

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO  
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

ABNER NUNES EMERICH DE PAULA

**O INDICADOR DE DESENVOLVIMENTO DAS ESCOLAS ESTADUAIS E A  
CORREÇÃO PELO FATOR SOCIOECONÔMICO: A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO  
SANTO**

JUIZ DE FORA

2016

ABNER NUNES EMERICH DE PAULA

**O INDICADOR DE DESENVOLVIMENTO DAS ESCOLAS ESTADUAIS E A  
CORREÇÃO PELO FATOR SOCIOECONÔMICO: A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO  
SANTO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Câmara dos Santos

JUIZ DE FORA

2016

ABNER NUNES EMERICH DE PAULA

**O INDICADOR DE DESENVOLVIMENTO DAS ESCOLAS ESTADUAIS E A  
CORREÇÃO PELO FATOR SOCIOECONÔMICO: A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO  
SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

---

Prof. Dr. Marcelo Câmara dos Santos (Orientador)

---

Prof. Dr. Tufi Machado Soares (Membro Interno)

---

Prof. Dr. Renato Júdice de Andrade (Membro Externo)

Dedico este trabalho à minha esposa e companheira Marcília Rolim Souza de Paula, principal responsável pela decisão de ingressar no Programa de Pós-Graduação. Também professora e estudante, fiel defensora da educação pública, trocou os finais de semana de lazer pelo trabalho intelectual ao meu lado.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu pai e à minha mãe, responsáveis pela construção do meu caráter. Com suas histórias de luta ensinaram-me o valor dos sonhos e do trabalho incansável.

Aos meus irmãos Mateus, Séfora e Thiago, ao lado de quem pude amadurecer e construir minhas ideologias e princípios.

Ao meu primo-irmão Ítalo, presente nos momentos de descontração e de discussão esclarecida que, apesar da distância, figura entre os mais presentes na minha vida.

Ao meu amigo Tarcísio Nepomuceno Meirelles, com quem muito aprendi sobre os frutos do trabalho árduo. Generosamente, acolheu-me em sua casa como um filho, estimulando as madrugadas de estudo e prestigiando-me com conversas inteligentes e sensatas.

Aos amigos Hilma e Beto, que me receberam no primeiro passo da jornada e tornaram-se companheiros e incentivadores.

Ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcelo Câmara dos Santos, pelo apoio e orientação na construção deste trabalho, e aos demais membros da Banca de Qualificação e Defesa.

Às tutoras Luisa Gomes De Almeida Vilardi, Patrícia Rafaela Otoni Ribeiro e Thamyres Wan de Pol Fernandes, absolutamente presentes na construção desta dissertação, e sem as quais não seria possível escrevê-la.

À Equipe dos Agentes de Suporte Acadêmico, verdadeiros mediadores no processo de construção do conhecimento.

Aos meus colegas de curso, a quem reservo profunda admiração e carinho, verdadeiros professores para a vida, amigos e irmãos: Bethinha, Denio, Dulci e Eudeilane.

A todos os colegas da Turma de 2014, nas pessoas de meus colegas da Turma B: Alcinete, Amim (*in memoriam*), Aneloria, Anna Cecilia, Carla, Conceição, Cristiana, Dulcimar, Edinilson, Elionay, Eudeilane, Frank, Giovanna, Irene, Ivanildo, João Libânio, Juarez, Jucilene, Júlio, Marjory, Marlene, Mirley, Moacyr, Ronny, Rosana, Sidney, Sueanne, Wagner e também à Marcele, com quem muito aprendi.

Aos colegas de trabalho e apoiadores da jornada de estudos: Alessandra, Alex, Bruno, Camila, Edi, Francilaine, Karla, Poloiana, Sayonara e Sophia, além de todos aqueles que contribuíram ao seu tempo na EMEF Irmã Terezinha Godoy de Almeida.

À diretora Angela Salarini, apoiadora incondicional nesse período de certa ausência, demonstrou absoluta fé no desenvolvimento profissional a partir dos estudos.

Aos meus alunos, que me ensinam enquanto aprendem, me desafiam a acreditar na educação pública e me conduzem a um caminho de amor pela docência.

A todos aqueles que se fizeram presentes em minha vida, ajudando a construir um projeto pleno de expectativas e sonhos, fundamentados em um sólido alicerce de estudo e trabalho.

## RESUMO

A presente dissertação é desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP), do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O caso de gestão estudado irá discutir a experiência da correção por indicadores externos à escola, em especial pelo nível socioeconômico dos estudantes, na configuração do indicador de qualidade das escolas estaduais do Espírito Santo, utilizado pela SEDU em função de uma política de bonificação por desempenho. Para tanto, definimos como objetivos para este estudo: descrever os indicadores de desempenho das escolas; identificar uma possível correlação entre desempenho escolar e nível socioeconômico; e propor alterações que permitam maior equidade no desenho do indicador. Assumimos como hipótese que a correção pelos fatores externos à escola, apesar de influenciar positivamente os indicadores de qualidade das escolas de baixo nível socioeconômico, pode não ser o suficiente para permitir a comparabilidade entre as escolas de semelhante nível socioeconômico, já que, nas escolas da Grande Vitória, o efeito dos fatores externos parece ser maior que no interior do estado. Realizamos a discussão a partir de referenciais teóricos em dois eixos de análise: a correlação entre nível socioeconômico e desempenho do estudante (BROOKE, 2013, SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006; SOARES E ALVES, 2013) e as políticas de responsabilização com base em avaliações (BONAMINO E SOUZA, 2012; PASSONE, 2014; BROOKE, 2006; 2011; 2013; FERREIRA, 2014; E TAVARES E PONCZEK, 2013). Por meio de pesquisa bibliográfica dos resultados de desempenho, nível socioeconômico e indicador de qualidade das escolas estaduais, identificamos uma forte correlação entre o nível socioeconômico do estudante e o desempenho acadêmico apenas na Grande Vitória. No interior do estado, a correlação encontrada não parece ser forte. Além disso, nas escolas da Grande Vitória, há uma forte correlação inversa entre os fatores externos e aqueles indicadores de qualidade utilizados pela Secretaria de Estado da Educação, a despeito da relevância dessa correção na melhoria dos indicadores. A partir de entrevistas semiestruturadas com o Subsecretário de Administração e Finanças e um diretor do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Espírito Santo, identificamos possibilidades para explicar as correlações encontradas. Diante dos achados da pesquisa, sugerimos a alteração do indicador, com o acréscimo de uma variável para o cálculo e a definição de escolas prioritárias, nas periferias da Grande Vitória.

**Palavras-chave:** Avaliação Externa; Accountability; Bonificação.

## ABSTRACT

This dissertation is developed in the scope of the *Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação* (PPGP), of the *Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora* (CAEd/UFJF). The management case studied will discuss the experience of correction by indicators external to the school, especially by socioeconomic status of students, in the composition of the quality indicator of the state schools of Espírito Santo, used by SEDU (State Secretariat of Education) due to a policy of bonus by performance. Therefore, we set as objectives for this study: describe the performance indicators of schools; identify a possible correlation between academic performance and socioeconomic status; and propose alterations that would allow greater equity in the design of the indicator. We assume the hypothesis that the correction by factors external to the school, despite being a positive influence to the quality indicators of the low socioeconomic level schools, may not be enough to allow the comparability between schools of similar socioeconomic levels, since, in schools of Grande Vitória (Vitória's metropolitan area), the effect of the external factors seems to be greater than in the state's countryside. The discussion was held from theoretical references in two axes of analysis: the correlation between socioeconomic status and performance of the student (BROOKE, 2013, SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006; SOARES E ALVES, 2013) and the accountability policies based on evaluations (BONAMINO E SOUZA, 2012; PASSONE, 2014; BROOKE, 2006; 2011; 2013; FERREIRA, 2014; E TAVARES E PONCZEK, 2013). Through literature review of the results of performance, socioeconomic level and quality indicator of the state schools, was identified a strong correlation between the socioeconomic status of the student and academic performance only in Grande Vitória. In state's countryside, the correlation found doesn't seem to be strong. Moreover, in Grande Vitória's schools, there is a strong inverse correlation between external factors and those quality indicators used by SEDU, despite the relevance of this correction in the improvement of the indicators. From semi structured interviews with the Undersecretary of Management and Finances and a director from the Union of Workers in Education of Espírito Santo, were identified possibilities to explain the correlations found. Facing the research findings, the alteration of the indicator is suggested, with the addition of a variable for calculating and defining priority schools, on the suburbs of Grande Vitoria.

**Keywords:** External Evaluation; Accountability; Bonus.



## LISTA DE ABREVIATURAS

CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
FVA	Fator de Valorização da Assiduidade
ICD	Indicador de Contribuição ao Desempenho
IDE	Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEE	Indicador de Esforço da Escola
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRE	Indicador de Resultado da Escola
IMU	Índice de Merecimento da Unidade
ISE	Índice Socioeconômico
MEC	Ministério da Educação
PAEBES	Programa de Avaliação da Educação Básica do Estado do Espírito Santo
SEDU	Secretaria de Estado da Educação
SINDIUPES	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Espírito Santo
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Resultado compilado para divulgação dos resultados do PAEBES de uma escola.....	26
Figura 2: Dados de proficiência média, participação e distribuição por padrões de desempenho de uma escola estadual do Espírito Santo .....	28
Figura 3: Distribuição do desempenho de uma escola estadual do Espírito Santo por níveis e padrões de desempenho .....	29
Figura 4: NSE x IRE nas escolas estaduais do Espírito Santo .....	74
Figura 5: NSE x IRE das escolas do interior do estado.....	75
Figura 6: NSE x IRE das escolas da Grande Vitória .....	76
Figura 7: NSE x IDE das escolas do estado .....	77
Figura 8: Correlação entre o Indicador de Esforço da Escola e o IDE das escolas na Grande Vitória .....	79

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Levantamento espacial das áreas prioritárias .....	87
Quadro 2 – Apresentação da distribuição espacial para a SEDU .....	87
Quadro 3 – Definição das áreas prioritárias .....	87
Quadro 4 – Alteração da composição do IDE .....	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Escores para os padrões de desempenho no PAEBES.....	37
Tabela 2– Exemplo de atribuição de escores para os padrões de desempenho e percentual de alunos em cada padrão em uma série hipotética .....	38
Tabela 3 – IRE de uma escola hipotética .....	39
Tabela 4 – Fator de Multiplicação (FM).....	41
Tabela 5 – Bônus Desempenho: Classes, IDE e IMU.....	44
Tabela 6 – Escolas com bonificação máxima (IMU = 100%) .....	49
Tabela 7 – Posição de IRE e IDE das escolas estaduais de menor NSE .....	50
Tabela 8 – NSE: Escolas da Classe 22 do Bônus Desempenho .....	77

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1 POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO</b> .....	<b>19</b>
1.1 Políticas de responsabilização no Brasil e no Espírito Santo .....	19
1.2 A avaliação e a política de bonificação por desempenho no Espírito Santo. ....	25
1.2.1 Os indicadores da política de bonificação. ....	30
1.2.2 Indicador de resultado da escola .....	35
1.2.3 Indicador de esforço da escola .....	39
1.2.4 Cálculo do Fator de Multiplicação .....	41
1.2.5 Estabelecimento do valor do Bônus .....	43
1.3 Considerações sobre a correção dos indicadores com base no nível socioeconômico (NSE) .....	47
1.4 Classificação das escolas estaduais de acordo com o IMU .....	49
<b>2 CONSEQUÊNCIAS DO USO DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO</b> .....	<b>52</b>
2.1 Fundamentos teóricos sobre bonificação e sobre nível socioeconômico como fator de desempenho.....	53
2.2 Aspectos metodológicos da pesquisa .....	58
2.3 Discussão dos dados levantados na pesquisa .....	63
2.3.1 Considerações sobre os achados da pesquisa .....	81
<b>3 PROPOSTAS DE PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL PARA APERFEIÇOAMENTO DO IDE</b> .....	<b>83</b>
3.1 Definição de áreas prioritárias .....	85
3.2 Alteração do indicador de desempenho das escolas estaduais .....	88
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>94</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>98</b>

## INTRODUÇÃO

A educação é tratada pela Constituição Federal como direito social fundamental. Em seu Art. 206, a garantia do padrão de qualidade é apresentada como um de seus princípios. É nesse contexto que emerge consistentemente, durante a década de 1980, e consolida-se, a partir da década de 1990, uma atenção à qualidade da educação fornecida, além da garantia da universalidade de acesso.

A preocupação com a qualidade nem sempre esteve presente nas discussões sobre a oferta da educação pública no Brasil. Durante os anos 1970 e 1980, a educação básica era ministrada no país a partir de uma lógica de gestão da pobreza. Diante disso, a ampliação do acesso à educação pública era, antes de tudo, a prestação dos serviços mais básicos às camadas populares, fenômeno caracterizado como “desescolarização da escola” por Mônica Peregrino (2010).

Em certa medida, segundo Burgos (2013), o processo de massificação da educação no Brasil se deu pelo projeto de modernização do regime militar, nos anos 1970, e pelo caráter de proteção integral da criança, estabelecido pela Constituição Federal (1988) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Passamos a discutir a qualidade da educação, em parte fundamentada nos princípios liberais de prestação de contas por parte do Estado e na utilização de avaliações para verificação dos padrões de qualidade da educação (BURGOS, 2012). É nessa conjuntura que surge, a partir dos anos 1980, uma crescente preocupação com a educação pública, de modo que atenda aos princípios de padrões de qualidade exigidos no texto constitucional.

Diante dessa demanda, foram implementadas políticas públicas que objetivassem avanços qualitativos, além da ampliação do acesso até então verificada. Entre os mecanismos de gestão pública que poderiam ser utilizados para o aprimoramento da qualidade da educação básica, encontra-se a utilização de avaliações em larga escala. Tais mecanismos seriam aferidores da qualidade da educação ofertada no país, sobretudo pelo Estado. Algumas iniciativas de reformas educacionais basearam-se em resultados de avaliações em larga escala. Países como nos Estados Unidos, Chile, México e Inglaterra acumulam experiência em programas de reformas com base em resultados de avaliações.

No Brasil, a avaliação de desempenho em larga escala passa a fazer parte das discussões sobre políticas educacionais no final dos anos 1980, embora se

tenha evidências do interesse anterior na avaliação como parte do planejamento educacional (BONAMINO e SOUZA, 2012). Para a adoção da avaliação como ferramenta de gestão educacional, foi implementado em 1990 o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), importante marco na avaliação da educação básica do país. O sistema é composto por um conjunto de testes e questionários contextuais associados com o objetivo de diagnosticar a situação da educação brasileira (FERNANDES, 2009).

Paralelamente aos mecanismos de avaliação dos serviços educacionais prestados pelo poder público, vêm sendo implementadas políticas de responsabilização pelas secretarias de educação, principalmente dos estados, a fim de render contas da manutenção e avanço da qualidade dos serviços educacionais (FERREIRA, 2014). O termo *accountability*<sup>1</sup> passou a ser utilizado em um sentido de responsabilizar e também de prestar contas. São exemplos de políticas implementadas a fim de responsabilizar os atores do processo educativo: a divulgação de resultados de indicadores de qualidade educacional e o pagamento de bonificações aos profissionais que apresentarem desempenho satisfatório, demonstrado em avaliações de larga escala.

As reformas implementadas nesses países previam desde a divulgação dos resultados das avaliações até intervenção e fechamento de escolas. De certa forma, as experiências de políticas de responsabilização vêm se disseminando entre países da América Latina e da Europa (BROOKE, 2006).

As premissas que marcam o paradigma da responsabilização são relacionadas ao desenvolvimento político de uma sociedade e à necessidade de prestação de contas por parte do Estado. Foi amplamente divulgado nos anos 1980 e 1990, principalmente pelas ideias neoliberais dos governos da Inglaterra e dos Estados Unidos (BURGOS, 2012a) e passaram a fazer parte das discussões de ordem intelectual, econômica e política no tocante à administração pública. Diante de tal paradigma, atribui-se ao Estado a responsabilidade de transparência, eficácia e eficiência na prestação dos serviços públicos. A iniciativa de implementar sistemas de avaliação tem como objetivo produzir um diagnóstico a fim de identificar sucessos e possíveis fracassos na oferta de serviços públicos. A partir do diagnóstico

---

<sup>1</sup> O termo, de difícil tradução, refere-se a algo como rendição de contas ou responsabilização dos envolvidos nos serviços educacionais.

produzido, é possível sanar possíveis deficiências identificadas, responsabilizando os atores envolvidos na prestação do serviço público.

Embora atualmente eu seja professor na rede municipal de Anchieta-ES, tive a oportunidade de lecionar na rede estadual do Espírito Santo, como professor do Ensino Fundamental e Médio. Durante essa experiência, conheci a mais importante política de *accountability* implementada pela Secretaria de Estado da Educação (SEDU): o Bônus Desempenho. Trata-se de uma política de incentivos monetários concedidos a profissionais de instituições estaduais de ensino, com base em resultados do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES).

Desde 2000, a SEDU utiliza o PAEBES como política de avaliação dos sistemas educacionais existentes no Estado. Tendo como objetivo inicial avaliar apenas a rede estadual de educação, passou também a avaliar as redes municipais de ensino e escolas privadas conveniadas. Em 2009, a SEDU instituiu na rede estadual o Bônus Desempenho como mecanismo de *accountability*, remunerando os profissionais da educação segundo os resultados educacionais apresentados no PAEBES. Assim, afetado por essa política, atuando como professor na rede estadual, desperta em mim o interesse em pesquisá-la.

O pagamento do Bônus Desempenho é definido por critérios relativos ao desempenho da instituição, gerado pelo resultado aferido no PAEBES. A partir do desempenho, a instituição é classificada com uma medida denominada Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo (IDE), que procura mensurar a qualidade das escolas estaduais. Chama a atenção que o IDE não considera o desempenho acadêmico dos estudantes isoladamente. Além das medidas de desempenho, a política considera determinados fatores que afetam o desempenho dos estudantes, como as séries ofertadas pela escola e o nível socioeconômico dos estudantes, importantes fatores extraescolares (SOARES e ANDRADE, 2006). O IDE da instituição, que representa seu desempenho, já corrigidos os fatores externos, é utilizado para gerar uma medida de merecimento da política de bonificação, denominada Índice de Merecimento da Unidade (IMU).

Na tentativa de equiparar as diferentes escolas do ponto de vista das desigualdades socioeconômicas, utiliza-se o Nível Socioeconômico (NSE) dos estudantes – indicador gerado a partir dos questionários contextuais. Dessa forma, em princípio, escolas de periferia teriam as mesmas condições que aquelas de maior



Nível Socioeconômico de receber a bonificação (BROOKE, 2013). A utilização do NSE como parâmetro da correção de possíveis discrepâncias entre as instituições, segundo Brooke (2013), toma como princípio a expectativa de que escolas de menor NSE apresentariam condições desfavoráveis para a aprendizagem dos alunos. Isso se deve, principalmente, a um contexto socioeconômico de vulnerabilidade. Dessa maneira, escolas frequentadas por alunos de menor padrão socioeconômico que apresentam resultados melhores deveriam ser valorizadas frente a outras, nas quais alunos pertençam a contextos socioeconômicos mais favoráveis, o que significa maior esforço escolar (BROOKE, 2013).

Além do Nível Socioeconômico, o desenho da política traz como uma de suas preocupações as diferenças entre as escolas segundo as séries que ofertam. Acredita-se que escolas que recebem alunos de séries mais avançadas teriam maior desafio, já que esses estudantes podem trazer um histórico de baixa aprendizagem, o que afetaria o desempenho educacional dos estudantes, exigindo maior esforço da escola. Escolas que recebem estudantes nas séries mais iniciais da educação básica, por sua vez, teriam maiores possibilidades de interferência na aprendizagem dos estudantes e o esforço da escola seria menor (ESPÍRITO SANTO, 2009a).

Frente a isso, é possível que a política esteja favorecendo escolas do interior do estado, em pequenos municípios e escolas do campo. Entre as escolas com máxima bonificação em função de elevado IDE, todas se encontram no interior do estado e em pequenos municípios. Cabe lembrar que o objetivo da utilização de um indicador que diferencie níveis socioeconômicos é balancear a desvantagem das escolas de periferia. Mesmo que o Bônus desempenho apresente a correção pelo fator socioeconômico, as escolas da capital e da Região Metropolitana, sobretudo aquelas de elevada vulnerabilidade social, como salientado por Brooke (2013), não conseguem alcançar a bonificação máxima.

Assume-se como hipótese que a política precisará ser redesenhada se verificarmos que as instituições classificadas com IDE elevado não dependem da correção pelo nível socioeconômico, já que os resultados das escolas não são afetados pela vulnerabilidade social das comunidades de menor NSE. A ausência de escolas com IDE elevado na Região Metropolitana de Vitória parece indicar que outros fatores extraescolares afetam o desempenho dos estudantes, além daqueles passíveis de verificação nos atuais questionários contextuais. Uma possível

influência é a situação de vulnerabilidade social (BROOKE, 2013), encontrada em maior proporção nos grandes centros e em menor em cidades pequenas do interior.

Diante dessa hipótese, o objetivo geral do trabalho é investigar o impacto da correção pelo nível socioeconômico na classificação geral das escolas a partir do Indicador de Desenvolvimento da Escola Estadual, no exercício de 2015. O intuito de utilizar o nível socioeconômico no cálculo do indicador é corrigir as desigualdades socioeconômicas entre as escolas, favorecendo a mensuração do esforço da escola. A utilização do NSE na correção do desempenho dos estudantes pode estar distorcendo a mensuração do efeito da escola nos casos das pequenas escolas do interior, que não apresentam elevada vulnerabilidade social. Diante desse cenário, o trabalho tem a seguinte questão de pesquisa: quais as limitações da correção pelo nível socioeconômico dos estudantes na composição do IDE? São objetivos específicos da pesquisa: a) descrever a política de bonificação de desempenho e os indicadores nela utilizados; b) analisar o impacto do nível socioeconômico na classificação das escolas e as possíveis limitações do Indicador de Desenvolvimento da Escola e, por fim, c) propor, caso se faça necessário, alterações que permitam maior equidade na participação da política.

Dessa forma, no primeiro capítulo do trabalho descrevemos a política do Bônus Desempenho, motivação primária da criação do IDE, detalhando seu funcionamento e seus indicadores. No capítulo seguinte, fizemos uma análise dos dados levantados pela pesquisa, apontando a fundamentação teórica e a metodologia aplicada no estudo. Nesse mesmo capítulo, apresentaremos as correlações existentes entre os componentes do indicador. Por fim, no terceiro e último capítulo do trabalho, considerando os achados de pesquisa, pretende-se propor ajustes no desenho do IDE, com base nas diferenças entre as escolas da Grande Vitória e do interior do estado.

## **1 POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

Inicialmente, o mote da pesquisa restringia-se ao impacto do nível socioeconômico dos estudantes na política do Bônus Desempenho. Contudo, com o estudo sobre a política, percebeu-se a importância do indicador que define a qualidade das escolas estaduais do estado do Espírito Santo, o Indicador de Desenvolvimento da Escola Estadual (IDE). Dessa forma, além da discussão sobre o desenho da política de bonificação da rede estadual, analisaremos também os indicadores que apontam a qualidade das escolas estaduais.

Nesse primeiro capítulo, serão descritos os indicadores utilizados na política de bonificação. O aspecto mais importante da descrição é a compreensão de como os fatores externos à escola são considerados na atribuição da medida de qualidade das escolas e, conseqüentemente, na atribuição do bônus.

Serão ainda exploradas as conseqüências da utilização dos indicadores relativos aos fatores externos à escola, apontados pela concentração dos ganhos relativos à política em escolas com perfil semelhante e a baixa participação de escolas da periferia da capital do estado.

### **1.1 Políticas de responsabilização no Brasil e no Espírito Santo**

As políticas de avaliação em larga escala ganharam uma grande dimensão a partir da segunda metade do século XX, com a aplicação de testes padronizados nos Estados Unidos, com o objetivo de se verificar o desenvolvimento de certas habilidades por alunos da educação básica. A partir dos anos 1980, uma crescente preocupação com o baixo desempenho apresentado pelos estudantes norte-americanos levou o governo daquele país a sistematizar mecanismos criteriosos de avaliação do desempenho de seus estudantes. As medidas de avaliações sistemáticas deviam-se, principalmente, ao temor de que aquela nação fosse superada pelas demais nações desenvolvidas (BROOKE, 2012; BURGOS, 2012a). As reformas educacionais que se seguiram tiveram como lema a responsabilização de todos e se basearam em resultados das avaliações.

As avaliações em larga escala passaram a produzir informações para diagnóstico da qualidade dos sistemas de ensino. Outros países do mundo passaram a implementar políticas de avaliação para gerar diagnósticos que

pudessem servir como guias para a gestão educacional. Daí em diante, reformas educacionais ocorridas em outros países contaram com sistemas de avaliação em larga escala para o acompanhamento do desempenho acadêmico, como no caso das reformas inglesas e latino-americanas (FERNANDES, 2009; BROOKE, 2012). As premissas que conduziram as reformas educacionais notadamente voltadas para a responsabilização dos agentes públicos, com base nos resultados das avaliações, se disseminaram com a redemocratização e modernização dos países da América Latina, inclusive o Brasil. A forte influência neoliberal do “Consenso de Washington” sugeria medidas de reforma do Estado (BURGOS, 2012a).

No Brasil, a experiência com as avaliações em larga escala inicia-se com o Governo Federal, em 1990, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo seguida posteriormente por iniciativas de estados e municípios. A primeira experiência foi realizada em 1990, com a aplicação de testes e questionários contextuais a uma amostra de escolas públicas urbanas que contavam com 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental (BRASIL, 2015). A partir de 1995, o sistema passou a contar com as ferramentas estatísticas da Teoria da Resposta ao Item (TRI), o que permitiu a comparabilidade entre os anos e as séries (FERNANDES, 2009). Além disso, o sistema passou a avaliar apenas as séries que encerravam uma etapa de escolaridade, ou seja, o 5º e o 9º ano do Ensino Fundamental e o 3º ano do Ensino Médio.

Para um diagnóstico mais preciso, o Saeb contou com uma reformulação em 2005, passando a ser composto também pela Prova Brasil, aplicada de forma censitária a escolas rurais e urbanas, e pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb). Esta última ainda em caráter amostral. Desde 2007, os testes e os questionários das duas avaliações foram unificados, ou seja, a prova e os questionários eram os mesmos, mas poderiam ser aplicados de forma amostral (Aneb) ou censitária (Prova Brasil). Para Fernandes (2009), a entrada em cena da Prova Brasil permitiu que os sistemas se “enxergassem” na avaliação, além da possibilidade de abrir portas para o conceito de *accountability*. Na edição de 2013, o Saeb passou a contar com a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) em decorrência do Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). A partir do Saeb, os sistemas de avaliação educacional ganharam cada vez mais importância nas políticas educacionais.

Nicolella e Scorzafave (2011) explicam que as informações colhidas no SAEB são de ordem cognitiva e contextual. As informações cognitivas são retiradas das provas de Língua Portuguesa, com foco na leitura, e de Matemática, com foco na resolução de problemas. As informações contextuais, por seu turno, são características dos alunos e de suas famílias, características dos professores, características dos diretores e condições da escola, levantados por meio de questionários aplicados junto aos testes cognitivos.

As avaliações aplicadas atualmente, de modo geral, caracterizam-se pela análise cognitiva dos alunos e suas condições socioeconômicas, para a realização dos diagnósticos em larga escala. Em geral, são aplicadas de forma padronizada a um grande número de pessoas. São ministrados testes de proficiência, para a análise cognitiva, e questionários contextuais, que permitem conhecer os fatores intraescolares e extraescolares que afetam o desempenho dos estudantes.

Bonamino e Sousa (2012) fazem uma análise do surgimento, consolidação e transformação dos mecanismos de avaliação no Brasil, a partir da qual é possível identificar três diferentes gerações de avaliações no país. A primeira diz respeito ao caráter diagnóstico, produzindo informações para subsidiar políticas educacionais no país, sem consequências diretas. Tem o objetivo de conhecer o desempenho acadêmico dos estudantes brasileiros. A segunda, caracterizada pela divulgação e disseminação dos resultados das escolas nos testes, teria um efeito de responsabilização mais fraca, ou seja, de consequências simbólicas, incluindo a mensuração de metas de desempenho a serem alcançadas nas avaliações. A terceira, por seu turno, caracteriza-se pela responsabilização direta dos agentes escolares, por exemplo, a partir de bonificações atreladas ao desempenho dos estudantes nos exames.

Atrelados aos mecanismos de avaliação, que permitiriam aferir o desempenho educacional, surgiram os mecanismos de *accountability*, caracterizando a segunda e a terceira geração de avaliações. Estes mecanismos objetivam estimular a melhoria do desempenho educacional, a partir de responsabilização branda ou forte. A responsabilização se dá por meio de consequências que podem afetar os agentes. Quando as consequências são simbólicas, são chamadas de *low stakes* ou de

responsabilização branda; quando são de consequências mais sérias, são chamadas de *high stakes*<sup>2</sup> ou responsabilização forte (PASSONE, 2014).

Entre os mecanismos de responsabilização mais fraca, encontram-se as medidas de divulgação de resultados e indicadores educacionais e a devolução dos resultados para as escolas, ou seja, apenas com consequências simbólicas, como condição de mobilização da comunidade escolar (BONAMINO e SOUSA, 2012).

Em 2007, teve início no Brasil uma experiência de responsabilização que ainda é utilizada. Nesse ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>3</sup>. O indicador foi criado para mensurar de forma objetiva a qualidade da educação básica no país, conforme o Decreto 6.094/2007:

Art. 3º - A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Parágrafo único. O Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007).

Este índice procura medir dois importantes dados educacionais: o desempenho e o fluxo escolar. O desempenho escolar é aferido pela Prova Brasil, convertendo-se os resultados de proficiência em Matemática e Língua Portuguesa em uma medida padronizada. A medida de fluxo quantifica a proporção de alunos que avança na etapa avaliada. Assim, o IDEB de uma unidade de ensino considera o desempenho dos alunos na Prova Brasil e a taxa de aprovação na escola.

O INEP estabelece metas para as redes e para as escolas e divulga os resultados do IDEB. Nesse sentido, os resultados da Prova Brasil são utilizados como componente de uma política de responsabilização, qual seja, estabelecer

---

<sup>2</sup> O termo *high stake*, cuja tradução literal é “aposta alta” é utilizado para designar as políticas de responsabilização com consequências fortes. O contraponto do termo é *low stake* (aposta baixa) que caracteriza as políticas de responsabilização com consequências brandas, meramente simbólicas (BROOKE, 2006).

<sup>3</sup> O IDEB é um indicador formulado pelo INEP para mensurar a qualidade do aprendizado dos estudantes e estabelecer metas para a melhoria do ensino no país. É calculado a partir de informações sobre fluxo escolar e desempenho de alunos no Ensino Fundamental e Ensino Médio na Prova Brasil. O indicador foi introduzido pelo *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL, 2007).

metas e divulgar os resultados alcançados. Caracteriza-se, dessa forma, como uma política de utilização de avaliação educacional com responsabilização branda, já que a política aponta para consequências que não afetam diretamente os atores envolvidos, como descrito por Bonamino e Sousa (2012). Assim, o estabelecimento de metas para o IDEB e a divulgação dos resultados de cada unidade escolar foram os únicos mecanismos de responsabilização utilizados pelo Governo Federal até o momento. No âmbito nacional, ainda não foi apresentada nenhuma política de responsabilização forte como penalidades a unidades ou profissionais ou, ainda, qualquer forma de bonificação por resultados ou desempenho (PASSONE, 2014).

Passone (2014) analisa a bibliografia a respeito da avaliação em larga escala e sua relação com a responsabilização dos professores a partir de três eixos que, para o autor, são indissociáveis: a avaliação externa da educação básica, a gestão com base na responsabilização e os mecanismos de bonificação como política de responsabilização forte. O autor compila uma série de críticas às políticas de bonificação. Segundo ele, “a responsabilização da escola implica a desresponsabilização do Estado e de suas políticas, o qual passa a avaliar o desempenho da escola num contexto de racionalização de recursos” (2014, p. 430). Essa racionalização, segundo Passone, é fruto da extensão ao setor público das ideias da gestão privada de competição e produtividade, inerentes ao mercado. Passone (2014) dedica-se às análises de Diane Ravitch (2010), Juan Casassus (2007, 2009) e Luis Carlos de Freitas (2007) sobre experiências de responsabilização forte nos Estados Unidos e América Latina.

Ravitch é citada por Passone (2014) ao tratar das reformas educacionais ocorridas nos Estados Unidos, onde mecanismos de responsabilização mais fortes, com base em instrumentos de avaliação, foram utilizados em quase todos os estados da federação, especialmente no estado do Texas, durante a década de 1990. A experiência tornou-se modelo para a lei federal Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind Act*, em inglês), quando o governador George W. Bush tornou-se presidente daquele país. A lei federal estabeleceu a meta de todos os estudantes alcançarem proficiência até 2014 e apontou consequências fortes, como o direito de transferência de alunos e intervenção federal ou fechamento de escolas (GAME, 2011). Diane Ravitch, que participou ativamente da reforma educacional e da implantação das políticas de responsabilização forte nos Estados Unidos, passou a rever sua posição, defendendo que o modelo de gestão das

políticas educacionais acabou por fragilizar ainda mais o sistema público de ensino (PASSONE, 2014).

Ao tratar da América Latina, Passone (2014) chama a atenção para possível agravamento da desigualdade social e educacional provocado pelas políticas de responsabilização e a ênfase na avaliação. Isso se deve, entre outros fatores, ao modelo de testes de múltipla escolha utilizados. Consequências perniciosas podem decorrer dos sistemas de responsabilização como os treinos para os testes, que passaram a fazer parte de algumas escolas.

Sobre a emergência da avaliação em larga escala no Brasil e as políticas de responsabilização, Passone (2014) pondera que a avaliação tem sido tratada com uma visão unilateral, sem considerar as condições do sistema escolar no país. Além disso, segundo o autor, a centralização do poder nos governos materializou a avaliação como ferramenta de regulação do trabalho docente, sob o modelo gerencial, visando o aumento do desempenho. Concomitantes à implantação de políticas federais de responsabilização com base em avaliação, diferentes políticas de responsabilização passaram a ser implantados pelos gestores das redes estaduais e municipais brasileiras de ensino com o objetivo explícito de melhorar os indicadores educacionais apresentados.

Entre as políticas de responsabilização mais forte utilizadas pelos governos brasileiros, principalmente nos estados, uma das mais comuns é a bonificação por desempenho. Enquadram-se como políticas de responsabilização com consequências fortes porque as consequências afetam diretamente os atores envolvidos (BONAMINO e SOUSA, 2012). São mecanismos de responsabilização que procuram estimular os profissionais da educação a atingirem melhores resultados de desempenho educacional em avaliações em larga escala. As primeiras experiências nesse sentido no país foram efetivadas nos estados do Rio de Janeiro e do Ceará (BROOKE, 2011).

Desde 2007, a formulação de programas de bonificação com base em resultados de desempenho vem se tornando cada vez mais comum, com experiências nos seguintes estados: Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Roraima, Goiás, Ceará, Acre, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba, Paraíba e Sergipe (FERREIRA, 2014).

Assim como ocorreu em outras redes de ensino no país, a Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU) implementou iniciativas de avaliação



e responsabilização, a fim de melhorar o desempenho acadêmico dos estudantes. O estado utiliza o Bônus Desempenho como uma de suas principais políticas de responsabilização, cuja concessão de benefícios monetários a professores e outros servidores públicos ligados à secretaria se dá em função de resultados educacionais alcançados no PAEBES. Nesse sentido, caracteriza-se como uma política de responsabilização forte, já que os servidores são diretamente afetados em função de seus resultados. A política utiliza-se de um indicador criado especificamente para o estabelecimento do percentual do Bônus a ser percebido pelos servidores da rede estadual.

## **1.2 A avaliação e a política de bonificação por desempenho no Espírito Santo**

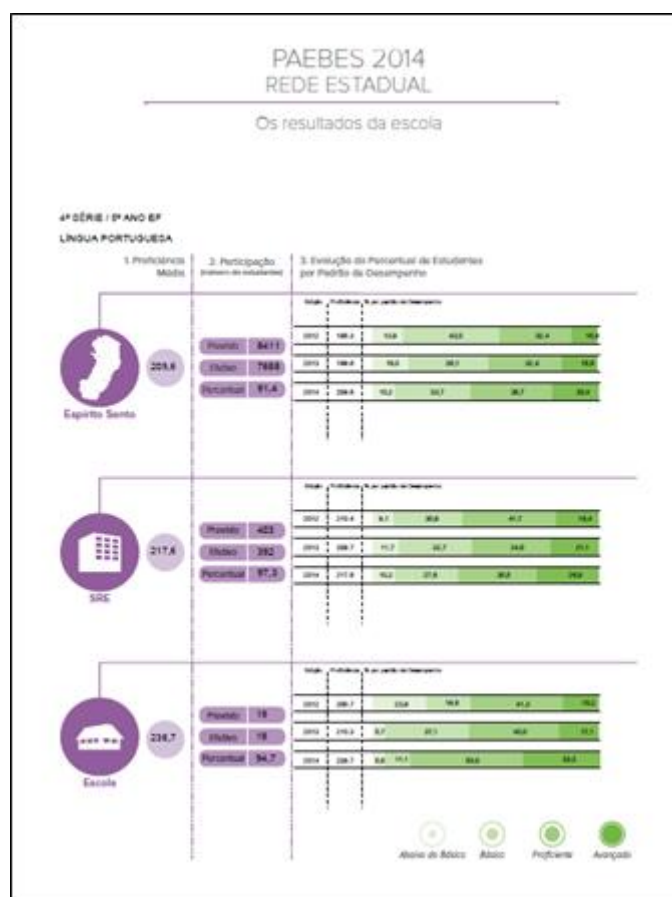
O estado do Espírito Santo iniciou sua experiência com avaliações em larga escala em 2000 com o PAEBES. Desde 2009, o programa é realizado em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). A avaliação é aplicada anualmente aos alunos do 1º, 2º e 3º anos (PAEBES Alfa), 5º e do 9º ano do Ensino Fundamental e 1º e 3º ano do Ensino Médio, para mensurar o desempenho nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Desde 2011, o programa também avalia as áreas de Ciências Humanas e Ciências da Natureza alternadamente. Em 2011, os alunos do 3º ano do Ensino Médio foram avaliados em Ciências da Natureza; em 2012, os alunos do 9º ano do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio foram avaliados em Ciências Humanas; em 2013, essas duas séries foram novamente avaliadas em Ciências da Natureza; e a alternância prosseguiu em 2014, quando foram avaliados em Ciências Humanas. Em 2014, foram avaliados 99.343 alunos da educação básica da rede estadual, das redes municipais e de escolas particulares conveniadas.

O PAEBES utiliza a Teoria da Resposta ao Item (TRI), um conjunto de modelos estatísticos capaz de determinar um valor/peso diferenciado para cada item que o estudante respondeu no teste de proficiência, produzindo uma medida de desempenho do estudante (ESPÍRITO SANTO, 2015).

Os resultados do PAEBES são divulgados de diferentes maneiras<sup>4</sup>. A Figura 1 representa um modelo de resultado compilado de uma escola.

**Figura 1– Resultado compilado para divulgação dos resultados do PAEBES de uma escola<sup>5</sup>**



Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2015.

A Secretaria Estadual de Educação, as Secretarias Municipais de Educação e as escolas privadas conveniadas também recebem dados detalhados do desempenho acadêmico das escolas em planilhas mais completas que a compilação disponível no sítio. Os resultados podem ser utilizados para tomada de decisão acerca da gestão educacional dos respectivos sistemas. Os sistemas podem utilizar-se dos dados com base na Teoria da Resposta ao Item, a partir de uma medida de proficiência e pela distribuição dos estudantes nos diferentes Padrões de

<sup>4</sup> Os resultados de desempenho (proficiência), participação dos alunos e distribuição de alunos por padrão de desempenho é feita através do sítio na internet do programa. Através do endereço <<http://www.paebes.caedufjf.net/>> é possível baixar os resultados compilados de cada instituição. Além disso, no sítio encontram-se outras informações sobre a avaliação, entre elas as revistas para sua divulgação.

<sup>5</sup> Os dados da escola, do município e da SRE foram preservados.

Desempenho. Porém, podem utilizar-se dos resultados a partir de erros ou acertos de cada item que compõe a prova.

Pela Teoria da Resposta ao Item, os dados de desempenho dos estudantes são gerados a partir de medidas de proficiência, que demonstram o desempenho médio dos alunos. Essas medidas podem ser compiladas, gerando medidas de turmas, escolas, municípios, superintendências ou mesmo da rede de ensino. Assim, é possível verificar a evolução do desempenho acadêmico de um coletivo de estudantes com o passar dos anos.

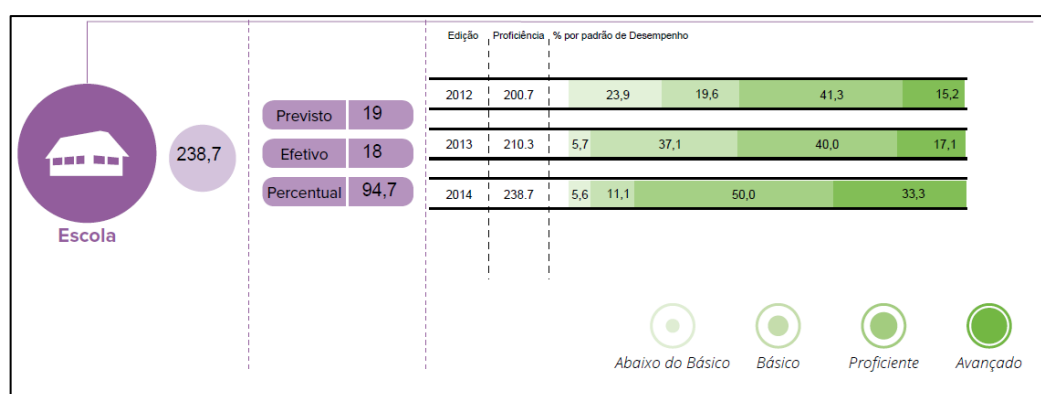
O desempenho dos estudantes é medido em uma escala de proficiência que varia de 0 a 500. Para cada série avaliada é esperada uma determinada medida de proficiência em uma determinada disciplina. Dessa forma, é atribuído um valor a partir do qual o estudante é considerado proficiente. Da mesma maneira, pode ser mensurada a proficiência média da unidade escolar.

Além das medidas de proficiência, os resultados da avaliação apresentam o percentual de alunos participantes e a distribuição dos padrões de desempenho, apontando o percentual de alunos que apresentaram desempenho adequado e inadequado com base na Matriz de Referência da Avaliação. Nesse sentido, o estudante pode ser classificado nos padrões “Abaixo do Básico”, “Básico”, “Proficiente” e “Avançado”. A escala utilizada para mensurar a proficiência dos estudantes, a partir de competências de leitura e cálculo, tem como base a matriz desenvolvida pelo INEP para o SAEB. O padrão de desempenho “Abaixo do Básico” é o agrupamento correspondente aos alunos que demonstram um desenvolvimento ainda incipiente das principais habilidades associadas à sua escolaridade, já que conseguem responder corretamente apenas aos itens da avaliação correspondentes às habilidades mais elementares. Os alunos localizados nesse padrão evidenciam a necessidade de articular uma política de recuperação dos conteúdos, já que o mais elementar não foi construído. Os estudantes que se encontram no padrão “Básico” desenvolveram as habilidades elementares da matriz de referência, mas não demonstram o desenvolvimento considerado apropriado. Esses alunos devem receber reforço escolar para que consigam alcançar o padrão de desempenho adequado, já que os saberes mais elementares foram desenvolvidos, mas ainda não demonstram desenvolvimento apropriado. O padrão “Proficiente”, por sua vez, corresponde aos estudantes que desenvolveram as habilidades consideradas essenciais para a etapa de escolaridade avaliada. Por se tratar do padrão de

desempenho adequado, cabe o aprofundamento das habilidades desenvolvidas pelos estudantes. Por fim, o padrão “Avançado” corresponde aos estudantes que, além de desenvolverem as habilidades esperadas para a série avaliada, conseguem ir além, respondendo corretamente a itens que avaliam habilidades mais complexas. Para esses estudantes, o ideal são atividades que os desafiem, como olimpíadas e exames de alto desempenho (ESPÍRITO SANTO, 2015b).

A Figura 2 apresenta parte da divulgação dos resultados de Língua Portuguesa do 5º ano do Ensino Fundamental, em 2014, de uma escola estadual:

**Figura 2 – Dados de proficiência média, participação e distribuição por padrões de desempenho de uma escola estadual do Espírito Santo**



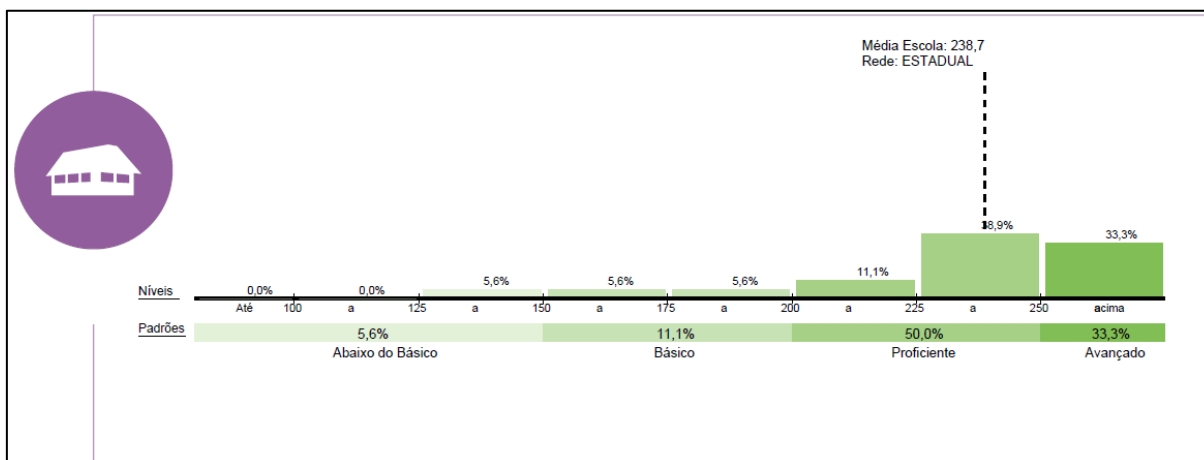
Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2015.

É possível observar na Figura 2 que a divulgação dos resultados da escola traz um breve histórico do desempenho da escola nos últimos anos. Além disso, a disposição do percentual de estudantes nos diferentes padrões é realizada com numeração explícita e uma escala de cores em uma barra com distribuição proporcional.

Para maior clareza na divulgação dos diferentes padrões de desempenho e a compreensão da proficiência média da escola na escala de proficiência, a divulgação do PAEBES conta ainda com uma ilustração mais detalhada, conforme a

Figura 3:

**Figura 3 – Distribuição do desempenho de uma escola estadual do Espírito Santo por níveis e padrões de desempenho**



Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2015.

É possível notar na

Figura 3 que foi atribuído um determinado valor na escala de proficiência para cada padrão de desempenho. Dessa forma, os alunos do 5º ano do Ensino Fundamental que alcançarem até 150 pontos na escala de proficiência serão classificados no padrão “Abaixo do Básico”. Nota-se que a escola de onde se retirou o modelo apresenta 6,5% dos estudantes nesse padrão.

A escala segue com a classificação: são considerados no padrão “Básico”, os estudantes do 5º ano que alcançarem acima de 150 até 200 pontos na escala de proficiência; no padrão “Proficiente” estão os alunos que alcançam mais de 200 pontos até 250 pontos; acima desta medida, os estudantes são considerados “Avançados”. Cabe lembrar mais uma vez que, para cada disciplina e cada série, os valores que definirão os padrões de desempenho dos estudantes são diferentes.

Além da distribuição dos alunos por padrões de desempenho, é possível notar na

Figura 3 a classificação do padrão de desempenho da escola. Uma vez que a medida de proficiência da escola é 238,7, ela pode ser classificada no padrão “Proficiente”, já que a medida de 238,7 está entre 200 e 250 pontos na escala de proficiência. É possível realizar uma série de práticas pedagógicas com base nos dados fornecidos na divulgação dos resultados do PAEBES (ESPÍRITO SANTO, 2015b).

Além de produzirem medidas de proficiência e definir a distribuição por padrões de desempenho, as avaliações que compõem o PAEBES são aplicadas junto a questionários contextuais, com perguntas sobre a estrutura física da escola, o clima escolar, hábitos de estudo e o contexto socioeconômico dos estudantes e dos profissionais da escola.

Desde 2010, os professores e demais profissionais ligados à Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo participam de uma política de responsabilização desta secretaria instituída pela Lei Complementar nº 504, de 20 de novembro 2009 (ESPÍRITO SANTO, 2009). Os servidores recebem um bônus anual correspondente ao seu vencimento mensal, cuja bonificação é escalonada em função de um indicador de merecimento da unidade, podendo chegar a 100% de seu vencimento mensal.

Para determinação do bônus, são considerados fatores individuais relativos à assiduidade e ao tempo em que o profissional atua na escola. Além disso, são considerados fatores coletivos que envolvem o desempenho dos alunos no PAEBES. Em 2015, o custeio para o Bônus Desempenho, correspondente ao exercício de 2014, foi de R\$ 35 milhões e contemplou 20.880 profissionais da educação (ESPÍRITO SANTO, 2015). Segundo o secretário de educação, à época da formulação da política, o principal impacto esperado para a política era o aumento da proficiência dos alunos (ESPÍRITO SANTO, 2009a).

Para a formulação da política e o estabelecimento dos valores pecuniários a serem pagos na forma de bonificação para cada unidade de ensino, foi elaborado um indicador que objetiva mensurar a qualidade da unidade. A principal característica deste indicador é a tentativa de compensar os fatores externos à escola que afetam o desempenho de seus estudantes.

#### 1.2.1 Os indicadores da política de bonificação

O Bônus Desempenho foi regulamentado pelo Decreto nº 2761-R, de maio de 2011 (ESPÍRITO SANTO, 2011), que define os critérios de participação na política. Posteriormente, esse Decreto foi alterado pelo de nº 3949-R (ESPÍRITO SANTO, 2016). As alterações realizadas desde a instituição da política tratam apenas do percentual mínimo de bonificação a ser recebido por cada servidor e dos valores

descontados por cada falta do servidor e do período avaliado para definição do bônus. Trataremos de forma detalhada essas alterações na seção 1.2.6.

O Decreto nº 2761-R descreve em seu Art. 1º os objetivos da política, quais sejam, “valorizar o magistério, proporcionar a melhoria e o aperfeiçoamento permanente da qualidade da educação básica pública estadual e estimular a busca pela melhoria contínua do desempenho dos alunos e da gestão das unidades escolares e administrativas” (ESPÍRITO SANTO, 2011).

O Bônus Desempenho é concedido anualmente aos servidores ligados à Secretaria de Educação, inclusive os servidores administrativos, segundo o Art. 2º do Decreto nº2761-R :

Art . 2 º A Bonificação por Desempenho será concedida uma única vez no ano, aos profissionais em efetivo exercício na Unidade Administrativa Central da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, nas Superintendências Regionais de Educação e Unidades Escolares Estaduais, que ocupem cargos efetivos, celetistas, em designação temporária, em comissão ou que estejam cedidos para a referida Secretaria, desde que cumpram os requisitos definidos neste Decreto.

§ 1 º No caso de profissionais cedidos para a SEDU é condição necessária que no período de avaliação estejam em situação regular, mediante convênio de cessão firmado entre as partes, que tenham seus salários e encargos sociais reembolsados mensalmente ao órgão de origem ou percebam gratificação por exercício de cargo em comissão. (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Conforme definido pelo parágrafo 1º acima, inclusive os servidores que não são de carreira da SEDU fazem jus ao Bônus. Isso inclui servidores contratados em caráter temporário e cedidos por outras secretarias de educação.

Segundo Arellano (2012), os indicadores educacionais devem ser divulgados de formas diferentes, dependendo do público a quem se destina. No caso de um indicador destinado ao público leigo, é necessário que seja claro e que suas fórmulas sejam as mais simples possíveis. Porém, os indicadores destinados aos técnicos e profissionais que atuam na área educacional devem ser divulgados de forma detalhada e especializada, já que os usuários estão familiarizados com a linguagem e com os dados da área.

No caso do IDE, principal indicador da qualidade da educação no estado, a divulgação anual dos resultados de cada escola é realizada juntamente à do percentual relativo ao Bônus Desempenho. Dessa forma, os profissionais da escola

são comunicados da medida alcançada pela escola e do percentual do Bônus a que fará jus. É possível compreender detalhadamente a composição do indicador na Cartilha do IDE (ESPÍRITO SANTO, s.d.). A consulta e compreensão da composição do indicador requer conhecimento técnico sobre desempenho educacional. Trata-se, portanto, de uma divulgação de um indicador destinado a um público qualificado e não há divulgação do indicador de forma simplificada para o público leigo.

Arellano (2012) também busca classificar os diferentes tipos de indicadores em primários, secundários e compostos. Seguindo a lógica apresentada por Arellano, podemos definir indicadores primários como indicadores numéricos absolutos, cuja utilização se faz para divulgar levantamentos absolutos, como número de alunos matriculados, o somatório das despesas com educação pública em um ano ou, ainda, o gasto realizado com o pagamento do Bônus Desempenho.

Os indicadores secundários, para Arellano (2012), são aqueles calculados a partir da razão de dois indicadores primários distintos. São utilizados, por exemplo, para informar um dado por indivíduo. Por exemplo, a taxa de reprovação de um curso é a razão entre o número de reprovados e o número de estudantes de um curso. Normalmente são divulgados em uma escala que varia de 0 a 1, já que a medida representa um dado *per capita*.

Além desses indicadores, o autor trata dos indicadores compostos, apontado os desafios da sua construção. Esses indicadores não definem um quantitativo absoluto, como nos casos dos indicadores primários e nem uma relação entre dois indicadores primários, como os indicadores secundários. Para a construção de indicadores compostos, é preciso definir razões e produtos de indicadores, a fim de mensurar fenômenos altamente complexos. Essa relação de indicadores, em certos casos, é feita de forma arbitrária, que se dá em função de possíveis subjetividades que se queira mensurar.

[...] los indicadores compuestos son aquellos que se integran por uno o varios cocientes, pero que además pueden estar multiplicados por un factor específico. Estos indicadores se utilizan cuando se busca evaluar fenómenos altamente complejos que no pueden ser reducidos a un cociente. La dificultad a la que se enfrenta alguien que quiera construir un indicador radica en las ponderaciones que le otorgará a cada uno de los factores que lo integren. En general, no existe regla alguna para asignar dichos ponderadores por lo que la decisión será bastante subjetiva y reflejará las preferencias de quien elabora los indicadores (ARELLANO, 2012, p. 18).



Os indicadores educacionais, segundo Nicolella e Zcorzafave (2011), podem ser divididos em dois grandes grupos: de acesso/rendimento e de qualidade. Os autores ainda dividem os indicadores de qualidade em dois grupos: os cognitivos e os não-cognitivos. Para eles, “os indicadores cognitivos estão relacionados à inteligência (QI) e ao conhecimento adquirido pelo indivíduo – proficiência.” (NICOLELLA E SCORZAFIVE, 2011, p. 71).

Os indicadores utilizados na política de bonificação do Espírito Santo são uma referência para determinar o percentual a ser percebido por cada servidor ligado à SEDU, mas também são medidas utilizadas para mensurar o desenvolvimento das escolas. O conhecimento de certas medidas é fundamental para direcionar as políticas educacionais. Em função disso, ao se tratar de políticas públicas educacionais é preciso ter clareza de determinadas dimensões que dizem respeito ao desenvolvimento dos estudantes. Indicadores educacionais, como o IDEB, utilizados em nível nacional pelas escolas e redes de ensino e divulgados bianualmente, buscam captar informações acerca do desempenho dos estudantes que vão além dos resultados rapidamente mensuráveis em uma avaliação. Para Pontes (2015),

(...) avaliar a aprendizagem dos alunos não basta. A educação é um tema extremamente abrangente e complexo, que se articula com um enorme número de variáveis demográficas, sociais e econômicas, demandando ainda pesados investimentos e um gerenciamento consciencioso de recursos que, com frequência, se apresentam escassos ou insuficientes. Nesse sentido, uma visão mais completa e aprofundada da educação somente é alcançada por meio da obtenção e da análise de uma grande diversidade de informações, que costumam se apresentar na forma de indicadores educacionais. Esses indicadores são medidas específicas que têm por objetivo transmitir uma informação referente a uma dimensão particular e relevante da educação, expressando-se em números que sintetizam essa dimensão. Por sua vez, os números que expressam os indicadores são calculados a partir de uma fórmula pré definida, e com base em dados levantados segundo critérios específicos e rigorosos, como censos e pesquisas sociais, demográficas, econômicas ou educacionais (PONTES, 2015, p. 2).

A existência de um indicador de desempenho educacional dos estudantes da rede estadual de educação do Espírito Santo permite à SEDU mensurar esse desempenho a partir de dados mais complexos que aqueles fornecidos pelo PABES. Ou seja, um indicador de desempenho pode superar a medida de proficiência ou,

ainda, a distribuição dos alunos pelos padrões de desempenho e descrever outras dimensões do desenvolvimento dos estudantes.

O IDEB, por exemplo, é calculado a partir da medida de desempenho dos estudantes aferida pela Prova Brasil e pelo fluxo dos estudantes (indicador de aprovação) na etapa avaliada (NICOLELLA e SCORZAFAVE, 2011). As duas dimensões que compõem o indicador vão ao encontro do que foi apontado por Pontes (2015), já que a medida de desempenho na Prova Brasil não é suficiente para medir a qualidade da educação.

Dessa forma, ao tratarmos dos indicadores utilizados na política de bonificação por desempenho do Espírito Santo, trataremos também de um indicador educacional que trata do desenvolvimento da educação na rede estadual de educação.

Diante da análise apresentada por Arellano (2012), podemos classificar os indicadores utilizados no Bônus Desempenho e no indicador de qualidade das escolas estaduais como indicadores compostos, já que são utilizados diferentes indicadores para avaliar um fenômeno complexo. Como veremos adiante, eles são definidos arbitrariamente a partir de certos escores, conforme demanda a complexidade do fenômeno.

O Bônus recebido pelos servidores possui critérios individuais e coletivos. Os indicadores que definem o merecimento individual dizem respeito ao tempo de serviço na unidade avaliada e ao absenteísmo do servidor e os critérios de merecimento coletivo referem-se ao desempenho acadêmico dos estudantes. Trataremos inicialmente dos indicadores correspondentes ao merecimento da unidade. Em seguida, serão apresentados os aspectos mais relevantes do merecimento individual.

Quanto aos critérios coletivos, tem-se como base o merecimento das unidades vinculadas à SEDU. O valor da bonificação é definido inicialmente a partir de um indicador que serve como medida de qualidade da escola, o Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo (IDE). Esse indicador é composto pelo produto entre o Indicador do Resultado da Escola (IRE) e o Indicador de Esforço da Escola (IEE), que serão detalhados a seguir.

Para a geração do IDE, foi necessário inicialmente definir o resultado da escola em termos do desempenho dos estudantes no PAEBES. Para isso, o ponto de partida foi o estabelecimento do IRE. O critério utilizado pela SEDU para o

estabelecimento do resultado da escola tem como base a aprendizagem, principal finalidade social da escola a partir da média ponderada do desempenho dos estudantes das diferentes séries avaliadas em Língua Portuguesa e Matemática no PAEBES (ESPÍRITO SANTO, s.d.).

Entre as possibilidades de definição de um indicador de resultado para a escola com base em desempenho em avaliações externas pode-se considerar, por exemplo, a medida de proficiência média dos estudantes ou o percentual de estudantes considerados proficientes. A primeira opção pode trazer consigo resultados perversos, já que a escola pode dedicar-se aos alunos de elevado desempenho e segregar os de menor desempenho, a fim de aumentar a média de proficiência da escola, aumentando, porém, as desigualdades entre os estudantes de uma mesma escola (SOARES e ALVES, 2013).

A segunda opção também pode gerar distorções nas práticas pedagógicas, a fim de assegurar que mais alunos consigam atingir a proficiência. Poderia, dessa forma, haver uma dedicação somente aos alunos que estão no limiar da medida considerada adequada, deixando sem atenção tanto os alunos de elevado desempenho, quanto os de muito baixo. Uma vez mais, traria resultados perversos, que notadamente se prestariam a distorcer o papel social da escola de atender a todos (ESPÍRITO SANTO, 2009a). Foi necessária, portanto, a criação de um indicador que estimulasse a unidade escolar a melhorar as condições de aprendizagem, evitando práticas que preferissem determinados alunos em detrimento de outros. A próxima seção detalha os indicadores de resultado e de esforço, componentes do indicador de desempenho das escolas estaduais do Espírito Santo.

### 1.2.3 Indicador de resultado da escola

Como visto na seção anterior, a determinação de uma medida do desempenho do estudante a partir da média de proficiência da escola ou do percentual de alunos proficientes pode resultar na concentração do esforço das escolas nos alunos de alto desempenho ou nos alunos que estão no limiar de um nível considerado proficiente. No intuito de evitar essa prática e estimular as escolas a dedicarem esforços a todos os alunos nela matriculados, a política atribui

diferentes escores relativos ao percentual de alunos classificados em cada um dos padrões da escala de proficiência do PAEBES.

A escala de proficiência do PAEBES é distribuída em quatro padrões de desempenho, classificando os alunos de acordo com as habilidades já desenvolvidas e as expectativas para a série avaliada. Assim, os alunos são classificados nos padrões “Abaixo do Básico”, “Básico”, “Proficiente” e “Avançado”. Dessa forma, para a definição do Indicador de Resultado da Escola (IRE) a partir do desempenho dos estudantes, é medido o percentual de alunos classificados em cada um desses padrões de desempenho.

Esse parâmetro procurou estimular as escolas a avançarem quanto à distribuição dos alunos nos diferentes padrões de desempenho, já que, quanto maior o percentual de estudantes nos níveis mais elevados da escala, maior o resultado da escola. Além disso, fica claro que para melhorar o IRE da escola, é necessário que os estudantes avancem diferentes níveis.

Além de considerar a distribuição dos padrões de desempenho, foi preciso considerar a evasão escolar. Para isso, alunos que não comparecem à aplicação do PAEBES são considerados excluídos. O impacto de um estudante ausente na avaliação tem uma consequência forte, quase punitiva, para a escola. Nesse caso, se um aluno falta à aplicação do PAEBES, seja esta uma falta eventual ou devido à evasão, é atribuído escore 0 (zero), o que afeta o desempenho da escola. Ao mesmo tempo em que estimula as escolas a combater e evitar a evasão, ao mensurar os alunos que não comparecem à aplicação da prova, a SEDU evita a ausência deliberada dos alunos de baixo desempenho acadêmico, estimulada em alguns casos. Essa prática é discutida por Tavares e Ponczek (2013), que debatem comportamentos conhecidos como *gaming behavior*<sup>6</sup>, que afetam a proficiência dos estudantes, sem com isso impactar na aprendizagem. Como veremos a seguir, ao mensurar os ausentes, qualquer que seja o resultado de um aluno na prova, será melhor que sua ausência.

Para gerar o Indicador de Resultado da Escola é considerado o percentual de alunos distribuídos nos diferentes padrões de desempenho na escala PAEBES. Por convenção, ficou estabelecido um escore para cada um dos padrões da escala de

---

<sup>6</sup> Comportamentos estratégicos adversos que podem gerar ganhos de proficiência nos alunos, mas não estão ligados à aprendizagem, como o treinamento dos estudantes para os testes, ausência deliberada de estudantes de baixo desempenho, seleção de professores nas séries que serão avaliadas etc.

proficiência em Língua Portuguesa e Matemática no 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental (PAEBES Alfa), no 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio do PAEBES, conforme a tabela a seguir:

**Tabela 1 – Escores para os padrões de desempenho no PAEBES**

<b>Nível de Proficiência</b>	<b>Escore</b>
<b>Excluídos</b>	0
<b>Abaixo do Básico</b>	2
<b>Básico</b>	6
<b>Proficiente</b>	8
<b>Avançado</b>	10

Fonte: ESPÍRITO SANTO, s.d.

Quanto mais elevado o padrão de desempenho, maior será o escore para o cálculo do IRE. Para evitar a ausência deliberada de estudantes e estimular o combate à evasão, conforme analisado anteriormente, alunos faltosos são mensurados com 0 (zero) pontos, o que afeta o resultado da escola, já que se trata de uma média ponderada dos resultados. A graduação é progressiva até o escore máximo de 10 pontos para alunos no padrão Avançado. Quanto mais alunos avançam diferentes padrões, tanto maior será o IRE da unidade de ensino. Cabe ainda notar que há uma diferença maior na mudança dos escores Abaixo do Básico para o Básico, se comparados aos demais padrões. O objetivo da SEDU é que as escolas priorizem o atendimento dos alunos no padrão Abaixo do Básico, situação considerada emergencial pela secretaria, em termos de aprendizagem (ESPÍRITO SANTO, s.d.). Dessa forma, a escola que se dedicar aos alunos que se encontram no padrão Abaixo do Básico, aumentando o percentual de alunos no nível Básico, tenderá a impactar fortemente seu IRE.

Vejamos um exemplo hipotético criado pela SEDU e divulgado na Cartilha do IDE, material de divulgação do indicador (ESPÍRITO SANTO, s.d.). No exemplo exposto, é simulado o desempenho de uma escola em uma edição do PAEBES. A partir dos resultados de desempenho, são definidos os escores relativos à distribuição dos alunos pelos diferentes padrões de desempenho nas provas de Língua Portuguesa e Matemática. Após o cálculo por série, aplica-se a média da escola, ponderada pelo número de alunos matriculados em cada série. Estabeleceu-

se, no exemplo, que 10% dos alunos matriculados na escola não compareceram ao exame. São, portanto, tratados como Excluídos. Outros 13% que participam da avaliação encontram-se Abaixo do Básico. Seguem outros 42% no padrão Básico, 24% Proficientes e 11% Avançados. Assim, considerando os escores atribuídos para cada padrão de desempenho e ponderando os resultados pelo percentual de alunos matriculados na escola, tem-se a seguinte tabela:

**Tabela 2—Exemplo de atribuição de escores para os padrões de desempenho e percentual de alunos em cada padrão em uma série hipotética**

<b>Padrão</b>	<b>Escore</b>	<b>% de alunos por padrão</b>
<b>Excluídos</b>	0	10
<b>Abaixo do Básico</b>	2	13
<b>Básico</b>	6	42
<b>Proficiente</b>	8	24
<b>Avançado</b>	10	11

Fonte: SEDU.

Nesse caso, aplica-se a seguinte fórmula:

$$IRE = EX * 0 + Ab * 2 + Ba * 6 + Pr * 8 + Av * 10$$

---


$$EX + Ab + Ba + Pr + Av$$

=

$$10 * 0 + 13 * 2 + 42 * 6 + 24 * 8 + 11 * 10$$

---


$$10 + 13 + 42 + 24 + 11$$

= 5,8

O cálculo acima, simulado com os valores propostos na Tabela 2, é realizado para cada disciplina avaliada em cada série que participa do PAEBES. Em seguida, é calculado o IRE da escola. A Tabela 3, também extraída do exemplo da Cartilha do IDE, é produzida a partir da simulação do IRE de diferentes séries de uma escola:

**Tabela 3 – IRE de uma escola hipotética**

Disciplina	Série	IRE	Matrículas	IRE x Matrículas
<b>Matemática</b>	5º ano EF	5,8	65	377,0
<b>Matemática</b>	9º ano EF	6,3	48	302,4
<b>Matemática</b>	3º ano EM	4,5	197	886,5
<b>Língua Portuguesa</b>	5º ano EF	5,5	65	357,5
<b>Língua Portuguesa</b>	9º ano EF	6,1	48	292,8
<b>Língua Portuguesa</b>	3º ano EM	5,2	197	1024,4
<b>TOTAL</b>	-	-	620	3240,6

Fonte: ESPÍRITO SANTO, s.d.

Como visto, o IRE da escola representada como exemplo, corresponde à média do indicador de cada disciplina em cada série, ponderada pelo número de alunos. Logo, no exemplo, teremos um IRE de 5,23, que corresponde à razão entre o total de alunos matriculados (620) e o produto do IRE das séries e o número de alunos matriculados (3240,6).

Em síntese, para gerar o IRE, é feita uma média ponderada pelo número de alunos matriculados dos indicadores de cada série avaliada. Assim, cada série gera um resultado, com base nos escores dos diferentes padrões de desempenho. O resultado da escola é a média do IRE das séries avaliadas, ponderada pelo número de matrícula em cada série. Em tese, o IRE de uma escola pode variar de 0 a 10, embora potencialmente esses extremos não possam ser alcançados. Essa forma de cálculo do IRE, considerando-se o percentual de alunos em cada padrão de desempenho, permanece a mesma desde a implementação da política.

#### 1.2.4 Indicador de esforço da escola

O Indicador de Esforço da Escola (IEE) é o indicador complementar ao IRE. Como descrito anteriormente, ele é utilizado por considerar que existem fatores que afetam o desempenho dos estudantes e que a escola não pode controlar. Por isso, é preciso considerar o esforço da escola ao alcançar os resultados de desempenho que ela apresenta. Para dimensionar o esforço da escola, o IEE considera dois aspectos que escapam ao controle da escola e que interferem no desempenho acadêmico dos estudantes: o nível socioeconômico (NSE) e as séries em que estão matriculados os estudantes.

O NSE, amplamente discutido pela literatura, por afetar o desempenho dos estudantes, precisa ser considerado no tratamento de uma medida de qualidade da escola. Dessa forma, escolas que recebem estudantes de menor nível socioeconômico precisarão realizar um esforço maior para atingir determinado desempenho. Considera-se assim, que o Índice de Esforço dessa escola é maior que aquele de uma escola que apresente maior nível socioeconômico e desempenho acadêmico semelhante (SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006). Cabe salientar que a discussão teórica sobre esse tema será realizada no próximo capítulo.

Para o estabelecimento do esforço de uma escola, são consideradas respostas sobre questões que se relacionam com o desempenho dos estudantes, como renda, poder de compra, escolaridade dos pais, participação em benefícios sociais, entre outras. As respostas foram fornecidas pelos estudantes nos questionários contextuais do PAEBES 2008 e da Prova Brasil de 2007. Para efeito de cálculo, desde a implantação da política, é considerado o NSE apurado no ano de 2009<sup>7</sup>. Com a finalidade de padronização das fontes do NSE, o indicador foi padronizado em uma escala de 0 a 10. (ESPÍRITO SANTO, s.d.). Portanto, o indicador que compõe o IEE, gerado pelo NSE, é a diferença entre 10 e o NSE final da escola. Ou seja, se o NSE da escola for 0 (zero), a medida de esforço que irá compor o IEE será 10. Se o NSE for 1, o esforço será 9, e assim por diante.

Assim, para a SEDU, uma escola que apresentar NSE igual a 10, não apresentará esforço correspondente ao nível socioeconômico dos estudantes, já que os estudantes já possuem o mais elevado nível possível. Logo, seu esforço será considerado igual a 0 (zero). Ao contrário, uma escola que apresente o menor nível socioeconômico possível, igual a 0 (zero), apresentará um enorme esforço, já que não conta com fatores externos à escola que favoreçam o desempenho acadêmico. Sua medida de esforço será considerada 10. Naturalmente, os valores de NSE iguais a 0 (zero) e 10 são apenas hipotéticos, uma vez que não é possível que uma escola apresente nível socioeconômico nesses patamares (ESPÍRITO SANTO, s.d.).

---

<sup>7</sup> Em entrevista realizada por mim na SEDU com a Subgerente de Informação e Avaliação Educacional, em junho de 2016, ela apresentou a possibilidade de realizar novos levantamentos para geração de indicadores socioeconômicos atualizados, com base nos formulários aplicados anualmente. Uma das hipóteses estudadas na secretaria é o levantamento do indicador a cada dez anos.



### 1.2.5 Cálculo do Fator de Multiplicação

Além do nível socioeconômico dos estudantes, a série em que o aluno está matriculado é também um fator extraescolar relevante que escapam ao controle da escola. Esse fator é considerado extraescolar porque não depende do controle direto da escola. A depender da série em que o estudante está matriculado, há um esforço maior ou menor por parte da escola para alcançar o mesmo desempenho acadêmico.

Nesse sentido, considera-se que alunos que possuem uma trajetória irregular de aprendizagem terão mais dificuldades em aprender e, portanto, apresentarão desempenho acadêmico inferior. Dessa forma, uma escola que recebe estudantes em alfabetização terá um esforço menor para garantir aprendizagem adequada comparada a uma escola que recebe estudantes no ensino médio, pois estes já teriam cristalizado essas dificuldades (ESPÍRITO SANTO, s.d.).

Por essa lógica, ao receber estudantes de alfabetização, mesmo de níveis socioeconômicos inferiores, com capital cultural restrito, a escola eficaz é capaz de reverter a situação, dado que o estudante ainda está entrando no sistema de ensino. No outro extremo, se o aluno é de baixo nível socioeconômico e ainda apresenta um longo histórico de escolaridade de qualidade inferior, o esforço da escola para reverter a situação será consideravelmente maior.

Dessa maneira, o Fator de Multiplicação (FM) é o indicador utilizado com o objetivo de corrigir as possíveis distorções entre as escolas que possuam os diferentes cenários descritos acima. Para cada série, é considerado um fator que pode variar e é estabelecido por convenção, conforme a Tabela 4 abaixo:

**Tabela 4 – Fator de Multiplicação (FM)**

Série	Fator de Multiplicação
1º ano EF	1.0
2º ano EF	1.1
3º ano EF	1.1
5º ano EF	1.1
9º ano EF	1.2
3º ano EM	1.5

Fonte: ESPÍRITO SANTO, s.d.

Apesar de estabelecidos por convenção, segundo a Secretaria (ESPÍRITO SANTO, s.d.), as medidas foram criadas no intuito de mensurar o esforço que representa ensinar para alunos de séries mais avançadas. Dessa forma, quanto mais avançada for a série, maior o FM atribuído para cálculo do IEE. Assim, o cálculo do Indicador de Esforço da Escola é estabelecido a partir da seguinte equação, apresentada na Cartilha do IDE:

$IEE = FM (10 - NSE)$ ; onde:

IEE: Indicador de Esforço da Escola

FM: Fator de Multiplicação

NSE: Nível Socioeconômico

O IEE de uma instituição será a média ponderada pelo número de alunos matriculados do IEE de cada turma em cada disciplina. Pode-se afirmar que o IEE é inversamente influenciado pelo nível socioeconômico da Escola. Ou seja, quanto menor o NSE, maior tenderá a ser o IEE. E, ainda, será diretamente proporcional ao avanço das séries atendidas pela escola. Isso significa que quanto mais avançadas e próximas à etapa final da Educação Básica forem as séries atendidas pela escola, provavelmente maior será o IEE da escola.

Assim sendo, considerando as medidas do IRE e do IEE de cada instituição, é possível estabelecer o Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo (IDE) de cada escola. O IDE é o produto do IRE e o IEE da escola. Cabe destacar que no material de divulgação do IDE (ESPÍRITO SANTO, s.d.), produzido pela SEDU, o órgão apresenta como objetivo o estímulo das práticas de ensino eficazes que terão impacto sobre o IRE. Este componente do indicador correspondente ao resultado da aprendizagem e garantia da frequência dos estudantes e é o único que pode ser alterado pelo esforço da escola. Como a escola não pode controlar o nível socioeconômico e as séries atendidas pela escola, esses aspectos são utilizados no cômputo do IDE como medidas compensatórias. Essa iniciativa de compensar os fatores que a escola não pode controlar é uma tentativa da secretaria de analisar as escolas em uma perspectiva mais ampla, envolvendo todas as escolas estaduais em um mesmo panorama<sup>8</sup>. Dessa forma, os resultados

---

<sup>8</sup> Essa ideia foi defendida em entrevista realizada com o Subsecretário de Administração e Finanças, em julho de 2016. A comparabilidade entre as escolas estaduais a partir do IDE foi apontada como uma das vantagens do indicador, já que ele não analisa apenas o desempenho acadêmico dos estudantes, mas busca mensurar o esforço da escola.

de diferentes escolas poderiam ser comparados entre si, já que os fatores externos à escola teriam sido considerados no cômputo dos indicadores.

O mesmo não se aplica, por exemplo, no caso do IDEB, adotado pelo INEP. Como vimos anteriormente, o IDEB é um indicador de qualidade das escolas brasileiras que considera apenas a medida de proficiência da unidade escolar e o fluxo dos estudantes dessa unidade. Entre as discussões realizadas sobre a utilização do IDEB como indicador para responsabilização dos agentes públicos está justamente essa fragilidade. A análise de escolas de contextos diferentes através do IDEB pode revelar o resultado acadêmico dos estudantes, mas não é capaz de mensurar o esforço da escola. Soares (2011) já demonstrou sua preocupação com uma utilização inadequada do indicador. A utilização de metas no desenho do IDEB pode, de certa forma, mitigar os impactos dos fatores extraescolares, já que essas metas são estabelecidas para cada unidade escolar. Nesse caso, as metas para cada escola foram propostas com base em seus resultados de desempenho e fluxo aferidos no ano referência de 2005, quando se inicia a série histórica (BRASIL, 2016).

É possível notar, a partir da minha experiência profissional e de formação continuada junto à rede estadual, que a existência do IDE como medida da qualidade da escola, bem como a compensação dos fatores externos à escola em sua composição ainda é pouco disseminado nas escolas. Pessoalmente, embora já tenha participado de discussões sobre o desempenho da escola no PAEBES e na Prova Brasil, nunca participei de discussões acerca do IDE ou da forma como esses fatores estão relacionados ao desempenho dos estudantes.

Por se tratar de um indicador complexo, o IDE tem potencial para direcionar outras políticas públicas em educação na rede estadual, como o monitoramento da atuação da equipe de gestão ou o acompanhamento da qualidade do ensino, mas atualmente direciona apenas o Bônus Desempenho (ESPÍRITO SANTO, 2009).

#### 1.2.6 Estabelecimento do valor do Bônus

Com base no IDE, as unidades vinculadas à SEDU são categorizadas em diferentes classes que definem o Indicador Merecimento da Unidade (IMU). Este indicador corresponde ao percentual do bônus a que os profissionais da unidade farão jus. A definição do IMU de todas as unidades de ensino do estado é feita

anualmente por portaria específica. Dessa forma, o servidor receberá um bônus correspondente a um percentual de seu vencimento mensal, de acordo com o desempenho da unidade em que trabalha. Os servidores contemplados com a política percebem uma única parcela, correspondente a no mínimo 30% de seu vencimento mensal, podendo chegar a no máximo 100%, tomando como referência o vencimento do servidor para o mês de dezembro do ano em que será paga a bonificação. O valor mínimo de 30% corresponde ao merecimento da unidade.

A definição do valor do IMU é feita com base no IDE. Assim, a bonificação dos servidores terá como base o desempenho das escolas no PAEBES, corrigidos por indicadores correspondentes a fatores externos. A relação é distribuída segundo a tabela abaixo:

**Tabela 5 – Bônus Desempenho: Classes, IDE e IMU**

<b>Classe</b>	<b>IDE Mínimo</b>	<b>IDE máximo</b>	<b>IMU</b>
1	0,0000	0,0000	0,0%
2	0,0001	17,5449	30,0%
3	17,5449	20,5672	33,5%
4	20,5672	23,5895	37,0%
5	23,5895	26,6118	40,5%
6	26,6118	29,6341	44,0%
7	29,6341	32,6564	47,5%
8	32,6564	35,6787	51,0%
9	35,6787	38,7010	54,5%
10	38,7010	41,7234	58,0%
11	41,7234	44,7457	61,5%
12	44,7457	47,7680	65,0%
13	47,7680	50,7903	68,5%
14	50,7903	53,8126	72,0%
15	53,8126	56,8349	75,5%
16	56,8349	59,8572	79,0%
17	59,8572	62,8795	82,5%
18	62,8795	65,9018	86,0%
19	65,9018	68,9241	89,5%
20	68,9241	71,9464	93,0%
21	71,9464	74,9687	96,5%
22	74,9687	100,0000	100,0%

Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2009.

Conforme apresentado na Tabela 5, o bônus é escalonado em vinte e duas diferentes classes definidas pelo IMU. A Classe 1, embora prevista legalmente,

ainda não foi atribuída a nenhuma escola da rede, por tratar-se de um IDE realmente muito baixo. Uma escola apenas seria classificada com um IDE de 0,0000 se possuísse NSE igual a 10. Nesse caso, se o NSE é igual a dez, o esforço da escola seria zero, como discutido anteriormente. Cabe lembrar que o NSE apurado na rede estadual varia entre 0 (zero) e 5. Outra possibilidade seria se todos os alunos de uma escola estivessem ausentes na aplicação do PAEBES. Ainda assim, com número inferior a dez participantes na avaliação, o valor do IDE corresponderia à média alcançada pela Superintendência de Ensino.

As classes 2 e 22 se destacam pela amplitude, pois mesmo que a escola apresente um IDE baixo (intervalo de 0,0001 a 17,5449) recebe uma bonificação mínima de 30%. Da mesma forma, a última classe determina bonificação máxima para um universo hipotético maior, já que o IDE varia de 74,9687 até 100,0000.

O Índice de Merecimento da Unidade, no entanto, não garante a integralidade do benefício a todos os servidores da unidade escolar. Cada servidor é bonificado segundo critérios individuais a partir do Indicador de Contribuição ao Desempenho (ICD), relativo à lotação e exercício das funções do servidor em um período mínimo na unidade escolar e pelo Fator de Valorização da Assiduidade (FVA), que diz respeito à assiduidade do servidor, a partir da qual as faltas são punidas – mesmo as justificadas. Para avaliar os critérios individuais, até o ano de 2015, era considerado o período de 1º de maio e 31 de outubro, período correspondente respectivamente à verificação do número de alunos matriculados na escola e a aplicação do PAEBES. Esse critério é amplamente discutido pela categoria e criticado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (Sindiupes). Para ser contemplado pela política, o servidor precisa ter exercido suas atividades por um período mínimo, conforme o Art. 4º do Decreto 2761-R, de outubro de 2011:

Será beneficiário da Bonificação por Desempenho o profissional que tenha efetivamente trabalhado em, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos dias do período de avaliação numa mesma unidade administrativa ou escolar pertencente à estrutura organizacional da SEDU (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Além disso, até o ano de 2015, o servidor sofria um desconto de 7% do bônus que lhe compete para cada ausência registrada no período avaliado. A redação do Decreto 2761-R trazia o seguinte conteúdo:

Art. 4º, § 3º. São considerados dias efetivamente trabalhados durante o período de avaliação aqueles em que o profissional tenha exercido regularmente suas funções, desconsiderada toda e qualquer falta, inclusive justificada e/ou abonada, licenças e os demais afastamentos legalmente admitidos, excetuando-se apenas o afastamento em virtude de férias.

§ 4º Os profissionais ingressantes, cedidos, desligados ou afastados por qualquer motivo, aposentados ou em licença para tratar de interesse particular, na forma da Lei, durante o período de avaliação, somente farão jus à Bonificação por Desempenho desde que cumprido o tempo mínimo de participação previsto no caput deste artigo.

Art. 5º § 2º, b). cada dia de ausência, inclusive justificada ou abonada, bem como por motivo de licença ou outro afastamento legalmente admitido, excetuando-se apenas o afastamento em virtude de férias, durante o período de avaliação, implicará na redução de 7% (sete por cento) do valor da Bonificação por desempenho a que o profissional teria direito;

c) o profissional que apresentar acima de 09 (nove) ausências, inclusive justificadas ou abonadas, durante o período de avaliação, desde que atenda aos critérios estabelecidos no Art. 2º deste Decreto, será atribuído FVA de 30% (trinta por cento). (ESPÍRITO SANTO, 2011).

O Decreto 2761-R de 2011 foi alterado pela redação do Decreto 3949-R de 26 de fevereiro de 2016 (ESPÍRITO SANTO, 2016) especialmente no que diz respeito ao período de avaliação do servidor para estabelecimento do bônus, que anteriormente compreendia o período entre 1º de maio e 31 de outubro, e o percentual de descontos por falta do servidor. A redação do decreto 2761-R passa, então, a estabelecer o seguinte:

Art. 3º O período de avaliação, considerados para fins de pagamento da Bonificação por Desempenho será o mesmo correspondente ao ano letivo, conforme calendário escolar publicado pela Secretaria de Estado da Educação-SEDU.

Art. 5º § 2º, b) cada dia de ausência, inclusive justificada ou abonada, bem como por motivo de licença ou outro afastamento legalmente admitido, excetuando-se apenas o afastamento em virtude de férias, durante o período de avaliação, implicará na redução de 10% (dez por cento) no valor da Bonificação por desempenho a que o profissional teria direito. (ESPÍRITO SANTO, 2016).

O percentual mínimo de 30% estabelecido pelo Decreto 2761-R (ESPÍRITO SANTO, 2011) também perdeu validade com o Decreto 3949-R (ESPÍRITO SANTO, 2016), podendo o servidor receber descontos até a totalidade do bônus, perdendo totalmente direito ao bônus correspondente ao período de faltas.

O FVA é o indicador utilizado no cômputo do merecimento individual do servidor. Assim sendo, o Bônus Desempenho é pago ao servidor de acordo com

dois critérios: o merecimento da unidade em que atua e seu merecimento individual, ou contribuição ao desempenho.

### **1.3 Considerações sobre a correção dos indicadores com base no nível socioeconômico (NSE)**

Os fatores que influenciam o desempenho escolar são de três diferentes categorias: os associados à estrutura da escola, aqueles relacionados à família e aqueles atribuídos ao próprio aluno (SOARES, 2004). Estudos realizados durante os anos 50 e 60, em especial o Relatório Coleman (1966), produzido nos Estados Unidos, geraram relativo pessimismo pedagógico ao atribuírem o sucesso escolar exclusivamente ao fator família, alegando que a escola não faz diferença. Estudos posteriores questionaram o determinismo sociológico da afirmativa, defendendo que deve ser considerado também o fator da escola como importante elemento no desenvolvimento cognitivo dos estudantes (SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006).

Na elaboração da política de bonificação, a SEDU considerou esses diferentes fatores na tentativa de encontrar o efeito da escola. Na construção do IDE, como se viu, considera-se o desempenho dos estudantes no PAEBES, o padrão socioeconômico dos estudantes da unidade, a partir de uma medida denominada Nível Socioeconômico (NSE), e as séries em que estão matriculados. Desta forma, ocorre uma contextualização frente à situação socioeconômica em que está imersa a escola. O objetivo é propiciar igualdade de condições de acesso ao bônus entre as unidades, procurando identificar as escolas que efetivamente afetam o desempenho dos estudantes (BROOKE, 2013).

Uma vez que o Nível Socioeconômico da escola é considerado no cálculo do IDE, a SEDU reconhece o fator família nas expectativas de desempenho acadêmico dos estudantes, e procura identificar as unidades em que o fator da escola tem agregado ao desempenho acadêmico. Nesse caso, ao considerar o nível socioeconômico, a SEDU reconhece que alunos de menor nível socioeconômico apresentam menores chances de alcançar elevado desempenho, enquanto os alunos de maior nível socioeconômico teriam maiores chances. Assim, ao considerar o NSE e as séries em que os alunos estão matriculados, na formulação do IDE, a política procura isolar os fatores extraescolares, a partir de uma medida de

compensação, procurando valorizar fatores intraescolares que influenciem o desempenho dos estudantes (BROOKE, 2013; SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006).

Esse mecanismo de compensação utilizado na elaboração do IDE teria como premissa o princípio da equidade, gerando uma medida de qualidade, efetivamente, uma vez que não é o desempenho final que é considerado, mas o efeito da escola frente à condição social e econômica de seus estudantes. De fato, em algumas experiências de bonificação realizadas no país, são considerados indicadores de desempenho, apenas, sem considerar a medida de compensação, o que provoca críticas com relação às desigualdades de oportunidades dadas às instituições de diferentes contextos (BROOKE, 2013).

Como apontado por Nigel Brooke (2013), uma escola de periferia, em um contexto de infraestrutura precária e elevada vulnerabilidade social, terá dificuldades em apresentar elevado desempenho educacional. A renda familiar, ocupação e escolaridade dos pais são os principais fatores extraescolares que influenciam o desempenho dos estudantes. A precária participação da família, a baixa escolaridade dos pais, o baixo capital cultural, a ocupação dos pais e os poucos recursos econômicos são elementos que pesariam negativamente nas características acadêmicas dos estudantes (SOARES e ANDRADE, 2006).

Somado a isso, conforme ressaltado por Brooke (2013), escolas de periferia apresentam dificuldade de atrair profissionais mais qualificados, caracterizando alta rotatividade e atração de recém-formados e possuem estrutura física precarizada. Dessa forma, ainda que escolas de periferia apresentem, efetivamente, elevado esforço escolar, apresentarão mais dificuldades que escolas com prédios mais adequados, professores mais qualificados, atendendo a alunos de maior capital cultural, mais recursos econômicos, com pais escolarizados e que priorizem a educação dos filhos (BROOKE, 2013). Vale ressaltar que o esforço escolar é aqui concebido como o conjunto de iniciativas que objetivam o melhor desempenho do estudante, oportunizando maior desempenho acadêmico. Desse modo, escolas que apresentam resultados acadêmicos mais satisfatórios que as expectativas geradas com base em seu nível socioeconômico apresentam elevado esforço escolar.



#### 1.4 Classificação das escolas estaduais de acordo com o IMU

Ao observar a classificação das escolas estaduais de acordo com seu IDE e, conseqüentemente seu IMU, é possível notar que as escolas de maior IMU concentram-se no interior do estado em pequenos municípios. Entre as escolas de IMU 100%, por exemplo, todas as escolas encontram-se nesses municípios.

Conforme descrito anteriormente, as escolas estaduais e os órgãos vinculados à Secretaria de Educação são divididos em 22 diferentes classes, segundo o IDE. A classificação das escolas determina o IMU, ou seja, o percentual de participação da unidade escolar na política de bonificação.

As escolas localizadas no interior do estado são as que apresentam maior Índice de Merecimento da Unidade da política do Bônus Desempenho e, portanto, classificação de excelência. As escolas da Classe 22, bem como outras escolas do interior do estado apresentam NSE relativamente baixo. Em princípio, a utilização do NSE tem justamente a finalidade de mensurar a qualidade ou desenvolvimento da escola, já considerados os fatores extraescolares. Esse parâmetro tem sido utilizado não só como indicador de qualidade, mas também na determinação do valor da bonificação de cada escola.

Ora, diante da correção pelo NSE, espera-se que a política corrija as desvantagens das escolas de menor nível socioeconômico para o IDE e o recebimento do bônus, sobretudo as escolas de periferia. O que se constata, contudo, é que as escolas da Grande Vitória, onde se concentram as periferias, não estão contempladas entre as de maior merecimento.

**Tabela 6 – Escolas com bonificação máxima (IMU = 100%)**

<b>Escola</b>	<b>Município</b>	<b>IDE</b>
<b>EEEM Prof. Maria Cândido Kneipp</b>	Muniz Freire	94,72
<b>EEUEF São Salvador</b>	São Gabriel da Palha	89,99
<b>EEUEF Fazenda Lovo</b>	São Gabriel da Palha	88,43
<b>EEEF Padre Jósimo</b>	Nova Venécia	80,96
<b>EEEF Bairro Boa Vista</b>	São Gabriel da Palha	80,76
<b>EEPEF Barra Encoberta</b>	Itarana	78,38
<b>EEEFM Vera Cruz</b>	São Gabriel da Palha	77,78
<b>EEF Três de Maio</b>	Pedro Canário	76,10
<b>EEEFM Joaquim Caetano de Paiva</b>	Laranja da Terra	75,50

Fonte: Elaborada pelo autor com dados de desempenho, NSE e IDE da SEDU

Considerando-se que o desempenho das escolas das periferias dos centros urbanos é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico de seus alunos e que a política já conta com mecanismo de correção desse fator, esperava-se que as escolas das periferias também concorressem ao bônus em condições de igualdade e apresentassem indicadores de qualidade equivalentes às demais escolas. Porém, a escola da Grande Vitória de melhor classificação possui IDE de 65,07 e encontra-se em 52º lugar na classificação geral das escolas do estado. As demais escolas da capital classificam-se após o 115º lugar na classificação geral.

Conforme observado por Brooke, a política ainda poderia ser aperfeiçoada, caso outras variantes fossem acrescentadas ao cálculo do bônus, tais como o tamanho da escola, a localização geográfica e a relação professor/aluno (BROOKE, 2013). Segundo ele,

A criação de mecanismos de compensação pelo nível socioeconômico dos alunos, junto com outros indicadores do esforço da escola, não é a maneira mais exata de levar em consideração as condições específicas em que a escola trabalha. (BROOKE, 2013, p. 41).

Pode-se constatar, contudo, que há um impacto positivo quanto à utilização dos fatores externos à escola na determinação do IDE naquelas que possuem mais baixo nível socioeconômico da Grande Vitória. Se tomarmos como exemplo as dez escolas de menor NSE do estado, podemos observar que elas possuem a medida de desempenho melhorado, já que sua classificação no IDE é melhor que a classificação no IRE. Utilizaremos dez, pois esse é o número de escolas da Classe 22. A tabela a seguir demonstra a posição em que a escola se encontra, comparada às demais do estado, no que se refere ao IRE e ao IDE.

**Tabela 7 – Posição de IRE e IDE das escolas estaduais de menor NSE**

ESCOLA	POSIÇÃO IRE	POSIÇÃO IDE	*MUDANÇA NA CLASSIFICAÇÃO
EEEF Sao Jose	53	52	-1
EEEFM Prof Augusto Luciano	119	115	-4
EEEF Campinho	188	121	-67
EEEFM Getulio Pimentel Loureiro	236	198	-38
EEPEF Roda D'água	260	199	-61
EEEF Prof Joao Antunes Das Dores	287	262	-25
EEEF Jones Jose Do Nascimento	317	336	19
EEEFM Saturnino Rangel Mauro	361	299	-62
EEEFM Rio Claro	388	331	-57
EEEFM Nova Carapina	442	384	-58

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados da SEDU.\*A coluna corresponde à diferença entre a posição que a escola ocupa na classificação geral do IRE e na classificação geral do IDE. O número

corresponde ao avanço na classificação. Números negativos significam que a classificação pelo IDE favoreceu a escola, se comparada à classificação pelo IRE.

É possível observar que há uma melhoria consistente na posição das escolas, comparado o IRE, que corresponde ao desempenho acadêmico e o IDE, correspondente ao desempenho corrigido pelos fatores externos à escola. Apenas uma escola, EEEF Jones José Do Nascimento, caiu nas posições do IDE se comparada à posição do IRE. Em média, tomadas como exemplo as dez escolas de menor NSE, percebemos um avanço de 35 posições na classificação geral do IDE, se comparada à classificação geral do IRE.

Dessa forma, a compensação pelo nível socioeconômico dos estudantes faz parte da composição do principal indicador de desenvolvimento da educação no estado do Espírito Santo, denominado IDE. O indicador é utilizado na política de bonificação por desempenho da rede estadual, que é paga aos profissionais da educação de acordo com o desempenho acadêmico dos estudantes, aferido no PAEBES. A utilização do indicador de Nível Socioeconômico dos estudantes se fundamenta na influência dos fatores externos à escola no desempenho acadêmico dos estudantes.

Pode-se notar que as escolas de menor NSE avançam suas posições quando seus resultados de desempenho são corrigidos pelo NSE. Porém, é possível que essa correção não seja suficiente para igualar as chances que escolas têm de alcançar a bonificação, já que as escolas da capital ainda permanecem com IDE muito baixo, distante das primeiras escolas na classificação geral das escolas estaduais.

Procuraremos, no Capítulo 2, analisar o impacto da correção pelos fatores externos à escola no Indicador de Desenvolvimento da Escola e as possíveis limitações dessa correção na construção de uma medida de qualidade da educação e na definição da bonificação por desempenho.

## 2 CONSEQUÊNCIAS DO USO DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO

A política de bonificação por desempenho da rede estadual do Espírito Santo utiliza-se do nível socioeconômico dos estudantes para definição dos indicadores de qualidade das escolas estaduais. Embora esteja claro que a compensação pelo nível socioeconômico dos estudantes é imprescindível (BROOKE, 2013; SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006), parece haver ainda limitações na utilização do indicador. Por isso, apresentou-se como objetivo geral da pesquisa analisar o impacto da correção pelos fatores externos à escola no IDE e suas possíveis limitações.

No capítulo anterior, descrevemos como a política do Bônus Desempenho da Secretaria de Educação do Espírito Santo destaca-se pela iniciativa de tentar equiparar os indicadores de qualidade das escolas estaduais e as condições de acesso ao Bônus Desempenho, já que se utiliza de medidas de nível socioeconômico para corrigir o desempenho das escolas. Dessa forma, espera-se que escolas com níveis socioeconômicos inferiores não sejam prejudicadas quanto à sua participação na política, já que este é um importante fator que influencia o desempenho educacional dos estudantes.

Neste capítulo, pretendemos analisar a política de bonificação da rede estadual do Espírito Santo a partir de dois eixos de análise: o primeiro eixo, diz respeito à política de bonificação por desempenho; e o segundo trata do impacto do nível socioeconômico no desempenho do estudante.

Para construir as reflexões referentes ao primeiro eixo, recorreremos aos seguintes autores: Bonamino e Souza (2012), Passone (2014), Brooke (2006; 2011; 2013), Ferreira (2014) e Tavares e Ponczek (2013) para compreender a origem e os fundamentos das políticas de bonificação por desempenho. À luz da literatura sobre bonificação por desempenho, assumiu-se que as políticas de bonificação surgem como consequência de uma lógica de responsabilização com base em resultados de avaliação em larga escala. O fenômeno é uma consequência da concepção de três gerações distintas nas avaliações. A primeira geração de avaliações seria diagnóstica, em que as informações aferidas pelas avaliações deveriam ser utilizadas na gestão da educação. A segunda geração é acompanhada de responsabilização branda, na qual há responsabilização simbólica dos atores envolvidos na educação. Por fim, a terceira geração, atrelada a mecanismos de

responsabilização forte, responsabiliza os atores com consequências reais, a partir dos quais são afetados materialmente.

O segundo eixo de análise trata do efeito do nível socioeconômico no desempenho dos estudantes. A pesquisa bibliográfica realizada para compreender o fenômeno foi baseada principalmente em Fernandes (2009); Soares (2004); Soares e Andrade (2006); Soares e Alves (2013); e Brooke (2013). A partir da leitura desses autores, assumiu-se para a pesquisa a premissa de que o nível socioeconômico dos estudantes afeta seu desempenho acadêmico, sobretudo em função da vulnerabilidade social a que estão sujeitos os indivíduos de menor nível socioeconômico.

Em seguida, faremos uma descrição metodológica da pesquisa, que buscou na documentação oficial e em dados fornecidos pela Subgerência de Informação e Avaliação da SEDU os fundamentos que nortearam a política, a composição de seus indicadores e seus objetivos, além dos resultados já alcançados. Também são analisadas as entrevistas realizadas junto à SEDU e ao Sindicato dos(as) Trabalhadores(as) em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES). Por fim, apresentaremos nossas conclusões acerca do problema da limitação da correção pelos fatores externos à escola na definição do Indicador de Desempenho das Escolas Estaduais.

## **2.1 Fundamentos teóricos sobre bonificação e sobre nível socioeconômico como fator de desempenho**

A análise sobre as políticas de bonificação com base em avaliações se dá a partir da compreensão do paradigma gerencialista emergente durante os anos 1990. Para Passone (2014), “[é] impossível tratá-la [da avaliação] de modo apartado da reforma educacional e da tendência gerencialista que vem marcando o ensino público” (p. 18).

O que é tratado por Passone (2014) como “tendência gerencialista” é um dos modelos ou paradigmas de gestão pública. O primeiro modelo da gestão pública é o patrimonialista, em que o poder se concentra na mão do Soberano (OLIVEIRA, 2009). No Brasil, esse modelo de gestão tem origem já no período colonial. Nesse modelo, a coisa pública não é dada como propriedade de todos, restringindo-se àqueles que ocupam o poder. As autoridades públicas e as elites políticas e

econômicas controlam bens públicos e deles fazem uso como se fossem sua propriedade. Nesse modelo, o personalismo, marcado pela figura simbólica do gestor e o clientelismo, caracterizado pelo favorecimento de grupos e pessoas em troca de apoio político, estão marcadamente presentes e não há separação entre o público e o privado (OLIVEIRA, 2009). O modelo patrimonialista, além de provocar um desequilíbrio entre os gestores e os cidadãos, é vulnerável à corrupção. Para Oliveira (2009),

Em síntese, o patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo (OLIVEIRA, 2009, p. 55).

A fim de tornar o funcionamento estatal mais previsível, diminuir o poder concentrado nas figuras à frente da gestão pública e permitir a sustentação da ordem capitalista, regras impessoais foram implementadas na administração pública (OLIVEIRA, 2009). O fundamento da burocratização da administração pública é a definição de competências fixas, previamente ordenadas e reguladas. Dessa forma, além de previsível, a administração estatal deveria ser impessoal, segundo essa lógica criticada. O modelo, que contava com estruturas burocráticas impessoais, trouxe para a gestão pública uma série de entraves, como a supervalorização de regulamentos, a formalidade excessiva e a resistência à mudança; e foi responsabilizado por diminuir a eficiência e provocar morosidade nos serviços públicos. Bresser Pereira (1996) também atribui o fracasso do sistema burocrático da administração pública no Brasil à permanência do modelo patrimonialista, mesmo após a implantação de normas mais burocráticas. Segundo ele,

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais (PEREIRA, 1996. p. 3).

É diante das críticas a um Estado moroso e ineficiente que surgem as reformas gerencialistas nos anos 1980 e 1990. A preocupação dos gestores era de diminuir as funções estatais e aumentar a eficiência dos serviços públicos, defendendo as premissas da gestão privada, influenciados por um paradigma liberal crescente nessas décadas (OLIVEIRA, 2009). O foco nos resultados e a prestação

de contas do Estado são características marcantes do modelo gerencialista, que pode ser observado nas políticas de responsabilização dos agentes públicos (BURGOS, 2014). Na gestão da educação pública, entre as principais medidas das reformas gerenciais, encontram-se justamente as avaliações educacionais, com o intuito de diagnosticar a qualidade dos serviços prestados e as políticas de responsabilização com consequências fracas e fortes. Como vimos no primeiro capítulo, tais políticas são baseadas nas reformas liberais da conservadora Margaret Thatcher e do republicano Ronald Reagan (BROOKE, 2006; BURGOS, 2013).

Para fazermos uma discussão sobre a inserção dessas políticas no contexto da avaliação em larga escala no Brasil, utilizamos as discussões levantadas por Passone (2014). Ao tratar do avanço das políticas de bonificação por resultados com base em avaliação em larga escala, o autor procura diferenciar as políticas de responsabilização forte e fraca, classificando as políticas de avaliação em três gerações: a primeira é a utilização da avaliação como ferramenta de diagnóstico da educação pública; a segunda, como ferramenta de responsabilização fraca; e a terceira, como base para responsabilização forte. O autor dedica-se especialmente às políticas de responsabilização forte, traçando seu perfil no país. Ainda é relevante a articulação em que o autor apresenta sua análise sobre o tema em “três eixos, que são indissociáveis do tema nuclear, a saber: a avaliação externa da educação básica, a gestão e as políticas de responsabilização da educação e, por último, os mecanismos de incentivos monetários para professores” (PASSONE, 2014, p. 427). Para Passone (2014), a despeito de não haver evidências a respeito do impacto de tais políticas no desempenho educacional, elas têm exercido papel cada vez mais importante, fazendo parte do conjunto de políticas públicas em educação pelos diferentes governos estaduais. É nesse contexto de políticas de gestão pública de base gerencialista, notadamente de responsabilização com base em avaliações em larga escala, no caso da educação, é que se insere o contexto da Bonificação por Desempenho, da rede estadual do Espírito Santo.

O PAEBES, mecanismo de avaliação aplicado na rede estadual de educação, nas redes municipais e escolas particulares conveniadas, surge em 2000 como ferramenta diagnóstica, caracterizando-se avaliação de primeira geração, já que não produzia consequências para as escolas e para os atores educacionais envolvidos.

A avaliação não chegou a ser utilizada como mecanismo de responsabilização branda, instrumento caracterizado por Passone (2014) como avaliação de segunda

geração. Nesse caso, os resultados dos exames aplicados seriam divulgados a partir da medida de proficiência identificada ou um indicador produzido, semelhante ao IDEB. A política de responsabilização implementada pela SEDU, com base nos resultados do PAEBES, possui consequências mais fortes, proporcionando incentivos monetários aos servidores. Dessa forma, os três eixos indissociáveis presentes nas políticas de avaliação da educação apresentados por Passone estão presentes e fazem parte do Bônus Desempenho.

Para buscarmos uma possível resposta ao problema proposto, qual seja, a possível limitação da utilização do nível socioeconômico como compensação no Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais, utilizaremos os estudos realizados por Soares (2004; 2010), segundo os quais, existem fatores intraescolares e extraescolares determinantes do sucesso acadêmico dos estudantes. Explica o autor que é reconhecida a importância dos fatores externos à escola, como a escolaridade dos pais e a renda familiar dos estudantes (SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006). Porém, reconhece-se a importância de aspectos intraescolares que favoreçam o desempenho dos estudantes, a despeito de fatores externos à escola. Esse conjunto de características ou aspectos intraescolares é tratado como “efeito da escola”.

Os estudos realizados por Brooke (2013) destacam que a política de bonificação da SEDU já considera o impacto dos fatores externos e internos à escola. Vale dizer que, ao considerar o impacto dos fatores extraescolares, a SEDU parte da premissa identificada por José Francisco Soares (SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006; SOARES E ALVES, 2013): escolas de menor nível socioeconômico sofrem impacto de fatores extraescolares e, simultaneamente, procura bonificar escolas que demonstrem melhorar o desempenho de seus estudantes, atribuindo-lhes um bônus em função do efeito da escola.

Porém, se por um lado a SEDU está considerando os elementos apontados pelo prof. Francisco Soares e atesta o nível socioeconômico dos alunos como um dos fatores de cálculo do IDE, é possível perceber que ainda existem limitações no desenho da política, como as diferenças existentes entre escolas do interior e escolas da Grande Vitória, ainda que sejam classificadas com NSE semelhantes.

O impacto do nível socioeconômico é reconhecido também por Nigel Brooke (2013) em uma crítica pontual às políticas de bonificação encontradas em diferentes redes de ensino do país, as quais desprezam os fatores extraescolares, atribuindo o



desempenho de estudantes exclusivamente ao efeito da escola. Brooke (2013), ao dialogar com Maria Alice Setubal, atenta-se para a importância de considerar o fator socioeconômico nas definições de políticas de bonificação:

Maria Alice Setubal [...] levanta a tese de que, nos moldes atuais, o pagamento de bônus pode criar uma concorrência pouco saudável entre as escolas e provocar desigualdades ainda maiores que as já existentes. O raciocínio é claro: os professores concursados, em condições de escolher seu lugar de trabalho, procurarão as escolas com melhores resultados para aumentar suas chances de receberem o bônus. Essas escolas são as que têm alunos de nível cultural mais elevado. Em consequência, as que são de periferia, com clientela de alta vulnerabilidade, serão deixadas para os professores não concursados, de menor capacidade. (BROOKE, 2013, p. 39).

Dessa forma, o autor chama a atenção que uma política de bonificação que procura premiar escolas em função de seu desempenho deve considerar os fatores extraescolares, já que o que procura premiar-se é o efeito da escola e não a capacidade de a escola atrair os profissionais mais capacitados ou os alunos de maior nível socioeconômico. Como apontado por Brooke (2013),

No caso desse estado [Espírito Santo], o cálculo do bônus é feito com base em um Indicador de Desenvolvimento da Escola (IDE), que leva em consideração o nível socioeconômico dos alunos. Dessa forma, a bonificação pode ser distribuída tanto para escolas de periferia quanto para escolas com clientela mais privilegiadas (BROOKE, 2013, p. 39-40).

Entretanto, ao questionarmos a eficácia do cálculo do IDE, como sendo suficiente para encontrar o efeito da escola, encontramos em Brooke (2013) uma possibilidade de análise mais ampla e complexa:

Em princípio, poderiam ser acrescentados ao modelo de cálculo do bônus diversos outros indicadores de esforço da escola como a relação professor/aluno, o tamanho da escola e a localização geográfica. [...] Havendo a determinação política, seria perfeitamente possível privilegiar as escolas com níveis socioeconômicos mais baixos com índices de esforço ainda maiores de modo a incentivar os professores a pedirem transferência para a periferia. (BROOKE, 2013, p. 41).

O autor, embora reconheça o mérito da iniciativa da SEDU, discute a ineficácia da medida, apontando que, ainda assim, parece ser insuficiente para garantir igualdade de condições de escolas de diferentes contextos de vulnerabilidade social. Ambas as condicionantes apontadas por Brooke (2013) estão presentes no problema central desta pesquisa. As escolas do interior apresentam

um número pequeno de alunos, possuem pequeno porte e são localizadas em regiões de baixa vulnerabilidade social. Quando propõe a relevância desses fatores, notadamente considera que comunidades escolares de pequenos municípios do interior do estado apresentam condições de desempenho acadêmico muito distintas das comunidades das periferias da capital, apesar de apresentarem níveis socioeconômicos semelhantes.

Como descrito no primeiro capítulo, a tentativa de atribuir o efeito da escola para a concessão de incentivos monetários é feita pela SEDU a partir do IDE. O indicador é gerado com o objetivo de aferir as dificuldades encontradas pela escola para alcançar o desempenho acadêmico evidenciado no PAEBES. A utilização da avaliação como ferramenta de responsabilização forte (PASSONE, 2014) considera o nível socioeconômico dos estudantes e as séries em que os alunos estão matriculados, dado que esses fatores são considerados determinantes no desempenho dos estudantes (BROOKE, 2013; SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006). Dessa forma, a Secretaria busca mensurar o peso do nível socioeconômico e a dificuldade de ensinar para alunos que se encontram em séries mais avançadas.

Há que se considerar que a SEDU baseia-se nos elementos apontados pelo professor Francisco Soares, e toma o nível socioeconômico dos alunos como um dos fatores de cálculo do IDE, além das séries em que os estudantes estão matriculados. Como apontado por Nigel Brooke (2013), isso pode não ser suficiente, já que o efeito da escola, embora em grande parte determinado pelo nível socioeconômico dos estudantes, passa também por características específicas dela, como seu tamanho e a quantidade de alunos atendidos. Também é importante a comunidade em que a escola está inserida, especialmente sua vulnerabilidade social.

## **2.2 Aspectos metodológicos da pesquisa**

A presente pesquisa foi estruturada na forma de um estudo de caso. De um modo geral:

Um estudo de caso pode ser caracterizado de acordo com o estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em

profundidade o seu 'como' e os seus 'porquês', evidenciando sua unidade e sua identidade próprias (FONSECA, 2002, p. 33).

Ainda segundo Fonseca (2002), é possível obter uma grande quantidade de informações de um objeto em um estudo de caso. É no estudo de caso que se “debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico” (FONSECA, 2002, p. 33). Para Gil (2002), embora largamente utilizado nas ciências biomédicas e sociais, durante muito foi encarado nas ciências como procedimento pouco rigoroso. Hoje, segundo o autor, o estudo de caso é “encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos” (GIL, 2002, p. 54).

A abordagem que faremos tem caráter qualitativo, já que o objetivo da pesquisa é o aprofundamento da compreensão dos desafios da utilização de fatores externos à escola na política de bonificação e no indicador de desempenho da rede estadual de educação do Espírito Santo. Para Minayo (2001),

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, p. 21).

Contudo, para compreensão dos desafios da utilização de fatores externos à escola para construção do IDE, recorreu-se aos indicadores disponibilizados pela SEDU, buscando uma correlação entre indicadores do nível socioeconômico dos estudantes, do desempenho acadêmico dos estudantes, do indicador de qualidade da escola. Dessa forma, a pesquisa faz uso de levantamentos numéricos e se utiliza deles para responder parte de sua hipótese. Na visão de Minayo (2001), não há necessariamente uma oposição entre pesquisa quantitativa e qualitativa. Segundo ela, “o conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 2001, p. 22).

Desse modo, ao utilizarmos dos levantamentos de desempenho, de nível socioeconômico e do IDE das escolas estaduais e basear-se nos dados numéricos,

utilizamos a abordagem quantitativa. Assumimos a importância de analisar os dados numéricos para responder parte da hipótese de que escolas do interior teriam seus indicadores educacionais compensados pelo nível socioeconômico, distorcendo seus indicadores de desempenho sem exposição à elevada vulnerabilidade social.

A maior parte das informações coletadas na realização da pesquisa se deu através da pesquisa documental. Essa coleta é, portanto, uma pesquisa em fontes primárias, já que não foram processadas por outros pesquisadores (SÁ-SILVA *et al.*, 2009). Em certo sentido, é comum a indefinição entre pesquisa documental ou bibliográfica. Notadamente, a utilização de dados acerca dos indicadores educacionais do Espírito Santo é caracterizada como pesquisa documental, muito embora grandes trabalhos que deveriam possuir essa natureza são apenas pesquisas bibliográficas, como aponta Gil (2002).

Na pesquisa documental, buscaram-se como fontes de pesquisa as leis e os decretos estaduais sobre a política de bonificação por desempenho e materiais de divulgação em formato de cartilha sobre a política de bonificação e sobre o Indicador de Desenvolvimento da Escola (ESPÍRITO SANTO, 2009; ESPÍRITO SANTO, 2009a; ESPÍRITO SANTO, 2011; ESPÍRITO SANTO, 2015; ESPÍRITO SANTO, 2015a; ESPÍRITO SANTO, 2016; ESPÍRITO SANTO s.d.). Além disso, foram levantados dados quantitativos sobre desempenho das escolas, organizados em planilhas. As planilhas cedidas pela Secretaria de Educação fornecem os seguintes dados, organizados por escola: Nível Socioeconômico, Indicador de Resultado da Escola, Indicador de Desenvolvimento da Escola, Indicador de Esforço da Escola, Proficiência em Língua Portuguesa e Proficiência em Matemática.

A fim de coletar dados que permitissem identificar os desafios da utilização dos fatores externos à escola nos indicadores de qualidade e no Bônus Desempenho, recorreremos a entrevistas semiestruturadas. Nesse tipo de entrevista, um roteiro com perguntas é elaborado previamente, mas outras questões também podem surgir no momento de sua realização. Gil (2002) define a entrevista como “a técnica que envolve duas pessoas numa situação ‘face a face’ e em que uma delas formula questões e a outra responde” (Gil, 2002, p. 115). O mais relevante em uma entrevista é tentar identificar os diferentes pontos de vista dos pesquisados. Segundo o autor,

Qualquer que seja o instrumento utilizado, convém lembrar que as técnicas de interrogação possibilitam a obtenção de dados a partir do ponto de vista dos pesquisados. Assim, o levantamento apresentará sempre algumas limitações no que se refere ao estudo das relações sociais mais amplas, sobretudo quando estas envolvem variáveis de natureza institucional. No entanto, essas técnicas mostram-se bastante úteis para a obtenção de informações acerca do que a pessoa. “sabe, crê ou espera, sente ou deseja, pretende fazer, faz ou fez, bem como a respeito de suas explicações ou razões para quaisquer das coisas precedentes” (Selltiz, 1967, p. 273). (GIL, 2002, p. 115).

Dessa forma, conforme Gil (2002), embora a coleta de dados por meio de entrevistas apresente suas limitações como única fonte de pesquisa, é uma ferramenta eficaz para compreender os diferentes pontos de vista acerca de um dado fenômeno.

A despeito de ser realizada em uma situação “face a face”, não quer dizer que a entrevista deva ser feita de forma despreziosa ou neutra. Ao contrário, essa forma de coleta de dados deve ser realizada com intencionalidade e racionalidade, como atenta Minayo (2001). A autora ainda distingue a entrevista estruturada da não-estruturada. Segundo ela,

Torna-se possível trabalhar com a entrevista aberta ou não-estruturada, onde o informante aborda livremente o tema proposto; bem como com as estruturadas que pressupõem perguntas previamente formuladas. Há formas, no entanto, que articulam essas duas modalidades, caracterizando-se como entrevistas semi-estruturadas (MINAYO, 2001, p. 22, grifos da autora).

Para a pesquisa, utilizamos entrevistas semiestruturadas, já que, como o nome antecipa, contavam com perguntas previamente estruturadas. Isso permitia, porém, a inserção de novas perguntas, de acordo com o andamento da entrevista. De fato, durante essas entrevistas, novas provocações foram surgindo à medida que os entrevistados discorriam sobre as perguntas a eles dirigidas. A partir da constatação de possíveis limitações da correção pelo Nível Socioeconômico das escolas na determinação do indicador de qualidade da escola, procurou-se realizar uma entrevista junto à Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo, cujo objetivo foi conhecer as impressões da SEDU acerca da classificação do Bônus.

A princípio, a entrevista seria realizada com a Subgerente de Informação e Avaliação Educacional da Secretaria. A subgerência por ela dirigida é responsável pelo PAEBES e pelo Bônus Desempenho. Ocorre que durante o desenvolver da pesquisa, a servidora entrou em licença maternidade, e, embora tenha continuado em contato com essa subgerência para coletar informações acerca do desenho da

política, foi-me recomendado que entrevistasse o Subsecretário de Administração e Finanças.

O Subsecretário não está diretamente ligado à política, atualmente, mas participou do desenho e da implantação da política, já que à época da implantação era Subsecretário de Planejamento e Avaliação. O agendamento da entrevista foi reiteradamente protelado em função da agenda do Subsecretário e somente pode ser realizada em julho de 2016. Embora tenha agendado apenas 30 minutos para a realização da entrevista, a conversa com o Subsecretário durou quase três horas, já que este manifestou interesse na pesquisa e importou-se em discutir os indicadores que compõem a política.

Além disso, coube uma entrevista à diretoria do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Espírito Santo (SINDIUPES), órgão de classe dos trabalhadores em educação do estado. Acreditou-se ser importante realizar a entrevista junto ao sindicato devido ao impacto direto da política na vida profissional dos trabalhadores em educação do estado. O objetivo da entrevista ao sindicato foi saber se o órgão possui alguma hipótese para o problema proposto. É conhecido o descontentamento da categoria, por meio desta instituição. Segundo o órgão,

O bônus é repudiado pelos professores, já que confere compensação financeira com base na presença do professor em sala de aula, descontando, inclusive, faltas previstas na Constituição Federal, como a licença-maternidade e afastamento para tratamento médico (CNTE, 2011).

A entrevista foi agendada para do dia 14 de junho de 2016, na sede do sindicato, e ocorreu de forma rápida e direta. Com pontualidade, fui chamado por um diretor do sindicato para conversarmos e seguiu-se a entrevista. O direcionamento da entrevista se deu em torno da política de bonificação por desempenho e não necessariamente em torno do IDE, principal indicador da política. O diretor deixou claro o descontentamento do órgão quanto à política, mas mostrou-se receptivo à pesquisa e solícito. Embora tenha apresentado engajamento quanto às demandas da categoria que representa, por meio do órgão de classe, não apresentou grande domínio da composição dos indicadores da política. Quanto às pautas do sindicato acerca da política, contudo, apresentou argumentos firmes e claros.

Diante do levantamento de dados de desempenho, nível socioeconômico e IDE das escolas do Espírito Santo e de entrevistas sobre as possibilidades que explicam o problema ora discutido, passaremos a analisar os dados de que dispomos. A próxima seção destina-se à análise dos dados levantados durante a pesquisa.

### **2.3 Discussão dos dados levantados na pesquisa**

A fim de discutir a hipótese de que a correção pelos fatores externos à escola utilizada no IDE pode não ser o suficiente para permitir uma mensuração do desempenho das escolas estaduais e trazer opiniões distintas para o trabalho, foi entrevistado um diretor do SINDIUPES.

A entrevista foi direcionada, em sua maior parte, ao Bônus Desempenho e às impressões do sindicato. Ao direcionar a pauta da entrevista ao Bônus, a pesquisa pode se concentrar nos anseios do órgão de classe, inclusive sobre o merecimento das unidades escolares, descrito no IMU. Como o IDE não está muito presente nas discussões sobre políticas educacionais, apesar de ser um indicador da qualidade da educação, ao tratarmos do Bônus Desempenho e da medida de merecimento das unidades, o problema central da pesquisa também seria contemplado.

O primeiro assunto tratado na entrevista foi sobre a participação do sindicato no desenho e implementação da política. Ao ser perguntado sobre a participação do sindicato nas discussões sobre a política, o diretor alegou que o sindicato não foi convidado para discutir o desenho da política durante sua elaboração e implementação. Segundo o diretor, o sindicato foi informado da política somente quando o Projeto de Lei foi encaminhado para discussão e votação na Assembleia Legislativa. Provocado sobre as discussões realizadas pelo sindicato no âmbito da Assembleia Legislativa, o diretor argumentou que, antes de tudo, órgão não concorda com o Bônus.

Primeiro é que a gente não concorda com o Bônus, né? A gente entende que o correto seria valorizar a carreira. Já que não tinha jeito, a gente tentou amenizar um pouco o Projeto. Qual é a amenização que a gente tentou? A retirada da penalidade no caso de falta por amparo legal. O que é uma falta de amparo legal? Aquela falta... por exemplo, nós temos seis dias de falta justificada durante o ano pra gente poder fazer o que a gente desejar. É o abono. Aí, no caso do Bônus, se [o servidor] tirar o abono, reduz o percentual. (...) Mas aí então, o que significa? Significa que a gente tentou

de tudo reduzir isso aí: manter o que tem... manter os seis dias de Bônus [sic.], é... dialogar um pouco mais sobre o atestado médico, quais são os critérios... também não foi possível. (Diretor do SINDIUPES. Entrevista concedida em junho de 2016).

Durante a entrevista, foi possível notar que a maior parte da insatisfação da categoria dos profissionais da educação, na opinião do diretor do sindicato, concentra-se no FVA, que procura premiar servidores assíduos e punir o absenteísmo. Segundo o diretor, a política penaliza o servidor que precisa faltar por motivo de doença, por exemplo, ainda que a falta não esteja sob seu controle. Mesmo em caso de doença infectocontagiosa, o servidor sofre os respectivos descontos. Segundo o entrevistado:

O Bônus, pra nós, ele foi muito ruim nesse ponto. Ele foi muito cruel, né? Então, às vezes você é obrigado a pegar um atestado, sem até precisar do atestado. Que a conjuntura te obriga. Se não pegar, você perde o dia, né? Aí, entre perder o dia e perder uma parte do Bônus, é melhor perder uma parte do Bônus, né? Então, é uma maneira que ele criou de penalizar o professor. Pra poder ter o Bônus, você tem que abri mão de um monte de coisas que são benéficas à sua vida, né? (...) Se tivesse um critério, alguns atestados tolerados, por exemplo, é... conjuntivite. É um negócio que ninguém pede pra ter e às vezes acontece, e às vezes o professor pega na sala com o aluno. E é contagioso. Então o que acontece, ele é obrigado a ficar afastado. O indivíduo não tá amparado. Então, algumas doenças podiam ser amparadas. (Diretor do SINDIUPES Entrevista concedida em junho de 2016).

Além de focar as críticas no FVA, o diretor do sindicato advogou que boa parte das doenças que causam afastamento do docente tem origem no próprio ofício, que segundo ele é estressante, pode causar danos psiquiátricos, doenças contagiosas, violência em sala de aula, entre outros. Na visão dele, em vez de estimular o professor, o Bônus provoca angústia no profissional, que perde parte do benefício.

A diferença entre as escolas também foi apontada como um problema de injustiça na distribuição do bônus desempenho. Em um relato sobre as diferenças entre as escolas do interior e as escolas da Grande Vitória, o diretor do sindicato expôs que nas escolas da capital, o professor demora mais de 20 minutos para conseguir iniciar a aula, além de conviver cotidianamente com situações de indisciplina e desordem. “Ele [professor] tem menos condições de trabalhar devido à violência urbana” (Diretor do SINDIUPES. Entrevista concedida em junho de 2016). Após narrar casos factuais da violência em sala de aula e relações entre estudantes e o tráfico, o entrevistado relata o que seria o cotidiano do estudante do interior do



estado. Segundo ele, “a família ainda leva o aluno no portão da escola, a família conversa, a vizinhança, por exemplo, seu filho tá ali na rua fazendo uma coisa que não deve, o vizinho chama atenção e a criança respeita o vizinho” (Diretor do SINDIUPES. Entrevista concedida em junho de 2016).

O contraste entre as rotinas escolares do interior e da capital apontado pelo diretor do sindicato pode ser discutido sob a perspectiva apresentada por Brooke (2013) para justificar a existência da correção do IDE pelo fator socioeconômico. Segundo Brooke (2013), são as situações de vulnerabilidade social das escolas mais pobres que justificam a correção. Assim sendo, as dificuldades apresentadas pelo diretor do sindicato e que comprometem o desempenho dos estudantes estão presentes nas escolas da capital, mas não se fazem presentes em pequenas escolas do interior. A hipótese apresentada pelo diretor do sindicato corrobora a tese do Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU, que, conforme veremos a seguir, atribui a um elevado capital social parte do sucesso das escolas do interior.

Para o sindicato não faz sentido comparar escolas com alunos de origem diferenciada por seu desempenho no PAEBES. Segundo o diretor, o ideal seria que as escolas fossem comparadas de acordo com o perfil do alunado que atende. Ficou claro durante a entrevista que o SINDIUPES desconhece que o IDE, apesar de ser gerado pelo desempenho dos estudantes no PAEBES, é composto por variáveis que consideram essas diferenças. Ao ser questionado sobre o impacto do NSE nos resultados utilizados no Bônus, ele demonstra surpresa e desconhecimento da medida. Nas palavras do diretor:

Aí, nesse ponto, nós não fizemos o debate, mas nesse ponto, lá, naquela... levar em consideração os ambientes é um dado interessante, nesse ponto. Porque aí, o estado não penaliza tanto aquela escola que tem... assim... ele reconhece que tem um problema social grave, né? (Diretor do SINDIUPES. Entrevista concedida em junho de 2016).

Notamos que o diretor do sindicato relata não ter realizado o debate sobre a correção pelos fatores externos à escola, reconhecendo que “levar em consideração os ambientes é um dado interessante”. Ou seja, ele reconhece a relevância da medida, mas assume que o tema ainda não foi discutido pelo órgão. É natural, pois, que o órgão de classe discuta e domine algumas características da política em detrimento de outras. Como há uma discussão maior sobre o FVA, que gera maior

interesse do profissional, aparentemente os indicadores que compõem a política acabam sendo pouco discutidos. Como já tratamos anteriormente, apesar de discutir sobre o pagamento do bônus, a composição do IDE parece não fazer parte das discussões públicas sobre políticas educacionais do estado.

Outro aspecto defendido pelo diretor é a perenidade da bonificação. Para ele, o incremento para o profissional deve ser permanente e não esporádico. A postura oficial do sindicato é o repúdio ao bônus, uma vez que, para o órgão, a valorização do magistério se dá pelo aumento salarial de forma consistente e permanente, além da melhoria nas condições de trabalho.

Também foi realizada entrevista com o Subsecretário de administração e Finanças na Secretaria de Estado da Educação, a fim de discutir o desenho da política e tratar da concentração de elevada bonificação no interior do estado. Durante a entrevista, o subsecretário transpareceu certa satisfação e orgulho em poder contar com um indicador com as premissas que o IDE apresenta.

Entre os assuntos tratados na entrevista, discutiu-se o problema central da pesquisa, ou seja, o impacto da correção pelos fatores externos à escola e suas possíveis limitações, mas também foram discutidas as diferenças apresentadas entre as escolas do interior e as da Capital.

O Subsecretário classifica a política como meritocrática. A classificação é coerente com a discussão realizada no primeiro capítulo sobre o paradigma gerencialista (PEREIRA, 1996; PASSONE, 2014; BURGOS, 2014), no qual o serviço público é submetido à lógica do mercado e passa a prestar contas a fim de oferecer serviços públicos com eficiência. A definição foi dada ao ser questionado sobre os objetivos do Bônus Desempenho. Segundo o Subsecretário,

O Bônus desempenho, ele tem o objetivo... acho que o essencial pra ele é garantir, né... uma... um diferencial remuneratório pra quem... a partir do desempenho, né? É uma política pautada no mérito, no desempenho, né? É meritocrático sim, como qualquer política de bonificação. Não há que se ter, né... como é que eu posso dizer... Não há que se ter ressalvas a dizer isso. É uma política de meritocracia da rede. E é fundamentada nisso, né? O fundamento dele é dizer pra rede o seguinte: "a gente tá premiando o professor pelo desempenho que o professor tem. O desempenho do professor que é medido pela avaliação externa. Medida através do PAEBES. Então, assim, a gente faz uma aferição do desempenho; há uma melhora, nós entendemos que essa melhora deve ser recompensada. (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

Ao ser questionado sobre o desenho da política e a participação dos atores interessados, o Subsecretário procurou destacar a participação do Sr. Secretário de Educação em todas as discussões durante a fase da elaboração da política. Ainda chamou a atenção para a participação de intelectuais que são considerados referências na elaboração da Política. Segundo o Subsecretário,

A gente contou com a consultoria do Chico, Chico Soares, da equipe dele. Eu não vou lembrar de todo mundo, da Faculdade de Economia e Administração da USP, né... Então assim, a gente tinha clareza que a gente precisava criar uma política de bonificação... é... muito justa, né, que garantisse o princípio meritocrático, muito justa, né, que estimulasse as escolas a crescer, que estimulasse a crescer. Então assim, como é que foi a concepção do Bônus? Tecnicamente, né, ele é muito... É uma política muito complexa nas suas variáveis. Mas o fato é, né, ela foi concebida por autoridades no assunto, o Chico Soares acho que dispensa, né, é referência nacional no assunto. (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

O Subsecretário entrevistado procurou reafirmar a participação do Sr. Secretário de Educação durante o desenho da política, mas a participação de atores educacionais restringiu-se à SEDU e à consultoria citada pelo Subsecretário. Isso já havia sido apontado pelo diretor do SINDIUPES durante a entrevista. Não houve, portanto, participação do órgão de classe ou qualquer outra entidade que representa a categoria dos profissionais da educação na elaboração da política. Segundo o Subsecretário entrevistado,

O Bônus, ele foi do começo ao fim, é... ele teve patrocínio do... patrocínio gerencial, não é financeiro não... patrocínio gerencial do Secretário Haroldo. Ele acompanhou do começo ao fim, toda reunião, toda a agenda, toda... Ele conhece muito bem a política. Muito! Ele participou de tudo. Toda reunião com o Chico vinha, a gente... ela era patrocinada, ela era presidida pelo Secretário Haroldo. Sabe? Toda... tudo... é... É claro que tinha coisa muito, muito, muito técnica que a gente conduzia, né? (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

A pergunta sobre a participação de outros *stakeholders*<sup>9</sup> foi reafirmada, já que na resposta a ênfase foi na participação do Sr. Secretário e da equipe da Secretaria.

---

<sup>9</sup> O termo é normalmente utilizado para referir-se ao acionista que possui parte do capital de uma empresa. *Stake* significa interesse e *holder* é aquele que é o proprietário. Quando nos referimos às políticas públicas, referimo-nos aos atores que possuem interesse em uma política. No caso concreto, podem ser considerados *stakeholders* os profissionais da educação, os dirigentes da SEDU, os alunos (já que são destinatários últimos da rede de educação), o sindicato, o Governador do estado, entre outros.

Diante de nova indagação, o Subsecretário deixou claro que a participação no desenho da política foi mesmo técnica, formada pela Secretaria e pela consultoria externa. Ele afirmou não se lembrar da participação de outros atores na elaboração da política, mas sim, durante a aprovação da legislação e posterior divulgação. Nas palavras do Subsecretário,

Eu lembro... O que a gente fez, assim... houve muita apresentação. Teve... eu não sei se participou da formulação, agora, que, no processo da aprovação da legislação, o sindicato... a gente rodou, a gente rodou toda... Assembleia Legislativa... isso teve à exaustão. A rede inteira foi toda envolvida na apresentação do que vem a ser. Eu fui, acho que em todas as Superintendências, discutir com os diretores a concepção do Bônus. Enfim, formulação não sei, não sei se caberia, mas não lembro (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

O aspecto da entrevista que atende diretamente ao objetivo de analisar o impacto da correção pelos fatores externos à escola na classificação geral das escolas foi tratado inicialmente com o questionamento de como a Secretaria concebe o fato de apenas escolas de pequenos municípios do interior apresentarem maior IDE e se existe, na concepção do Subsecretário, a possibilidade da interferência do NSE na classificação das escolas.

A hipótese trazida pelo entrevistado diz respeito à baixa adesão do professorado dessa região à avaliação em larga escala e às políticas de bonificação por desempenho. Segundo o entrevistado, os docentes da capital, sobretudo aqueles com formação pela Universidade Federal do Espírito Santo, são críticos das políticas de responsabilização e procuram sensibilizar ou influenciar os alunos acerca de suas convicções. Há relatos de boicotes realizados na rede estadual por professores e alunos que comungam desses ideais. Segundo ele,

Na Região Metropolitana, Grande Vitória, é, por exemplo, a gente tem uma influência muito grande – hipóteses – a gente tem uma influência muito grande da Universidade Federal<sup>10</sup>. A Universidade Federal é resistente à avaliação em larga escala. Então... é... não é incomum, nos períodos de aplicação do PAEBES, a gente ter relatos de boicote. Esse último a gente teve. Escolas aqui da Serra, os professores simplesmente levanta: “Turma, é a aplicação que eu falei com vocês. Vamos sair?” Sai. Sai. Assim, esse relato, eu tenho impressão que a cada ano isso vai acontecendo com menos regularidade, mas acontece todo ano. (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

Cabe ressaltar que o boicote à avaliação provoca consequências muito fortes à escola. Como vimos no primeiro capítulo, a definição do Indicador de Resultado da Escola é dada pela distribuição pelos padrões de desempenho. E ainda, a ausência de um aluno matriculado na escola durante a aplicação do teste tem o mesmo efeito que o aluno classificado no padrão Abaixo do Básico, gerando um fator de multiplicação ZERO, que afetará severamente a medida (ESPÍRITO SANTO, s.d.). Ou seja, se o aluno se abstém de participar da avaliação, para fins do cômputo do indicador, seria como se ele estivesse em um padrão de baixa aprendizagem. A medida, que tem por finalidade impedir que as escolas selecionem os alunos que participarão da avaliação traz grandes consequências para o IRE e, conseqüentemente, para o IDE das escolas onde há o boicote.

O Subsecretário levantou mais uma hipótese na tentativa de explicar o baixo desempenho das escolas da Grande Vitória, apontando características inerentes aos próprios estudantes. Segundo ele, não é só uma questão de renda, mas também de cultura.

Infelizmente, o perfil do aluno da Região da Grande Vitória, né... é... os interesses que uma metrópole pode gerar para um aluno, né? A sua relação de pertencimento a uma unidade de ensino, à sua comunidade, à sua família, enfim, todos esses atores que a gente já sabe, né, que são determinantes para o êxito de um processo de aprendizagem... Então assim, isso tudo pode gerar essa diferença na Região Metropolitana, na Grande Vitória, grandes municípios e tal (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

Soares (2004) corrobora o que foi trazido pelo Subsecretário, já que, para o autor, o local onde a escola está inserida é apontado também como um fator extraescolar determinante para o desempenho do estudante. Nesse sentido, além do nível socioeconômico, o local onde a escola está inserida e, conseqüentemente,

---

<sup>10</sup> A Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) é a única universidade federal no Espírito Santo.

o local de moradia do estudante são relevantes para o seu desempenho. Para Soares (2004),

Toda escola está inserida em um contexto social, sobre o qual não tem controle, mas que influencia fortemente as relações estabelecidas nos espaços escolares e, conseqüentemente, o processo de ensino/aprendizado. Esse contexto tanto cria restrições como oportunidades estruturais para a escola. Entre os fatores contextuais o seu **local**, isto é, a cidade ou o bairro merece especial destaque (SOARES, 2004, p. 4, *grifo do autor*).

Questionado sobre os resultados apresentados pelas escolas do interior, o Subsecretário apontou, entre as possíveis causas, a inadequação durante a aplicação do PAEBES nas menores escolas do estado. É possível que nas escolas com poucos estudantes, sobretudo as mais afastadas, os protocolos de aplicação das provas não estejam sendo rigorosamente cumpridos, permitindo a geração de resultados distorcidos. Isso, em parte, explicaria o expressivo resultado de algumas escolas do interior.

Não vou falar pela SEDU não, vou falar por mim. É... Eu acho assim... tem muita coisa... Eu tenho muitas hipóteses. Eu quero acompanhar... Eu não consegui ainda... Eu quero acompanhar aplicação nas escolas pequenas. (...) Eu quero. Eu quero ver quem aplica. Eu quero ver. Ok? Então, assim, essa é uma questão (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

O questionamento feito pelo Subsecretário tem suporte na literatura. Como apontado por Tavares e Ponczek (2013),

A ideia por trás da implantação destas políticas baseia-se no problema clássico de agente-principal: o incentivo financeiro elevaria o nível de esforço dos gestores e professores e, portanto, impactaria positivamente o desempenho dos estudantes. (...) Entretanto, a literatura ainda questiona se os ganhos de proficiência observados são, de fato, fruto de maior esforço das escolas e dos professores em melhorar ou aprendizado ou de comportamentos estratégicos adversos destes agentes (*gaming behavior*<sup>11</sup>). (TAVARES E PONCZEK, 2013, p. 3).

Dessa forma, além de trabalharmos com a hipótese de que as escolas do interior do estado não necessitem da correção pelos fatores externos à escola na mesma proporção que as escolas da capital, precisamos reconhecer que a hipótese

<sup>11</sup> A utilização de avaliação em larga escala com conseqüências reais pode gerar diferentes comportamentos com vias a elevados resultados de desempenho. Por terem conseqüências para os envolvidos, pode haver desde o treinamento de estudantes para os testes, estreitamento do currículo, até a interferência da escola na resolução dos testes. Cabe lembrar que, conforme alerta Tavares e Ponczek (2013), melhores resultados deveriam resultar de práticas pedagógicas que levem à aprendizagem, e não apenas do desempenho aferido nos testes.

levantada pelo Subsecretário é válida, já que, como apontado por Tavares e Ponczek (2013), não há evidências suficientes que apontem que melhoria dos resultados nos testes signifiquem melhores resultados educacionais, sobretudo em se tratando de uma avaliação de terceira geração, ou seja, atrelada a uma política de responsabilização forte.

Entre outros fatores que podem explicar a concentração da bonificação no interior e reduzida participação dos municípios da Grande Vitória, foi apontado o elevado capital social dos moradores do interior do estado. Cabe ressaltar que a população do interior do estado é formada, em grande medida, por descendentes de imigrantes europeus, conhecidos por seu elevado capital social. Nas palavras do Subsecretário,

Se você pegar, um recorte bom pra você fazer: pega a Região Serrana, que a gente chama Superintendência de Afonso Cláudio. Afonso Cláudio, Venda Nova do Imigrante, Brejetuba, Domingos Martins... Pega essa região ali. Você vai ter colonização italiana, germânica e tal... Você vai pegar a relação, a relação da comunidade com a escola, não é família tão somente, família assim, da comunidade com a escola, é muito diferente. No sentido da...da... participação, do accountability, da cultura da participação.

Por que que a região do Norte da Itália... o associativismo é muito mais forte no Norte da Itália que no Sul. (...) Esse mesmo Norte italiano transfere amplamente os seus filhos para o Espírito Santo. (...) Eles estão mais próximos à escola, eles estão mais conectados com a necessidade de colaboração, de participação, sabe... E municípios menores, cara, não tem jeito, a escola... Abner, assim, né, eu sou de Marilândia. Marilândia tem uma escola do estado. Essa escola, eu não tô... não é preconceito, não é nada disso. Claro que não, mas assim, na mesma escola estuda o filho do padeiro, o filho do meeiro, o filho do prefeito, o filho do juiz, o filho do delegado, o filho do não sei o quê... Então assim, o background familiar, a gente sabe que conta. (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

Cabe ressaltar que esse aspecto também foi apontado pelo diretor do SINDIUPES ao tratar dos municípios do interior. Segundo ele, a participação da comunidade na escola e na vida social dos estudantes faz parte do cotidiano das cidades. O efeito da comunidade com a escola, apontado pelo Subsecretário e pelo diretor do sindicato, pode ser compreendido, em princípio, como fator externo à escola. Porém, a atitude da escola em compartilhar a gestão com a comunidade e aproximá-la da escola é uma iniciativa da instituição. Dessa forma, a participação da comunidade não é afastada por completo do conjunto de fatores internos da escola. Segundo Soares (2004),

A participação dos pais na vida escolar de seus filhos, principalmente através da formação de atitudes favoráveis ao trabalho escolar, está muito associada ao desempenho dos alunos. Trata-se de um fator extraescolar, mas a boa escola, ciente do potencial transformador das atitudes familiares, deve procurar ajudar as famílias para que instaurem rotinas domésticas favoráveis ao aprendizado.

Para isso, a escola deve se esforçar para desenvolver uma boa relação com os pais dos alunos, evidenciada pela presença voluntária dos pais em atividades escolares diversas. (SOARES, 2004, p. 8).

O Subsecretário destacou que existe uma discussão permanente sobre o aperfeiçoamento da política e que a Secretaria de Educação identifica oportunidades de aperfeiçoamento. Entre as alterações discutidas, foi apresentada a possibilidade de ampliar o orçamento da política, aumentando o bônus dos servidores. Segundo ele, é um desejo de difícil aplicação, em função da crise orçamentária por que passa os governos nas diferentes esferas no país. Nas palavras do subsecretário,

A gente tinha muito desejo de ampliar a folha, né, de ampliar até, sei lá, um salário e meio". Hoje é um salário. Aumentar esse percentual de ganho. (...) A gente queria, sei lá... É até um salário? Vamos por um salário e meio, dois salários? A gente tinha muito desejo, mas isso tá abortado por razões orçamentárias. Acho que não tá... não tá... não tá sepultado. Tá... tá dormindo, né? (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

Além dessa alteração, o Subsecretário apontou a emergência da alteração na regra que define os descontos do Bônus. Essa última já havia sido alterada pelo Decreto 3949-R, de 26 de fevereiro de 2016 (ESPÍRITO SANTO, 2016), mas foi tratada na entrevista como um projeto de alteração. Para o Subsecretário, a iniciativa poderá desestimular o absenteísmo. Segundo ele,

O período de análise do Bônus, ele deve ser ampliado, né? Pela avaliação, uma coisa que eu posso adiantar é isso, né... que a gente mostrou. É... o número de faltas, por exemplo, de fevereiro a 30 de abril é diferente do período de avaliação, de 1º de maio a 31 de outubro. É diferente. Então, assim: Por que não experimentar estender esse período de análise? (Subsecretário de Administração e Finanças da SEDU. Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

O Subsecretário se refere ao período de avaliação de frequência do servidor. Segundo o Decreto 2761-R, de 2011, durante o período de 1º de maio e 31 de outubro, seriam contabilizadas as faltas que afetariam o Fator de Valorização da



Assiduidade (FVA). Conforme descrevemos no primeiro capítulo, o decreto passou por nova redação, passando a ser considerado todo o período letivo. O Subsecretário afirma que a proporção de faltas é menor durante o período avaliado pela política e, portanto, deve ser estendida a todo o período letivo. Vale ressaltar que o Sumário Executivo (ESPÍRITO SANTO, 2009a) elaborado durante o desenho da política já previa a ampliação do período de análise. Segundo o documento,

O Período de Avaliação considerado para a bonificação de 2010 foi definido como sendo entre 1º de maio a 31 de outubro de 2009, pois corresponde ao intervalo entre dois marcos para o PAEBES e para a apuração do Índice de Resultado da Escola. O Período de Avaliação dos próximos anos poderá ser alterado de forma a abranger praticamente todo o ano letivo. (ESPÍRITO SANTO, 2009a, p. 26).

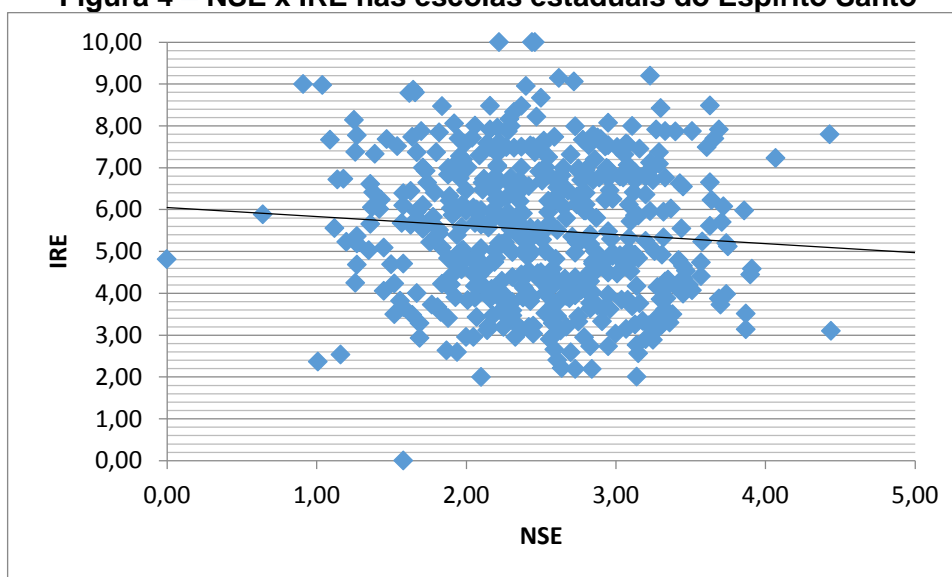
Por alguma razão, a SEDU replicou em todos os anos que se seguiram uma norma que foi estabelecida para um único ano. A escolha do período refere-se a dois marcos da política de avaliação (PAEBES). O primeiro, refere-se ao levantamento das matrículas dos alunos; o segundo, à data de aplicação da avaliação. Pode-se notar que o Sumário Executivo (ESPÍRITO SANTO, 2009a) afirma explicitamente que o período pode ser estendido.

Em linhas gerais, o Subsecretário demonstrou estar satisfeito com o desenho do indicador, defendendo que o estado conta com o que pode ser, em sua visão, o mais avançado indicador da qualidade da educação utilizado no país. Contudo, reconheceu que possíveis alterações podem ocorrer no desenho do Bônus.

Ao analisarmos a compensação pelos fatores externos à escola na composição de um indicador de qualidade educacional, assumimos que a iniciativa é necessária, em função do impacto do nível socioeconômico dos estudantes no seu desempenho acadêmico (SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006) e vulnerabilidade social em que se encontram escolas de baixo nível socioeconômico (BROOKE, 2013). Cabe novamente ressaltar que a premissa é que as escolas de periferia é que precisariam ter seus resultados compensados pelo NSE (BROOKE, 2013).

A partir dos dados do NSE das escolas e seu respectivo IRE, buscou-se identificar uma correlação entre esses dois fatores. Os resultados dessa correlação estão apontados na Figura 4.

**Figura 4 – NSE x IRE nas escolas estaduais do Espírito Santo**

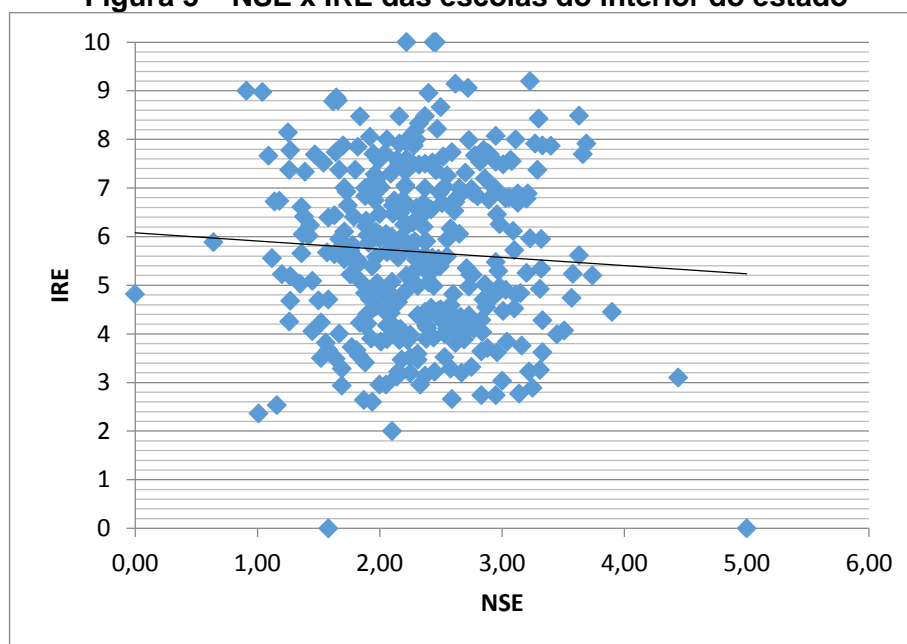


Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEDU.

O desempenho acadêmico das escolas é expresso pelo Indicador de Resultado da Escola (IRE), e o Nível Socioeconômico (NSE) é gerado a partir das respostas fornecidas pelos estudantes nos questionários contextuais do PAEBES 2008 e da Prova Brasil de 2007. Conforme observado na Figura 4, não é possível notar uma correlação forte entre o desempenho acadêmico dos estudantes em função da elevação do seu NSE. É preciso destacar que esta é uma análise da rede estadual de educação<sup>12</sup>. Ela não confronta estudos pretéritos (SOARES, 2004; SOARES e ANDRADE, 2006; SOARES e ALVES, 2013) que relacionam o nível socioeconômico de estudantes e seu desempenho acadêmico. A base de dados utilizada não trata de estudantes da rede privada ou da rede federal de educação do estado, que podem apresentar estudantes com NSE mais elevado que os da rede estadual e apresentar uma correlação consistente.

Em parte, o padrão observado no Estado pode ser explicado pelo número de escolas no interior do estado e por suas características sociais e econômicas. Os municípios do interior, ainda que apresentem menor nível socioeconômico, não contam com a situação de vulnerabilidade social, como descrito por Brooke (2013). A figura a seguir aponta apenas as escolas do interior do estado:

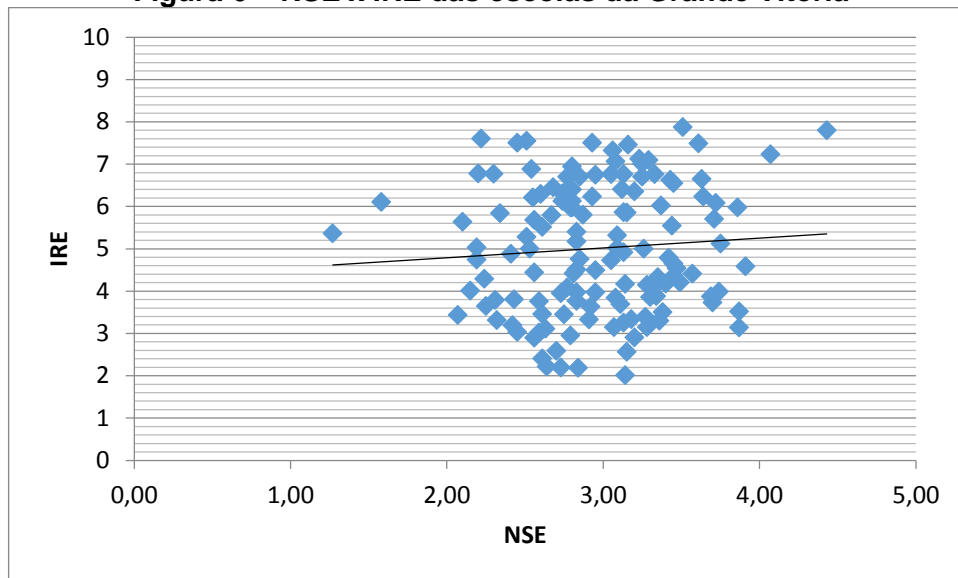
<sup>12</sup> Por convenção, a medida do NSE da política varia entre 0 (zero) e 10. Na rede estadual do Espírito Santo não existe escola de nível socioeconômico maior que cinco. Nesse caso, em termos práticos, a política passa a variar no intervalo de 0 (zero) e cinco.

**Figura 5 – NSE x IRE das escolas do interior do estado**

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEDU.

Se considerarmos apenas as escolas dos municípios do interior do estado, permanece a baixa correlação entre o desempenho acadêmico dos estudantes, descrito pelo IRE, e seu nível socioeconômico. É possível observar uma dispersão na relação entre o nível socioeconômico e o desempenho dos estudantes das escolas do interior do estado.

A seguir, apresentaremos na Figura 6 a relação entre o nível socioeconômico e o desempenho acadêmico apenas das escolas da Grande Vitória. Para estabelecer os municípios pertencentes a essa região, tomaremos divisão regional estabelecida pela Lei nº 5120 de 1º de dezembro de 1995 e suas modificações (ESPÍRITO SANTO, 1995). A lei define as Regiões Administrativas de Gestão do estado. A legislação trata da região da Grande Vitória com a terminologia Região Metropolitana. É composta pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana, Fundão e Guarapari, alguns dos maiores municípios do estado.

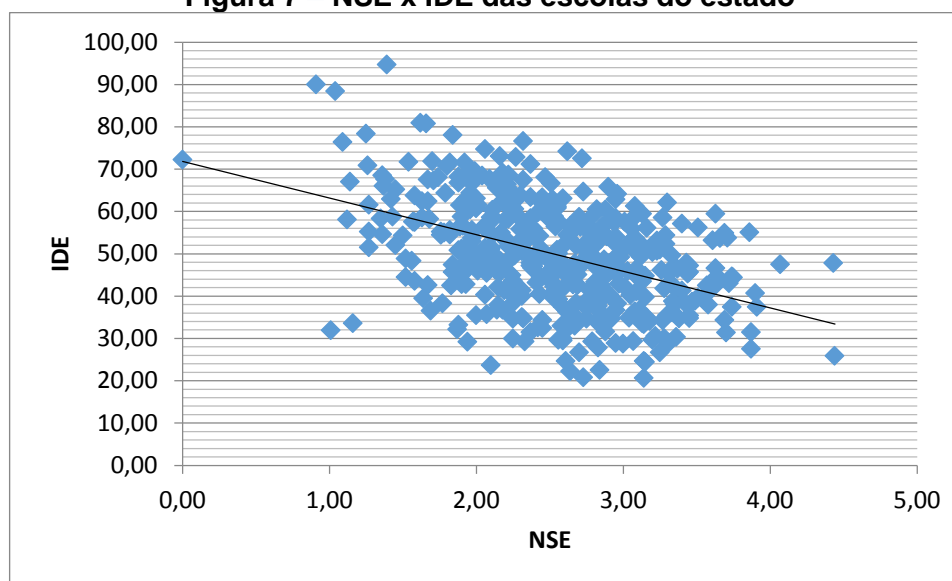
**Figura 6 – NSE x IRE das escolas da Grande Vitória**

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEDU.

Os dados da Figura 6 nos permite constatar uma correlação fraca. Apesar de reconhecermos que a correção pelos fatores externos à escola é importante para a atribuição de uma medida de desenvolvimento das escolas do estado e do Bônus Desempenho, é preciso ter clareza de que o nível socioeconômico do estudante na rede estadual não parece estar afetando o desempenho acadêmico descrito no IRE.

Parece haver, conforme proposto inicialmente, uma tendência de acréscimo no IDE das escolas, quanto menor for seu nível socioeconômico. É possível que o peso da medida de correção pelo nível socioeconômico esteja corrigindo o IDE de forma desproporcional, já que, como vimos, não parece haver uma correlação entre nível socioeconômico dos estudantes e seu desempenho descrito no IRE. A Figura 7, a seguir, apresenta a correlação entre NSE e o IDE das escolas do estado:

**Figura 7 – NSE x IDE das escolas do estado**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEDU.

Ao analisar o nível socioeconômico das escolas e seu respectivo IDE, é possível constatar uma relação inversa. Há uma tendência de um IDE cada vez menor à medida que se avança no NSE das escolas. A hipótese que se estrutura parece constatar que, apesar da importância da reflexão sobre o nível socioeconômico dos estudantes, a utilização desta medida é definidora do indicador de qualidade da educação no estado e não apenas um componente de correção de possíveis discrepâncias.

De fato, todas as escolas que se encontram na Classe 22 da política de bonificação, por exemplo, também apresentam baixo nível socioeconômico. A relação pode ser observada na tabela a seguir:

**Tabela 8 – NSE: Escolas da Classe 22 do Bônus Desempenho**

ESCOLA	IRE	NSE	IDE
EEEM Prof Maria Candido Kneipp	7	1,39	94,72
EEUEF Sao Salvador	9	0,91	89,99
EEUEF Fazenda Lovo	9	1,04	88,43
EEEF Padre Josimo	9	1,62	80,96
EEEF Bairro Boa Vista	9	1,66	80,76
EEPEF Barra Encoberta	8	1,25	78,38
EEEFM Vera Cruz	8	1,84	78,10
EEEFM Joaquim Caetano De Paiva	8	2,32	76,62
EEEF Três De Maio	8	1,09	76,43

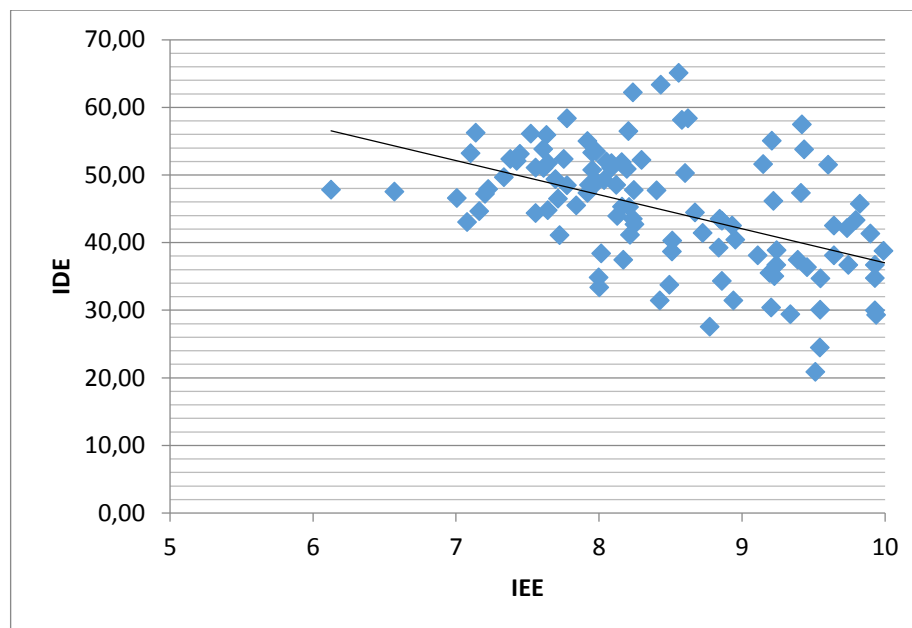
Fonte: Elaborada pelo autor com dados da SEDU.

A despeito de apresentarem NSE baixo, as escolas da classe 22 efetivamente apresentam IRE elevado. Nesse caso, é provável que, apesar do baixo nível socioeconômico das escolas, não estejam presentes as condições de elevada vulnerabilidade social (BROOKE, 2013), já que, como apresentado anteriormente, trata-se de pequenas escolas de pequenos municípios do interior do estado. Além de as escolas conseguirem alcançar um elevado IRE, soma-se a isso o peso do NSE no cômputo do IDE. É possível que sejam essas algumas das razões para o elevado IMU de tais escolas, pertencentes à classe 22 da política.

Em entrevista realizada na SEDU, foi discutida a necessidade de aprimoramento na aplicação do PAEBES nas pequenas escolas do interior do estado. O IRE alcançado pelas menores escolas destoava consideravelmente da média alcançada pelas escolas estaduais. Para que haja fidedignidade nos dados do IRE, é fundamental que as provas sejam aplicadas com o mais absoluto rigor descrito nos manuais de aplicação. Há possibilidades reais de existência de falhas na aplicação desses testes.

Além disso, nas escolas da Grande Vitória, há uma correlação inversa entre o IEE e o IDE das escolas. Ou seja, quanto maior for o esforço da escola, dado o nível socioeconômico de seus estudantes e as séries a que a escola atende, menor será seu IDE. Dessa forma, é possível constatar que as escolas da capital ainda não possuem seu desempenho corrigido pelos fatores externos. Essa correlação é demonstrada na Figura 8:

**Figura 8 – Correlação entre o Indicador de Esforço da Escola e o IDE das escolas na Grande Vitória**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEDU.

Como discutido acima, apesar da compensação pelos fatores externos à escola, ainda persiste uma correlação inversa entre o Indicador de Esforço da Escola e o IDE nas escolas da Grande Vitória. Ou seja, o IDE dessas escolas parece ser fortemente influenciado pelo seu esforço. A correção do seu desempenho com base nos fatores externos à escola apresenta limitações demonstradas nessa correlação.

A análise dos dados realizada nesse capítulo permite identificar uma fraca correlação entre o nível socioeconômico das escolas estaduais e seu desempenho acadêmico. Essa correlação é especialmente fraca no interior do estado. Somente nas escolas da Grande Vitória parece haver uma correlação entre nível socioeconômico e desempenho acadêmico descrito pelo IRE das escolas.

Em parte, isso se deve ao tratamento exclusivo de escolas estaduais, onde a amplitude do nível socioeconômico não é tão grande, se comparada a um cenário mais amplo, que envolvesse escolas particulares e os diferentes *campi* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, como realizado por Soares e Andrade no caso de Belo Horizonte (SOARES e ANDRADE, 2006). Além disso, o estudo de Soares e Andrade trata especificamente do desempenho acadêmico de estudantes da capital de Minas Gerais. Nesse caso, o nível

socioeconômico dos estudantes possui relação muito direta com a vulnerabilidade social, por se tratar de uma grande cidade.

Apesar de não se observar uma correlação entre o NSE e o IRE das escolas estaduais, constatada apenas na Grande Vitória, observa-se uma correlação entre o NSE e o IDE das escolas. Dessa forma, apesar de não haver influência do nível socioeconômico dos estudantes, sobretudo no interior do estado, a correção pelos fatores externos à escola parece estar afetando o indicador que aponta o desempenho das escolas. A influência é consideravelmente maior no interior do estado, se comparado à capital. Isso pode ser explicado por que nas periferias encontram-se as condições de vulnerabilidade social que justifica a utilização da correção pelos fatores externos à escola (BROOKE, 2013; SOARES, 2004). Soares (2004) assevera que a consideração do NSE deve-se à situação de vulnerabilidade das periferias dos grandes centros. Segundo ele,

Noutras palavras, para compreender uma escola deve-se começar por conhecer sua realidade “geográfica”. Mesmo no setor público brasileiro que aloca recursos às escolas de maneira central e, portanto, mais equitativa, os recursos materiais e humanos das escolas refletem sua localização. As escolas situadas nas periferias urbanas e que, portanto, atendem predominantemente a alunos de nível socioeconômico mais baixo, apresentam frequentemente piores condições materiais, corpo docente menos qualificado e experiente do que as escolas públicas localizadas na região central das capitais (SOARES, 2004, p. 4).

Brooke (2013) reitera que o objetivo da SEDU, ao considerar os fatores externos à escola, é diminuir as desigualdades existentes entre as instituições, mas aponta que a utilização do NSE pode não ser o suficiente, já que a localização da escola, entre outros fatores, também é relevante, assim como apontado por Soares (2004). Para Brooke,



A criação de mecanismos de compensação pelo nível socioeconômico dos alunos, junto com outros indicadores do esforço da escola, não é a maneira mais exata de levar em consideração as condições específicas em que a escola trabalha. Para evitar o risco de aprofundar desigualdades preexistentes com um sistema de bonificação que premia as escolas com clientelas de nível socioeconômico mais alto, existe a alternativa de levar em consideração o ponto de partida dos alunos e, em vez de aferir a média de desempenho dos alunos em algum momento no tempo, calcular o valor agregado pela escola ao longo de determinado período. Com esse cálculo, que oferece uma medida do progresso dos alunos que independe do desempenho absoluto, podem-se tirar conclusões sobre os esforços da escola sem ter que recorrer a estimativas e pesos subjetivos (BROOKE, 2013, p. 41).

Dessa forma, é possível constatar que a utilização do NSE pode não ser o suficiente para compensar a influência dos fatores externos à escola no desempenho dos estudantes, uma vez que ela toma apenas o nível socioeconômico dos estudantes, sem considerar, por exemplo, a localização geográfica em que se localiza a escola.

### 2.3.1 Considerações sobre os achados da pesquisa

Diante dos dados levantados na pesquisa, pode-se constatar que o efeito do Nível Socioeconômico dos estudantes não é relevante para o desempenho acadêmico considerando o Indicador de Resultado da Escola. Cabe ressaltar que o IRE não utiliza apenas a medida de proficiência da escola, mas a distribuição dos estudantes pelos diferentes padrões de desempenho. A influência do NSE foi encontrada apenas nas escolas da Grande Vitória. Por outro lado, constatou-se também que a classificação das escolas de menor Nível Socioeconômico é favorecida se utilizarmos o IDE, comparado à classificação do IRE. Além disso, foi possível constatar que existe uma correlação inversa entre o NSE de uma escola e seu IDE. Ou seja, quanto menor for o NSE de uma escola, maior tenderá a ser o seu IDE. Isso pode ter relação com a influência que o nível socioeconômico possui na composição do IDE. Entre as escolas de bonificação máxima, por exemplo, todas apresentam baixo NSE. Além disso, encontram-se no interior do estado em pequenos municípios.

Algumas hipóteses que expliquem a elevada classificação das escolas do interior foram apontadas nas entrevistas. Ambos os entrevistados referiram-se ao elevado capital cultural das populações do interior e à menor incidência de eventos de violência e indisciplina escolar. Além disso, o inverso foi apontado para as

escolas da Grande Vitória, onde haveria menor integração entre família, comunidade e escola e onde haveria violência mais latente. Dessa forma, a localização geográfica foi apontada pelos entrevistados como determinante para o desempenho acadêmico dos estudantes, além da medida do nível socioeconômico já utilizada pela SEDU na composição do IDE. As entrevistas também revelaram que existe mais rejeição às políticas de avaliação e responsabilização na Grande Vitória que no interior do estado, havendo inclusive boicote ao teste, o que pode afetar negativamente os resultados de desempenho dessas escolas.

Diante das análises realizadas, procuraremos no capítulo 3 deste trabalho propor um Plano de Ação Educacional, no intuito de corrigir as distorções identificadas na pesquisa.

### **3 PROPOSTAS DE PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL PARA APERFEIÇOAMENTO DO IDE**

Este capítulo tem o objetivo de propor um Plano de Ação Educacional (PAE), a fim de contribuir para o desenho do Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo. O Indicador é adotado pela Secretaria de Educação do estado com a finalidade de verificar a qualidade da educação oferecida nas escolas ligadas à Secretaria. Além disso, o indicador é uma referência para a atribuição do Bônus Desempenho, política de bonificação que procura remunerar os trabalhadores em Educação de acordo com o desempenho da unidade.

No primeiro capítulo, procuramos apresentar o caso de gestão a partir da descrição da política de bonificação por desempenho e do indicador nela utilizado. Dessa forma, apresentamos o problema da pesquisa baseado nas evidências que apontavam para limitações no delineamento do indicador.

No segundo capítulo, analisamos a eficácia da correção pelos fatores externos na definição do desempenho das escolas a partir de dois eixos de análise. O primeiro eixo diz respeito à política de bonificação por desempenho e, o segundo, ao impacto no nível socioeconômico do estudante em seu desempenho. Com base nos eixos de análise, foram definidos os instrumentos a serem utilizados na pesquisa, e selecionado o referencial teórico.

As análises de informações do Nível Socioeconômico dos estudantes, do desempenho acadêmico e do Indicador de Desenvolvimento mostraram que o desenho desse indicador não é o suficiente para definição do desempenho educacional das escolas estaduais no Espírito Santo. Assim, foi possível constatar que a tentativa de considerar os fatores externos à escola apresenta limitações.

Cabe lembrar que a definição de um indicador de desempenho permite ao gestor conhecer o desempenho de cada unidade de ensino, bem como sua evolução com o passar do tempo. Diante disso, a manutenção de um indicador de desempenho é desejável e apresenta-se como premissa para o estabelecimento deste PAE.

Além disso, indicadores de desempenho com base em testes podem comprometer a comparabilidade entre escolas, já que os fatores externos à escola também são responsáveis pelo desempenho dos estudantes. O IDE, por seu turno, apresenta um fator de equidade, ao considerar os fatores externos à escola em sua

composição. Portanto, apesar de apresentar limitações identificadas na análise dos dados de desempenho das escolas, este PAE não propõe a supressão do indicador e nem dos componentes que se referem aos fatores externos à escola.

A proposta deste PAE é o estabelecimento de novos elementos na composição do indicador de desempenho, considerando aspectos que afetam o desempenho dos estudantes. O estabelecimento de um indicador de desempenho mais eficaz dependerá de dados e informações espaciais a serem coletados pela Secretaria de Educação. Para tanto, serão ações propostas pelo PAE:

- a) Definição de áreas prioritárias. O objetivo da identificação e definição das áreas prioritárias é o reconhecimento da distinção das características das escolas em função da localização espacial, conforme apontado por Brooke (2013). A definição das áreas de interesse permitirá à SEDU alterar a composição do IDE, com base no componente de localização geográfica.
- b) Alteração da composição do IDE, considerando as áreas prioritárias, além do nível socioeconômico dos estudantes. As informações se somarão ao indicador atualmente utilizado e não pretenderão substituir as já utilizadas.

Entre os apontamentos realizados durante a análise do desempenho das escolas da rede estadual do Espírito Santo, percebeu-se que o desempenho acadêmico é afetado pelo nível socioeconômico dos estudantes de maneira mais significativa na Região Metropolitana de Vitória que no interior do estado. Em contrapartida, ao utilizar-se dos fatores externos para a definição de um indicador que aponte o desempenho da escola, reconhece-se que esses fatores, em especial o nível socioeconômico dos estudantes, afetam o seu desempenho. É bastante consistente a ideia de que o nível socioeconômico é capaz de afetar o desempenho do estudante com maior impacto nos grandes centros que no interior do estado, em pequenos municípios, como demonstrado no capítulo 2.

Partindo-se da premissa que a utilização do NSE procura corrigir as discrepâncias entre os estudantes das periferias de baixo nível socioeconômico e os bairros mais centrais (BROOKE, 2013), e reconhecendo que as regiões do interior do estado estão recebendo o mesmo tratamento das periferias da Grande Vitória, acredita-se que é preciso priorizar estas em detrimento daquelas.

### 3.1 Definição de áreas prioritárias

Uma vez que reconhecemos que há diferenças no desempenho dos estudantes de baixo NSE de acordo com a localização geográfica, propõe-se a definição de áreas prioritárias. Essa demarcação tem o objetivo de definir as unidades escolares que se enquadram no contexto de periferia da Região Metropolitana de Vitória, onde a correlação entre nível socioeconômico e desempenho escolar é maior que no interior.

A definição das áreas prioritárias deve contar com a parceria de outras Secretarias de estado, como a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES). Esta Secretaria é atualmente responsável por “formular, coordenar, planejar, articular e executar as políticas públicas voltadas para assistência social, segurança alimentar e nutricional, trabalho, emprego e geração de renda” no estado (ESPÍRITO SANTO, 2016b). A SETADES é o organismo competente para definição socioespacial das áreas de maior vulnerabilidade do estado, sobretudo na Região Metropolitana de Vitória. Entre seus objetivos, encontra-se “a promoção da vigilância socioassistencial, por meio de diagnósticos de base territorial acerca da capacidade protetiva das famílias e da exposição a riscos pessoais e sociais” (ESPÍRITO SANTO, 2016b). Dessa forma, essa parceria pode fornecer à SEDU as informações de que necessita para estabelecer as áreas estratégicas de interesse.

Diante disso, a Secretaria de Educação e a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social deverão compor uma equipe multidisciplinar, a fim de definir as áreas prioritárias onde as condições socioeconômicas são caracterizadas como periferia da Grande Vitória. A equipe tem por função alterar o desenho do IDE, com base nas informações aqui discutidas. Ela não será permanente, já que o indicador continuará a ser utilizado nos anos subsequentes, sem a necessidade de manutenção constante.

Com o objetivo de alterar o indicador para ser utilizado já em 2018, acredita-se ser importante sua redefinição no decorrer do ano de 2017, de modo que possa ser apresentada nas escolas, superintendências e na sede da SEDU durante o ano de 2017. Para isso, a primeira reunião da equipe multidisciplinar deve ser realizada durante o mês de janeiro de 2017.

Por parte da SEDU, o Sr. Secretário deverá nomear três servidores para a equipe multidisciplinar. Acredita-se que o(a) Sr.(a). Subsecretário(a) de Estado de Planejamento e Avaliação deve ser membro(a) nato(a) da equipe, já que esta subsecretaria é a responsável pelo desenho do indicador e pela gestão das informações relativas à avaliação da educação básica. Ainda devem compor a equipe, um membro da Gerência de Informação e Avaliação Educacional e um membro da Subsecretaria de Estado da Educação Básica e Profissional, ambos definidos pelo(a) Sr.(a) Secretário(a).

Por parte da SETADES, recomendamos a presença de representantes do corpo técnico da Subsecretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social. Convém que o Sr. Subsecretário de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social seja membro nato da equipe multidisciplinar e que indique outros dois membros técnicos para serem nomeados.

A equipe multidisciplinar terá como objetivo definir as áreas prioritárias, apontando as escolas localizadas em áreas caracterizadas como periferia da Grande Vitória. Os componentes da SETADES apontarão as regiões da Grande Vitória caracterizadas pela elevada vulnerabilidade social. Os componentes da SEDU, por seu turno, tratarão dos indicadores das escolas que atendem aos estudantes dessas regiões, como seu NSE, IRE e IDE buscando uma correlação entre os dados produzidos pela SETADES e aqueles que a SEDU já possui. A definição das áreas prioritárias não requer custo extraordinário, já que será realizada por pessoal das secretarias envolvidas na comissão e os materiais utilizados já são de posse das secretarias. Para o estabelecimento das áreas prioritárias, propõe-se a divisão de três tarefas distintas, realizadas pela comissão em momentos diferentes. A primeira tarefa é o levantamento e definição espacial de áreas de elevada vulnerabilidade social na Grande Vitória. A segunda, consiste em uma reunião onde serão apresentadas as áreas de maior vulnerabilidade para os componentes da SEDU. A terceira parte consiste na classificação das escolas localizadas nessas áreas de interesse. As tarefas são descritas nos quadros Quadro 1, Quadro 2 e Quadro 3.

O Quadro 1 apresenta, de forma sintética, a primeira etapa da definição das áreas prioritárias, que consiste no levantamento espacial realizado pela SETADES:

### Quadro 1– Levantamento espacial das áreas prioritárias

O que fazer	Definir espacialmente as áreas de maior vulnerabilidade social na Grande Vitória
Como fazer	Demarcação das áreas de maior vulnerabilidade social na Grande Vitória a partir de levantamento de indicadores pela SETADES. A definição de áreas de interesse requer análise de indicadores e mapeamento das áreas do estado.
Quem fará	Servidores da SETADES que serão componentes da equipe multidisciplinar: Sr. Subsecretário de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social e mais dois servidores por ele indicados.
Quando	O levantamento dos indicadores pela SETADES deverá ser realizado já no mês de janeiro. A Secretaria pode aproveitar informações de que já dispõe. Portanto, trata-se da compilação de dados. Para esse levantamento, será definido o prazo de 60 dias. Dessa forma, deverá entregar o levantamento até o mês de março.
Custo	Sem custo. Pessoal e material das respectivas secretarias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 2 apresenta a segunda etapa da definição das áreas prioritárias, que consiste na apresentação da distribuição espacial realizada pela SETADES.

### Quadro 2 – Apresentação da distribuição espacial para a SEDU

O que fazer	Apresentar para os servidores da SEDU (membros da equipe multidisciplinar) a distribuição espacial das áreas de maior vulnerabilidade na Grande Vitória.
Como fazer	Uma vez levantadas as áreas de maior vulnerabilidade social na Grande Vitória, uma reunião será realizada, a fim de apontar as áreas onde há indicadores de maior vulnerabilidade social.
Quem fará	Servidores da SETADES e da SEDU componentes da equipe multidisciplinar.
Quando	A apresentação das áreas de maior vulnerabilidade requer apenas uma reunião de duas horas. Uma vez que o levantamento da SETADES foi realizado até o mês de março, a reunião deve ocorrer já nesse mês.
Custo	Sem custo. Pessoal e material das respectivas secretarias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

De posse da distribuição espacial das áreas de maior vulnerabilidade social no estado, a SEDU deverá identificar a presença de escolas estaduais nessas regiões e defini-las como áreas prioritárias. Caso não haja escolas estaduais em determinadas regiões de elevada vulnerabilidade social na Grande Vitória, essas não serão caracterizadas como áreas prioritárias, já que o objetivo dessas áreas é subsidiar a reformulação de um indicador da qualidade das escolas estaduais. A atribuição da SEDU na definição das áreas prioritárias é descrita no quadro 3.

### Quadro 3 – Definição das áreas prioritárias

O que fazer	Definir as áreas prioritárias na Grande Vitória
Como fazer	Com base nas informações levantadas pela SETADES, os servidores da SEDU (membros da equipe multidisciplinar) farão o levantamento das escolas estaduais localizados nas áreas de elevada vulnerabilidade social. As áreas em que houver escolas estaduais serão definidas como áreas prioritárias.
Quem fará	Servidores da SEDU que serão componentes da equipe multidisciplinar.
Quando	O levantamento das escolas pode ser realizado a partir de banco de dados que a Secretaria já deve dispor no cadastro das escolas, como a localização das escolas. Para tanto, será definido o prazo de 15 dias. Uma vez que a SETADES já terá definido as áreas de elevada vulnerabilidade na Grande Vitória, ainda em março, a

	SEDU poderá definir as áreas prioritárias até o dia 15 de abril.
Custo	Sem custo. Pessoal e material das respectivas secretarias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vez levantadas as áreas de elevada vulnerabilidade social e definidas as áreas prioritárias, as escolas que se localizam nessas áreas serão classificadas como escolas prioritárias, onde a elevada vulnerabilidade social será considerada relevante, além dos indicadores socioeconômicos já considerados.

Na próxima seção, iremos propor a segunda ação deste PAE, que consiste na alteração do IDE, a partir da definição das escolas prioritárias, de elevada vulnerabilidade social e localizadas nas periferias da Grande Vitória.

### **3.2 Alteração do indicador de desempenho das escolas estaduais**

O NSE é utilizado para a definição do Indicador de Esforço da Escola (IEE) na composição do IDE. Além do NSE, também é considerado o Fator de Multiplicação, definido pelas séries ofertadas pela escola. Em tese, quanto menor for o NSE da escola, maior será o seu esforço para alcançar elevado desempenho. Quanto mais avançadas as séries ofertadas pela escola, também maior será o esforço dela.

Para a segunda ação deste PAE, propomos a alteração da composição do IDE. Consideramos que nas áreas de periferias dos grandes centros, além do NSE e das séries ofertadas na escola, uma outra medida poderá compor o IEE, já que a correlação entre desempenho acadêmico e nível socioeconômico é maior na periferia dos grandes centros que no interior do estado. Para tanto, propomos a utilização do Fator de Correção, que será atribuído às escolas definidas como prioritárias. Diante disso, o Fator de Correção deverá compor o IEE, na medida em que a definição de uma escola como prioritária será em consequência de sua localização espacial, o que está relacionado a um maior esforço da escola. Conforme apresentado no capítulo 1, a fórmula do IEE atualmente é a seguinte:

$$\text{IEE} = \text{FM} (10 - \text{NSE})$$

A fórmula descreve o produto entre o Fator de Multiplicação e uma medida relativa ao nível socioeconômico dos estudantes<sup>13</sup>. Propõe-se que o Fator de

<sup>13</sup> A medida utilizada corresponde à diferença entre o NSE 10 (considerado máximo) e o NSE da escola. Assim, quanto menor o NSE, maior será o IEE.



Correção seja componente do IEE em ocasião do cálculo do nível socioeconômico. Dessa forma, o Fator de Correção deverá compor o IEE, conforme a seguinte fórmula:

$$IEE = FM [FC(10-NSE)]$$

Dessa forma, o fator de correção terá a finalidade de acentuar a importância do nível socioeconômico dos estudantes na Grande Vitória, já que seu cálculo afetará justamente essa medida. Feito dessa forma, o indicador guardará certa proporção com a medida de nível socioeconômico, já que quanto menor for o NSE da escola, maior será a medida calculada (10 - NSE) e, conseqüentemente, o produto dessa medida e o FC. Cabe lembrar que escolas de elevado NSE da Grande Vitória não deverão sofrer essa alteração na fórmula, já que somente será utilizado no cálculo das escolas prioritárias.

O valor atribuído ao FC será uma constante a ser definida pelos técnicos da Gerência de Informação e Avaliação Educacional, ligada à Subsecretaria de Estado de Planejamento e Avaliação. Não cabe definir qual será o peso do FC, já que depende de estudos comparativos dos técnicos. Na seção anterior, propusemos como ação a definição de áreas prioritárias a partir do mapeamento das áreas de maior vulnerabilidade social na região da Grande Vitória. Conseqüentemente, as escolas estaduais localizadas nessas áreas serão caracterizadas como escolas prioritárias.

A partir dessa definição, o cálculo do IEE e, conseqüentemente, do IDE deverá considerar a localização geográfica da escola. De certa forma, essa proposta atende ao desenho original do indicador, que pretende identificar o efeito da escola a partir da correção pelos fatores externos à escola. Como já demonstrado, essa correção não parece ser suficiente, já que considera o nível socioeconômico dos estudantes, além das séries atendidas na escola e que essa correlação é mais marcante apenas na região da Grande Vitória. O objetivo de propor alteração no desenho do IDE é de aperfeiçoá-lo e permitir que a correção pelos fatores externos à escola possa ser realizada com maior coerência, uma vez que reconhecemos a importância e a relevância da correção pelos fatores externos à escola para definição do efeito da escola.

Com base na definição das escolas prioritárias, realizada previamente pela equipe multidisciplinar composta por servidores da SEDU e da SETADES, a equipe

técnica da Gerência de Informação e Avaliação Educacional, ligada à Subsecretaria de Estado de Planejamento e Avaliação, discutirá o desenho que incorpora o FC, a fim de corrigir o efeito da escola também por sua localização espacial.

O objetivo da reformulação é eliminar a correlação existente entre o IEE das escolas da região da Grande Vitória e seu IDE, que foi apontada no segundo capítulo. No atual desenho do IDE, há uma correlação inversa entre IEE e IDE nas escolas da Grande Vitória. Quanto maior for o IEE da escola e, portanto, seu esforço, menor será seu IDE. O indicador responderá à proposta deste PAE quando essa correlação não existir mais ou for consistentemente debelada.

O estudo e redesenho do IDE, proposto nesse PAE, a ser realizado pelos servidores da Gerência de Informação e Avaliação Educacional, consistirão no acréscimo de uma grandeza referente à sua classificação como escola prioritária (Fator de Correção) e terão como base o desenho atual do indicador. A fim de alcançar maior equidade, será submetido a simulações até que a correlação entre o IEE e o IDE das escolas da Grande Vitória seja semelhante ao observado no interior. O Quadro 4 descreve sucintamente a ação de alteração do IDE:

**Quadro 4 –Alteração da composição do IDE**

O que fazer	Alterar a composição do Indicador de Desenvolvimento da Escola Estadual do Espírito Santo
Como fazer	Tomando como base a atual composição do IDE, os servidores da Gerência de Informação e Avaliação Educacional submeterão o indicador a diferentes desenhos em que se considera uma medida correspondente às escolas prioritárias (Fator de Correção). Esse indicador deverá afetar positivamente o IDE, de modo que a classificação da escola como prioritária seja considerado um esforço maior. Dessa forma, além da compensação pelo nível socioeconômico e pelas turmas atendidas na escola, também seja considerada essa medida relativa à localização geográfica.
Quem fará	Servidores da Gerência de Informação e Avaliação Educacional, ligada à Subsecretaria de Estado de Planejamento e Avaliação.
Prazo	6 meses a partir de abril. O indicador deverá ser definido até o mês de outubro para que seja utilizado ainda em 2018.
Custo	Sem custo. Pessoal e material da SEDU.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vez que a compensação pelos fatores externos à escola busca a equidade na constituição do IDE, a alteração proposta permitirá a utilização do indicador com maior eficácia, tanto na mensuração da qualidade das escolas estaduais, quanto na definição do Bônus Desempenho.

Será preciso avaliar anualmente a eficácia da alteração do indicador a partir da definição das áreas prioritárias. As alterações serão avaliadas com a apreciação da correlação entre os diferentes componentes do indicador, conforme analisado no

capítulo 2. Anualmente, junto ao levantamento e divulgação do IDE, será preciso avaliar as correlações identificadas nesse trabalho. Caso as correlações atendam aos objetivos de equidade proposto pelo indicador, terá mostrado eficácia. Para tanto, com os resultados apurados anualmente, a correlação entre o IEE e o IDE das escolas da Grande Vitória deverá permanecer baixo. Se, ao contrário, a correlação inversa permanecer, sua eficácia deverá ser considerada nula e o indicador perderá sua capacidade de mensuração da qualidade da educação das unidades de ensino.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou investigar o efeito da correção pelos fatores externos à escola na composição do Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo, indicador utilizado na política de bonificação da rede estadual e principal referência na mensuração da qualidade das unidades de ensino vinculadas à SEDU.

A garantia do padrão de qualidade é um dos princípios do ensino, estabelecido na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (BRASIL, 1996). A mensuração dessa qualidade requer a utilização de instrumentos de aferição e de indicadores que permitam o monitoramento da qualidade do ensino ofertado. Além disso, mecanismos que estimulem a melhoria permanente do ensino ofertado são experimentados em diferentes sistemas de ensino. É nesse contexto que o Bônus Desempenho foi implementado no Espírito Santo, a fim de remunerar profissionais da educação segundo o desempenho demonstrado em avaliações externas. Os indicadores analisados nessa pesquisa surgiram em função desta política de bonificação, considerada uma política de responsabilização forte. Buscou-se, à luz da literatura referente ao tema, contextualizar a política a fim de descrever os indicadores nela utilizados, em especial o IDE.

Por meio da investigação dos indicadores das diferentes unidades de ensino, pode-se verificar uma forte correlação entre o desempenho acadêmico e o nível socioeconômico dos estudantes apenas nas escolas da Grande Vitória. Além disso, constatou-se que, a despeito da relevância da correção pelos fatores externos da escola no aumento significativo do IDE das escolas de baixo nível socioeconômico, permanece uma correlação inversa entre o Indicador de Esforço da Escola e o IDE. Essa correlação sugere que as escolas que mais precisam se esforçar para afetar a aprendizagem dos estudantes são as que apresentam os piores indicadores de qualidade.

As entrevistas realizadas durante a pesquisa apontaram para uma diferença significativa entre a organização social das comunidades do interior do estado e das periferias da Grande Vitória, apesar de apresentarem nível socioeconômico semelhante. Essa abordagem é compartilhada tanto pelo Subsecretário de Administração e Finanças da Secretaria de Estado da Educação quanto pelo diretor

Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Espírito Santo, ambos entrevistados nesta pesquisa.

A tentativa de monitorar a qualidade da educação ofertada por meio de um indicador revela desafios e limitações. A iniciativa de corrigir o desempenho acadêmico dos estudantes pelos fatores externos à escola, diz respeito à construção de um indicador com maior equidade. Contudo, essa correção não é o suficiente, em função das distorções originadas pelos diferentes contextos sociais em que vivem os estudantes. Uma vez identificadas as limitações da correção pelos fatores externos à escola nas periferias da Grande Vitória, procurou-se propor a alteração do indicador, utilizando-se da definição de áreas prioritárias em parceria com a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social. O objetivo da proposta de alteração é diminuir a correlação inversa entre o Indicador de Esforço da Escola e seu IDE.

Cabe aos sistemas de ensino manter uma reflexão permanente sobre os diferentes fatores que afetam o desempenho dos estudantes, a fim de identificar o real efeito da escola, como um dos diferentes mecanismos necessários para garantir a qualidade do ensino ofertado.

## REFERÊNCIAS

ARELLANO, Gault David et. al. **Sistemas de Evaluación del desempeño para organizaciones públicas** - ¿Cómo construirlos efectivamente? Centro de Investigación e Docencia Económicas. México D.F: 2012.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 jul. 201.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Ministério de Educação. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2016

\_\_\_\_\_. Decreto no 6.064, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica**. Diário Oficial da União, Brasília, 24 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Histórico do Saeb**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/historico>>. Acesso em: 02 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb 2013 indica melhora no ensino fundamental**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BROOKE, Nigel. O Futuro Das Políticas De Responsabilização Educacional No Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006

\_\_\_\_\_, Nigel. As novas políticas de incentivo salarial para professores: uma avaliação. In: **Políticas públicas, movimentos sociais: desafios à pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões**. E-book online egresso de evento de associação científica nacional. [Ref. X Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste. "Pós-Graduação em Educação na Região Sudeste em suas múltiplas dimensões"; evento da ANPEd Sudeste, 2011

\_\_\_\_\_, Nigel (org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. 520p.

\_\_\_\_\_, Nigel. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

BURGOS Marcelo Baumann. Escola Pública e Segmentos Populares em um Contexto de Construção Institucional da Democracia. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, n 4, 2012.

\_\_\_\_\_, Marcelo Baumann. Avaliação, alfabetização e responsabilização: os casos de Minas Gerais e Ceará. In: **Pesquisa e Debate em Educação**. Universidade Federal de Juiz de Fora. vol. 2, n.2. Juiz de Fora, 2012a.

\_\_\_\_\_, Marcelo Baumann. Dimensões institucionais da gestão escolar. **Pesquisa e Debate em Educação**. Universidade Federal de Juiz de Fora. vol. 3, n. 2. Juiz de Fora, 2013.

CNTE, Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Professores da rede estadual de ensino do Espírito Santo repudiam bônus desempenho em assembleia**. Publicado em 04 de Agosto 2011. Disponível em: <<http://cnte.org.br/index.php/cnte-informa/1312-cnte-informa-586-04-de-agosto-de-2011/8536-professores-da-rede-estadual-de-ensino-do-espírito-santo-repudiam-bonus-desempenho-em-assembleia.html>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

ESPÍRITO SANTO, Lei nº 5120. **Dispõe sobre a criação de Macro Regiões de Planejamento e Micro Regiões de gestão Administrativa no Estado do Espírito Santo**. Vitória, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 504. **Institui a Bonificação por Desempenho, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, e dá outras providências**. Vitória, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação do Estado do Espírito Santo; Fundação Instituto de Administração. **Modelagem de Indicadores de Qualidade Educacional. Sumário Executivo**. Vitória, 2009a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.761. **Regulamenta concessão da Bonificação por Desempenho, instituída pela Lei Complementar nº 504, de 20/11//2009**. Vitória, 2011.

\_\_\_\_\_. PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Estado do Espírito Santo. Avaliação Educacional – TRI. Disponível em: <<http://www.paes.caeduff.net/tri/>>. Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Portal do Governo do Estado. **Bônus Desempenho beneficia mais de 20 mil profissionais**. Matéria publicada em 07 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.es.gov.br/Noticias/175401/bonus-desempenho-beneficia-mais-de-20-mil-profissionais.htm>>. Acesso em: 17 out. 2015a.

\_\_\_\_\_. Portal do Governo do Estado. Programa de Avaliação da Educação Básica do Estado do Espírito Santo. **Revista do Sistema de Avaliação**. Rede Estadual. Vitória. 2015b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3949-R. **Altera o Decreto nº 2.761-R, de 31/05/2011, que regulamenta concessão da Bonificação por Desempenho, instituída pela Lei complementar nº 504, de 20/11/2009**. Vitória, 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social. Missão, Visão e Valores. Vitória, 2016b. Disponível em <<http://setades.es.gov.br/missao-visao-e-valores>>. Acesso em: 09 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo. Cartilha do Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo – IDE . Vitória. s.d.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury 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.

FERREIRA, Juliana Negreti de Paula. **Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no Ensino Fundamental**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Ciências Econômicas/Ribeirão Preto) - Universidade de São Paulo. Orientador: Luiz Guilherme Dácar da Silva Scorzafave. 2014.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GAME, Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**: relatório final. Belo Horizonte: Game/ Faculdade de Educação / Universidade Federal de Minas Gerais, ago., 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de Pesquisa**. 4 ed. Editora Atlas. São Paulo, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades: Espírito Santo: Nova Venécia. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=320390>>. Acesso em: 04 out. 2015

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NICOLELLA, Alexandre; SCORZAFAVE. Luiz Guilherme Indicadores e Medidas Educacionais no Brasil. In: CONDÉ, Eduardo Salomão et al. **Políticas Educacionais e Avaliação de Programas**. Editora UFJF. Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, V. C. S. Paradigmas de Administração Pública. In: \_\_\_\_\_. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em



Administração) – Departamento de Administração e Economia, Universidade Federal de Lavras, Lavras. Cap. 4, p. 55-71.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa** v.44 n.152 p.424-448 abr./jun. 2014.

PEREGRINO, Monica. **Trajetórias desiguais**: Um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasília, maio de 1996.

PONTES, Luís Antônio Fajardo. **Indicadores educacionais no Brasil e no mundo**: As Diversas faces da educação. Material do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I - Número I - Julho de 2009.

SOARES, José Franciso. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**. vol. 2, n. 2, 2004.

\_\_\_\_\_. **Educação Brasileira 43** - José Francisco Soares / Paulo Blikstein. Univesp TV. 1º de set de 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wDNJ1bNwc7Q>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

SOARES, José Franciso; ALVES, Maria Tereza Gonzaga. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educ. Pesquisa**. v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013. São Paulo, 2013.

SOARES, José Franciso; ANDRADE, Renato Júdice. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

TAVARES, Priscila de Albuquerque ; PONCZEK, V. P.. Efeitos de Aumentos Salariais e do Pagamento Potencial de Bônus a Professores sobre a Proficiência dos Estudantes. **Anais... XXXV Encontro Brasileiro de Econometria**. Foz do Iguaçu, 2013.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**  
**Universidade Federal de Juiz de Fora**  
**Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação**  
**Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação**  
**Pública**  
**Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário a participar da pesquisa “A experiência da correção pelo fator socioeconômico na política de bonificação por desempenho da Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo”. Nesta pesquisa, pretendemos analisar o impacto da correção pelo fator socioeconômico na distribuição do Bônus Desempenho, já que a SEDU considera que a utilização do NSE contribui para corrigir as desigualdades existentes entre as escolas e permite analisar o real efeito da escola sobre o desempenho dos estudantes.

Para esta pesquisa, além de análise documental e de registros de desempenho dos estudantes e do nível socioeconômico das escolas, adotaremos entrevistas com atores envolvidos na política, a saber: a SEDU, o Sindiupes e gestores de escolas participantes da política. A pesquisa tem como objetivo a reflexão sobre a política, a fim de contribuir para seu aperfeiçoamento, caso se faça necessário. Em última instância, pretende contribuir para as discussões sobre políticas de responsabilização relativa à educação pública.

Para participar deste estudo, o(a) Sr(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o(a) Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O(A) Sr.(a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar da pesquisa.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida ao Sr.(a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo, serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo à legislação brasileira, utilizando as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado(a) dos objetivos da pesquisa “A experiência da correção pelo fator socioeconômico na política de bonificação por desempenho da Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordei em participar, recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Vitória, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

---

Nome	Assinatura participante
Data	

---

Nome	Assinatura pesquisador	Data
------	------------------------	------

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

**CEP - Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humano-UFJF**

Campus Universitário da UFJF

Pró-Reitoria de Pesquisa

CEP: 36036-900

Fone: (32) 2102- 3788 / E-mail: [cep.propesq@ufjf.edu.br](mailto:cep.propesq@ufjf.edu.br)

**Nome do Pesquisador Responsável: Abner Nunes Emerich de Paula**

Endereço: Rua Monteiro Lobato, 433. Bairro Monte Aghá.

CEP: 29285-000 – Piúma/ES

Fone: (28) 98801-3890

E-mail: [abnerdepaula@gmail.com](mailto:abnerdepaula@gmail.com)

**APÊNDICE B: ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA –  
SUBSECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

Objetivos:

- Identificar os fatores que favorecem a bonificação de escolas do interior.
- Propor alterações que permitam maior equidade na participação da política.

PERGUNTAS	RESPOSTA ESPERADA
Quais são os objetivos do Bônus Desempenho?	Espera-se que a Sedu aponte os objetivos da política e, se possível, as estratégias a eles relacionadas.
Como a política de bonificação foi concebida? Que atores participaram de seu desenho?	Espera-se conhecer o contexto da concepção da política para compreender a influência sobre seu desenho
Há interesse em manter a política? Por quê?	Diante da análise dos resultados obtidos pela política, espera-se tomar conhecimento sobre os projetos futuros relativos à política.
Quais são as razões da utilização do ISE na composição do IDE?	O objetivo é apenas constatar se há conhecimento técnico sobre a correção pelo fator socioeconômico.
Segundo avaliação da Sedu, o que justifica as escolas da Grande Vitória não alcançarem a classe 22 da política do Bônus Desempenho?	É possível que a Sedu apresente uma explicação para o fenômeno que contribua para as hipóteses levantadas na pesquisa
As escolas classificadas com IMU de 100% estão todas localizadas no interior do estado, em pequenos municípios. Existe alguma hipótese que explique essa concentração?	Espera-se descobrir se a Sedu já trabalha com a hipótese da influência do nível socioeconômico ou se possui hipóteses distintas
Como a Sedu avalia a eficácia política?	O objetivo é conhecer o julgamento que a Sedu faz sobre equidade na aplicação da política. Podem existir outros aspectos ainda não observados que a Secretaria considere pertinentes sobre equidade.
Há algum tratamento especial para escolas com número reduzido de alunos para evitar distorções dos indicadores?	Espera-se um reconhecimento de que uma escola com um universo muito reduzido de alunos é um ambiente que requer tratamento diferenciado, pela facilidade de manipulação de resultado de desempenho e favorecimento de aspectos intraescolares.
De que forma a Sedu tem avaliado a eficácia da política? Existe algum monitoramento?	Diante dos resultados já apresentados pela política, pode existir interesse em alterar o desenho da política desde já.
Com base nas avaliações da Sedu a política tem cumprido com os objetivos estabelecidos? Há necessidade de esses objetivos serem revistos?	Caso o desenho da política já esteja sendo redesenhado, pode já haver indicadores que ajudem a aprimorar a política.

## APÊNDICE C: ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – DIRETOR DO SINDIUPES

Objetivos:

- Identificar os fatores que favorecem a bonificação de escolas do interior
- Propor alterações que permitam maior equidade na participação da política.

PERGUNTAS	RESPOSTA ESPERADA
Como foi a participação do Sindiupes nas discussões sobre a elaboração da política do Bônus Desempenho?	Espera-se que o diretor tenha conhecimento sobre o desenho e implantação da política e a participação do sindicato em sua elaboração. Diante disso, relate em que medida o Sindicato participou de sua elaboração.
Qual a leitura que vocês fazem do Bônus Desempenho?	Espera-se que o diretor do sindicato faça um julgamento que represente a leitura da categoria, explicitada em eventos ou documentos pretéritos, como assembleias ou pronunciamentos oficiais.
Qual o posicionamento do Sindicato quanto à política de bonificação?	Espera-se um breve posicionamento justificado sobre a manutenção da política ou sua interrupção.
De que forma vocês acreditam que a política de bonificação tem influenciado o trabalho dos profissionais da educação na rede estadual?	O diretor do sindicato deve apontar em que medida o bônus afeta o desempenho dos estudantes, na opinião do organismo.
Qual é o posicionamento do sindicato sobre a utilização do nível socioeconômico no estabelecimento do Bônus Desempenho?	Espera-se que o diretor dê o parecer da instituição sobre a relevância do ISE na composição do IDE. A leitura do sindicato pode ser de meritocracia, negando a relevância do ISE ou de equidade, reconhecendo sua importância. Pode ainda apresentar críticas à iniciativa, propondo, contudo outra medida que vise à equidade.
Por que, na visão do sindicato, as escolas da capital não são contempladas na Classe 22 da política (IMU = 100) e apenas escolas do interior alcançam este patamar?	Pretende-se sondar possíveis hipóteses já levantadas pelo sindicato para explicar o fenômeno.
Caso a política seja mantida, que alterações devem ser feitas em seu desenho?	Pretende-se conhecer as sugestões que o organismo possa fazer quanto à política.