

INDICADORES SINTÉTICOS NA EDUCAÇÃO: O IDESP E O PROGRAMA DE BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMPOSITE INDICATORS IN PUBLIC MANAGEMENT: IDESP AND PROFESSIONAL PERFORMANCE IN SAO PAULO STATE

MATUDA, Fernanda Guinoza ¹

fernandamatuda@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão sobre a utilização dos indicadores sintéticos na implantação das políticas de avaliação educacional e do programa de meritocracia da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Para a elaboração deste estudo, foi realizada uma análise documental dos principais textos legais (resoluções, pareceres e leis complementares) que instituem as duas ações do Governo de São Paulo. A análise permitiu constatar que o IDESP- Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo foi implantado com intuito de contribuir para a melhoria da qualidade da educação, mas, pode estar cumprindo apenas o papel de responsabilizar os professores e servidores das escolas pelo baixo desempenho nas avaliações. Existem muitas diretrizes de como utilizar esta medida para a bonificação por resultados, mas há pouco planejamento para utilizá-la como definidor de ações que visam melhores resultados.

Palavras-chave: avaliação educacional; indicadores sintéticos; políticas públicas educacionais; meritocracia.

Abstract

This work had as thematic the Programa Mais Qualidade da Escola (High Quality Program in School), IDESP (Composite indicator of Education Evaluation in São Paulo State) and the Performance-based rewards program, established by Education Department of Sao Paulo State in 2008. This research used the analysis of legal documents (resolutions and laws) and aimed to understand the actions developed in Sao Paulo, thinking about their purpose.

Keywords: educational evaluation; performance evaluation; composite indicator; meritocracy; Accountability.

¹Mestre em Educação e Docente do Instituto Sumaré de Educação

1 INTRODUÇÃO

Indicador social é um instrumento de acompanhamento da realidade de um grupo social. Trata-se de uma medida, em geral quantitativa, que permite a compreensão de um aspecto social e de suas mudanças em tempo e espaço determinados.

Para Jannuzzi (2009b), esse tipo de indicador possui “valor contextual”, uma vez que não é constituído de dados brutos da realidade social, mas de informações que permitem a análise e tomada de decisões nas políticas públicas.

Atualmente, é possível observar que o interesse do poder público na utilização de indicadores sociais vem crescendo devido às complexidades da sociedade. Eles são utilizados na elaboração dos Planejamentos Estratégicos Governamentais, buscando-se com essa ação responder às reais necessidades da população em um determinado período da administração governamental.

Na década de 1990, em todo mundo, houve um grande esforço por parte das agências estatísticas em ampliar o conhecimento metodológico e conceitual para o desenvolvimento de instrumentos que pudessem medir e verificar as mudanças sociais.

Atualmente, os indicadores sociais possuem três finalidades claras para as políticas públicas (JANUZZI, 2009a):

a) Prestar subsídio para as atividades de

planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo;

b) Possibilitar o monitoramento das condições de vida da população por parte do poder público e da sociedade civil;

c) Permitir o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos fenômenos sociais.

A disseminação da utilização de indicadores sociais na elaboração de políticas deve-se em grande parte pela elaboração de índices e medidas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da ONU na década de 1990. Este programa criou ao todo nove indicadores, entre os quais o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Elaborado em 1990, o IDH é um indicador que foi criado para ser um contraponto da utilização do PIB (Produto Interno Bruto), uma medida muito utilizada, mas que trata apenas do aspecto econômico do desenvolvimento. Desde sua criação, este índice é apresentado anualmente pelo PNUD e reúne três componentes: o PIB per capita corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país, a longevidade e a educação.

Foi a partir da iniciativa do desenvolvimento do IDH que diversas instituições de pesquisa iniciaram estudos para a elaboração de outras medidas-resumo, também conhecidas como indicadores sintéticos. O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), desenvolvido pela Fundação Seade no final da década de 1990 e os

índices educacionais que estudaremos no próximo tópico desse documento são exemplos dos esforços de agências e governos de construir esse tipo de medida.

Os indicadores sociais são elaborados a partir de um interesse (teórico ou programático), são especificados de acordo com as diversas possibilidades de interpretação dos dados sociais e obtidos por meio de estatísticas públicas como os Censos Demográficos e pesquisas amostrais. É a combinação orientada das estatísticas públicas que dá origem a essas medidas, classificadas, posteriormente, de diferentes formas.

Para Jannuzzi (2009b), a classificação pode ser feita de acordo com a temática (Educação, Saúde, Habitação etc.) ou pelo caráter metodológico da elaboração dos indicadores:

- a) **Indicadores quantitativos** (objetivos, construídos a partir das estatísticas públicas) e **qualitativos** (medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos sobre os dados da realidade).
- b) **Indicadores descritivos** (descrevem a realidade, sem o objetivo explícito de atribuir significados valorativos) e **indicadores normativos** (refletem juízos de valor ou critérios normativos).
- c) **Indicadores simples** (construídos a partir de uma estatística social específica) e **indicadores compostos ou sintéticos** (elaborados por meio da composição de dois ou mais indicadores simples de uma mesma realidade social).

Ao analisar o IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São

Paulo), essa pesquisa pretendeu estudar um indicador quantitativo, normativo e sintético, conforme a classificação a cima mencionada e de acordo com a descrição que poderá ser lida nos próximos itens desse estudo.

1.1 Indicadores na Avaliação Educacional brasileira

Maria Helena Guimarães Castro (2000), ex-presidente do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e ex-secretária da Educação do Estado de São Paulo, afirma que a produção de dados e informações estatísticas é fundamental para retratar a realidade da educação e permitir a elaboração de ações e políticas públicas. Segundo a autora, “é por meio dos censos educacionais que se busca garantir a utilização da informação estatística neste processo, gerando indicadores necessários ao acompanhamento do setor educacional” (CASTRO, 2000, p.122).

O levantamento desses dados, aos quais a autora se refere, é feito por três pesquisas realizadas pelo INEP: o Censo Escolar (levantamento de informações estatísticas sobre a Educação Básica); o Censo do Ensino Superior e o Levantamento sobre o Financiamento e Gasto da Educação.

Apesar da experiência do INEP no levantamento desses dados, Gatti (2004) afirma que os estudos educacionais de natureza quantitativa não têm uma tradição sólida nem uma utilização ampla no Brasil. É a partir de 2007, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

pelo Ministério da Educação, na gestão de Fernando Haddad, que a utilização de indicadores na área da Educação começa a possibilitar novas discussões a respeito do uso de dados quantitativos no país.

Realizando um estudo sobre o histórico da avaliação educacional no Brasil, Gatti (2002) verificou que a preocupação com critérios mais definidos na avaliação surgiu nas escolas na década de 1960. Nesse mesmo período, os vestibulares passaram a utilizar testes objetivos para suas avaliações.

Vianna (1992) aponta que houve uma grande discussão sobre avaliação na década de 70, mas ela não durou por muito tempo, voltando apenas nos anos 90, quando o Brasil e mais 26 países participaram do segundo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, no inglês PISA (Programme for International Student Assessment).

O PISA é um programa coordenado e desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O intuito dessa organização é desenvolver ações para melhorar o desempenho dos países membros nas áreas sociais e econômicas, sendo que nos últimos anos, os esforços têm se concentrado na realização de indicadores de desempenho educacional.

A OCDE realiza pesquisas internacionais comparáveis e o PISA insere-se nesse propósito, realizando para tanto uma medição do desempenho de alunos nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências.

Exames internacionais como o PISA

influenciaram a construção de sistemas de avaliação em larga escala no nosso país. Por meio do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), em 2007, o Brasil instituiu seu próprio sistema de avaliação, buscando não apenas diagnosticar o quadro da Educação nacional, como também contribuir para a implantação de políticas educacionais por parte do Ministério da Educação (MEC). Segundo um dos documentos de implantação do PDE:

As três principais inovações foram: i) a incorporação dos objetivos de accountability; ii) a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica, que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto à progressão desses alunos no sistema; e iii) a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular (FERNANDES, GREMAUD, 2009).

Sobre a primeira inovação trazida pelo PDE, é preciso pontuar que “As políticas que possuem os princípios de accountability podem ser entendidas por aquelas que remetem para dimensões ‘como prestações de contas’, responsabilidade social, verificação da qualidade de serviço prestado, escrutínio público” (DAGNINO, 2009, p.36).

O segundo item, que trata da criação de um indicador sintético, refere-se à elaboração e implantação do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), criado em 2007.

Segundo Fernandes (2007), um indicador sintético para avaliar a qualidade da educação era desejável para identificar escolas cujos alunos apresentam baixo desempenho escolar e monitorar a evolução dos trabalhos realizados.

O IDEB combina dois indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil e SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica) e b) taxa média da aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino. O primeiro indicador diz respeito ao que os alunos aprenderam e o segundo em quanto tempo. Isso porque a relação entre aprendizagem e tempo de escolarização é importante para se verificar se os alunos aprendem os conteúdos apropriados para sua idade-série.

2 IDESP – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SP

Com 645 municípios, o Estado de São Paulo é um dos estados mais populosos do Brasil. Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), em 2010, havia nesse estado cerca de 41.262.199 habitantes.

Devido a esse grande número de habitantes, o Estado de São Paulo possui a maior rede de ensino do país, com 5,3 mil escolas, 230 mil professores e mais de quatro milhões de alunos matriculados (SÃO PAULO, 2011). Essa enorme rede é administrada pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo que, por meio da implantação de programas e políticas públicas, busca cumprir as incumbências atribuídas aos Estados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em seu título IV, artigo 10: organizar, manter e desenvolver instituições de ensino em

sua própria rede e elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com os planos nacionais de educação.

Desde 2008, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo vem instituindo diversas medidas visando à melhoria da qualidade do ensino desenvolvida pelo seu sistema de ensino. É sobre essa instituição, mais especificamente sobre o Programa Mais Qualidade na Escola (PQE), que essa pesquisa trata.

O Programa Mais Qualidade da Escola, que avalia anualmente as escolas do estado a fim de acompanhar a qualidade da educação ministrada em cada unidade de ensino, foi instituído em 2008, em consonância com as práticas e políticas implantadas pelo Governo Federal, como o IDEB (Fernandes, 2007).

Para avaliar a qualidade da educação em cada escola, o programa criou o IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo), instituído pela Resolução SE-74, de 6 de novembro de 2008. Trata-se de um índice composto pelos mesmos indicadores do IDEB: os resultados do desempenho dos alunos em avaliações externas (SARESP - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) e o fluxo escolar. Segundo as classificações de Jannuzzi (2009b), apresentadas no primeiro tópico desse documento, o IDESP pode ser classificado como um indicador quantitativo, normativo e sintético.

O índice é quantitativo porque trabalha com dados objetivos, resultantes de testes realizados

pelos alunos e dos dados estatísticos do fluxo escolar das escolas paulistas. É sintético porque combina mais de uma informação para realizar a análise quantificável por meio de uma única medida e é considerado normativo, uma vez que não pretende apenas ser utilizado como um dado descritivo da realidade, mas estabelece um padrão desejável a ser atingido segundo alguns critérios pré-definidos.

2.1 Bases legais de implantação do IDESP

Para este estudo foi realizada uma análise documental de quatro resoluções da Secretaria de Estado da Educação (SEE) no período de 1996 a 2008. Esses documentos são pertinentes a este estudo uma vez que se relacionam com a implantação do IDESP na rede paulista de ensino bem como de ações relacionadas a esse índice.

Os dados dessa análise serão apresentados abaixo seguidos dos dados levantados na análise dos documentos de implantação do Programa de bonificação por resultados.

A Resolução SE nº 27, de março de 1996, dispõe sobre o SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo), um sistema avaliativo que é resultado de esforços da Secretaria Estadual de implantar um mecanismo de monitoramento do rendimento escolar, tendo como base o Sistema Nacional de Avaliação – o SAEB, realizado pelo MEC desde 1990.

No documento, a Secretaria de Educação

considera que um sistema de avaliação da educação estadual é necessário dentre outros aspectos para:

- a) Articular-se com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB);
- b) Subsidiar a tomada de decisão por parte da administração do sistema educacional na busca por um padrão de qualidade para a educação do Estado de São Paulo;
- c) Informar a sociedade sobre o desempenho do sistema educacional;
- d) Oferecer resultados às Diretorias de Ensino e às Unidades Escolares para a tomada de decisões.

Esses princípios estabelecidos pela Resolução SE nº27 são bons indícios de que a Avaliação externa (SARESP) tem o objetivo de oferecer elementos para a elaboração de políticas públicas para a Educação, uma vez que se entende que os resultados podem influenciar as tomadas de decisões, tanto na escola como nas esferas mais elevadas da administração educacional.

O SARESP também apresenta outro aspecto importante para a administração pública, quando se coloca como um instrumento para “informar a sociedade e a comunidade educacional sobre o desempenho do sistema de ensino” (SÃO PAULO, 1996), o que remete ao conceito de accountability, sobre o qual trataremos nos próximos itens desse documento.

Ainda de acordo com a esta resolução, o SARESP tem a finalidade de avaliar o rendimento do Ensino Fundamental e Médio a fim de subsidiar

a capacitação do magistério paulista; reorientar a proposta pedagógica do Estado de São Paulo e viabilizar o estabelecimento de metas para o projeto de cada escola.

Desde 2007, os resultados foram organizados segundo a escala do SAEB/Prova Brasil, permitindo-se com isso uma análise comparada entre esses dois Sistemas de Avaliação em larga escala.

Em 2008, a SEE instituiu o Programa de Qualidade da Escola (PQE) por meio da Resolução SE nº 74, de 6 de novembro de 2008. O Programa, segundo o documento, pretende oferecer às unidades escolares “diferentes indicadores de natureza quantitativa e qualitativa que forneçam diagnósticos acerca da qualidade do ensino oferecido e possibilitem a definição de metas” (SÃO PAULO, 2008).

A partir desse programa, o foco das avaliações externas que, até 2001, estava na promoção e aprendizado do aluno, volta-se para as metas estabelecidas por escola.

O PQE também instituiu o IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo) que, segundo a resolução nº 74, visa fixar metas para cada unidade escolar bem como subsidiar ações para a promoção da melhoria da qualidade do sistema educacional. Entre as ações para a melhoria da Educação, a SEE estabelece, no artigo 3º, a possibilidade da atribuição de bonificação por desempenho ou mérito de servidores (SÃO PAULO, 2008).

Os documentos pesquisados permitem observar que a intenção do Programa era estabelecer

uma política para longo prazo, já que os textos indicam que as metas das unidades escolares serão ajustadas a fim de que cada uma delas alcance, progressivamente, a nota final estabelecida para 2030.

As metas do IDESP são estipuladas para cada etapa de escolarização (anos finais dos ciclos). Assim, até 2030, as escolas que atendem os 5º anos do Ensino Fundamental devem atingir o índice 7,0 (sete), os 9º anos do Ensino Fundamental o índice 6,0 (seis) e as 3ª séries do Ensino Médio o índice 5,0 (cinco).

O cálculo para se obter o IDESP anual é explicado no documento intitulado “Programa de Qualidade da Escola – Nota Técnica”, elaborado pela SEE em março de 2011. Segundo esta nota técnica (SÃO PAULO, 2001), o índice é calculado pela multiplicação de dois indicadores: o índice de desempenho (ID), medido pelo resultado obtido pelos alunos nos exames de Língua Portuguesa e Matemática e o indicador de fluxo (IF) escolar. De acordo com a pontuação atingida pelos alunos, eles são classificados segundo os níveis de desempenho: abaixo do básico, básico, adequado e avançado.

A função utilizada para estabelecer o índice de defasagem por escola considera um peso maior para os alunos que estão “Abaixo do básico” (peso 3) e menor para os que estão no nível “Avançado” (peso 0), justamente porque o IDESP pretende indicar os alunos que não atingiram as metas de aprendizagem da série.

De acordo com a pontuação atingida pelos alunos, eles são classificados segundo os níveis de desempenho: abaixo do básico, básico, adequado e avançado.

A função utilizada para estabelecer o índice de defasagem por escola considera um peso maior para os alunos que estão “Abaixo do básico” (peso 3) e menor para os que estão no nível “Avançado” (peso 0), justamente porque o IDESP pretende indicar os alunos que não atingiram as metas de aprendizagem da série.

A defasagem da escola está relacionada ao nível de proficiência do aluno, variando entre zero (quando todos os alunos estão no nível Avançado e, portanto, sem defasagem no aprendizado) a três (quando todos os alunos estão no nível Abaixo do Básico).

O cálculo do índice de defasagem da escola permite a construção do indicador de desempenho (ID) que sintetiza o resultado da escola nos exames do SARESP. Quanto maior o índice de defasagem, menor o indicador de desempenho e o contrário também é verdadeiro.

O indicador de fluxo (IF), outro componente do IDESP, é medido pela taxa média de aprovação em cada etapa da escolarização. Essas informações são coletadas pelo Censo Escolar. O IF de cada série é encontrado dividindo-se o número de alunos aprovados pelo número de alunos matriculados.

Como a base de cálculo do IDESP é a mesma em todos os anos desde sua implantação em 2008, é possível que as escolas possam comparar

seus resultados de um ano para outro, permitindo-se fazer um monitoramento das ações desenvolvidas e planejar ações futuras.

3 MERITOCRACIA E A POLÍTICA DE BÔNUS POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO

Como apresentado anteriormente, os indicadores de desempenho têm sido cada vez mais utilizados na área da Educação. Eles se configuram como importantes instrumentos para avaliar os processos e resultados, possibilitando aos sistemas de ensino condições de verificar suas necessidades e indica-las para a implantação de políticas educacionais, com intuito de melhorar a qualidade da Educação. Nas últimas décadas, porém, esses indicadores têm sido utilizados também como critérios para o pagamento de bonificação aos funcionários do ensino no estado de São Paulo.

O Programa de bonificação por resultados, instituído pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, segue os princípios da Meritocracia. Meritocracia é um conjunto de ações que valorizam os esforços individuais das pessoas na realização de suas atividades em uma dada organização.

Apesar de controverso, trata-se de um sistema utilizado em muitas empresas e que recompensa os funcionários de acordo com os resultados apresentados em período determinado. Nogueira, Oliveira e Pinto (2008, p. 33) afirmam que os sistemas de avaliação por desempenho devem ter condições indispensáveis: critérios claros

maior desse tipo de programa.

Freitas (2011) citando Fernandes (2007) afirma que, na Educação, os sistemas de Meritocracia fazem com que as escolas e seus servidores (professores e dirigentes) se sintam responsáveis pelo desempenho dos alunos nos exames padronizados, é a ideia de responsabilização, de accountability. O autor usa o termo “responsabilização” associado à meritocracia, justamente porque ao se atribuir uma valorização por mérito aos professores cujos alunos tiveram bom desempenho nos testes, julga-se que os professores e funcionários são os únicos responsáveis pelos índices da escola.

Ainda de acordo com Freitas (2011), os sistemas de avaliação como o PISA e o IDESP são resultados de uma visão mercadológica da educação, onde:

Os resultados dos processos de avaliação são assumidos como válidos para o pagamento por mérito, entendido este como a recompensa por um esforço que levou a conseguir que o aluno aprendesse, atingindo uma meta esperada ou indo além dela (FREITAS, 2011, p.17).

O Programa de bonificação por resultados da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, objeto de estudo dessa pesquisa, é um exemplo desse sistema de avaliação, uma vez que ele atrela os resultados obtidos pelas escolas no IDESP ao pagamento de uma remuneração extra aos servidores.

3.1 Bases legais de implantação da política de bonificação por resultados do Estado de São Paulo

A resolução nº 74 que institui o Programa Mais Qualidade da Escola, em seu artigo 3º, inciso II, indica a possibilidade dos resultados do IDESP serem utilizados no cálculo da bonificação por desempenho dos servidores, mas foi a lei complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008, aprovada pouco tempo depois da implantação do PQE e do IDESP, que institui a Bonificação por Resultados (BR) no âmbito da Secretaria da Educação.

O artigo 1º desta lei determina que a bonificação seja concedida aos servidores em efetivo exercício em decorrência do cumprimento de metas estabelecidas, com intuito de aprimorar a qualidade de ensino na rede paulista de Educação. O texto faz referência às metas fixadas anualmente para cada escola.

O artigo 2º enfatiza que a remuneração concedida pelo programa de Bonificação por Resultados não se incorporará aos vencimentos mensais do servidor. Trata-se de uma remuneração eventual concedida de acordo com o cumprimento anual das metas.

Sobre o valor da bonificação a ser concedida a cada funcionário, a lei complementar estabelece um **índice de cumprimento de metas**, a ser calculado a partir da consolidação das metas globais e específicas de cada escola. O texto da lei estipula que os critérios para a realização desse cálculo serão estabelecidos por comissão intersecretarial composta pela Secretaria da Casa Civil, Secretaria

composta pela Secretaria da Casa Civil, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Economia e Planejamento e Secretaria de Gestão Pública.

Para compor o cálculo da bonificação, os textos legais também estabelecem o **índice de dias de efetivo exercício**, calculado com base nos dias em que o servidor deveria ter exercido regularmente suas funções e os dias em que de fato exerceu.

O artigo 7º da lei complementar nº 1.078/08 permite observar que este cálculo da bonificação pode variar anualmente, uma vez que deixa a cargo do governador “definir indicadores específicos e seus critérios de apuração e avaliação”, alinhando-os com as metas definidas para toda a Secretaria da Educação.

O Programa de Bonificação por resultados estabelece também que o Poder Executivo Estadual poderá destinar recursos adicionais às escolas que obtiverem maiores índices de cumprimento de metas “como estímulo à contínua melhoria do desempenho institucional” (lei complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008, artigo 13).

A lei complementar, assinada pela secretária da Educação em exercício em 2008, Maria Helena Guimarães Castro, na gestão do governador José Serra, diz, nos artigos 4º, 6º e 7º que os critérios da bonificação por resultados serão definidos por uma comissão intersecretarial e pelo governador do Estado a cada ano (período de avaliação).

Em 2009, em conformidade com essa informação dos artigos a cima citados, foi publicada a Resolução Conjunta CC/SF/SEP/SGP nº 1, de 10

de março de 2009 onde os secretários da Casa Civil, Fazenda, Economia e Planejamento e de Gestão Pública dispõem sobre os critérios de avaliação para o pagamento da bonificação por resultados.

A resolução conjunta estipula que, para compor os indicadores globais, o IDESP deve ser calculado por nível de ensino e por escola, indicando que as metas serão fixadas para o período de um ano, devendo ser estabelecidas até 31 de março.

O artigo 12 estabelece a fórmula para cálculo do índice de cumprimento de metas (IC), já mencionado na lei complementar, mas pouco especificado. Nesta resolução conjunta, é estipulado que o IC é obtido a partir do valor obtido no IDESP tomando-se o IDESP Base (índice do nível de ensino) e o valor da meta de cada escola.

O valor do índice de cumprimento de metas nunca será inferior a 0 (zero) e atingirá 1 (um) quando as metas forem integralmente cumpridas, sendo estipulado pela comissão intersecretarial que o limite de superação de metas será 1,2 (um inteiro e vinte centésimos).

Outra Resolução Conjunta foi publicada em 2009 a fim de se definir as metas para aquele ano (Resolução Conjunta CC/SF/SEP/SGP-2, de 10-3-2009). Para complementar as informações das duas Resoluções Conjuntas de 2009, a Secretaria da Educação ainda publicou quatro resoluções que indicam as metas e os critérios para a bonificação por resultados. São elas: Resolução SE nº 22, nº 23, nº 25 e nº 26, todas de 27 de março de 2009.

Secretaria da Educação publica resoluções para indicar os critérios da bonificação por resultados bem como estabelecer as metas anuais de que tratam as disposições gerais do programa. Em 2010, foram publicadas sete resoluções: Resolução SE nº30, nº 31, nº 32, de 22 de março de 2010; Resolução SE nº 34, de 23 de março de 2010, Resolução SE nº 43, de 17 de maio de 2010, Resolução SE nº 45, de 25 de maio de 2010 e Resolução SE nº 63, de 23 de setembro 2010.

As resoluções de 2010 trazem poucas mudanças na forma de cálculo e definição dos critérios para a bonificação.

4 INDICADORES SINTÉTICOS NA EDUCAÇÃO: QUAIS OS REAIS OBJETIVOS DA SUA IMPLANTAÇÃO?

A fase de coleta e análise dos dados desta pesquisa possibilitou a compreensão do sistema de avaliação da Educação do Estado de São Paulo, bem como explorar os mecanismos de funcionamento dele.

É possível notar que o IDESP é um indicador sintético, composto por dois outros índices: o desempenho dos alunos nos testes padronizados e o fluxo escolar.

Os textos legais de implantação do Programa Mais Qualidade da Escola mencionam que a intenção dessas ações é buscar a melhoria da qualidade da Educação no Estado de São Paulo, mas não deixam claro como os índices estabelecidos

podem contribuir para isso.

Oliveira (2008) afirma que os testes padronizados com o SARESP, o SAEB e a Prova Brasil oferecem medidas de proficiência dos alunos em algumas disciplinas específicas, mas para que esses sistemas se configurem como sistemas de avaliação, é preciso que eles não se encerrem nos resultados. “Da medida, proporcionada por uma testagem, para chegar a um processo avaliativo, é necessário que se reflita sobre seus significados e as possíveis ações a serem desenvolvidas a partir daí” (OLIVEIRA, 2008, p. 231). Não basta criar um indicador de qualidade, é preciso que os objetivos dele estejam claros, caso contrário, seus esforços não serão válidos.

Autores como Jannuzzi (2009) e Santagada (2007) ajudam a compreender que os indicadores são boas medidas para a implantação de políticas e podem ser utilizados por gestores a fim de transformar ações. Porém, como afirma Oliveira, é preciso nos perguntarmos “que uso é esperado dessas iniciativas” (OLIVEIRA, 2008, p. 232).

O Programa Mais Qualidade da Escola concentra seus esforços na descrição do IDESP, mas pouco menciona sobre as ações realizadas a partir dele. A meta por escola instituída anualmente visa dar às unidades de ensino um parâmetro para o seu desempenho e ao final de um período (ano de 2030), espera-se que todas as escolas da rede alcancem o padrão de qualidade estipulado pela Secretaria da Educação.

Como demonstrado nos itens anteriores,

cálculos que o definem e pouco dizem sobre a utilização que a escola pode fazer dele, além da análise comparada de um ano a outro. Isso se deve ao fato de que:

[...] As iniciativas de testagem em larga escala, implementadas no Brasil, nos últimos anos, não terem dedicado a devida atenção para a necessidade de planejar, também, um processo de divulgação e esclarecimento sobre o sentido das medidas realizadas. Isso propiciaria às escolas condições de se apropriar dos resultados e, por conseguinte, de utilizá-los em suas práticas cotidianas (OLIVEIRA, 2008, p. 232).

A falta de planejamento das ações para utilização dos resultados de indicadores de qualidade nas escolas impede que esse importante instrumento seja utilizado de fato para a definição de uma agenda de trabalho.

Outro fator que se pode notar é o caráter das informações do Programa. Informações de difícil compreensão para os principais atores do processo dificultam uma real utilização do IDESP. “Não compreender o que se mediu, obviamente, se inviabiliza sua utilização” (OLIVEIRA, 2008, p. 232). As resoluções da Secretaria da Educação utilizam uma linguagem de legislação e, portanto bastante técnica. O mesmo ocorre na “Nota Técnica do IDESP” também analisada neste estudo. Apesar de esta nota especificar as características de cada nível de proficiência dos alunos, as informações não são suficientes para a elaboração de um plano de ação mais concreto a ser realizado pelas escolas.

Em contrapartida, as ações do Programa Mais Qualidade da Escola (PQE) contemplam a

utilização dos resultados do IDESP para a atribuição da bonificação por resultados aos professores e funcionários das unidades de ensino.

A lei complementar nº 1.078/08, que estudamos no item anterior, descreve detalhadamente como esse programa de valorização por mérito é desenvolvido e oferece informações sobre a utilização dos resultados do IDESP para o cálculo da bonificação.

A importância que a Secretaria da Educação confere ao programa de valorização por resultados permite uma reflexão acerca do que Oliveira (2008) chama de “uso esperado dessas iniciativas”.

Apesar de declarar que os esforços do programa são voltados para a melhoria da Educação, não há um planejamento de como esses resultados podem ser utilizados para este fim, ao contrário, existe uma lista de documentos, que dispõem sobre a bonificação dos servidores.

Freitas (2011) afirma que programas dessa natureza visam legitimar a opinião pública sobre as ações de controle dos profissionais da educação e responsabilizar os docentes pelo fracasso no desempenho dos alunos.

Sob o discurso da motivação pelo reconhecimento dos esforços dos professores e funcionários da Educação, o PQE implicitamente afirma que esses servidores estão diretamente relacionados aos resultados obtidos pelas escolas, mas, como não existe nenhum planejamento de outra forma de utilização desses indicadores, é possível a compreensão de que eles passam a ser os únicos

não existe nenhum planejamento de outra forma de utilização desses indicadores, é possível a compreensão de que eles passam a ser os únicos responsáveis. Essa visão transfere aos servidores e a seus esforços pessoais a responsabilidade da melhoria da qualidade da Educação, o que deveria ser entendido como uma política pública e, portanto de responsabilidade não apenas dos professores e funcionários como dos gestores públicos.

É válido também lembrar que programas de valorização por mérito devem partir do que Barbosa (1996, p.80) denomina de “contexto juridicamente igualitário, no qual a igualdade funcione como moldura para os acontecimentos e proporcione as condições para que as pessoas sejam avaliadas exclusivamente pelas suas realizações”. É de conhecimento de todos que cada escola possui uma realidade. As infraestruturas técnica e física influenciam na educação oferecida a cada clientela. Entretanto, os professores, mesmo sendo avaliados pelas metas de sua escola, fazem parte de um único programa de avaliação de desempenho, cuja base de cálculo é a mesma para toda a rede.

Ainda que as metas de cada escola sejam ajustadas pelo seu ponto de partida em 2008, ano de implantação do programa, a meta a ser alcançada por todos em 2030 é a mesma, ou seja, desconsidera-se o fato de que os profissionais atuam em contextos diferentes e, portanto não podem ser avaliados somente por suas realizações. Ao avaliar o desempenho dos profissionais sem levar em consideração as condições de trabalho

diferenciadas de escola a escola, o PQE transfere as responsabilidades de um sistema educacional para os esforços individuais.

O artigo 13 da lei complementar nº 1.078/08 estabelece que o Poder Executivo Estadual possa destinar recursos adicionais às escolas que obtiverem maiores índices de cumprimento de metas “como estímulo à contínua melhoria do desempenho institucional”, abrindo-se a possibilidade da existência de um bônus não apenas para os servidores, mas para as escolas. É curioso notar a inversão de estratégias apontadas pelo programa que segundo a Secretaria da Educação visa à melhoria da qualidade do ensino da rede estadual. Premiar as escolas que atingiram as metas não significa ratificar o destino daquelas escolas que fracassaram? Não são justamente as escolas que não têm condições de atingir os parâmetros de qualidade (as metas) que necessitam de um suporte maior?

Novamente se faz pertinente o questionamento sobre as intenções da criação do IDESP no Estado de São Paulo. Premiar escolas e os profissionais não seria transferir a responsabilidade da Educação a eles? E qual o papel dos gestores públicos na busca da qualidade da Educação?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar o sistema de avaliação da Educação do Estado de São Paulo e a criação do Índice de Desenvolvimento da

Educação, o IDESP.

Verificou-se, a partir da análise dos documentos legais, que o IDESP assim como os indicadores sociais pode ser um bom instrumento para a elaboração de políticas uma vez que ele reúne informações importantes para a verificação da qualidade do ensino ministrado no Estado de São Paulo. Porém, a utilização dos indicadores como definidores de uma agenda de políticas fica prejudicada porque o Programa Mais Qualidade da Escola que implantou o IDESP não faz menção a nenhum tipo de planejamento de estratégias capazes de especificar as ações possíveis de serem realizadas pelas escolas a partir de seus resultados.

Em contrapartida, há uma descrição da utilização do IDESP para o cálculo de uma bonificação concedida anualmente aos profissionais da Educação. Essa bonificação está diretamente relacionada ao desempenho dos alunos nas avaliações externas e por consequência ao índice de cumprimento das metas.

Alguns teóricos, como estudamos nesse documento, afirmam que os sistemas de meritocracia contribuem para a efetivação de uma ação motivacional, uma vez que, interessados em receber a recompensa, os funcionários se empenhariam para realizar suas tarefas com intuito de atingir as metas traçadas para a organização.

O presente estudo mostra, contudo, que o programa de valorização por mérito do Estado de São Paulo está imbuído de diversos outros aspectos que não somente uma tentativa de motivar os

profissionais do ensino. Ao atrelar os resultados da avaliação de rendimento dos alunos nos testes ao desempenho dos profissionais, a Secretaria da Educação, por meio de seu programa, revela que a intenção desse sistema avaliativo é responsabilizar os profissionais pelo bom ou mau desempenho de toda uma rede de ensino.

Com um discurso da busca por um padrão de qualidade, ao invés de responsabilizar a própria gestão pública pelas iniciativas e programas realizados, o sistema de avaliação busca responsabilizar os indivíduos envolvidos no processo, minimizando as responsabilidades do Estado perante a educação ministrada em seu sistema.

Longe do intuito de traçar conclusões a respeito da temática, a pesquisa realizada possibilitou a reflexão sobre o quanto um sistema avaliativo pode se tornar um instrumento de transferência de responsabilidades, pelo simples fato de ter uma utilização inadequada.

Mais do que a criação dos índices sintéticos de qualquer natureza (sociais, de desempenho etc.), é preciso que se tenha claro que o indicador só ganha sentido quando seus objetivos estão definidos. No caso do IDESP do Estado de São Paulo, mostrou-se nesse estudo que seu objetivo é fazer um retrato das escolas, estipular metas para cada uma delas e responsabilizar os agentes escolares (professores, alunos e gestores) por essa realidade, transferindo para esses mesmos agentes a missão de melhorar os índices.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, L. Entrevista com a Prof.^a Lívia Barbosa. **Talento e Resultados**. Mar.2003. Disponível em: <<http://www.talentoresultados.com/materiac.htm>> Acesso em 09 nov. 2011.

_____. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**. Ano 47, n. 3. set-dez, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Barbosa,L%C3%ADvia47%283%29.pdf>>. Acesso em 14 out. 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estados@**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp>>. Acesso em 07 set. 2011.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em <http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1>. Acesso em 12 out. 2011.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **PISA 2000: Relatório Nacional**. Brasília: dezembro, 2001. Disponível em <<http://www.resultadosenc.inep.gov.br/web/guest/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em 07 set. 2011.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 07 set. 2011.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. 2008. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em 14 out. 2011.

CASTRO, M. H. G. de. **Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais**. São Paulo Perspectiva. São Paulo, v. 14, n. 1, Mar. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 out. 2011.

DAGNINO, R.P. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 166p.

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

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007 Disponível em <http://www.odetemf.org.br/curriculo/ideb_indice_de_desenvolvimento_da_educacao_basica.pdf> Acesso em 09 nov. 2011.

FREITAS, L. C. Responsabilização, meritocracia e

privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: III SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, Cedes-Unicamp. Campinas, 2011.

GATTI, B.A. Avaliação educacional no Brasil: pontuando uma história de ações. **Eccos revista científica**, ano/vol.4. n.01. São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho, 2002, p.17-41. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/291>>. Acesso em 10 fev. 2011.

_____. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.30. n.1. jan/abr 2004. p.11-30. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2011.

JANNUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 56(2). Brasília, 2005. p.137-160.

_____. **Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública**. UFSC [Brasília]: CAPES: UAB, 2009a. 112p. Especialização em Gestão Pública – Módulo Básico.

_____. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2009b. 141p.

NOGUEIRA, J.M.M. OLIVEIRA, L.G.L. PINTO, R.F. A meritocracia no setor público: uma análise do plano de cargos e carreiras do poder judiciário cearense. **THEMIS – Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**. v.6, nº1, jan-jun/2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/37116/meritocracia_setor_publico_nogueira.pdf?sequence=1>. Acesso em 14 out. 2011.

OLIVEIRA, R. P. Avaliações externas podem auxiliar o trabalho pedagógico da escola? **EDUCAÇÃO: fazer e aprender na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2008, 240p. p. 230-237.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 11 out. 2011.

SANTAGADA, S. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, 2007. p. 113-142. Disponível em <<http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/01/06.pdf>>. Acesso em 14 out. 2011.

SÃO PAULO. Governo do Estado. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 1078, de 17 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=147361>>. Acesso em 06 nov. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Programa de Qualidade da Escola: nota técnica. Março/2011. Disponível em <http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2010.pdf>. Acesso em 12 out. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 27, de março de 1996. Disponível em: <http://lise.edunet.sp.gov.br/paglei/resolucoes/27_1996.htm>. Acesso em 28 out. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 124, de 13 de novembro de

2001. Disponível em: < http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/124_2001.htm?Time=8/6/2011%209:14:58%20AM >. Acesso em 28 out. /2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 14, de 18 de janeiro de 2002. Disponível em: < http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/14_2002.htm?Time=9/7/2011%2010:33:30%20PM >. Acesso em 28 out. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 74, de 6 de novembro de 2008. Disponível em: < <http://lise.edunet.sp.gov.br/sislegis/detresol.asp?strAto=200811060074> >. Acesso em 28 out. 2011.

_____. Governo do Estado. Resolução Conjunta CC/SF/SEP/SGP nº 1, de 10 de março de 2009. Disponível em: < http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/RESCONJ%20CC_SF_SEP_SGP01_09.HTM >. Acesso em 09 nov. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 22, de 27 de março de 2009. Disponível em <<http://lise.edunet.sp.gov.br/sislegis/detresol.asp?strAto=200903270022>>. Acesso em 07 nov. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 23, de 27 de março de 2009. Disponível em: < <http://lise.edunet.sp.gov.br/sislegis/detresol.asp?strAto=200903270023> >. Acesso em 07 nov. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 25, de 27 de março de 2009.

Disponível em: < <http://lise.edunet.sp.gov.br/sislegis/detresol.asp?strAto=200903270025> >. Acesso em 07 nov. 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 26, de 27 de março de 2009. Disponível em: < <http://lise.edunet.sp.gov.br/sislegis/detresol.asp?strAto=200903270026> >. Acesso em 07 nov. 2011.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/institucional/a-secretaria>>. Acesso em 03 set. 2011.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para elaboração de trabalhos acadêmicos. Comissão de Normalização de Trabalhos Acadêmicos.** Curitiba: UTFPR, 2008. 122p.

VIANNA, H.M. **Avaliação Educacional nos cadernos de pesquisa.** Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n.80, fev. 1992. p.100-105.

Artigo submetido em 22 de junho de 2012

Artigo aceito em 24 de outubro de 2013