmente, objetivando a elaboração de estratégias de melhoria pela equipe escolar.

Os resultados do IDESP estão disponíveis publicamente no *site* da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, apresentados como Boletim da Escola, a partir do ano de 2007. Esses relatórios apresentam os índices das escolas da rede pública em nível de Escola, Coordenadoria, Diretoria, Município e Estado, bem como os indicadores de desempenho – Língua Portuguesa e Matemática –, fluxo e as metas para o ano seguinte. Esse formato é apresentado, especificamente, no ano de 2007.

A partir de 2008, os relatórios passam a apresentar, além dos indicadores de desempenho e fluxo, a distribuição por níveis de desempenho além de informações sobre o número e proporção de alunos avaliados e a parcela cumprida da meta na

escola. Em 2009, o Boletim da Escola, além das informações descritas, passa a apresentar também o adicional de qualidade.

Em 2010, agrega-se ao Boletim da Escola a parcela cumprida da meta e o adicional por qualidade, antes tratadas separadamente. Embora essas duas parcelas já existissem em 2009 – consideradas para o cálculo do bônus em 2010 – e exatamente sob a mesma forma de cálculo – o Índice de Cumprimento de Metas (IC), passa a incorporar o antigo IC – dado apenas pela parcela cumprida da meta – e o Adicional por Qualidade (IQ), mudança justificada por uma

readequação dos dispositivos legais da Bonificação por Resultados da Secretaria da Educação, nos moldes do padrão das políticas de Bonificação por Resultados do Governo do Estado e em nada altera a composição final do índice considerado no cálculo (SÃO PAULO, 2011, p.7).

O IC é calculado através da fórmula a seguir:

Fórmula 2 - Cálculo do Índice de cumprimento de metas do IDESP

$$IC_s = \underbrace{\left\{ \frac{IDESP_{s2011} - IDESP_{s2010}}{META_{s2011} - IDESP_{s2010}} \right\}}_{\text{Parcela cumprida da meta (antigo IC)}} + \underbrace{\left\{ \frac{IDESP_{s2011} - IDESP_{agregado s2010}}{META_{s2030} - IDESP_{agregado s2010}} \right\}}_{\text{Adicional por qualidade (antigo IQ)}}$$

Parcela cumprida da meta (antigo IC)

Adicional por qualidade (antigo IQ)

Fonte: São Paulo (2011, p. 7).

Para analisar o quanto a escola evoluiu em relação àquilo que se esperava que evoluísse, deve-se calcular a parcela cumprida da meta em cada ciclo escolar (s), conforme evidenciado na fórmula a seguir:

Fórmula 3 – Cálculo da parcela cumprida da meta do IDESP

$$\textit{Parcela Cumprida da META}_s = \left\{ \frac{\textit{IDESP}_{s2011} - \textit{IDESP}_{s2010}}{\textit{META}_{s2011} - \textit{IDESP}_{s2010}} \right\}$$

Fonte: São Paulo (2011, p. 7).

Conforme disposto na Nota Técnica, “qualquer avanço no IDESP de um ano para outro é bonificado, mas o quanto se bonifica depende do quanto a escola cumpre da meta estipulada” (SÃO PAULO, 2011, p. 7).

Limitada ao intervalo de 0% a 120%, se o cálculo da parcela cumprida da meta for negativo, conforme mostra a Tabela 1, considera-se que a escola cumpriu 0% da meta estabelecida, evento que ocorre quando a escola mantém, igual ou inferior, o valor do IDESP de um ano para o outro. Caso a parcela cumprida da meta seja maior do que 120%, considera-se que a escola cumpriu 120% da meta. Os valores intermediários também são válidos. Assim, se a escola cumprir 50% do que estava previsto pela meta, sua parcela de cumprimento de meta será de 50%, se a escola atinge exatamente a meta, a parcela será de 100%, e, assim, sucessivamente (SÃO PAULO, 2011, p. 7).

Tabela 1 - Exemplos de variações da parcela cumprida da meta do IDESP

	ESCOLA D			Parcela Cumprida da meta
	IDESP 2010	IDESP 2011	META 2011	
5º ano E.F.	3,94	4,09	4,05	120%
9º ano E.F.	2,31	2,38	2,45	50%
3ª série E.M.	3,11	3,09	3,19	0%

Fonte: São Paulo (2011, p. 8).

É digno de nota o fato de que a parcela cumprida da meta também abrange valores menores que 50%. Assim, é possível encontrar escolas cuja parcela cumprida da meta tenha sido 6,2%, por exemplo, o que representa um avanço ínfimo no índice, de um ano para o outro. Há que se considerar também que as unidades escolares que diminuem o valor do IDESP, de ano para ano, têm a meta recalculada³ para um valor inferior em relação à meta estipulada no ano anterior, objetivando que as escolas mantenham-se motivadas no alcance de metas que sejam condizentes com suas peculiaridades.

O Adicional de Qualidade (IQ), evidenciado na fórmula 4, incorporado no Boletim da Escola a partir de 2009, reflete a posição do IDESP da escola em relação à média⁴ das escolas da rede e à meta de longo prazo – até o ano de 2030. Antes considerado como índice próprio para pagamento de bônus, passa a ser incorporado ao cálculo do Índice de Cumprimento de Metas (IC).

Fórmula 4 – Cálculo do adicional por qualidade do IDESP

$$\textit{Adicional por Qualidade}_s = \left\{ \frac{\textit{IDESP}_{s2011} - \textit{IDESP}_{\textit{agregado s2011}}}{\textit{META}_{s2030} - \textit{IDESP}_{\textit{agregado s2011}}} \right\}$$

Fonte: São Paulo (2011, p. 8).

Assim, caso o IDESP da escola encontre-se acima da média da rede estadual (IDESP agregado), o adicional por qualidade será positivo; caso a escola esteja abaixo da média da rede estadual, o adicional por qualidade será negativo e assumirá o valor zero. Note-se que em todos os cálculos, as expressões 'IDESP agregado' e 'Metas 2030' serão as mesmas para todas as escolas (SÃO PAULO, 2011, p. 9).

³ Não há documento normatizador que estabeleça o critério para o recálculo de metas.

⁴ De acordo com a Nota Técnica em análise, a média das escolas é denominada IDESP agregado, diferenciada por nível de ensino.

Conforme demonstra a Fórmula 4, o Adicional por Qualidade é somado à Parcela Cumprida da Meta, compondo o Índice de Cumprimento de Metas (IC), para pagamento do bônus, sendo que essa soma é utilizada até o limite de 120%, ou 1,2, ainda que esse percentual seja ultrapassado (SÃO PAULO, 2011, p. 10).

2.3.2 Cálculo do IDESP

O IDESP é um índice de qualidade das séries iniciais (1^{os}. aos 5^{os}. anos) e finais (6^{os}. aos 9^{os}. anos) do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Na avaliação de qualidade das escolas feita pelo IDESP, consideram-se dois critérios complementares: o desempenho dos alunos nos exames do SARESP e o fluxo escolar. O IDESP tem o papel de dialogar com a escola, fornece um diagnóstico de sua qualidade, aponta os pontos em que precisa melhorar e sinaliza sua evolução ano a ano. (SÃO PAULO, 2011, p.1). O recálculo de metas permite que as escolas adotem novas estratégias para o ano subsequente, que objetivem combater os indicadores que apresentam defasagem.

Para o cálculo do IDESP, consideram-se dois indicadores: o Indicador de Desempenho (ID) – avalia o quanto os alunos aprenderam – e o Indicador de Fluxo (IF) – indica o tempo que os alunos levam para aprender – em cada etapa de escolarização (SÃO PAULO, 2011, p. 2).

O cálculo obedece à seguinte fórmula:

Fórmula 5 – Cálculo do IDESP

$$\text{IDESP}_s = \text{ID}_s \times \text{IF}_s$$

Os indicadores de desempenho são medidos pelos resultados das avaliações de Língua Portuguesa e Matemática do SARESP, agrupados em quatro níveis de desempenho – vide Quadro 2 – definidos a partir das expectativas de aprendizagem da nova Proposta Curricular do Estado de São Paulo, com base em valores de referência (SÃO PAULO, 2011, p.2):

Quadro 2 - Descrição dos níveis de desempenho do SARESP

Níveis de Desempenho	Descrição dos Níveis
Abaixo do Básico	Os alunos neste nível demonstram domínio insuficiente dos conteúdos, competências e habilidades requeridos para a série escolar em que se encontram.
Básico	Os alunos neste nível demonstram desenvolvimento parcial dos conteúdos, competências e habilidades requeridos para a série escolar em que se encontram.
Adequado	Os alunos neste nível demonstram conhecimento e domínio dos conteúdos, competências e habilidades requeridos para a série escolar em que se encontram.
Avançado	Os alunos neste nível demonstram conhecimentos e domínios dos conteúdos, competências e habilidades além do requerido para a série escolar em que se encontram.

Fonte: São Paulo (2011, p. 2).

A distribuição dos níveis de desempenho – Quadro 3 – indicará a defasagem da escola em relação às expectativas de aprendizagem de cada componente curricular. No cálculo do indicador de desempenho (ID) não são considerados os resultados de Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Redação, tampouco os resultados do 3º. e 7º. anos do Ensino Fundamental (SÃO PAULO, 2011, p. 2).

Quadro 3 - Valores de referência na escala do SARESP para a distribuição dos alunos nos níveis de desempenho

LÍNGUA PORTUGUESA			
Níveis	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM
Abaixo do básico	< 150	<200	<250
Básico	entre 150 e 200	entre 200 e 275	entre 250 e 300
Adequado	entre 200 e 250	entre 275 e 325	entre 300 e 375
Avançado	>250	>325	>375
MATEMÁTICA			
Níveis	5º ano EF	9º ano EF	3ª série EM
Abaixo do básico	<175	<225	<275
Básico	entre 175 e 225	entre 225 e 300	entre 275 e 350
Adequado	entre 225 e 275	entre 300 e 350	entre 350 e 400
Avançado	>275	>350	>400

Fonte: São Paulo (2011, p. 3).

O indicador de desempenho (ID) sintetiza o resultado da escola e varia em uma escala entre zero – quando a defasagem da escola é máxima, igual a três – e dez – quando a defasagem da escola é mínima, igual a zero –.⁵

A defasagem da escola é crescente com o grau de atraso escolar dos alunos, em termos de proficiência, e varia entre zero – quando todos os alunos encontram-se no nível Avançado – e três – se todos os alunos encontram-se no nível Abaixo do Básico (SÃO PAULO, 2011, p. 4).

Assim, conforme mostra a fórmula 6, adiante, o ID considerado para o cálculo do IDESP consiste no cálculo do ID da escola nas etapas de escolarização analisadas, a partir da média simples entre o ID de Língua Portuguesa e o ID de Matemática:

⁵ A defasagem da escola é crescente com o grau de atraso escolar dos alunos, em termos de proficiência, e varia entre zero – quando todos os alunos encontram-se no nível Avançado – e três – se todos os alunos encontram-se no nível Abaixo do Básico.

Fórmula 6 – Indicador de desempenho para cálculo do IDESP

$$IDS = \frac{ID\ LP + ID\ Mat}{2}$$

Fonte: São Paulo (2011, p. 7).

A defasagem da escola é indicada de acordo com a distribuição dos alunos em níveis de desempenho, em relação às expectativas de aprendizagem em cada componente curricular avaliado, a partir da seguinte fórmula:

Fórmula 7 – Cálculo da defasagem da escola em relação às expectativas de aprendizagem

$$def_{js} = \frac{(3 \times AB_{js}) + (2 \times B_{js}) + (1 \times Ad_{js}) + (0 \times Av_{js})}{100}$$

Onde:

- **s** corresponde à série avaliada;
- **AB_{js}** é o quociente entre o número de alunos avaliados no nível abaixo do básico e o total de alunos avaliados;
- **B_{js}** é o quociente entre o número de alunos avaliados no nível básico e o total de alunos avaliados;
- **Ad_{js}** é o quociente entre o número de alunos avaliados no nível adequado e o total de alunos avaliados; e
- **Av_{js}** é o quociente entre o número de alunos avaliados no nível avançado e o total de alunos avaliados.

Fonte: São Paulo (2011, p. 3).

Os indicadores de fluxo escolar, demonstrados na Fórmula 8, são medidos com base na taxa média de aprovação em cada etapa de escolaridade – séries iniciais e finais dos ensinos fundamental e médio – coletadas pelo Censo Escolar. “O indicador de fluxo (IF) é uma medida sintética da promoção dos alunos e varia entre zero e um” (SÃO PAULO, 2011, p. 4).

Fórmula 8 – Indicador de fluxo para cálculo do IDESP

$$IF_s = \frac{\text{Número de alunos aprovados}}{\text{Total de alunos matriculados}}$$

Fonte: SEE, PQE - Nota Técnica, 2011, p.3

Se, por um lado, por parte dos governos há consenso geral aliado a um sentimento de urgência em elevar os padrões da qualidade da educação no Brasil, tendendo à adoção de políticas de responsabilização com base nos resultados das avaliações em larga escala, por outro, há que se considerar a intensidade dos debates entre os estudiosos do tema das avaliações educacionais em larga escala e seus efeitos. Sousa e Arcas (2010, p. 187), por exemplo, afirmam que

as políticas de avaliação podem conter possibilidades emancipadoras ou virem a servir a intensificação das desigualdades educacionais e sociais, seus fins e meios e os usos de seus resultados são reveladores do real significado que assumem no processo educacional.

Sousa e Oliveira (2010) ainda citam:

No caso dos sistemas estaduais de avaliação, cabe indagar acerca de suas finalidades, seus procedimentos e consequências no que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino e, até mesmo, saber qual o sentido atribuído ao compromisso com a qualidade do ensino anunciado nas políticas educacionais formuladas no âmbito dos Estados.

Com efeito, as avaliações externas ou em larga escala, trazem importantes contribuições para o diagnóstico das escolas da rede de um determinado sistema educacional, em outros termos, a qualidade do ensino que está sendo oferecido. Entretanto, o grande dilema gira em torno de sua finalidade, bem como suas possíveis consequências, sobretudo quando punições e recompensas estão envolvidas. E quando se emprega o termo finalidade, não há como indagar sobre o motivo de um instrumento utilizado para avaliar a política pública de governo voltar-se contra as escolas, promovendo a desmoralização da escola e dos profissionais da educação, além de incentivar desigualdades, quando se limita “à apreciação do desenvolvimento do aluno, sem que este seja interpretado à luz de condições contextuais, intra e extraescolares” (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 818), uma vez que:

O sistema de avaliação tende a se limitar a um sistema de informação educacional. Sem dúvida, a produção de informação é uma etapa do processo avaliativo, mas esse só se realiza quando, a partir de informações, ocorrerem julgamento, decisão e ação. Ou seja, a avaliação ganha sentido quando subsidia intervenções que levem à transformação e à democratização da educação, em suas dimensões de acesso, permanência e qualidade. Não pode estar essencialmente a serviço de apoiar a reiterada denúncia da baixa qualidade do ensino. Os custos de sua implementação são muito altos para que sirva apenas à reiteração do que já se sabe. (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 818).

3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO: RESULTADOS E DISCUSSÃO

A proposta deste estudo, conforme já indicada, é cotejar as variações do IDESP nos anos pesquisados, bem como as variações das metas e o pagamento do bônus mérito, calculados conforme o desempenho das unidades escolares, ano a ano, objetivando buscar contribuições para o debate sobre avaliação educacional.

A pesquisa foi realizada em 86 escolas públicas localizadas em um município da Grande São Paulo, por meio do levantamento e tabulação dos dados dispostos no Boletim da Escola, nos anos de 2008 a 2012. Foram pesquisados os índices, as metas e as parcelas cumpridas do que foi estabelecido para os anos considerados. Todos os dados foram compilados em planilhas do *Excel* e dispostos por modalidade de ensino. Assim, conforme descrito, há escolas que coexistem com as três modalidades de ensino, no entanto, como a pesquisa foi feita por modalidade de ensino e não por unidade escolar, desprezou-se esse detalhe. As escolas que não mantiveram continuamente as modalidades de ensino ao longo dos anos pesquisados, também foram desprezadas. Sendo assim, far-se-á a análise tomando-se por referência as seguintes denominações dos grupos:

- a) **Grupo A** – Modalidade de Ensino – Ciclo I (5º. ano) – 41 escolas;
- b) **Grupo B** – Modalidade de Ensino – Ensino Fundamental (9º. ano) – 48 escolas; e
- c) **Grupo C** – Modalidade de Ensino – Ensino Médio (3º. ano) – 41 escolas

Considerando o desempenho do Grupo A, tendo como referência o IDESP anual, pode-se observar (Tabela 2), que o percentual do IDESP aumentou em relação ao ano de 2008, com exceção de três unidades escolares, que tiveram seu índice reduzido, embora haja variação considerável entre os anos de 2009 e 2010. Essa variação pode ser observada em todas as escolas pesquisadas. Verifica-se que é impossível estabelecer um padrão entre os números obtidos.

Tabela 2 - IDESP – Grupo A (2008-2012)

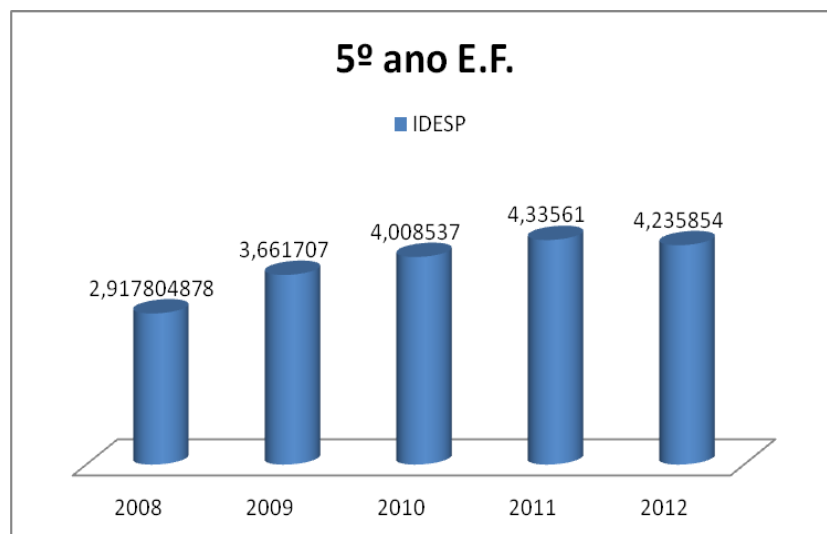
2008	2009	2010	2011	2012	↑↓
2,1	3,21	5,13	4,78	4,59	↑
2,12	2,93	2,09	2,96	3,35	↑
2,76	3,74	2,88	3,16	3,63	↑
1,91	2,57	2,67	3,99	3,45	↑
2,62	3,38	3,84	4,85	4,27	↑
4,98	5,01	4,95	5,37	5,82	↑
3,14	3,59	3,37	3,41	3,7	↑
3,56	3,68	3,87	4,13	4,07	↑
1,53	3,8	2,8	5,82	4,55	↑
3,44	7,01	4,41	4,09	3,77	↑
3,57	5,62	5,8	5,92	6,18	↑
3,65	4	4,58	4,15	5,6	↑
3,04	3,29	4	4,59	3,92	↑
2,9	3,93	4,42	3,77	4,8	↑
2,72	2,96	5,47	4,13	2,94	↑
4,57	5,19	4,6	5,22	5,19	↑
2,25	2,94	2,86	4,94	4,51	↑
1,48	2,36	2,1	3,39	3,49	↑
3,07	2,61	3,59	4,01	2,87	↓
2,58	2,97	3,6	3,28	3,85	↑
4,5	5,16	5,27	5,15	5,04	↑
2,6	2,95	3,28	3,5	3,41	↑
2,62	4,11	4,2	4,62	4,34	↑
3,8	4,82	5,39	5,45	5,19	↑
3,64	4,53	4,56	6,11	4,45	↑
3,08	3,73	4,43	3,85	5,28	↑
1,91	1,49	2,67	3,27	3,65	↑
3,13	4,44	4,97	5,84	4,96	↑
2,28	2,62	3,15	3,9	2,97	↑
2,25	2,38	2,64	3,3	2,17	↓
2,28	3,07	4,5	3,04	3,16	↑
2,67	3,31	3,64	4,42	3,67	↑
2,95	3,95	2,98	3,87	4,36	↑
2,16	3,45	4,07	3,77	4,54	↑
3,69	4,22	4,52	4,56	3,55	↓
2,26	2,38	4,68	3,07	2,83	↑
3,49	3,58	4,3	5,05	5,32	↑
2,25	3,42	3,53	4,24	4,28	↑
2,85	3,15	3,4	3,44	4,89	↑
4,02	5,25	7,19	6,89	7,19	↑
3,21	3,33	3,95	4,46	3,87	↑

Fonte: São Paulo (2011).

Legenda:

■	Aumento do IDESP em relação ao ano anterior.
■	Diminuição do IDESP em relação ao ano anterior.
↑	Aumento do IDESP em relação ao ano de 2008.
↓	Diminuição do IDESP em relação ao ano de 2008.

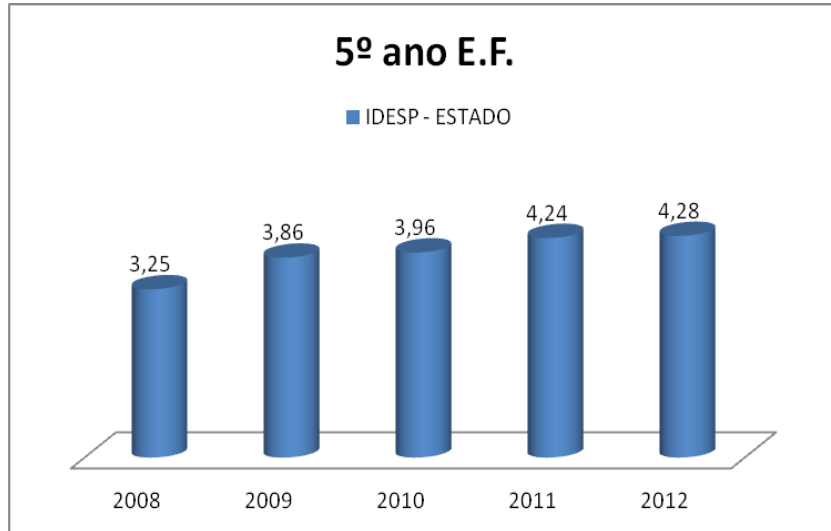
Neste grupo de escolas, os números mostram um aumento no IDESP entre os anos de 2009 a 2011, consolidados no Gráfico 1, que permite avaliar a evolução do índice nos anos considerados através do cálculo das médias dos índices do Grupo A. Em relação ao ano de 2008, considerando-o ponto de partida, 38 escolas aumentaram o índice, enquanto três tiveram os valores reduzidos no ano de 2012, conforme Tabela 2. No entanto, houve queda na média do índice em relação ao ano de 2011.



Fonte: São Paulo (2011).

Gráfico 1 - Evolução do IDESP do Grupo A (2008-2012)

O Gráfico 2 mostra avanço nos anos considerados, em relação à média da rede estadual do Estado de São Paulo. O avanço, no entanto, foi ínfimo considerando o ano de 2012 em relação ao ano de 2011.



Fonte: São Paulo (2011).

Gráfico 2 - Evolução do IDESP 5º. ano E.F. – Rede Estadual (2008-2012)

O mesmo Grupo A, também apresenta variações consideráveis quanto à meta analisada, o que permite concluir que a diminuição na projeção das metas não significa, necessariamente, o não recebimento de bônus – Tabela 3 – já que, de acordo com a Nota Técnica do IDESP, toda evolução no índice é considerada, ou seja, mesmo que as escolas não atinjam a meta estabelecida, são bonificadas proporcionalmente, desde que obtenham qualquer avanço.

Observa-se também que as escolas que têm as metas recalculadas para baixo continuam sendo premiadas, ainda que estejam regredindo, ao passo que algumas escolas que já contavam com um índice razoavelmente elevado são desprezadas nos critérios de bonificação por resultados, ficando a impressão de que a bonificação por resultados relaciona-se a resultados imediatos e não aos processos. De acordo com a Secretaria da Educação:

[...] cada escola possui metas intermediárias próprias, ou seja, metas anuais que consideram as peculiaridades da escola e que estabelecem passos para a melhoria da qualidade de acordo com aquilo que é possível a escola atingir e do esforço que precisam realizar. Por um lado, escolas com baixos valores de IDESP têm um caminho mais longo a percorrer em relação àquelas escolas com valores de IDESP mais elevados. Por outro lado, pequenas iniciativas ou mudanças nas rotinas das escolas com baixos indicadores geram avanços muito maiores do que para escolas que já apresentam indicadores elevados. Desta forma, todas as escolas têm as mesmas condições de cumprir as metas que foram estabelecidas (SÃO PAULO, 2011, p. 6).

A despeito do disposto na Nota Técnica, pode-se verificar que há muitas escolas que desenvolveram um bom processo desde o ano de 2008, entretanto foram punidas com a não bonificação por não alcançarem as metas no ano de 2012, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Variação das metas anuais Grupo A (2008-2012)

(continua)

M 2008	I 2008	P.C.	M 2009	I 2009	P.C.	M 2010	I 2010	P.C.	M 2011	I 2011	P.C.	M 2012	I 2012	P.C.	↑↓
2,7	2,1	0	2,26	3,21	120	3,38	5,13	120	5,23	4,78	0	4,9	4,59	0	↑
1,75	2,12	120	2,29	2,93	120	3,1	2,09	0	2,28	2,96	120	3,15	3,35	120	↑
2,9	2,76	12,5	2,93	3,74	120	3,9	2,88	0	3,06	3,16	120	3,35	3,63	120	↑
2,58	1,91	0	2,07	2,57	120	2,75	2,67	55,56	2,86	3,99	120	4,15	3,45	0	↑
2,34	2,62	120	2,79	3,38	120	3,55	3,84	120	4	4,85	120	4,97	4,27	0	↑
4,91	4,98	120	5,08	5,01	30	5,11	4,95	0	5,06	5,37	120	5,46	5,82	120	↑
3,4	3,14	0	3,31	3,59	120	3,75	3,37	0	3,54	3,41	23,53	3,59	3,7	120	↑
3,6	3,56	73,3	3,71	3,68	80	3,83	3,87	120	4,03	4,13	120	4,28	4,07	0	↑
2,33	1,53	0	1,69	3,8	120	3,95	2,8	0	2,98	5,82	120	5,89	4,55	0	↑
3,62	3,44	0	3,59	7,01	120	7,01	4,41	0	4,54	4,09	0	4,25	3,77	0	↑
3,79	3,57	0	3,72	5,62	120	5,69	5,8	120	5,86	5,92	120	5,98	6,18	120	↑
3,72	3,65	50	3,8	4	120	4,14	4,58	120	4,71	4,15	0	4,3	5,6	120	↑
2,9	3,04	120	3,2	3,29	120	3,45	4	120	4,15	4,59	120	4,72	3,92	0	↑
2,43	2,9	120	3,06	3,93	120	4,07	4,42	120	4,55	3,77	0	3,94	4,8	120	↑
2,01	2,72	120	2,89	2,96	120	3,13	5,47	120	5,55	4,13	0	4,28	2,94	0	↑
4,48	4,57	120	4,68	5,19	120	5,28	4,6	0	4,73	5,22	120	5,32	5,19	0	↑
2,65	2,25	0	2,42	2,94	120	3,12	2,86	0	3,04	4,94	120	5,05	4,51	0	↑
1,95	1,48	0	1,64	2,36	120	2,54	2,1	0	2,29	3,39	120	3,57	3,49	55,56	↑
2,69	3,07	120	3,23	2,61	0	2,79	3,59	120	3,76	4,01	120	4,17	2,87	0	↓
2,6	2,58	87,5	2,75	2,97	120	3,15	3,6	120	3,77	3,28	0	3,46	3,85	120	↑
4,02	4,5	120	4,62	5,16	120	5,25	5,27	120	5,36	5,15	0	5,25	5,04	0	↑
2,38	2,6	120	2,77	2,95	120	3,12	3,28	120	3,45	3,5	120	3,68	3,41	0	↑
3,16	2,62	0	2,79	4,11	120	4,25	4,2	64,29	4,34	4,62	120	4,75	4,34	0	↑
3,87	3,8	50	3,95	4,82	120	4,93	5,39	120	5,48	5,45	66,67	5,54	5,19	0	↑
3,94	3,64	0	3,79	4,53	120	4,65	4,56	25	4,69	6,11	120	6,16	4,45	0	↑

Tabela 3 – Variação das metas anuais Grupo A (2008-2012)

(conclusão)

M 2008	I 2008	P.C.	M 2009	I 2009	P.C.	M 2010	I 2010	P.C.	M 2011	I 2011	P.C.	M 2012	I 2012	P.C.	↑↓
2,94	3,08	120	3,24	3,73	120	3,89	4,43	120	4,56	3,85	0	4,02	5,28	120	↑
2,03	1,91	20	2,08	1,49	0	1,65	2,67	120	2,86	3,27	120	3,45	3,65	120	↑
3,22	3,13	43,8	3,29	4,44	120	4,57	4,97	120	5,08	5,84	120	5,9	4,96	0	↑
2,43	2,28	6,2	2,45	2,62	120	2,8	3,15	120	3,33	3,9	120	4,06	2,97	0	↑
2,13	2,25	120	2,42	2,38	76,47	2,56	2,64	120	2,83	3,3	120	3,48	2,17	0	↓
2,88	2,28	0	2,45	3,07	120	3,25	4,5	120	4,63	3,04	0	3,23	3,16	63,16	↑
3,04	2,67	0	2,84	3,31	120	3,48	3,64	120	3,8	4,42	120	4,56	3,67	0	↑
2,52	2,95	120	3,11	3,95	120	4,1	2,98	0	3,16	3,87	120	4,03	4,36	120	↑
2,92	2,16	0	2,32	3,45	120	3,61	4,07	120	4,22	3,77	0	3,94	4,54	120	↑
4,59	3,69	0	3,84	4,22	120	4,36	4,52	120	4,65	4,56	30,77	4,69	3,55	0	↓
2,09	2,26	120	2,43	2,38	70,59	2,56	4,68	120	4,8	3,07	0	3,26	2,83	0	↑
3,91	3,49	0	3,65	3,58	56,25	3,74	4,3	120	4,44	5,05	120	5,16	5,32	120	↑
4,42	2,25	0	2,42	3,42	120	3,58	3,53	68,75	3,7	4,24	120	4,39	4,28	26,67	↑
3,37	2,85	0	3,02	3,15	120	3,32	3,4	120	3,57	3,44	23,53	3,62	4,89	120	↑
3,63	4,02	120	4,16	5,25	120	5,34	7,19	120	7,2	6,89	0	6,9	7,19	120	↑
3,44	3,21	0	3,37	3,33	75	3,5	3,95	120	4,1	4,46	120	4,6	3,87	0	↑

Fonte: São Paulo (2011).

Legenda:

I	Valor do IDESP
M	Valor da Meta
P.C.	Parcela Cumprida da Meta (%)
	Escolas que cumpriram a meta integralmente
	Escolas que cumpriram a meta parcialmente
	Escolas que não cumpriram a meta
	Metas recalculadas "para baixo" – em relação ao ano antecedente
	Metas recalculadas "para cima" – em relação ao ano antecedente
↑	Aumento do IDESP em relação ao ano de 2008
↓	Diminuição do IDESP em relação ao ano de 2008

Sintetizando os resultados da Tabela 3, têm-se os números que seguem, conforme Tabela 4:

Tabela 4 – Cumprimento, Projeção das Metas e Bonificação – Grupo A (2008-2012)

Ano	Cumprimento Integral	Cumprimento Parcial	Não cumprimento	Diminuição da meta ano subsequente	Aumento da meta ano subsequente	Bônus
2008	16	7	18	18	23	23
2009	33	7	2	2	39	40
2010	27	4	10	10	31	31
2011	25	4	12	12	29	29
2012	15	3	23	(N/C)	(N/C)	18

Fonte: elaboração própria.

Nota: (N/C) Não consta meta para o ano de 2013.

A análise dos dados permite inferir que, em 2008, das 41 escolas analisadas nessa modalidade de ensino, 23 cumpriram integralmente ou parcialmente a meta e 18 escolas não cumpriram. Essas 18 escolas tiveram suas metas recalculadas para baixo. Em 2009, 40 escolas cumpriram parcialmente ou integralmente as metas, o que faz suscitar a dúvida se o aumento do número de escolas que cumpriram a meta, parcial ou integralmente, no ano de 2009, relaciona-se com a diminuição na projeção das metas.

A análise da variação do IDESP nos anos considerados no Grupo B também traz dados significativos, embora a variação entre os anos de 2009, 2010 e 2011 seja considerável – ver Tabela 5. Tomando o ano de 2008 como referência, verifica-se que das 48 escolas pesquisadas nessa modalidade de ensino – 9º. ano do E.F. – 31 apresentaram diminuição no valor do índice em relação a 2008, enquanto 17 apresentaram aumento, no ano de 2012. Novamente, tal qual observado nas tabelas anteriores, verifica-se a impossibilidade de identificação de um padrão nos dados colhidos, já que os números mostram-se oscilantes de ano para ano.

Tabela 5 – IDESP Grupo B (2008-2012)

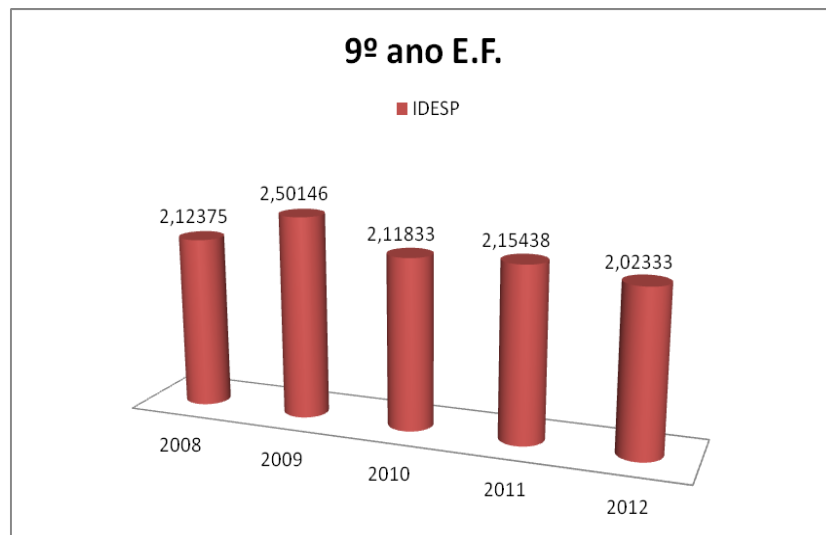
2008	2009	2010	2011	2012	↑↓
1,49	1,89	1,34	1,61	1,34	↓
1,69	1,77	1,71	1,92	1,77	↑
2,53	2,78	2,36	2,43	2,28	↓
2,46	2,73	1,99	2,3	2,68	↑
3,34	3,3	3,07	3,18	2,33	↓
2,85	2,48	2,52	2,75	2,84	↓
2,47	3,36	2,67	2,85	2,4	↓
2,57	2,52	2,11	1,9	1,92	↓
2,41	3,4	2,79	2,4	1,99	↓
1,51	1,86	1,46	1,61	1,46	↓
1,22	1,71	1,44	1,79	1,33	↑
2,61	3,68	2,67	2,16	2,57	↓
1,63	2,39	1,98	1,86	1,83	↑
1,62	1,78	1,4	1,36	1,66	↑
3,11	3,59	3,04	3,13	3,19	↑
2,61	3,23	2,5	2,65	2,56	↓
1,29	1,83	1,43	1,76	1,52	↑
3,27	3	2,58	2,84	2,56	↓
2,31	2,62	1,86	1,63	1,81	↓
3,42	3,85	3,09	3,36	3,18	↓
1,76	2,17	1,58	1,79	1,57	↓
2,75	2,85	2,44	2,42	2,48	↓
2,	2,62	2,04	2,16	2,4	↑
1,88	2,23	1,98	1,7	1,71	↓
2,61	2,87	2,22	2,38	2,53	↓
0,99	1,26	1,8	1,63	1,65	↑
1,96	2,28	2,12	2,16	2,58	↑
1,99	2,3	1,77	1,89	1,55	↓
2,41	2,53	2,19	2,92	2,05	↓
1,57	1,96	1,76	1,72	1,72	↑
2,11	2,21	1,77	1,73	1,82	↓
1,25	2,77	1,72	2,01	1,7	↑
2,59	2,97	2,72	2,37	2,37	↓
2	2,65	2,19	2,32	1,77	↓
1,79	1,99	1,72	2	2,26	↑
1,61	2,08	1,95	2,19	2,01	↑
1,89	2,09	1,73	1,46	1,52	↓
1,28	2,31	1,8	1,71	1,69	↑
2,01	2,43	2,21	1,76	1,69	↓
2,08	2,49	1,97	2,13	2,17	↑
3,42	3,8	3,47	3,32	2,83	↓
2,67	3,01	2,45	2,48	2,73	↑
1,96	2,03	1,95	1,8	1,94	↓
2,06	2,39	2,52	2,61	1,33	↓
1,69	1,91	2,3	2,23	1,59	↓
1,8	2,03	1,69	1,79	1,34	↓
1,42	1,61	1,59	1,16	1,24	↓
1,78	2,46	2,02	2,08	1,66	↓

Fonte: São Paulo (2011).

Legenda:

■	Aumento do IDESP em relação ao ano anterior.
■	Diminuição do IDESP em relação ao ano anterior.
↑	Aumento do IDESP em relação ao ano de 2008.
↓	Diminuição do IDESP em relação ao ano de 2008.

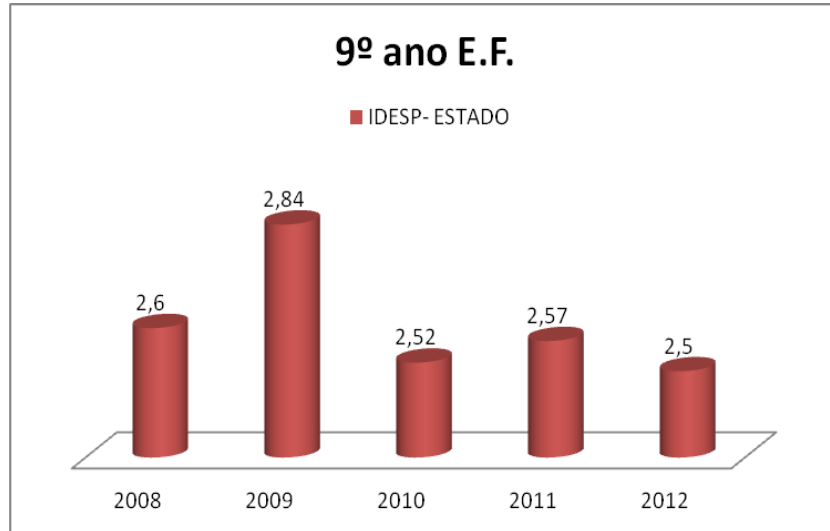
O Gráfico 3, mostra que, em 2009, a média do índice nas escolas aumentou, com notável oscilação entre 2010 e 2011 e queda em 2012.



Fonte: São Paulo (2011).

Gráfico 3 - Evolução do IDESP do Grupo B (2008-2012)

Quando analisadas as médias da rede estadual, percebe-se aumento no índice somente no ano de 2009. Quanto ao ano de 2012, nota-se que o índice decaiu em relação a 2008.



Fonte: São Paulo (2011).

Gráfico 4 - Evolução do IDESP 9º. ano E.F. – Rede Estadual (2008-2012)

O Gráfico 4 aponta que, no ano de 2010, houve queda nas médias do índice das escolas pesquisadas. Somente quatro escolas cumpriram as metas estipuladas, integral ou parcialmente, conforme disposto nas Tabelas 6 e 7. Aquela também mostra que, dentre as projeções das metas para esse ano, somente quatro escolas tiveram as metas recalculadas para baixo, ao passo que 44 escolas tiveram aumento no cumprimento das metas. No ano de 2011, houve um discreto aumento na média dos índices pesquisados. Verifica-se novamente que, dentre as projeções das metas para esse ano, 43 escolas tiveram suas metas recalculadas para baixo, e somente cinco obtiveram aumento nas metas para o ano subsequente. Ao que parece, há uma discreta tendência ao aumento do índice nos anos em que as metas são recalculadas para baixo em um número maior de escolas, bem como queda do índice nos anos em que um número maior de escolas tiveram a projeção das metas recalculadas para cima. A amostra, no entanto, não permite generalizações.

É digno de nota o fato de que, no cálculo da projeção das metas estipuladas para 2009, 15 escolas tiveram a meta recalculada para baixo, conforme apresenta a Tabela 6.

Tabela 6 - Cumprimento, Projeção das Metas e Bonificação – Grupo B (2008-2012)

Ano	Cumprimento Integral	Cumprimento Parcial	Não Cumprimento	Diminuição da meta para o ano subsequente	Aumento da meta para o ano subsequente	Premiação Bônus
2008	26	7	15	15	33	33
2009	39	5	4	4	44	44
2010	2	2	44	43	5	4
2011	13	16	19	19	29	29
2012	7	13	28	N/C	N/C	20

Fonte: elaboração própria.

Nota: (N/C) Não consta meta para o ano de 2013.

Na Tabela 7, é possível cotejar, dentre outras informações, o percentual de recebimento de bônus, diretamente atrelado à parcela cumprida da meta. Nota-se que o fato de algumas unidades escolares apresentarem regressão em relação ao ano de 2008 e terem as metas recalculadas para baixo, não impediu o recebimento da bonificação por resultados.

Tabela 7 - Variação das metas anuais Grupo B (2008-2012)

(continua)

M 2008	I 2008	P.C.	M 2009	I 2009	P.C.	M 2010	I 2010	P.C.	M 2011	I 2011	P.C.	M 2012	I 2012	P.C.	↑↓
1,34	1,49	120	1,61	1,89	120	2,03	1,34	0	1,51	1,61	120	1,8	1,34	0	↓
1,8	1,69	15,4	1,82	1,77	61,54	1,91	1,71	0	1,89	1,92	116,67	2,11	1,77	0	↑
1,89	2,53	120	2,66	2,78	120	2,91	2,36	0	2,55	2,43	36,84	2,63	2,28	0	↓
2,66	2,46	0	2,59	2,73	120	2,86	1,99	0	2,17	2,3	120	2,5	2,68	120	↑
3,19	3,34	120	3,45	3,3	0	3,41	3,07	0	3,25	3,18	61,11	3,37	2,33	0	↓
2,21	2,85	120	2,97	2,48	0	2,62	2,52	28,57	2,71	2,75	120	2,94	2,84	47,37	↓
2,02	2,47	120	2,6	3,36	120	3,48	2,67	0	2,86	2,85	94,74	3,04	2,4	0	↓
2,23	2,57	120	2,7	2,52	0	2,65	2,11	0	2,3	1,9	0	2,09	1,92	10,53	↓
2,38	2,41	120	2,54	3,4	120	3,51	2,79	0	2,97	2,4	0	2,6	1,99	0	↓
1,84	1,51	0	1,64	1,86	120	2	1,46	0	1,63	1,61	88,24	1,8	1,46	0	↓
2,03	1,22	0	1,34	1,71	120	1,85	1,44	0	1,61	1,79	120	1,98	1,33	0	↑
2,31	2,61	120	2,74	3,68	120	3,78	2,67	0	2,86	2,16	0	2,36	2,57	120	↓
1,99	1,63	0	1,76	2,39	120	2,53	1,98	0	2,16	1,86	0	2,05	1,83	0	↑

Tabela 7 - Variação das metas anuais Grupo B (2008-2012)

(conclusão)

M 2008	I 2008	P.C.	M 2009	I 2009	P.C.	M 2010	I 2010	P.C.	M 2011	I 2011	P.C.	M 2012	I 2012	P.C.	↑↓
1,35	1,62	120	1,75	1,78	120	1,92	1,4	0	1,57	1,36	0	1,54	1,66	120	↑
3,6	3,11	0	3,22	3,59	120	3,7	3,04	0	3,22	3,13	50	3,32	3,19	31,58	↑
1,8	2,61	120	2,74	3,23	120	3,35	2,5	0	2,69	2,65	78,95	2,85	2,56	0	↓
2,11	1,29	0	1,41	1,83	120	1,97	1,43	0	1,6	1,76	120	1,95	1,52	0	↑
3,17	3,27	120	3,38	3	0	3,13	2,58	0	2,77	2,84	120	3,03	2,56	0	↓
2,22	2,31	120	2,44	2,62	120	2,75	1,86	0	2,04	1,63	0	1,82	1,81	94,74	↓
2,76	3,42	120	3,53	3,85	120	3,94	3,09	0	3,27	3,36	120	3,54	3,18	0	↓
1,59	1,76	120	1,9	2,17	120	2,31	1,58	0	1,75	1,79	120	1,98	1,57	0	↓
2,68	2,75	120	2,87	2,85	83,33	2,98	2,44	0	2,63	2,42	0	2,62	2,48	30	↓
2,02	2,2	120	2,33	2,62	120	2,75	2,04	0	2,23	2,16	63,16	2,36	2,4	120	↑
1,94	1,88	53,8	2,01	2,23	120	2,37	1,98	0	2,16	1,7	0	1,89	1,71	5,26	↓
2,72	2,61	8,3	2,73	2,87	120	3	2,22	0	2,41	2,38	84,21	2,58	2,53	75	↓
1,3	0,99	0	1,1	1,26	120	1,38	1,8	120	1,98	1,63	0	1,82	1,65	10,53	↑
1,89	1,96	120	2,09	2,28	120	2,42	2,12	0	2,31	2,16	21,05	2,36	2,58	120	↑
2,29	1,99	0	2,13	2,3	120	2,44	1,77	0	1,95	1,89	66,67	2,08	1,55	0	↓
2,39	2,41	116,7	2,55	2,53	85,71	2,66	2,19	0	2,38	2,92	120	3,11	2,05	0	↓
1,85	1,57	0	1,69	1,96	120	2,1	1,76	0	1,94	1,72	0	1,91	1,72	0	↑
2,16	2,11	61,5	2,25	2,21	71,43	2,35	1,77	0	1,95	1,73	0	1,92	1,82	47,37	↓
2,01	1,25	0	1,37	2,77	120	2,9	1,72	0	1,9	2,01	120	2,21	1,7	0	↑
2,58	2,59	108,3	2,72	2,97	120	3,09	2,72	0	2,9	2,37	0	2,57	2,37	0	↓
2,89	2	0	2,13	2,65	120	2,78	2,19	0	2,38	2,32	68,42	2,52	1,77	0	↓
1,5	1,79	120	1,92	1,99	120	2,13	1,72	0	1,9	2	120	2,19	2,26	120	↑
1,64	1,61	76,9	1,74	2,08	120	2,22	1,95	0	2,13	2,19	120	2,39	2,01	0	↑
1,78	1,89	120	2,02	2,09	120	2,23	1,73	0	1,91	1,46	0	1,64	1,52	33,33	↓
1,86	1,28	0	1,4	2,31	120	2,45	1,8	0	1,98	1,71	0	1,9	1,69	0	↑
1,01	2,01	120	2,14	2,43	120	2,57	2,21	0	2,4	1,76	0	1,95	1,69	0	↓
1,79	2,08	120	2,21	2,49	120	2,63	1,97	0	2,15	2,13	88,89	2,33	2,17	20	↑
3,41	3,42	110	3,53	3,8	120	3,9	3,47	0	3,64	3,32	0	3,5	2,83	0	↓
2,3	2,67	120	2,8	3,01	120	3,13	2,45	0	2,64	2,48	15,79	2,68	2,73	120	↑
2,2	1,96	0	2,09	2,03	53,85	2,17	1,95	0	2,13	1,8	0	1,99	1,94	73,68	↓
2,33	2,06	0	2,19	2,39	120	2,53	2,52	92,86	2,71	2,61	47,37	2,81	1,33	0	↓
2,16	1,69	0	1,82	1,91	120	2,05	2,3	120	2,49	2,23	0	2,43	1,59	0	↓
1,86	1,8	53,8	1,94	2,03	120	2,17	1,69	0	1,87	1,79	55,56	1,98	1,34	0	↓
1,51	1,42	25	1,54	1,61	120	1,74	1,59	0	1,77	1,16	0	1,32	1,24	50	↓
1,61	1,78	120	1,91	2,46	120	2,59	2,02	0	2,2	2,08	33,33	2,28	1,66	0	↓

Fonte: São Paulo (2011).

Legenda:

I	Valor do IDESP.
M	Valor da Meta.
P.C.	Parcela Cumprida da Meta (%)
	Escolas que cumpriram a meta integralmente.
	Escolas que cumpriram a meta parcialmente.
	Escolas que não cumpriram a meta.
	Metas recalculadas "para baixo" – em relação ao ano antecedente.
	Metas recalculadas "para cima" – em relação ao ano antecedente.
↑	Aumento do IDESP em relação ao ano de 2008.
↓	Diminuição do IDESP em relação ao ano de 2008.

Quando comparado o ano de 2008 em relação ao de 2012, mesmo indicando decréscimo no índice, percebe-se que o bônus por resultados continua sendo pago, ou seja, tomando por base o Grupo B, pode-se dizer que as escolas continuam sendo premiadas, mesmo com regressão nos índices.

A Tabela 8 expõe a variação dos índices nos anos pesquisados no Grupo C. Tomando-se o ano de 2008 como referência, verifica-se que das 41 escolas pesquisadas nessa modalidade de ensino – 3º. ano do Ensino Médio –, 22 escolas tiveram diminuição no valor do índice, uma permaneceu com o mesmo valor e 18 apresentaram aumento nos números, embora a variação nos anos de 2009, 2010 e 2011 tenha sido bastante oscilante.

Tabela 8 - IDESP Grupo C (2008-2012)

2008	2009	2010	2011	2012	↑↓
1,34	1,01	1,55	1,4	1,22	↓
1,92	1,23	1,69	1,95	1,68	↓
2,79	2,46	2,15	1,77	2,02	↓
2,68	2,92	2,49	2,69	2,47	↓
1,85	1,81	1,89	1,83	1,62	↓
0,94	2,02	1,92	2,07	2,26	↑
1,86	1,44	1,38	1,37	0,95	↓
1,19	2,11	2,14	1,74	2,3	↑
1,5	1,54	1,65	1,29	0,88	↓
0,98	1,47	1,27	1,15	1,24	↑
1,41	1,53	1,36	1,63	1,68	↑
1,03	1,08	0,77	1,02	1,06	↑
2,37	2,89	2,73	3,22	2,9	↑

(continua)

Tabela 8 - IDESP Grupo C (2008-2012)

(conclusão)

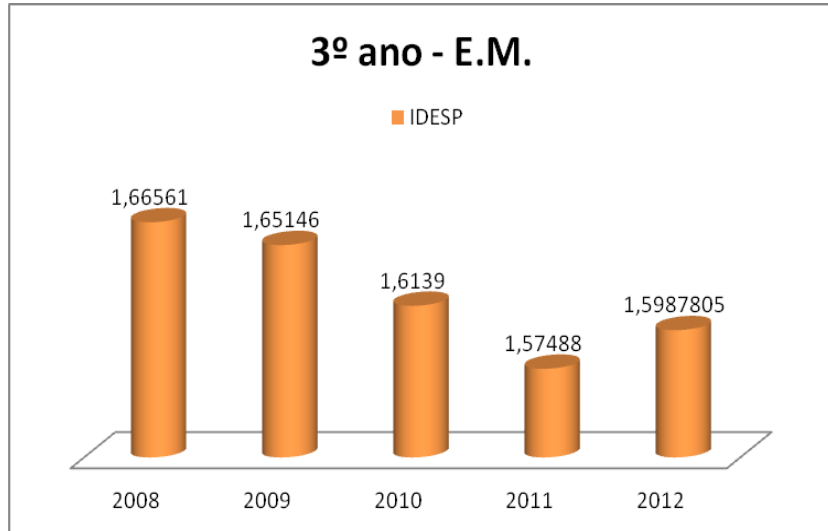
2008	2009	2 10	2011	2012	↑↓
1,86	1,66	2,02	2,65	1,17	↓
2,67	1,99	2,05	1,78	1,77	↓
1,65	1,66	1,56	1,46	1,48	↓
2,34	2,35	2,28	2,27	2,19	↓
1,18	1,27	1,29	0,93	1,18	—
2,38	1,86	1,7	1,31	2,22	↓
0,96	1,07	0,4	1,03	1,12	↑
1,78	1,38	2,22	1,45	2,21	↑
1,77	1,8	1,13	1, 4	1,71	↓
1,84	2,77	3,5	2,89	2,46	↑
1,67	1,26	1,28	1,06	0,9	↓
1,6	2,23	1,49	1,84	1,93	↑
1,22	1,6	1,12	1,02	1,33	↑
1,64	1,32	1,04	1,13	1,12	↓
1,74	1,07	1,64	2,07	2,05	↑
1,85	1,97	2,05	2,2	1,79	↓
1,2	0,72	1,45	1,02	1,53	↑
1,23	1,01	1,18	1,39	1,26	↑
1,28	1,13	0,88	1,01	1,11	↓
1,66	1,41	1,18	0,9	1,09	↓
1,82	1,54	1,3	1,25	1,98	↑
2,34	2,05	2,22	1,69	2,55	↑
1,14	1,67	1,05	0,91	1,21	↑
1,44	1,47	2,74	1,66	1,03	↓
1,5	1,21	0,89	1,21	0,89	↓
1,02	1,03	0,89	0,72	1	↓
1,37	1,65	1,37	1,8	1,5	↑
2,28	2,05	1 26	1,35	1,49	↓

Fonte: SãoPaulo (2011).

Legenda:

	Aumento do IDESP em relação ao ano anterior.
	Diminuição do IDESP em relação ao ano anterior.
	Aumento do IDESP em relação ao ano de 2008.
	Diminuição do IDESP em relação ao ano de 2008.
	Mesmo valor do IDESP de 2008.

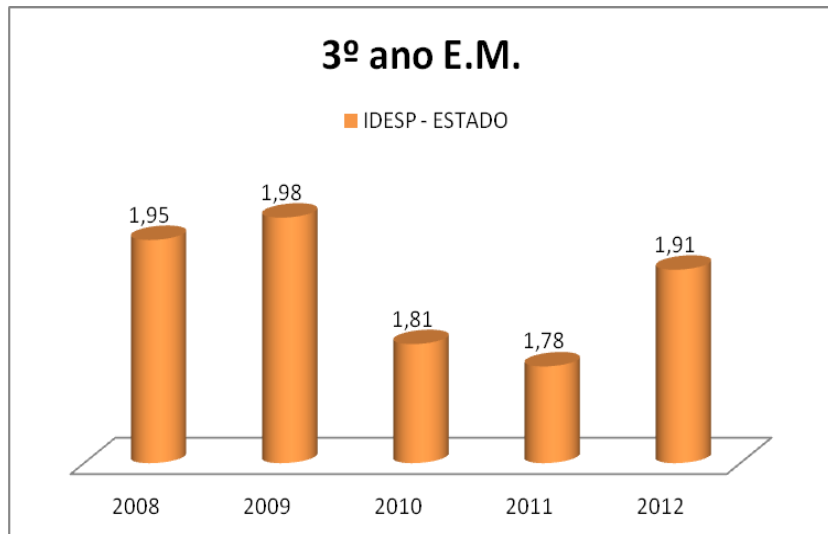
O Gráfico 5 trata da queda contínua nas médias do índice das escolas pesquisadas – Grupo C –, nos anos de 2008 a 2011 e um discreto aumento nas médias no ano de 2012.



Fonte: São Paulo (2011).

Gráfico 5 - Evolução do IDESP do Grupo C (2008-2012)

Ao se analisar o desempenho da rede estadual, no entanto, verifica-se que no ano de 2012 o índice esteve abaixo de 2008.



Fonte: São Paulo (2011).

Gráfico 6 - Evolução do IDESP 3º. ano E.M. – Rede Estadual (2008-2012)

Com o cumprimento integral ou parcial das metas por 39 escolas, em 2008, houve aumento da projeção das metas para o ano de 2009, conforme Tabela 9 – foram 39 escolas. No ano de 2009, somente 21 escolas cumpriram, parcial ou integralmente, as metas estabelecidas. Há recálculo na projeção das metas para o ano de 2010. Observe-se que 20 escolas tiveram as metas recalculadas para baixo, tendo em vista o não cumprimento integral ou parcial das metas preestabelecidas nesse ano (2009). Tal processo suscita dúvidas acerca dos critérios, ou ainda, da noção de qualidade idealizada pela SEE ao adotar medidas que ignoram o processo e premiam os resultados isoladamente e, especificamente, no ano em questão.

Tabela 9 - Cumprimento, Projeção das Metas e Bonificação – Grupo C (2008-2012)

Ano	Cumprimento Integral	Cumprimento Parcial	Não Cumprimento	Diminuição da meta para o ano subsequente	Aumento da meta para o ano subsequente	Premiação Bônus
2008	38	1	2	2	39	39
2009	13	8	20	20	21	21
2010	11	6	24	23	18	17
2011	13	5	23	23	18	18
2012	13	9	19	N/C	N/C	22

Fonte: elaboração própria.

Nota: (N/C) Não consta meta para o ano de 2013.

A Tabela 10 indica que algumas das unidades escolares que apresentaram queda no índice – tomando por base o ano de 2008 – continuaram recebendo a bonificação por resultados. Pode-se observar também que algumas escolas com índices considerados elevados para a média do grupo não foram premiadas com o bônus no ano de 2012.

Tabela 10 – Variação das metas anuais Grupo C (2008-2012)

(continua)








M	I	P.C.	M	I	P.C.	M	I	P.C.	M	I	P.C.	M	I	P.C.	↑↓
2008	2008		2009	2009		2010	2010		2011	2011		2012	2012		
0,81	1,34	120	1,44	1,01	0	1,1	1,55	120	1,72	1,4	0	1,58	1,22	0	↓
1,04	1,92	120	2,02	1,23	0	1,34	1,69	120	1,87	1,95	120	2,14	1,68	0	↓
1,93	2,79	120	2,88	2,46	0	2,56	2,15	0	2,34	1,77	0	1,96	2,02	120	↓
1,82	2,68	120	2,77	2,92	120	3,01	2,49	0	2,68	2,69	105,26	2,89	2,47	0	↓
1,39	1,85	120	1,95	1,81	0	1,92	1,89	72,73	2,07	1,83	0	2,02	1,62	0	↓
1,42	0,94	0	1,03	2,02	120	2,13	1,92	0	2,1	2,07	83,33	2,27	2,26	95	↑
1,87	1,86	90	1,96	1,44	0	1,55	1,38	0	1,55	1,37	0	1,55	0,95	0	↓
0,76	1,19	120	1,29	2,11	120	2,22	2,14	27,27	2,33	1,74	0	1,93	2,3	120	↑
1,05	1,5	120	1,6	1,54	40	1,65	1,65	100	1,83	1,29	0	1,46	0,88	0	↓
0,55	0,98	120	1,07	1,47	120	1,57	1,27	0	1,43	1,15	0	1,31	1,24	56,25	↑
1,09	1,41	120	1,51	1,53	120	1,64	1,36	0	1,53	1,63	120	1,82	1,68	26,32	↑
0,93	1,03	120	1,12	1,08	55,56	1,18	0,77	0	0,9	1,02	120	1,18	1,06	25	↑
2,21	2,37	120	2,47	2,89	120	2,97	2,73	0	2,91	3,22	120	3,41	2,9	0	↑
1,2	1,86	120	1,96	1,66	0	1,77	2,02	120	2,2	2,65	120	2,85	1,17	0	↓
2,11	2,67	120	2,76	1,99	0	2,09	2,05	60	2,24	1,78	0	1,97	1,77	0	↓
1,55	1,65	120	1,75	1,66	10	1,77	1,56	0	1,73	1,46	0	1,64	1,48	11,11	↓
1,73	2,34	120	2,44	2,35	10	2,45	2,28	0	2,47	2,27	0	2,47	2,19	0	↓
0,82	1,18	120	1,28	1,27	90	1,37	1,29	20	1,45	0,93	0	1,08	1,18	120	—
1,81	2,38	120	2,47	1,86	0	1,97	1,7	0	1,88	1,31	0	1,48	2,22	120	↓
0,5	0,96	120	1,05	1,07	120	1,17	0,4	0	0,49	1,03	120	1,19	1,12	56,25	↑
0,96	1,78	120	1,89	1,38	0	1,48	2,22	120	2,41	1,45	0	1,63	2,21	120	↑
1,4	1,77	120	1,87	1,8	30	1,91	1,13	0	1,28	1,44	120	1,62	1,71	120	↓
1,71	1,84	120	1,95	2,77	120	2,86	3,5	120	3,67	2,89	0	3,08	2,46	0	↑
0,98	1,67	120	1,77	1,26	0	1,37	1,28	18,18	1,44	1,06	0	1,22	0,9	0	↓
1,98	1,6	0	1,71	2,23	120	2,33	1,49	0	1,66	1,84	120	2,03	1,93	47,37	↑
0,96	1,22	120	1,32	1,6	120	1,71	1,12	0	1,27	1,02	0	1,18	1,33	120	↑
0,45	1,64	120	1,74	1,32	0	1,42	1,04	0	1,19	1,13	60	1,29	1,12	0	↓
1,31	1,74	120	1,84	1,07	0	1,17	1,64	120	1,82	2,07	120	2,27	2,05	0	↑
1,74	1,85	120	1,95	1,97	120	2,08	2,05	72,73	2,24	2,2	78,95	2,4	1,79	0	↓
0,89	1,2	120	1,3	0,72	0	0,8	1,45	120	1,62	1,02	0	1,18	1,53	120	↑
0,93	1,23	120	1,33	1,01	0	1,11	1,18	120	1,34	1,39	120	1,57	1,26	0	↑

Tabela 10 – Variação das metas anuais Grupo C (2008-2012)*(conclusão)*

M	I	P.C.	M	I	P.C.	M	I	P.C.	M	I	P.C.	M	I	P.C.	↑↓
2008	2008		2009	2009		2010	2010		2011	2011		2012	2012		
0,77	1,28	120	1,38	1,13	0	1,23	0,88	0	1,02	1,01	92,86	1,16	1,11	66,67	↓
1,47	1,66	120	1,76	1,41	0	1,52	1,18	0	1,34	0,9	0	1,05	1,09	120	↓
0,94	1,82	120	1,92	1,54	0	1,65	1,3	0	1,46	1,25	0	1,42	1,98	120	↑
1,78	2,34	120	2,44	2,05	0	2,16	2,22	120	2,41	1,69	0	1,88	2,55	120	↑
0,8	1,14	120	1,24	1,67	120	1,78	1,05	0	1,2	0,91	0	1,06	1,21	120	↑
1,02	1,44	120	1,54	1,47	30	1,58	2,74	120	2,92	1,66	0	1,85	1,03	0	↓
0,9	1,5	120	1,6	1,21	0	1,31	0,89	0	1,03	1,21	120	1,38	0,89	0	↓
0,81	1,02	120	1,12	1,03	10	1,13	0,89	0	1,03	0,72	0	0,85	1	120	↓
0,78	1,37	120	1,47	1,65	120	1,75	1,37	0	1,54	1,8	120	1,99	1,5	0	↑
1,61	2,28	120	2,37	2,05	0	2,15	1,26	0	1,42	1,35	56,25	1,53	1,49	77,78	↓

Fonte: São Paulo (2011).

Legenda:

I	Valor do IDESP.
M	Valor da Meta.
P.C.	Parcela Cumprida da Meta (%).
	Escolas que cumpriram a meta integralmente.
	Escolas que cumpriram a meta parcialmente.
	Escolas que não cumpriram a meta.
	Metas recalculadas “para baixo” – em relação ao ano antecedente.
	Metas recalculadas “para cima” – em relação ao ano antecedente.
	Aumento do IDESP em relação ao ano de 2008.
	Diminuição do IDESP em relação ao ano de 2008.

Pode-se afirmar que o IDESP integra uma política educacional de gerenciamento, monitoramento e responsabilização dos sistemas de ensino das escolas da rede pública estadual, conforme alegam Afonso (2007), Ball (2005), Brooke(2006), Freitas(2012), Souza e Oliveira (2003). Seguindo essa linha de raciocínio e considerando os sistemas de avaliação instituídos no Brasil, há que se ponderar acerca de suas reais finalidades.

A adoção de determinados processos avaliativos sinaliza que modificações se quer induzir. Mesmo que não se trate de 'prêmios' e/ou 'punições' para os bem ou mal avaliados, o simples fato de realizar uma avaliação significa que foi definida uma situação desejável.

Ao realizar determinado processo avaliativo, espera-se, explicitamente, verificar quão distante se está da situação desejável e, a partir daí, definir elementos para modificar a situação em direção ao padrão desejado. (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 801).

Embora a normatização dos novos critérios para o cálculo do IDESP ainda não tenha sido divulgada, a Secretaria da Educação parece admitir que outras características incidem no desempenho dos alunos ao comunicar novos critérios para o cálculo do índice, o que parece ser positivo, já que, segundo Afonso (2007, p. 18),

[...] o discurso da qualidade foi (e continua a ser frequentemente) um discurso redutor quando se baseia apenas numa racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos. Neste sentido, a chamada avaliação da qualidade da educação tem significado, sobretudo, uma estratégia para levar a cabo uma certa (re)meritocratização e elitização do sistema educativo, com o conseqüente aumento da selectividade social.

[Prossegue o autor] a adopção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e educacional injustificável.

Diante das considerações do autor, permanece uma dúvida, qual seja, a se considerar que, ao longo de todos esses anos, as escolas teriam sofrido possíveis injustiças, lutando para alcançar metas com base em critérios irrealis não condizentes com as suas peculiaridades. E, de fato, o estudo desenvolvido por Érnica e Batista (2011, p. 36) revela:

os alunos com baixos recursos culturais que estudam em escolas situadas em territórios menos vulneráveis têm desempenho superior ao seus pares que estudam nas escolas dos territórios onde os problemas se concentram e decantam.

Os autores, no entanto, vislumbram que os resultados podem ser melhores, desde que a oferta educacional seja adequada, através da

articulação de quatro dimensões: as políticas de distribuição de equipamentos da área social; a internalização da questão social urbana pelas escolas; as consequências das relações de concorrência no quase-mercado escolar; a organização didático-pedagógica das escolas (ÉRNICA; BATISTA, 2011, p. 36).

Por isso, a iniciativa da Secretaria da Educação em modificar os critérios do IDESP, deve ser recebida com otimismo, já que, supõe-se, busca aperfeiçoar o sistema.

Entretanto, cabe ressaltar que a promoção de políticas públicas respaldadas em responsabilização, meritocracia, recompensas, punições e na incansável busca de metas, como afirmam, também, Freitas (2011), Ravitch (2011), Sousa e Oliveira (2003), pode induzir a perdas na qualidade do ensino, por meio do empobrecimento curricular, já que as escolas podem estar lutando para conseguir metas irreais através de práticas curriculares voltadas exclusivamente para o treinamento em simulados e o estudo de exames passados, tal qual Madaus (1988, apud SOUSA; Oliveira, 2010, p. 799, tradução dos autores) acentuou na análise da ação reguladora do Estado e seus efeitos:

O poder dos testes e exames para afetar indivíduos, instituições, currículos é um fenômeno perceptivo: se os estudantes, professores ou administradores acreditam que os resultados de um exame são importantes, importa pouco se isso é realmente verdadeiro ou falso – o efeito é produzido pelo que os indivíduos percebem ser.

Quanto mais indicadores sociais quantitativos são usados para tomar decisões sociais, mais provavelmente se distorcerão tais processos tentando monitorá-los.

Se importantes decisões são supostamente relacionadas aos resultados dos testes, então os professores ensinarão para o teste.

Em cada ambiente em que se operam testes, desenvolve-se uma tradição baseada em exames passados, o que eventualmente define 'de fato' o currículo.

Os professores dirigem particular atenção à forma das questões dos testes (por exemplo, resposta curta, ensaio, múltipla escolha) e ajustam o que ensinam de acordo com ela.

Outra questão digna de nota é a divulgação dos resultados. Ao divulgar no mesmo pacote escolas que atingiram integralmente a meta e escolas que atingiram parcialmente a meta – ou seja, não atingiram a meta estipulada –, a SEE pode não estar reproduzindo, de forma fidedigna, a situação real da qualidade de ensino no que se refere à porcentagem do alcance de metas.

Conforme já admitido, “as escolas têm desafios novos todos os anos,

condizentes com a sua realidade, o que as estimula” (SÃO PAULO, 2012a). Entenda-se por desafios novos todos os anos o recálculo das projeções das metas, de acordo com o índice alcançado, inclusive, o recálculo das metas para menos. Entretanto, o que se concebe sobre a palavra desafio em seu sentido semântico, é provocação e inspiração. Assim, a SEE assumiu que, além de aceitar desigualdades na qualidade de ensino nas escolas da mesma rede, nivelar as projeções de metas por baixo, sendo que os números constituem-se, muitas vezes em regressão, de um ano para o outro, pode representar um desafio. Aqui, cabe frisar que não há normatização que estabeleça critérios para o recálculo das metas.

Pode-se encontrar uma série de notícias na página da SEE, relacionadas ao IDESP, como a que segue, referente aos resultados de 2011:

Número de escolas que cumpriram metas de melhoria passa de 71% do total em 2010 para 85% no ano passado.

Hoje, 30 de março, os professores e demais servidores de 4.260 escolas estaduais receberão bonificação de até 2,9 vezes o valor de seus vencimentos porque suas unidades cumpriram ou ultrapassaram no ano passado as metas de desempenho do Idesp [...]. A base para o cálculo do bônus é o bom desempenho das escolas no Idesp. As 4.260 escolas que atingiram ou superaram as metas e receberão o bônus neste ano representam 85,1% do total da rede. O número é superior ao do ano passado, quando 3.591 (70,9%) unidades receberam a gratificação [...]. (SÃO PAULO, 2012b).

O ano de 2012, segundo a SEE, evidencia um novo crescimento no índice:

Mais de 83% das escolas cumpriram ou ultrapassaram as metas estabelecidas no Idesp.

O número de servidores que irão receber mais de R\$ 5 mil pelos resultados alcançados no Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) cresceu 25%. Os resultados, referentes ao ano de 2012, apontam ainda que mais de 83% das cerca de cinco mil escolas da rede estadual de ensino paulista cumpriram ou ultrapassaram as metas do Idesp. Ao todo, cerca de 206 mil professores e funcionários das escolas que atingiram totalmente ou parcialmente suas metas em 2012 receberão o bônus por desempenho nesta quinta-feira [28/3/23] (SÃO PAULO, 2013).

O que não se noticiou foi o constante recálculo das metas para baixo quando as escolas não atingiam os números estabelecidos. Fica a reflexão acerca da relação do alcance do índice em determinados anos, com a diminuição na projeção das metas.

É possível supor que o recálculo da meta apresentou-se como uma iniciativa que objetivava manter as escolas motivadas a obterem melhores resultados. A justificativa é que as metas deveriam ser compatíveis com as possibilidades de cada contexto escolar, a fim de que seus integrantes, especialmente professores e alunos, acreditassem na possibilidade de seu alcance. No entanto, subjacente a tal encaminhamento, configurou-se a aceitação de desempenhos desiguais no interior da rede de ensino, ou seja, a desigualdade foi naturalizada em nome da aceitação das diferenças.

Contraditoriamente, o Programa de Qualidade da Escola (PQE), lançado no Estado de São Paulo, apresentava, dentre seus principais objetivos, garantir a “equidade do sistema de ensino na rede estadual paulista, com ênfase no direito que todos os alunos da rede pública possuem: o direito de aprender com qualidade” (SÃO PAULO, 2011, p. 1).

Além disso, há que se realçar que o procedimento de recálculo das metas, alicerçado na ideia de consideração do processo de desenvolvimento de cada escola, em realidade assentou-se em uma postura imediatista, já que o formato dos Boletins da Escola trazia apenas informações referentes ao ano anterior, ao ano atual e à projeção das metas do ano seguinte, ignorando o processo e atentando-se para a realidade específica do ano que foi submetido à avaliação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O IDESP apresenta-se, neste trabalho, como índice composto por indicadores de fluxo e desempenho. Em decorrência desse formato, foram objetivos deste estudo considerar potencialidades desse índice e analisar se cumpriu aquilo a que se propôs quando de sua criação e implementação na rede estadual de ensino, através da análise dos dados relacionados a números alcançados e metas propostas nas escolas pesquisadas nos anos 2008-2012, bem como verificar se a bonificação por resultados foi capaz de induzir à melhoria da qualidade do ensino.

Para tanto, foram colhidos dados nos Boletins das Escolas, relativos aos anos supracitados e compilados em planilhas *Excel*, de modo que se destacassem as condições abordadas. As análises da projeção dos dados, vinculadas às discussões dos teóricos que se apresentaram nesse estudo, permitiram a composição dos principais resultados da pesquisa, além de algumas exposições contribuintes na reflexão sobre o tema.

A pesquisa evidencia que os critérios estabelecidos para a bonificação por resultados, em alguns anos pesquisados, desconsideraram o processo de evolução das escolas ao não bonificar unidades que apresentavam notas relativamente altas, além de notável processo de evolução em relação ao ano de 2008, ao mesmo tempo em que premiou escolas com índices muito baixos, mas que cumpriram a meta – por vezes, ínfima.

Outro aspecto questionável, também revelado, assenta-se na observação de uma discreta tendência na relação do alcance do índice por escolas que tiveram as metas recalculadas para baixo em determinados anos, embora a constatação não possa ser generalizada.

Os gráficos, quando analisados em nível de Estado, apontam evolução no 5º. ano do ensino fundamental. Entretanto, os gráficos relacionados ao 9º. ano do ensino fundamental e 3ª. série do ensino médio apresentam grande oscilação e não configuram uma tendência na evolução.

Considerando a média dos grupos de escolas estudadas, a pesquisa confirma que o IDESP pode ter induzido as escolas a acatarem a ideia de que resultados imediatos – por serem premiados – são mais relevantes do que as metas de longo

prazo. Tal dinâmica contradiz a proposta inicial, que visava o alcance de metas pré-determinadas até 2030. Esse objetivo supõe que se privilegie o avanço e, sobretudo, o processo. No entanto, a pesquisa revela que esses fatores foram desconsiderados na premiação e sugere a valorização dos resultados imediatos, além de premiar o que pode ser considerado retrocesso.

É digno de nota o fato de que, na rede estadual de ensino, define-se anualmente um grupo de escolas denominadas prioritárias. Os critérios que definem os números percentuais mínimos foram estabelecidos pela Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação (CIMA). Para tanto, definiu-se a realização de um trabalho com atividades específicas que atendessem às demandas/necessidades das escolas em cerca de 20% da totalidade da rede, atingindo cerca de mil escolas. Para contemplar todos os níveis, estabeleceu-se uma equação de modo a envolver as escolas que apresentaram alto percentual de alunos com proficiência Abaixo do Básico, a saber:

- a) Ciclo I – Português: 40% e Matemática: 50%;
- b) Ciclo II – Português: 37% e Matemática: 46%; e
- c) Ensino Médio – Português: 54% e Matemática: 74%.

Tais percentuais, de acordo com a CIMA, foram suficientes para se chegar a uma linha de corte que abrangesse o universo de aproximadamente mil escolas, denominadas prioritárias, consideradas com alta vulnerabilidade.

Conforme já mencionado, não existe normatização pública que defina critérios para que uma escola seja considerada prioritária, apenas percentuais que estabelecem a linha de corte. Tal procedimento causou na rede grande movimentação no que se refere às escolas prioritárias, ou seja, em um determinado ano, uma escola pode ser prioritária, no ano seguinte, não, e, assim, sucessivamente. Logo, a indicação de números de escolas que saíram da condição de prioritárias, com base nos índices alcançados, não tem produzido efeito algum na melhoria da qualidade do ensino, posto que esse resultado pode ser modificado no ano seguinte.

O fato de considerar tão somente os resultados imediatos pode ter sugerido a naturalização das desigualdades em unidades escolares de uma mesma rede de ensino, procedimento muito aquém da equidade aclamada no Programa de

Qualidade da Escola (PQE), escondida sob a alegação das peculiaridades de cada contexto escolar, critério, até então, não constante no cálculo do IDESP, o que contrariou a justificativa da preocupação com os contextos escolares próprios, uma vez que esses contextos foram desprezados nos critérios para o cálculo do índice.

Pode-se supor que o IDESP não tenha promovido o equilíbrio do sistema nas escolas pesquisadas, tampouco apresentou tendência contínua na evolução. Ao contrário, reforçou as desigualdades entre as escolas de uma mesma rede.

Passados cinco anos desde a divulgação dos primeiros Boletins da Escola, o que se verifica não se constitui padrão, tendência ou evolução constante de melhoria da qualidade da educação nas 86 escolas estudadas. A amostra não permite generalizações, mas permite a dúvida acerca da situação do ensino na rede estadual paulista.

A oscilação dos dados da pesquisa sugere que a melhoria da qualidade da educação nas escolas, até hoje, pode ter-se limitado, tão somente, à comemoração pela premiação – bônus – por resultados em anos cujas metas foram atingidas, já que a trajetória das escolas foi desprezada.

Analogamente, a divulgação dos resultados por parte da Secretaria da Educação limitou-se aos escores obtidos em anos específicos e não no processo de avanço – ou regressão – da qualidade da educação. Há que se realçar também que o cumprimento parcial da meta estabelecida significa não alcançar a meta. Alcançá-la integralmente consolida-se, de fato, no alcance do escore. Entretanto, alcançar parcialmente, conforme se observou nas tabelas, traduziu-se tão somente em aproximar-se do resultado desejado.

Apesar da atribuição de cálculos para considerar qualquer avanço, conforme admitido pela Secretaria da Educação, a observação dos dados da pesquisa indicou que a meta não foi alcançada integralmente nos anos pesquisados por muitas unidades escolares. O conceito de resultados imediatos admitido pela escola tornou-se ainda mais latente quando aquelas que atingiram a meta parcialmente – ainda que o índice e seu alcance tenham sido ínfimos – foram bonificadas e gozaram de um *status* positivo, ao passo que as escolas que detinham índices razoavelmente elevados foram punidas por não terem alcançado as metas. Todavia, permanece a dúvida de como seria a divulgação dos resultados pela Secretaria, em nível de

estado, se não consentisse o cumprimento parcial de metas pelas unidades escolares e o que mostrariam os números.

A pesquisa mostrou a ausência de um padrão nos dados, sugerindo que, nesses moldes, as escolas poderiam não alcançar as metas estabelecidas para 2030.

Defende-se a constante preocupação com a qualidade da educação ofertada. Isso traz à tona a importância das avaliações externas como instrumento que pode medir a eficácia e a eficiência da adoção de determinadas medidas que objetivam o alcance de melhores níveis de desempenho, bem como o tipo de ensino que está sendo oferecido.

Por fim, supõe-se que a Secretaria da Educação, ao modificar os critérios para o cálculo do IDESP, mostra uma tentativa em aperfeiçoar os sistemas de avaliação nas escolas da rede pública, o que evidencia e reforça a contribuição das avaliações em larga escala ao processo educacional e à condução das políticas públicas de educação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009.

BARROS, Camila Mourão Mendonça de ; TAVARES, Priscila de Albuquerque; MASSEI, William. O desenvolvimento da educação no Estado de São Paulo: sistema de avaliação do rendimento escolar, plano de desenvolvimento da educação e bonificação variável por desempenho. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 45-56, jan./jun.2009.

BAUER, Adriana. Uso dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileiras de Estudos Pedagógicos**, Brasília/DF, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BRASIL. **Lei Federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 20 jan 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota técnica**: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). 2007. Disponível em <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. Ministério da Educação. PDE/SAEB: Plano de desenvolvimento da educação. Brasília/DF: MEC/SEB/INEP, 2011.

BRITZ, Pablo Halpern. Indicadores y sus usos em educación: uma tensión no resuelta. In: IIPE - instituto internacional de planeamiento de la educación et al. **Evaluar lãs evaluaciones**: uma mirada política acerca de lãs evaluaciones de La calidad educativa. Buenos Aires/Argentina: IIPE p. 85-95, 2003.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

_____; CUNHA, Maria Amália. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. **Revista Nova Escola**, 11 ago. 2011, Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/livro2-01-avaliacao.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2013.

COSTA, Marina Morena. Política de bônus fracassou em SP, diz especialista: Professores reclamam dos critérios para a bonificação e das diferenças entre as turmas. Sindicato reivindica reajuste salarial. **Último Segundo**. Caderno Educação, Edição de 28 mar. 2011. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/politica+de+bonus+fracassou+em+sp+diz+especialista/n1300007058410.html>>. Acesso em: 04 out. 2013.

COSTA, Marina Morena. Bônus muda em 2013, diz secretário de Educação de SP. **Último Segundo**. Caderno Educação, Edição de 18 abr. 2012. (2012b). Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2012-04-18/bonus-muda-em-2013-diz-secretario-de-educacao-de-sp.html>>. Acesso em: 03 out. 2013.

ÉRNICA, Maurício; BATISTA, Antonio Augusto Gomes. A. Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole: um caso na periferia de São Paulo. São Paulo: CENPEC, 2011. Informe de pesquisa, n. 3.

FERNANDES, Reynaldo . **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)**. Brasília: MEC; Inep, 2007, p. 7-21.

FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: Seminário de Educação Brasileira, 3., Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas/SP. **Anais...** Campinas/SP, fev. 2011.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, v. 33, n. 119, p. 379-404, Campinas, 2012.

_____. **Avaliação educacional – blog do Freitas**. Publicado em 01/09/2013. Disponível em: <<http://avaliacaoeducacional.com/2013/09/01/lre-e-agora/>>. Acesso em: 4 out. 2013.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. Sistemas de avaliação do ensino: a internacionalização de uma política pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 90-100, jan./jun. 2009.

MINUCI, Elaine Garcia; ARIZONO, Neuci. Tipologia de escolas que alcançaram as metas do IDESP. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 135-148, jan./jun.2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade de ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, Jan./ Abr. 2005.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Tradução por Marcelo Duarte. Porto Alegre/RS: Sulina, 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **SARESP**: documento de implantação. São Paulo: FDE, 1996a.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Resolução SE nº. 27, de 29 de março de 1996**. (1996b). Dispõe sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://lise.edunet.sp.gov.br/paglei/resolucoes/27_1996.htm>. Acesso em: 12 jan. 2013.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar Estadual nº. 891, de 28 de dezembro de 2000**. Institui Bônus Mérito às classes de docentes do quadro do magistério, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/lei.complementar-891-28.12.2000.html>>. Acesso em: 18 dez 2012.

_____. SEE - Secretaria de Estado da Educação. **Resolução SE nº. 74, de 06 de novembro de 2008**. Institui o Programa de Qualidade da Escola (PQE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP). (2008a). Disponível em: <http://www.udemo.org.br/Leis/legislacao_11_08.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **Lei Complementar Estadual nº. 1.078, de 17 de dezembro de 2008**. (2008b). Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/lei.complementar-1078-17.12.2008.html>>. Acesso em: 18 dez 2012.

_____. SEE - Secretaria de Estado da Educação. **Programa de Qualidade da Escola (PQE): Nota Técnica sobre o IDESP - 2011**. São Paulo: IDESP, 2011. Disponível em: <<http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/NotaTecnicaPQE2008.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Notícias. **Dez perguntas-chave para você entender o IDESP 2011**. Publicado em 30 mar. 2012. (2012a). Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/dez-perguntas-chave-para-voce-entender-o-idesp-2011>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Notícias. **BÔNUS por desempenho da rede estadual de ensino aumenta 59%**. Publicado em 30 mar. 2012. (2012b). Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/bonus-por-desempenho-da-rede-estadual-de-ensino-aumenta-59-2>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Notícias. **Número de servidores que ganharão bônus por desempenho acima de R\$ 5 mil sobe 25%**. Publicado em 28 mar. 13. (2013). Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/numero-de-servidores-estaduais-que-ganharao-bonus-por-desempenho-acima-de-r-5-mil-aumenta-25>>. Acesso em: 28 mar. 2013.

SHAVELSON, Richard J., MCDONNELL, Lorraine.; OAKES Jeannie. What are educational indicators and indicator systems? Tradução própria. **Practical Assessment, Research & Evaluation**. Edição de 1991. Disponível em: <<http://PAREonline.net/getvn.asp?v=2&n=11>>. Acesso em: 15 out. 2012.

SOARES, José Francisco. Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo – IDESP. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.23, n.1, p. 29-41, jan./jun.2009.

SOUSA, Sandra Zákia; ARCAS, Paulo Henrique; ARCAS, P. Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, Rio Claro/SP, v. 20, n. 35, p. 181-199, jul./dez. 2010.

_____; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

_____; _____. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

SOUZA, Alberto de Melo e. A relevância dos indicadores educacionais para a educação básica: informações e decisões. In: SOUZA, Alberto de Melo e (Org.). **Dimensões da avaliação educacional**. 2. ed. Petrópolis/ RJ: Vozes, 2010.

TIANA, Alejandro. La evaluación de los sistemas educativos. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 10, p. 37-61, 1996.

TOMAZELA, José Maria. Escola suspeita de fraude tem nota baixa no Saesp. **Estadão.com.br**. Edição de 01 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,escola-suspeita-de-fraude-tem-nota-baixa-no-saesp,1015689,0.htm>>. Acesso em: 08 out. 2013.

VOORWALD, Herman Jacobus Cornelis. **Comunicado do secretário**. (2011). Disponível em: <<http://edusp.blog.br/atual/2011/12/05/comunicado-do-secretario/>>. Acesso em: 18 ago. 2012.