

A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil

▮ Maria Helena Guimarães de Castro*

Resumo

O artigo apresenta um panorama geral sobre os sistemas de avaliação da educação básica no Brasil. Destaca o processo de institucionalização dos sistemas de avaliação, após quinze anos de implantação de uma política consistente, cada vez mais aprimorada e, mantendo continuidade, como Política Pública. Examina o processo de implementação do SAEB, reestruturado a partir de 1995, e seus desdobramentos com a implantação da Prova Brasil e do IDEB. Ressalta o papel do ENEM, implantado em 1998, e aponta os desafios presentes na sua recente reformulação no âmbito do debate sobre o Ensino Médio Inovador. Por fim, descreve o processo de reorganização do Sistema Estadual de Avaliação de Rendimento da Educação de São Paulo/ SARESP e seu papel estratégico na Nova Agenda da Educação Paulista, com destaque para a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo/ IDESP e a política de bonificação por mérito como reconhecimento do trabalho das equipes das escolas.

Palavras-chave: Avaliação em larga escala. Indicadores de desempenho; Sistemas de avaliação; Qualidade do ensino e currículo.

The consolidation of the political evaluation of the basic education in Brazil

Abstract

This article presents a general panorama of the evaluation systems of the basic education in Brazil. It highlights the institutionalization process of the evaluation systems, fifteen years

* Mestre em Ciências Sociais, UNICAMP; Doutoranda em Ciência Política pela USP-Universidade de São Paulo; Secretária de Estado da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico-SCTDE; Ex-Secretária de Educação de São Paulo-SEE/SP (2007-09); Ex-Secretária de Educação do Distrito Federal-SEE/DF (2007); Ex-Secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social-SEADS.

after the implementation of consistent politics, which have been increasingly improved and, has been keeping the continuity as public politics. It examines SAEB's implementation process, that has been restructured since 1995, and its developments with the implementation of Prova Brazil and IDEB. It also highlights ENEM's role, which started in 1998, and shows the challenges of its recent reformulation in the debate over the Innovative Elementary Education framework. Finally, it describes the reorganization process of the State System of Educational Efficiency Evaluation of São Paulo and its strategic role in the new educational agenda of the state of São Paulo, giving emphases to the creation of São Paulo's Development of Education Index and to the deserving bonus politics as a reward for the good work of the schools teams.

Keywords: Evaluation in large scale. Performance indicators. Evaluation system, teaching quality. Curriculum.

La Consolidación de la Política de Evaluación de la Educación Básica en Brasil

Resumen

El artículo presenta un panorama general sobre los sistemas de evaluación de la educación básica en Brasil. Se destaca el proceso de institucionalización de los sistemas de evaluación, pasados quince años de implantación de una política consistente, cada vez mejor y, manteniendo continuidad, como Política Pública. Examina el proceso de implementación del SAEB, reestructurado a partir de 1995, y su secuencia con la implementación de la Prueba Brasil y del IDEB. Resalta el papel del ENEM, implantado en 1998, y apunta los desafíos presentes en su reciente reformulación en el ámbito del debate sobre la Enseñanza Media Innovadora. Finalmente, describe el proceso de reorganización del sistema Estadual de Evaluación de Rendimiento de la Educación de São Paulo/SARESP y su papel estratégico en la Nueva Agenda de la Educación del estado de São Paulo, destacando la creación del índice de Desarrollo de la Educación de São Paulo/IDESP y la política de bonificación por merito como reconocimiento del trabajo de los equipos de la escuela.

Palabras clave: Evaluación en larga escala. Indicadores de desempeño. Sistemas de evaluación. Calidad de la enseñanza y del currículo.

Introdução

Se há uma política que avançou no Brasil, nos últimos quinze anos, foi a política de Avaliação Educacional. Neste período, inúmeras iniciativas deram forma a um robusto e eficiente sistema de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, que consolidaram uma efetiva política de Avaliação Educacional. Considerada hoje uma das mais abrangentes e eficientes do mundo, a política de avaliação abrange diferentes programas, como: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica/SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio/ENEM, o Exame Nacional de Cursos/ENC, conhecido como Provão e, posteriormente, substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior/ENADE, o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos/ENCCEJA, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior/SINAES, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/IDEB. Em conjunto, estes sistemas, ao lado da Avaliação da Pós-Graduação da CAPES - o mais antigo sistema de avaliação do país no Setor Educação - configuram um macro-sistema de avaliação da qualidade da educação brasileira.

Paralelamente aos sistemas nacionais, vários estados e municípios também organizaram sistemas locais e regionais de avaliação das aprendizagens. Todas essas iniciativas indicam a progressiva institucionalização da avaliação como mecanismo importante para subsidiar o processo de formulação e monitoramento de Políticas Públicas responsáveis e transparentes que devem nortear o aprimoramento de ações de melhoria da aprendizagem. Mais do que isso, a consolidação da política de avaliação educacional no Brasil é hoje instrumento fundamental do processo de prestação de contas à sociedade e de enriquecimento do debate público sobre os desafios da educação no país. São constantes os¹ editoriais de jornais e revistas, mais importantes do país, dedicados ao tema da avaliação e seus resultados. Matérias em jornais diários de TV mostram semanalmente

¹ Texto original preparado para publicação na revista São Paulo em Perspectiva da Fundação Seade, julho de 2009. Este artigo resume os principais temas do artigo original.

problemas relacionados ao baixo desempenho como também boas práticas de escolas e municípios, com base nos resultados das avaliações.

Há, de fato, um processo de legitimação da política de Avaliação Educacional. Criticada inicialmente por diferentes segmentos e entidades representativas, como sindicatos dos professores e importantes lideranças do meio acadêmico, as avaliações nacionais caminham para efetiva institucionalização resultante do seu processo de legitimação. A divulgação ampla e transparente dos resultados das diferentes avaliações existentes teve impacto real junto à opinião pública e acabou contaminando as comunidades escolares. Professores, alunos e dirigentes já se preocupam em discutir os indicadores de sua escola ou município. Prefeitos e governadores são constantemente erguidos sobre o desempenho dos sistemas de ensino. Nas campanhas eleitorais o tema da avaliação e os resultados das avaliações nacionais são constantemente objeto de polêmicas entre candidatos e partidos políticos. Os meios de comunicação começam a valorizar o jornalismo mais especializado na área educacional. O grande desafio agora é saber usar os resultados obtidos para melhorar a aprendizagem.

A experiência internacional, assim como a brasileira, mostra que as ações mais eficazes para a melhoria da qualidade do ensino são as focadas na aprendizagem e na escola. A realização de avaliações em larga escala como forma de conhecer melhor a dinâmica dos processos e resultados dos sistemas educacionais transformou-se em questão estratégica das políticas de diferentes países, com distintas culturas e orientações ideológicas. Países como Cuba, Chile, México, Peru, China, Espanha, Inglaterra, Austrália, EUA, França, entre outros, possuem sistemas nacionais de avaliação. Na América Latina, há sistemas nacionais de avaliação em 19 países, e crescente participação da região nas avaliações internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes/PISA, o Laboratório de Avaliação da Qualidade da Educação/LECE/UNESCO e a Avaliação Internacional de Matemática e Ciências/TIMMS, como também ocorre em países da União Européia, América do Norte, Ásia e África.

Segundo Guilherme Ferrer (2003), esta convergência em torno das avaliações “estandarizadas” é derivada de visões, perspectivas e interesses distintos quanto ao papel dos sistemas educativos: melhorar as economias nacionais estabelecendo vínculos mais fortes entre escolarização, emprego, produtividade e mercado; melhorar os resultados de aprendizados relacionados às competências e habilidades exigidas pelo mercado de trabalho;

obter um controle mais amplo dos sistemas educativos nacionais, sobre os conteúdos curriculares e sobre a avaliação; reduzir os custos dos governos na educação; e ampliar a contribuição da comunidade para a educação por meio de sua participação na tomada de decisões escolares. Estas tendências vêm sendo incorporadas a novas formas de administração e gestão que defendem a necessidade de melhorar a eficiência dos sistemas educativos e de fomentar a responsabilidade social e profissional pelos resultados da educação.

Independente dos motivos que levam à criação de sistemas de avaliação parece haver concordância quanto ao seu importante papel como instrumento de melhoria da qualidade. Como os resultados da educação não são diretamente observáveis nem imediatos, dada a heterogeneidade do corpo docente e da situação sócio-econômica familiar dos alunos, só é possível obter uma visão geral do desempenho dos sistemas educacionais mediante uma avaliação externa em larga escala.

Até recentemente, media-se a qualidade de um sistema educativo com base nos indicadores de acesso e permanência na escola, tais como matrícula, cobertura, repetência, evasão, anos de estudo, etc. O acesso à educação formal era limitado e a população com menos recursos estava praticamente excluída do sistema, quando muito permaneciam alguns anos na escola. Considerava-se o acesso e a permanência no sistema como sinônimo de aquisição de conhecimento e das competências básicas.

A progressiva universalização do acesso e ampliação do número de anos de estudo modificou esta situação. Os novos alunos, em geral oriundos de famílias mais vulneráveis, chegam ao sistema educativo em desvantagem em termos de acesso a bens culturais e manejo da linguagem oral e escrita. Neste contexto, a equivalência entre anos de estudo e acesso ao conhecimento e domínio das competências básicas nem sempre se concretiza. É verdade que a maior permanência nos sistemas educativos traz alguns benefícios, mas não necessariamente significa que os cidadãos estão aprendendo e incorporando os conhecimentos e competências necessárias para o seu desenvolvimento pessoal e profissional.

Além disso, a democratização da educação acarretou também uma forte massificação do acesso à profissão docente, a qual, muitas vezes, não foi acompanhada de mecanismos para garantir sua adequação à nova fase oferecida pelas instituições formadoras. Em geral, a agenda de reformas educativas não priorizou como deveria a reformulação dos

programas de formação inicial e em serviço dos professores, nem tampouco desenvolveu mecanismos de certificação docente e/ou de controle da qualidade dos cursos oferecidos.

Neste quadro, o desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação transformou-se em peça-chave dos processos de reformas educacionais, que tiveram lugar em diversos países, principalmente, a partir de meados da década de 80. Com a finalidade de subsidiar ações de melhoria da qualidade, as avaliações passaram a dar maior visibilidade e transparência a aspectos centrais do processo de aprendizagem:

O que os alunos estão aprendendo?

- i. Os resultados das avaliações correspondem ao que se espera deles ao final dos diferentes ciclos ou níveis de aprendizagem?
- ii. Quais fatores podem explicar os resultados positivos ou negativos dos sistemas educacionais?
- iii. Qual é o grau de equidade observado nos resultados da aprendizagem? Como as desigualdades sociais, econômicas e culturais de uma dada sociedade incidem sobre as oportunidades de aprendizagem?
- iv. Que características escolares diminuem o impacto do nível socioeconômico nos resultados da aprendizagem?

Em suma, um sistema nacional de avaliação em larga escala pode prover informações estratégicas para aprofundar o debate sobre as políticas educacionais de um país e mostrar o que os alunos estão aprendendo, ou o que deveriam ter aprendido, em relação aos conteúdos e habilidades básicas estabelecidos no currículo. Como os currículos geralmente são muito extensos, a elaboração de provas nacionais indica quais as aprendizagens a serem consideradas fundamentais e asseguradas a todos os alunos. O mesmo se aplica às avaliações internacionais que permitem comparações entre os países ou regiões.

Mas, se é verdade que o Brasil avançou na montagem e consolidação dos sistemas de avaliação, é também verdade que só agora as redes de ensino começam a aprender a usar, de modo eficiente, os resultados das avaliações para melhorar a escola, a sala de aula, a formação de professores. Este é um dos grandes desafios das políticas educacionais, sem o quê o objetivo principal da política de avaliação perde sentido para os principais protagonistas da educação: alunos e professores.

Este artigo examina o processo de consolidação institucional dos sistemas de avaliação da educação básica brasileira, com destaque para os sistemas nacionais e a experiência de São Paulo. Além de apresentar o desenho, conceitos e objetivos dos principais sistemas de avaliação, procura-se discutir algumas fragilidades sistêmicas que dificultam o uso dos resultados das avaliações nas escolas e sistemas de ensino.

1. Os Sistemas de Avaliações Educacionais no Brasil

No Brasil, o desenvolvimento de um sistema de avaliação da educação básica é bastante recente. Até o início dos anos 90, com a exceção do sistema de avaliação da pós-graduação sob a responsabilidade da Capes, as políticas educacionais eram formuladas e implantadas sem qualquer avaliação sistemática. Não era possível saber se as políticas implementadas produziam os resultados desejados ou não. Simplesmente, até meados dos anos 90, não tínhamos medidas de avaliação da aprendizagem que produzissem evidências sólidas sobre a qualidade dos sistemas de ensino no país. Costuma-se falar da velha escola pública do passado como exemplo de qualidade. No entanto, a escola era outra, uma escola excludente e de qualidade para os poucos eleitos que a ela tinham acesso. O problema hoje é mais complexo: construir e valorizar a boa escola pública, agora democrática e para todos.

Em pouco mais de uma década foi construído no País, um complexo e abrangente sistema de avaliação educacional, que cobre todos os níveis da educação. Esse sistema produz informações que orientam as políticas educacionais em todos os níveis de ensino. Com esse objetivo geral comum, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e mais recentemente a Prova Brasil, apresentam distintas características e possibilidades de usos e seus resultados para que as informações avaliativas sirvam também para o próprio processo de formulação, implementação e ajuste de políticas educacionais. O principal desafio é definir estratégias de uso dos resultados para melhorar a sala de aula e a formação dos professores, de modo a atingir padrões de qualidade compatíveis com as novas exigências da sociedade do conhecimento.

1.1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB é uma avaliação de desempenho acadêmico e de fatores associados ao rendimento escolar, realizada a cada dois anos, em larga escala, aplicada em amostras de escolas e alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e de 3ª série do ensino médio, representativas de todas as Unidades da Federação, das redes de ensino, das regiões e do País.

O SAEB é um importante subsídio para o monitoramento das políticas gerais de desenvolvimento educacional. Com base nas informações coletadas por ele, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de Educação devem definir ações voltadas para a correção das distorções e debilidades identificadas, de modo a orientar ações de apoio técnico e financeiro para o crescimento das oportunidades educacionais, da eficiência e da qualidade do sistema educacional brasileiro, em seus diferentes níveis.

A partir de 1995, iniciou-se o processo de construção das Escalas Comuns de Proficiência, ou definição de métricas, que são interpretadas em termos do que os alunos conhecem, compreendem e são capazes de fazer, com base nos resultados do seu desempenho. A utilização das escalas comuns permite a comparação de resultados entre diferentes séries, por disciplina e de ano para ano. Para tanto, são utilizadas provas elaboradas com um grande número de itens, de modo a abranger as competências e habilidades requeridas ao final de cada ciclo de aprendizagem. Os itens são distribuídos em diferentes cadernos de provas (mais de 100 itens por série e disciplina), o que permite uma ampla cobertura dos conteúdos, competências e das habilidades (com seus diferentes graus de complexidade), em todas as séries avaliadas.

Os itens das provas são elaborados com base na Matriz de Referência Curricular do SAEB, que, a partir de uma ampla consulta nacional sobre os currículos estaduais, livros didáticos usados pelos professores e sobre os conteúdos praticados nas escolas brasileiras do ensino fundamental e médio, estabelece as competências e habilidades que os alunos deveriam saber ao final das séries e ciclos avaliados. Essas matrizes incorporam as diretrizes dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs, a reflexão de professores, pesquisadores e especialistas sobre cada área objeto da avaliação.

Para coletar dados e produzir informações sobre o desempenho do aluno e os fatores a ele associados, bem como a respeito das condições em que ocorre o processo ensino e

aprendizagem, o SAEB utiliza procedimentos metodológicos de pesquisa formais e científicos, que garantem sua confiabilidade. A cada levantamento, além das provas, são também utilizados questionários contextuais que permitem conhecer as características da escola, do diretor, do professor, da turma e dos alunos que participam da avaliação.

As informações coletadas pelo SAEB são sigilosas. Quando ocorre a divulgação dos resultados da avaliação, alunos, professores, diretores e escolas que integram a amostra não são identificados. Desde 1995, o SAEB é aplicado regularmente, a cada dois anos, seguindo a mesma métrica ou escala de proficiência. Todos os estados brasileiros participam da avaliação amostral, que permite comparar resultados ao longo do tempo entre os estados, entre escolas públicas estaduais e municipais, entre as escolas públicas e particulares de cada Unidade da Federação.

O principal objetivo do SAEB é avaliar os sistemas de ensino e oferecer subsídios para o aprimoramento das políticas educacionais. E, para isso, são fundamentais as análises sobre os fatores associados à aprendizagem, de modo a identificar o que os alunos são capazes de fazer e quais os fatores que dificultam a aprendizagem. Entre os **fatores associados externos** à escola, destacam-se: grau de escolaridade dos pais, acesso a livros e bens culturais; situação socioeconômica familiar, carreira, salários e formação dos professores. Entre os **fatores internos** à escola e aos sistemas de ensino, destacam-se: gestão da escola e clima propício à aprendizagem; efeitos da repetência; formação continuada e em serviço dos professores; tempo de permanência na escola; uso do tempo em sala de aula; acesso à educação infantil; materiais didáticos de qualidade; hábitos de estudo, lição de casa, participação dos pais, entre outros.

Entre os fatores internos aos sistemas de ensino, um dos principais resultados do SAEB, nestes 15 anos, foi demonstrar os efeitos perversos da repetência e da distorção idade-série no processo de aprendizagem. Alunos repetentes, com dois anos ou mais de atraso escolar, em geral apresentam desempenho médio bem abaixo dos alunos que cursam a série adequada à sua idade. Com base nas evidências apontadas, muitos estados e municípios desencadearam programas de aceleração da aprendizagem, combate à repetência, implantação de ciclos de aprendizagem, uma série de iniciativas que começam a apresentar resultados concretos especialmente nas séries iniciais.

Pesquisas sobre o SAEB mostraram também que o tempo de permanência dos alunos na escola é fator relevante para melhorar o desempenho dos alunos. Naercio Meneses (2005) mostra que uma hora a mais de aula por dia pode ampliar, em média, cerca de 20 pontos no desempenho dos estudantes o que representa um ano a mais de estudo. Evidências como essas ajudam a tomada de decisões pelos gestores sem “achismos” e permitem que as escolhas de políticas orientem-se progressivamente para ações mais efetivas, embora nem sempre tenham a visibilidade política almejada pelos governantes.

Um bom exemplo é o uso de computadores nas escolas. Pesquisas nacionais e internacionais indicam que a simples existência de computadores nas escolas não se traduz em melhoria de desempenho, embora o acesso a computadores e à Internet sejam muito valorizados pela sociedade e tenham alto impacto político. Obviamente, dotar as escolas de computadores, melhorar o acesso à Internet e capacitar professores e alunos para o uso da informática são ações importantes para promover a inclusão digital e democratizar informações indispensáveis para entender o mundo que nos cerca. Resta saber como o uso dos computadores poderá de fato fazer diferença na aprendizagem.

O SAEB está plenamente institucionalizado e regulamentado pelos marcos legais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação/ LDB promulgada em 1996 e pelo plano Nacional de Educação, sancionado em 2001. O mais importante é a sua legitimação junto aos sistemas de ensino e opinião pública. Aplicado regularmente, a cada dois anos, desde 1995, o SAEB constitui-se hoje na maior fonte de dados para subsidiar pesquisas que analisam os fatores associados à aprendizagem.

A partir de 2005, a metodologia do SAEB passou a ser utilizada para a realização da Prova Brasil, de caráter censitário, cujos resultados permitem verificar a situação da aprendizagem em todas as escolas públicas urbanas do país.

1.2. Prova Brasil

A Prova Brasil, criada em 2005, tem por objetivo oferecer a todas as escolas públicas brasileiras uma avaliação mais detalhada de seu desempenho, em complemento à avaliação já feita pelo SAEB. De caráter censitário, a Prova Brasil avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, com foco em Língua

Portuguesa e Matemática. Seus resultados são divulgados amplamente a todos os estados e municípios do país, com boletins divulgados a cada uma das escolas participantes. Em sua primeira edição, foram avaliados 3,3 milhões de alunos de 42 mil escolas públicas urbanas. Em 2007, foram 4,5 milhões de alunos avaliados em 45 mil escolas públicas de todo o País.

Uma vez que a metodologia da Prova Brasil e do SAEB é a mesma, elas passaram a ser operacionalizadas em conjunto, desde 2007. Como são avaliações complementares, uma não implicará na extinção da outra. O aspecto mais relevante da Prova Brasil é oferecer a todas as escolas participantes um diagnóstico consistente sobre o desempenho de seus alunos, usando a mesma métrica de avaliação do SAEB. Os resultados são comparáveis e permitem que a escola identifique suas potencialidades e fragilidades em relação ao desempenho de seu município, seu estado, ou em relação ao País. Embora a Prova Brasil seja um importante instrumento de apoio à escola para aprimorar seu projeto pedagógico e rever práticas didáticas ineficazes, são ainda tímidas as iniciativas de uso em seus resultados para melhorar a sala de aula e a formação em serviço dos professores. A grande maioria das escolas não sabe como melhorar seus resultados, os sistemas de ensino enfrentam dificuldades técnicas para apoiar pedagogicamente suas escolas e os pais ainda não entenderam o significado da prova. Neste sentido, seria recomendável desenvolver pesquisas sobre o uso dos resultados da prova Brasil pelas escolas. Uma avaliação censitária deve ter por objetivo prioritário subsidiar as equipes das escolas e órgãos gestores da rede pública em relação à formação em serviço dos professores, aperfeiçoamento do projeto pedagógico, orientações de monitoramento para a supervisão dos sistemas, indicações de revisão curricular. No entanto, não sabemos ainda em que medida as escolas estão se apropriando dos resultados e, com base nos problemas identificados, começam a rever suas estratégias pedagógicas para melhorar a sala de aula.

A grande maioria dos municípios, em geral de pequeno porte, não dispõe de capacidade institucional e competência técnica para dar vida e finalidade à Prova Brasil. Este é o grande desafio para melhorar a qualidade. Seria importante que o MEC, como órgão responsável pela coordenação da política educacional no País, estabelecesse padrões ou expectativas de aprendizagem nacionais pactuados com os estados e municípios. De outra parte, cabe aos estados reforçar o regime de colaboração com seus municípios e

firmar um sério compromisso, entre os níveis de governo, com foco na definição de uma base curricular comum de âmbito estadual, que contemple os padrões básicos nacionais. Além disso, a análise pedagógica dos resultados das avaliações deveria referenciar os programas de formação docente e a produção de materiais didáticos de apoio, a fim de que ajudem a superar os problemas de aprendizagem, identificados no SAEB/ Prova Brasil.

Aplicada em 2005 e 2007, a Prova Brasil terá sua terceira edição em novembro de 2009. Em 2007, o MEC lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação/PDE e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/IDEB, que estabelecem metas de longo prazo a serem atingidas até 2021, quando se espera que o Brasil possa alcançar padrões de qualidade comparáveis aos países desenvolvidos. Com o lançamento do PDE e do IDEB, o MEC deu um passo importante para a consolidação das avaliações nacionais, pois ambos valorizam o uso dos resultados das avaliações no monitoramento das políticas educacionais, prevendo inclusive maior repasse de recursos federais para estados e municípios que mais se esforcem pela melhoria da qualidade.

1.3. O IDEB

Em abril de 2007, o INEP lançou o Índice de Desenvolvimento de Qualidade da Educação Básica/IDEB, indicador sintético que permite definir metas e acompanhar a qualidade do ensino básico no País, fornecendo informações sobre o desempenho de cada uma das escolas brasileiras de educação básica. O IDEB reúne num só indicador dois conceitos importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e desempenho dos alunos nas avaliações. Seu cálculo baseia-se nos índices de aprovação apurados no Censo Escolar, e nas médias de desempenho obtidas nas avaliações nacionais: o SAEB, para as unidades da federação e para o País; e, a Prova Brasil para os municípios. O novo indicador considera dois fatores que interferem na qualidade da educação: a taxas de aprovação, aferidas pelo Censo Escolar, e a médias de desempenho medidas pelo SAEB e pela Prova Brasil. A combinação entre fluxo e aprendizagem resulta em uma média que varia de 0 (zero) a 10. As metas são diferenciadas para cada Unidade da Federação, por município e por escola, para as duas fases do Ensino Fundamental (4ª a 8ª séries) e para o Ensino Médio, apresentadas bianualmente de 2005 a 2021. O IDEB será o indicador objetivo para a

verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sob a liderança do MEC, que trata da Educação Básica.

A relevância do IDEB pode ser atribuída a dois fatores. De um lado, o desenho do indicador evita que os sistemas de ensino direcionem suas ações para um dos seus componentes. Ou seja, uma escola que reprova sistematicamente, fazendo que muitos alunos abandonem os estudos antes de completar a educação fundamental, não é desejável mesmo que os poucos alunos sobreviventes tenham bom desempenho nas provas nacionais. Também não é desejável uma escola que aprova em massa, sem dar atenção à qualidade da aprendizagem de seus alunos, pois não adianta alcançar taxas elevadas de conclusão do ensino fundamental e médio, se os alunos aprendem pouco na escola. Este é o sentido do IDEB: evitar o aumento da aprovação sem que os alunos aprendam e evitar que as escolas reprovem em massa, excluindo alunos com desempenho insuficiente e selecionando os melhores alunos para aumentar as notas na prova.

Com base nesta metodologia, os resultados do IDEB para as 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental foram divulgados para os anos de 2005 e 2007. É possível acompanhar quais Estados e Municípios estão avançando mais, em relação ao seu ponto de partida. E, mais importante, ao decompor os resultados de cada estado, é possível identificar qual dos dois critérios utilizados no IDEB tiveram melhor evolução. Ou seja, o que melhorou mais? As taxas de aprovação? Ou as notas dos alunos em Português? Ou em Matemática?

Estudo recente do INEP, publicado no Boletim Na Medida (ano 1, no. 1), analisa a decomposição do crescimento do IDEB, buscando identificar os componentes que tiveram maior peso na evolução do indicador em cada unidade federada. Algumas conclusões merecem destaque:

- a) Nas séries iniciais do Ensino Fundamental, em quase todos os estados, mais de 50% do crescimento do IDEB é explicado pelo desempenho dos alunos, especialmente pelo **aumento das notas de Matemática**. As exceções são Rio de Janeiro e Goiás, onde mais de 50% do crescimento do IDEB deve-se ao crescimento das taxas de aprovação. **O caso mais relevante é o estado de São Paulo, onde mais de 90 % do crescimento do IDEB deve-se ao aumento do desempenho escolar**, em especial em Matemática. É provável que a política de progressão continuada, adotada desde 1997, possa

explicar este resultado, uma vez que as taxas de aprovação em determinadas etapas do ensino são elevadas e bem acima da média nacional. O mais importante é que mesmo com os melhores indicadores de fluxo escolar do país, o resultado de SP no IDEB vem melhorando devido basicamente ao crescimento do desempenho escolar.

- b)** Nas séries finais do ensino fundamental, verifica-se maior diferenciação entre os estados. Dos 21 estados analisados, observa-se que em dez estados brasileiros (DF, MT, MS, BA, RJ, MG, AC, AL, MA e CE), a participação da **aprovação** no crescimento do IDEB superou os 50%. Em cinco estados (SP, RR, TO, PE e GO), mais de 50% do crescimento do IDEB deveu-se ao aumento das notas de Matemática. Em destaque, novamente **SP, onde 98,4% do crescimento do IDEB, deve-se ao crescimento do desempenho escolar.**

O caso de São Paulo é exemplar para aprofundar o debate sobre progressão continuada. Estudos como o de Sergei Soares (IPEA, 2007), mostram evidências de vários países que adotam a progressão continuada ou sistema de ciclos, com resultados de excelência nas avaliações internacionais. Será que o debate nacional sobre qualidade da educação não precisa sofisticar-se um pouco mais, ao invés de cultivar mitos tão superados por evidências empíricas, porém ainda incrustados numa certa cultura de “louvor” à velha escola elitista do passado, excludente e impregnada da “cultura da repetência” ainda muito forte no Brasil, e que acaba alimentando alguns interesses corporativos pouco preocupados com o sucesso do aluno e a efetiva democratização da boa escola pública?

Em suma, o IDEB já é um indicador bem conhecido e aceito pelos estados e municípios, bem disseminado junto às escolas, dirigentes e professores das redes públicas. Trata-se de um indicador relativamente simples de ser compreendido pela sociedade e permite um monitoramento permanente dos sistemas educacionais.

2. Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)

Implantado em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, é um exame de caráter voluntário, que avalia o desempenho individual do aluno ao término do Ensino Médio, visando aferir o desenvolvimento das competências e habilidades necessárias ao exercício pleno da cidadania. A prova, interdisciplinar e contextualizada, possui uma Redação e uma parte objetiva.

Entre 1998 e 2008, o ENEM foi aplicado anualmente seguindo a mesma metodologia com crescente adesão em todo o país. A parte objetiva da prova é constituída por 63 questões de múltipla escolha, avaliada numa escala de 0 a 100 pontos, gerando uma nota global que corresponde à soma dos pontos atribuídos às questões acertadas. Além disso, é atribuída uma pontuação, também na mesma escala de valores, a cada uma das cinco competências avaliadas.

Na Redação também há uma nota global de 0 a 100 e uma média para cada uma das cinco competências aferidas. A nota resulta da média aritmética das notas alcançadas em cada uma das competências avaliadas, numa escala de 0 a 100 pontos. Cada participante do Enem recebe o Boletim Individual de Resultados. Constam, nesse boletim, duas notas: uma para a parte objetiva da prova e outra para a Redação e, ainda, uma interpretação dos resultados obtidos para cada uma das cinco competências avaliadas nas duas partes da prova. Os resultados individuais são sigilosos.

As escolas, que tiveram mais de 90% de seus alunos matriculados na terceira série do Ensino Médio presentes ao Exame, podem solicitar um boletim com a média do conjunto de seus estudantes. Este boletim informa também a nota média do País, possibilitando uma comparação dos resultados. Também estão entre os objetivos do Enem:

- I. conferir ao cidadão parâmetro para auto-avaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho
- II. criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do ensino médio;
- III. fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;
- IV. constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio.

A prova do Enem tem como base a seguinte Matriz de Competências que os indivíduos devem ter ao final da Educação Básica:

- I. demonstrar domínio básico da norma culta da Língua Portuguesa e do uso das diferentes linguagens: Matemática, artística, científica, entre outras;
- II. construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas;

- III. selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para enfrentar situações-problema segundo uma visão crítica, com vistas à tomada de decisões;
- IV. organizar informações e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para a construção de argumentações consistentes;
- V. recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para a elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, considerando a diversidade sociocultural como inerente à condição humana no tempo e no espaço.

O Enem é realizado anualmente com aplicação descentralizada das provas. Em 1998, seu primeiro ano de aplicação, o exame contou com um número modesto de 157 mil inscritos e de 115 mil participantes. Em sua 11ª edição, em 2008, o ENEM já alcançava mais de 4 milhões de inscritos e de 2,9 milhões de participantes.

A grande expansão do número de candidatos ao ENEM, teve início no ano 2.000, quando várias universidades, entre elas a USP e a UNICAMP, passaram a considerar a nota da prova como critério de acesso ao ensino superior. A popularização definitiva do Enem veio em 2004, quando o Ministério da Educação instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e vinculou a concessão de bolsas em Instituições de Ensino Superior privadas à nota obtida no Exame. Além de representar uma possibilidade concreta de bolsa (integral ou parcial) do PROUNI, o ENEM passou a significar também a possibilidade de uma vaga em várias instituições de ensino superior do País, entre elas as universidades públicas. Cerca de 500 Instituições de Ensino Superior utilizam seus resultados do exame em seus processos seletivos, seja de forma complementar ou substitutiva.

Em maio de 2009, o MEC anunciou mudanças no ENEM. A prova continuará sendo de caráter voluntário, mas o desenho da prova foi alterado. A prova terá como base a matriz curricular do Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos/ENCCEJA, que abrange os conteúdos, competências e habilidades requeridas ao final da Educação Básica. A partir de 2010, o Governo Federal pretende transformar o ENEM na forma de seleção de estudantes de todas as Universidades Federais. As propostas do MEC envolvem mudanças estruturais na organização da prova, como a utilização da Teoria da Resposta ao Item/TRI, que permitirá a construção de uma escala nacional de desempenho e comparações temporais dos resultados.

As mudanças no desenho do Enem provocaram intensos debates. Muitas universidades federais, que ainda não utilizavam os resultados do ENEM nos processos seletivos de acesso ao ensino superior, aderiram ao novo modelo. A dificuldade está em saber como uma única prova poderá ter tantas finalidades. Espera-se que o novo Enem sirva como critério de acesso universal ao Ensino Superior, resguardada a autonomia das instituições em definir as formas de sua utilização; espera-se que o Enem sirva como indicador de avaliação de todas as escolas de Ensino Médio; espera-se que o Enem substitua o Exame Nacional de certificação de jovens e Adultos/ ENCCEJA. Enfim, a dificuldade está em utilizar os resultados de uma mesma prova como critério de seleção de alunos e, ao mesmo tempo, de avaliação de escolas e sistemas de ensino.

Paralelamente às mudanças do ENEM, está em curso um debate sobre o Ensino Médio Inovador, que propõe mudanças curriculares, sob a liderança do MEC e do Conselho Nacional de Educação. Chama atenção a desarticulação entre o novo Enem e a proposta do Ensino Médio Inovador. Ainda é cedo para saber se ambos os projetos serão ou não integrados numa política única para o ensino médio e quais os possíveis impactos da nova proposta.

Sistemas Estaduais de Avaliação: O caso de São Paulo

O desenvolvimento de sistemas regionais ou locais de avaliação, em articulação com o sistema nacional, apresenta algumas vantagens. Primeiro, eles permitem uma investigação mais aprofundada sobre as especificidades regionais ou locais, o que não é possível no SAEB e na Prova Brasil. Em segundo lugar, eles possibilitam coletar informações de interesse do gestor da rede, o que tampouco é possível em uma avaliação nacional. Só sistemas descentralizados conseguem analisar cada uma das escolas e identificar o que elas precisam para melhorar o desempenho dos alunos, considerando as características de cada uma.

Atualmente, cerca de onze estados brasileiros e duas capitais já possuem sistemas próprios para avaliar as suas redes de ensino, produzindo resultados por escola. A título de exemplo, apresentarei um breve panorama do caso de São Paulo, o maior estado do país e responsável pela maior rede pública de ensino da América Latina.

Em 2008, havia no Estado de São Paulo aproximadamente 7 milhões e 775 mil alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio, 86% dos quais em cerca de 11.727 escolas

públicas estaduais e municipais. O sistema estadual de ensino possui 5.500 escolas e cerca de 5 milhões de alunos; os sistemas municipais dos 645 municípios paulistas possuem cerca de 2 milhões e 340 mil alunos de Ensino Fundamental, além de 1 milhão e 260 mil alunos na Educação Infantil. O sistema privado possui 1 milhão e 120 mil alunos de Ensino Fundamental e Médio. Para monitorar a qualidade do ensino ofertado por suas escolas, o estado de São Paulo criou, em 1996, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). Desde sua criação, o SARESP foi aberto à participação dos municípios com rede própria e escolas privadas que a ele quisessem aderir.

Tal como o SAEB, o SARESP avalia periodicamente os conhecimentos de seus alunos em Português, Matemática, Ciências, História e Geografia e, através de questionários, recolhe outras informações associadas ao desempenho. Criado em 1996, com o apoio do Banco Mundial, desde o início, esse sistema configurou-se como uma avaliação anual, censitária e diagnóstica, compulsória para as escolas da rede administrada pela SEE/SP, porém aberta à participação, por adesão, das redes municipais de ensino e das escolas particulares. Suas matrizes de referência sempre se pautaram nos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Os objetivos do SARESP muito se assemelham aos objetivos das demais avaliações mencionadas anteriormente, quais sejam: a produção de diagnósticos precisos da qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas paulistas e o acompanhamento sistemático dos resultados na educação, constituindo um importante instrumento de monitoramento das políticas públicas de educação no Estado de São Paulo.

A SEE/SP, ao criar o SARESP, tinha, primeiramente, a intenção de 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. Em segundo lugar, a Secretaria direcionou o diagnóstico realizado pelo SARESP para que identificasse os pontos “críticos” do sistema de ensino, através dos quais os seus órgãos centrais e Diretorias de Ensino, apoiariam as escolas, suas equipes escolares, com recursos financeiros, material escolar e orientações didático-pedagógicas, entre outras ações e projetos.

No entanto, a metodologia de construção de provas e de análise de resultados, adotadas entre 1996 e 2005, não possibilitava comparar o desempenho dos alunos das

escolas paulistas a cada ano com as avaliações anteriores. A metodologia de construção e de aplicação das provas não permitia identificar as deficiências acumuladas ou os avanços progressivos das escolas, devido à inexistência de uma mesma métrica que orientasse a construção de escalas de proficiência comparáveis ao longo do tempo. Tampouco era possível comparar os resultados do SARESP com as avaliações nacionais, uma vez que o desempenho estadual não estava na mesma métrica do SAEB, que, desde 1995, vinha avaliando o desempenho dos alunos brasileiros seguindo a mesma escala de proficiência estabelecida pelo INEP.

A Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, em julho de 2007, estabeleceu como uma das prioridades do Plano de Metas, lançado em agosto do mesmo ano, a completa revisão da metodologia do SARESP. Essa era uma das questões centrais para viabilizar o acompanhamento da implantação da base curricular unificada para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, o regime de metas de qualidade por escola, o Índice de Desenvolvimento da Educação Paulista/IDESP e o programa de bonificação por resultados, com base no mérito. O novo SARESP e o IDESP transformaram-se na base de sustentação da política de incentivos às equipes das escolas com o objetivo de reconhecer o esforço de cada unidade para melhorar seu desempenho, independente da fantástica diversidade das 5.500 escolas da rede estadual paulista.

Para concretizar a Nova Agenda da Educação Paulista proposta no Plano de Metas, era necessário que o SARESP passasse a adotar a mesma métrica do SAEB/Prova Brasil, de modo a produzir resultados comparáveis com as avaliações nacionais, além de permitir comparar a evolução das escolas da rede estadual a cada ano, sem o que seria impossível implantar o regime de metas por escola. Assim seria possível fortalecer um diálogo mais construtivo com as escolas, identificar suas potencialidades e fragilidades e, ao mesmo tempo, dar a elas o suporte pedagógico necessário para que superassem suas deficiências.

Com a implantação de uma base curricular comum no ensino fundamental e médio, professores e alunos passaram a conhecer os conteúdos, competências e habilidades que seriam objeto da avaliação anual de todas as escolas estaduais, além de orientar os programas de formação e capacitação em serviço. O novo modelo passou a dar ampla publicidade aos resultados das avaliações, assegurando total transparência. Enfim, a partir

de 2007, iniciou-se a implantação de um conjunto de ações sistêmicas com um só objetivo: garantir o direito de todo aluno aprender e melhorar a qualidade das escolas estaduais.

Em novembro de 2007, ocorreu a aplicação do novo SARESP, completamente reformulado e compatível com as avaliações nacionais. A partir daí, foi possível a cada escola acompanhar a evolução de seu desempenho, a cada ano; comparar seu desempenho com as escolas de seu bairro, município ou diretoria regional; comparar o desempenho dos seus alunos com o desempenho dos estudantes avaliados pelo SAEB e pela Prova Brasil. Este, talvez, seja um dos maiores avanços do Plano de Metas da Educação Paulista, na medida em que pavimentou a implantação da base curricular comum, a completa reformulação do programa de recuperação e reforço escolar, a implantação do regime de metas por escola, a construção do IDESP e o novo desenho do bônus por desempenho.

Com a implantação da Proposta Curricular Unificada no estado, concretizada nos programas “Ler e Escrever” para as séries iniciais e “São Paulo faz Escola” para as séries finais do Ensino Fundamental e Médio, definiu-se uma Matriz de Avaliação, que traduz as expectativas de aprendizagem definidas no currículo. As provas foram pré-testadas; foram introduzidos itens do SAEB nas provas possibilitando a equalização dos resultados obtidos na mesma métrica de proficiência adotada nas avaliações nacionais. E, mais importante, as escolas passaram a conhecer o que se espera delas na avaliação de desempenho; os professores foram capacitados e receberam materiais de orientação curricular que abrangem os conteúdos, competências e habilidades que serão avaliados anualmente.

Outro passo metodológico relevante para estabelecer o diálogo entre os resultados obtidos na avaliação e as expectativas de aprendizagem definidas no currículo implementado foi a definição dos níveis de proficiência, que representam o agrupamento de pontos da escala de proficiência adotados na Prova Brasil e no SAEB adequados à Proposta Curricular. Definiram-se quatro níveis de proficiência:

Abaixo do básico – os alunos neste nível demonstram domínio insuficiente dos conteúdos, competências e habilidades desejáveis para a série escolar em que se encontram.

Básico – os alunos neste nível demonstram desenvolvimento parcial dos conteúdos, competências e habilidades requeridas para a série em que se encontram.

Adequado – os alunos neste nível demonstram domínio dos conteúdos, competências e habilidades desejáveis para a série escolar em que se encontram.

Avançado – os alunos neste nível demonstram conhecimentos e domínio dos conteúdos, competências e habilidades acima do requerido na série escolar em que se encontram.

A divulgação da média de pontos do SARESP na mesma métrica adotada pelo SAEB e a apresentação da distribuição percentual dos alunos avaliados nos níveis de proficiência se constituiu num passo fundamental para a definição de metas de qualidade da educação para as escolas da rede estadual paulista e para a implantação da base curricular unificada.

Assim, a partir de 2008, houve a aplicação do SARESP levando-se em consideração a existência de uma base curricular comum a todos os alunos que frequentam as escolas da rede pública de ensino administrada pela SEE/SP. Na verdade, até 2007, não havia parâmetros que assegurassem maior homogeneidade curricular entre as escolas, mas sim muitos currículos, implícitos ou não. Não se sabia se os conteúdos, competências e habilidades avaliadas tinham ou não alguma relação com o que as escolas desenvolviam e os alunos aprendiam, ou deveriam aprender, durante o ano letivo. Muitos professores e alunos não conheciam efetivamente quais as competências e habilidades seriam avaliadas.

Outro ponto fundamental foi a ampla divulgação dos resultados das avaliações às escolas, alunos e à sociedade como um todo. A divulgação dos resultados do SARESP tinham por objetivo fazer com que os resultados chegassem às mãos dos gestores do ensino e equipes escolares, Diretorias e Coordenadorias de Ensino do Estado de São Paulo, e aos pais e alunos. Para atingir esses objetivos foram criados diferentes canais visando à socialização dos resultados do diagnóstico realizado: os boletins individuais por escola, relatórios técnicos contendo a análise pedagógica dos itens das provas, o perfil dos alunos, as variáveis que mais influenciaram no desempenho escolar. A partir de 2008, os dados e/ou informações estão disponíveis aos diferentes públicos no site da SEE/SP, são discutidos e analisados por meio de teleconferências. Os resultados são objeto de análise das oficinas pedagógicas que capacitam os professores. As escolas dedicam um dia do semestre para refletir sobre os seus resultados no SARESP e, o mais fundamental, as escolas e os pais passaram a reconhecer o SARESP como um instrumento valioso para melhorar a qualidade.

Para fortalecer a prestação de contas à sociedade, a secretaria passou a divulgar amplamente informações sobre a situação de cada escola e assim subsidiar o necessário debate público sobre os desafios da educação. Pesquisa realizada no final de 2008, por agência de comunicação externa ao governo, mostrou que 62% dos pais acreditam que o SARESP é importante para melhorar a qualidade das escolas.

Com todos esses procedimentos espera-se, de um lado, que os responsáveis pela condução da educação, de posse de um vasto conjunto de informações confiáveis, possam estabelecer políticas públicas mais coerentes e eficazes para a melhoria do sistema de ensino, corrigindo rumos e reforçando positivamente aquilo que estava no caminho correto.

De outro lado, acredita-se também que os diretores, professores, enfim, toda a equipe escolar, aproveite os resultados da avaliação para aprimorar o planejamento escolar anual, assim como para incentivar outras ações e/ou projetos que possam superar problemas identificados em suas escolas.

O IDESP e a Bonificação por Resultados no Estado de São Paulo: Metas para a qualidade da educação

A partir da consolidação dos sistemas nacionais e estaduais de avaliação, foram criadas no campo da educação brasileira algumas condições que contribuiriam de maneira decisiva para que os resultados das avaliações em larga escala passassem a figurar efetivamente como instrumentos de Políticas Públicas no campo da Educação. A partir de 2007, o INEP deu o primeiro passo importante ao divulgar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, como já apontado.

Em meados de 2007, o Governo Estadual deu um passo adiante no processo de responsabilização pelos resultados das avaliações ao criar o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – IDESP. Com o objetivo de viabilizar o regime de metas de qualidade por escola e subsidiar a política de bônus por resultado, a criação do IDESP começa a ser discutida em setembro de 2007.

Semelhante ao IDEB federal, a proposta de criação do IDESP também considera os resultados de fluxo escolar e do SARESP para os níveis de ensino (4ª e 8ª séries e 3ª série do Ensino Médio). Aprovada a idéia de construir um indicador sintético por escola, passou-se a

discutir a metodologia do índice. Foram examinados modelos de outros países, como Índia, Israel, Chile, os casos de Nova York e Chicago. Analisamos algumas experiências brasileiras como Minas Gerais, Pernambuco, o município de Sobral, entre outras. Vários especialistas foram convidados para debater idéias que auxiliassem a encontrar um modelo que, ao mesmo tempo, promovesse mais qualidade e maior equidade do sistema. No final de 2007, o desenho do IDESP estava definido, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação e pelo governo, para que, a partir da divulgação dos resultados do SARESP 2007, fosse possível aplicar o novo indicador de qualidade com metas para cada uma das escolas estaduais.

Em março de 2008, foram divulgados os resultados do SARESP 2007. Os boletins individuais de cada escola foram divulgados aos pais, alunos, professores, jornalistas, especialistas. Todos os resultados permaneceram abertos aos interessados no site da Secretaria. Em maio de 2008, foram divulgados os resultados do IDESP 2007, com base nos resultados do SARESP e taxas de aprovação de 2007. Os boletins individuais das escolas, com os resultados do IDESP e as metas a serem atingidas por cada unidade escolar anualmente, foram então divulgados e discutidos com a rede escolar. Cada escola passou a saber qual meta deveria atingir a cada ano e os incentivos que premiariam o esforço e compromisso de toda a equipe para melhorar seu desempenho.

Tal qual o IDEB, o IDESP é um indicador sintético, que varia de zero a dez, resultante da razão entre a média de proficiência observada em português e matemática nas na Prova Brasil/SARESP e a taxa de aprovação no ciclo avaliado. Entretanto, do ponto de vista do desenho metodológico, o IDESP promove um importante avanço porque considera a distribuição dos alunos nos níveis de proficiência adotados no SARESP e não a média das proficiências observadas, como no IDEB. Oferece maior capacidade de planejamento escolar da rede porque apresenta de forma clara o número de alunos que estão nos níveis de proficiência abaixo do adequado. Mais do que isso, ao considerar a proporção de alunos distribuídos nos quatro níveis de proficiência, o IDESP reforça o maior objetivo da política estadual de educação: melhorar a equidade do sistema com foco na qualidade.

Sob esta perspectiva, a criação do IDESP também foi essencial para a implantação do Programa de Qualidade da Escola (PQE), na rede estadual paulista, que compara a evolução de cada escola com ela mesma, a partir dos resultados de 2007, e propõem metas anuais a

cada uma das unidades escolares para que se alcance em 2030 padrões de qualidade da educação similares aos observados nos países desenvolvidos. Além disso, o IDESP é instrumento chave para a implantação da política de remuneração variável por desempenho.

Em 2008, o Governo de São Paulo pôs em prática outra medida de grande impacto, talvez a mais inovadora de todas, para melhorar a qualidade do ensino público. Trata-se de um incentivo às escolas públicas estaduais na forma de remuneração por desempenho, para todos os professores e demais funcionários, comparando cada unidade escolar em relação a ela mesma e considerando sua evolução no tempo. O bônus, dependendo do desempenho da escola, pode chegar até o equivalente a 2,9 salários mensais a mais para cada profissional da escola. É uma política de reconhecimento do esforço das equipes das escolas e de seu compromisso com o direito de todo aluno aprender.

O êxito da política pode ser avaliado pelo sucesso do lançamento do Bônus por resultado, no final de março de 2009. Após a divulgação do IDESP 2008, e com base na comparação dos resultados obtidos por cada uma das escolas paulistas no IDESP 2007, o governo de São Paulo distribuiu R\$ 600 milhões de reais em bônus para 196 mil professores e funcionários administrativos das escolas que avançaram. Mais de 70% dos profissionais da educação receberam bônus, de valores que variaram de R\$ 1.000,00 a R\$ 10.000,00, dependendo dos resultados alcançados por suas escolas, jornada de trabalho e número de faltas. Apesar das enormes resistências das entidades sindicais, em geral defensoras da isonomia e contra qualquer forma de remuneração variável, o Bônus por desempenho já é uma realidade no Estado de São Paulo.

O grande destaque foi o bom resultado das escolas de ensino médio. Mais de 84% das unidades avançaram, sendo que 77% atingiram ou superaram as metas previstas. Em grande medida, o resultado das escolas de Ensino Médio deve-se à implantação da nova proposta curricular e do programa “Apoio à Continuidade dos Estudos”, que oferece seis horas semanais de revisão de conteúdos, com ênfase em Língua Portuguesa e Matemática, e materiais específicos para os alunos se prepararem para o futuro.

Com mais de cinco mil escolas, a rede estadual paulista é extremamente diversificada e heterogênea. Se as escolas são desiguais, as necessidades e os desafios também são distintos, o que por sua vez, significa que não possuem condições de caminharem no

mesmo ritmo. Sendo assim, as metas desejadas jamais serão alcançadas em tempo igual pelas escolas, mas sim em tempos distintos e utilizando estratégias diferenciadas. É preciso, portanto, conhecer melhor essas escolas, o modo pelo qual desenvolvem suas atividades, como enfrentam os problemas do dia-a-dia e, a partir disso, estabelecer uma “discriminação positiva” das mesmas, visando melhorar a qualidade dos seus serviços.

Dessa maneira, alcançar uma maior equidade na rede de ensino, cooperar para que essas escolas avancem e melhorem de qualidade, constitui tarefa que não se realiza à margem de uma “intervenção” dos poderes públicos, de um apoio diferenciado às suas equipes escolares, de avaliação e monitoramento constante, de apoio didático-pedagógico intensivo, além de orientações técnicas para que assimilem na prática a Filosofia do currículo recém-implantado.

Resumindo, em menos de dois anos o governo de São Paulo implantou uma reforma educacional abrangente e bastante inovadora. Mostrou que é possível fazer mudanças, apesar das resistências normais de qualquer regime democrático. O futuro das mudanças implantadas dependerá, em grande medida, da continuidade, persistência, flexibilidade e capacidade institucional da Secretaria de Educação em assegurar um monitoramento efetivo da gestão das ações, com prioridade ao pedagógico, sem o quê não será possível o necessário aprimoramento de todas as iniciativas recentes. O papel dos dirigentes, diretores, supervisores e coordenadores pedagógicos neste processo será tão crucial quanto a efetiva participação dos pais e alunos, colaborando e cobrando das escolas mais qualidade e compromisso com a aprendizagem de todas as crianças e jovens de São Paulo. É essa a principal finalidade da boa escola pública para todos, tão almejada por todos.

Bibliografia

FERRER, J. G. e ARREGUI, P. *Provas Internacionais de aprendizado aplicadas na América Latina e seu impacto na qualidade da educação: critérios para futuras aplicações*. Rio de Janeiro, Preal, 2003, nº 26.

INEP. *Na Medida*. Boletim de Estudos Educacionais do INEP, Brasília, ano 1, nº 1, 2009

SOARES, S. *A repetência no contexto internacional: o que dizem os dados das avaliações das quais do Brasil não participa?* Brasília, agosto de 2007 (texto para discussão 1300)

Meneses Filho, Naercio (2005). Fatores Determinantes do Desempenho Escolar. Texto não publicado.

Documentos da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo: SARESP; IDESP; Programa de Qualidade das Escolas; Ler e Escrever; São Paulo faz Escola, ver: WWW.educacao.sp.gov.br.

Documentos do MEC: SAEB, Prova Brasil, IDEB, ENEM, Ensino Médio Inovador, ver: WWW.mec.gov.br e WWW.inep.gov.br

Artigo publicado na **Revista ENSAIO: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, n.40, vol.11, jul./set. 2003.**