

## AVALIAÇÃO DO MODELO DE BONIFICAÇÃO POR DESEMPENHO DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Gilberto de Souza Tulli<sup>1</sup>

José Claudio Valbuza<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo é um estudo sobre o modelo de Bonificação por Desempenho da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 504/2009, e busca avaliar se essa política é capaz de promover uma melhoria no serviço público prestado e se necessita de algum aperfeiçoamento. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental sobre o programa de bonificação, analisando índices e resultados educacionais referentes ao desempenho escolar. Verificou-se que, ao longo dos anos de execução deste programa, a qualidade da educação capixaba melhorou, mas não foi possível comprovar a relação direta da melhoria com a política implantada. Assim, algumas sugestões de aprimoramento foram propostas visando otimizar a eficiência do modelo vigente.

**Palavras-chave:** Bonificação por desempenho; educação pública; eficiência.

## EVALUATION OF THE PERFORMANCE BONUS MODEL APPLIED IN THE EDUCATIONAL DEPARTMENT OF THE ESPÍRITO SANTO AS A IMPROVEMENT INSTRUMENT OF A PUBLIC SERVICES EFFICIENCY

**Abstract:** This article is a study about the Performance Bonus model of the State Department of Education of Espírito Santo, instituted by State Complementary Law No. 504/2009, and intend to evaluate if this policy is capable of promoting some enhancement in the public service and if this policy needs some adjustment. For that, bibliographical and documentary research on the bonus program was carried out, analyzing indexes and educational results related to school performance. It was verified that, over the years of execution of this program, the quality of the education of the Espírito Santo improved, but it wasn't possible to prove any direct relationship of this improvement with the implemented policy. Thus, some adaptation suggestions were proposed in order to optimize the efficiency of the current model.

**Key-words:** Performance bonus; public education; efficiency.

---

<sup>1</sup> Pós-graduado em gestão de projetos pela UVV. Servidor Público Estadual na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. E-mail: gstulli@gmail.com. Pesquisador.

<sup>2</sup> Mestre em Propriedade Intelectual e Inovação. Professor do Ifes, Campus Itapina. E-mail: jose.valbuza@ifes.edu.br. Orientador.

## 1 INTRODUÇÃO

A baixa qualidade da educação é a raiz de grande parte dos problemas da nação brasileira e, como os recursos são cada vez mais escassos, qualquer iniciativa que vise aumentar a eficiência do serviço de educação prestado pelo Estado deve ser valorizada e, se necessário, aprimorada, a fim de se evitar a falência total do sistema de ensino público neste país.

E com o objetivo de valorizar o magistério e buscar um aprimoramento constante da qualidade do ensino público estadual e do desempenho tanto da gestão das unidades de ensino quanto dos alunos por elas atendidos, em 2009, por meio da Lei Complementar nº 504, o Governo do Estado do Espírito Santo instituiu a Bonificação por Desempenho, um modelo de remuneração variável para os servidores que trabalham na Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo (SEDU), permitindo o pagamento de uma bonificação anual de até 100% do salário dos servidores vinculados a esta secretaria, variando de acordo com critérios de avaliação de qualidade que medem o desempenho dos alunos e a assiduidade dos profissionais (ESPÍRITO SANTO, 2009).

Passados cerca de oito anos da publicação da lei que criou esse modelo, e mais de seis anos após sua efetiva implantação, ocorrida em maio de 2011 por meio do Decreto nº 2.761-R, que regulamentou a concessão da bonificação por desempenho (ESPÍRITO SANTO, 2011), a proposta deste artigo é avaliar se esta bonificação por desempenho foi capaz de promover alguma melhoria no serviço público prestado pela SEDU e se ainda é possível propor algum aprimoramento no modelo vigente, visto que recentemente, pelo Decreto 3.949-R (ESPÍRITO SANTO, 2016), já houve uma modificação em alguns critérios de pontuação e aplicação dos percentuais de remuneração a que cada servidor faz jus.

Analisando inicialmente o conceito de desempenho, que é utilizado como referência para o pagamento da bonificação pecuniária instituída pelo ente público, é importante avaliar se esta métrica é adequada para se alcançar o objetivo esperado, de promover um ganho de qualidade no ensino oferecido à população. Buscou-se, então, relacionar este indicador com o termo eficiência, que passou a integrar explicitamente o rol de princípios constitucionais da administração pública a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998. Isso porque, conforme Di Pietro (2014), o princípio da eficiência possui aspectos tanto no âmbito pessoal, que exige o melhor desempenho possível na atuação dos agentes públicos, quanto no organizacional, que deve primar para o alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público.

Ainda sobre o princípio constitucional da Eficiência, Garcia (2008) esclarece que, mesmo antes da EC 19, pelos princípios da Moralidade e do Objetivo, já não se admitia a ineficiência

administrativa, mas para garantir a aplicabilidade desse princípio, a EC 19, além de explicitá-lo, inovou com várias alterações na Constituição da República Federativa do Brasil, como a inclusão da participação do usuário na Administração Pública; a possibilidade de perda do cargo pelo servidor público, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho; a avaliação especial de desempenho do servidor público para efeito de aquisição de estabilidade, entre outros. Ele enfatiza ainda que este princípio “[...] é um importante instrumento para fazer exigir a qualidade dos serviços e produtos advindos do Estado.” (GARCIA, 2008, p. 30).

Entretanto, Ghelman (2006) observa que, apesar do comando constitucional, as instituições públicas não possuem uma cultura que valoriza a eficiência porque não são expostas a um ambiente de competição, como ocorre na iniciativa privada, não se sentindo obrigadas a serem mais eficientes. Além disso, pelo lado financeiro, Ghelman (2006) conclui que o orçamento público é normatizado de modo a privilegiar o desperdício e penalizar as organizações que otimizam seus recursos. A lógica adotada é de que “[...] o passado explica o futuro: um orçamento no passado maior que as reais necessidades da instituição acarreta num orçamento folgado no ano corrente.” (GHELMAN, 2006, p. 69).

Todavia, observar apenas a eficiência não parece ser suficiente quanto à temática da avaliação. Sano e Filho (2013) descrevem os 3Es: Eficiência, Eficácia e Efetividade como os três mais tradicionais, usados e fundamentais critérios de um processo de avaliação. São muitas as definições existentes na literatura a respeito dos 3Es citados por Sano e Filho (2013), inclusive aquelas que apontam os termos como sinônimos, mas dentre as fontes pesquisadas, Brotti e Lapa (2007) discutem estes conceitos direcionados à área da educação, mais aderentes, portanto, a este estudo. Brotti e Lapa (2007) apresentam a eficiência relacionada à racionalidade econômica, onde se busca produzir mais com menor desperdício, e na educação ela é aplicada ao desempenho instrumental, de natureza econômica, associada à capacidade administrativa e uso de recursos tecnológicos para se alcançar maior produtividade. Já a eficácia, para Brotti e Lapa (2007), se relaciona à consecução de um desempenho de natureza pedagógica para alcançar objetivos e metas educacionais. E por último, a efetividade pressupõe “[...] um compromisso real e verdadeiro com os objetivos sociais e as demandas políticas da comunidade.” (BROTTI; LAPA, 2007, p. 633). Portanto, ao avaliar o grau de desempenho do ensino escolar deve-se medir, por exemplo, se os recursos gastos para fornecer um determinado serviço de educação foram os menores possíveis, ou seja, se tais recursos foram usados de forma eficiente, minimizando os desperdícios. Mas é importante medir também se o serviço prestado gerou resultado, se os alunos obtiveram um grau satisfatório de aproveitamento, se eles aprenderam de fato o que deveriam aprender; e não menos importante, não

se pode deixar de medir a efetividade do serviço oferecido, quantos alunos foram afetados e o grau de satisfação da comunidade.

Deste modo, a medida de desempenho introduzida pelo governo estadual para quantificar a bonificação dos servidores que atuam na educação deveria ser entendida de forma mais ampla como uma somatória do grau de atingimento dos níveis de satisfação da população afetada (alunos, pais e comunidade em geral); do nível de proficiência alcançado pelos alunos que são atendidos diretamente pelo serviço público em questão; e ainda, do coeficiente de alcance das metas de economia dos recursos utilizados e cumprimento dos prazos e cargas horárias estabelecidas.

Realizada esta revisão a respeito dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito da gestão pública, e traçado o paralelo com o termo desempenho e a amplitude que deve alcançar, torna-se necessário investigar as formas existentes para se medir as várias dimensões desta expressão e o conjunto de instrumentos disponíveis, que sejam mensuráveis e comparáveis, de modo a tornar factível a avaliação mais completa desse parâmetro, buscando garantir que níveis mais elevados de desempenho promovam realmente incrementos mais acentuados na qualidade da gestão pública, e em particular, da prestação do serviço de promoção do ensino fundamental e médio na rede pública estadual de educação.

No Brasil, segundo Andrade (apud KAVESKI; MARTINS; SCARPIN, 2015, p. 32), “[...] a remuneração dos professores aumenta em função de dois aspectos: a titulação e a experiência profissional”. Mas Kaveski, Martins e Scarpin (2015) apuram que os professores deveriam ser remunerados por sua capacidade de ensino ou de elevação do nível de conhecimento de seus alunos.

Marinho e Façanha (2011) alertam para a necessidade de uma base de comparação quando se buscar realizar uma avaliação, ou seja, para avaliar se algo é bom, é preciso ter definida uma referência – bom comparado a quê?

Buscando dados do Ministério da Educação (MEC), Kaveski, Martins e Scarpin (2015) relacionaram os sistemas de avaliação educacional no Brasil, sendo úteis para esta pesquisa a Prova Brasil, aplicada a todos os alunos concludentes do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio; e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que fornece indicadores do desempenho das escolas brasileiras de educação básica. Kaveski, Martins e Scarpin (2015) aprontam ainda que a Provinha Brasil é aplicada apenas para crianças no início do ensino fundamental; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi substituído pela Prova Brasil; e os dados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) já são contemplados no IDEB, sendo desnecessária sua utilização aqui. Todos esses dados são fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2017).

Entretanto, como será detalhado mais adiante, o modelo capixaba não utiliza como parâmetros de avaliação os dados e indicadores educacionais fornecidos pelo INEP. Ao invés disso, criou indicadores próprios com base nos resultados do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES).

Com base nessas informações, os objetivos específicos desta pesquisa são: a) descrever sucintamente o modelo de bonificação por desempenho, visitando a Lei Complementar Estadual nº 504/2009 e os respectivos decretos que a regulamentam; b) avaliar se os parâmetros utilizados para o cálculo da bonificação por desempenho buscam realmente melhorar o desempenho, como proposto; c) analisar o comportamento dos indicadores do INEP entre os anos de 2011 e 2016, comparando seus resultados com foco no Espírito Santo; d) com base nos resultados encontrados, propor alguma melhoria no processo de avaliação dos critérios de bonificação adotados.

## 2 PERCURSO METODOLÓGICO

O trabalho foi realizado inicialmente por meio de uma pesquisa bibliográfica em artigos, monografias, dissertações de mestrado, teses de doutorado e livros relacionados aos temas educação, eficiência no serviço público, modelos e medidas de desempenho, entre outros, além de todas as publicações encontradas sobre o modelo de bonificação por desempenho que estava sendo estudado. Nesta fase do projeto se busca, conforme Lima e Mioto (2007), criar analiticamente uma relação conceitual entre o tema estudado e as obras escolhidas, por meio de procedimentos ordenados e não aleatórios, recuperando um conjunto de conhecimentos acumulados com o fim de organizar as informações mais importantes para melhor compreensão do objeto de estudo. Este procedimento metodológico foi necessário para dar base a uma correta interpretação dos resultados que seriam coletados durante a pesquisa (LIMA; MIOTO, 2007). A partir do embasamento teórico, revendo as normas legais que regulamentam a bonificação por desempenho na SEDU, foi realizada uma pesquisa documental, descrita por Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 13) como “[...] um método de escolha e de verificação de dados; visa o acesso às fontes pertinentes [...]”. Optou-se aqui por utilizar apenas os dados e documentos de acesso público, que pudessem ser facilmente verificados, dado que o vasto volume de informações disponíveis já contemplava todas as necessidades da pesquisa.

Os dados históricos referentes aos pagamentos da bonificação aos servidores vinculados à SEDU foram consultados baixando os arquivos de remunerações mensais na seção de dados abertos

do portal da transparência<sup>3</sup>, filtrando, em seguida, pela rubrica nº 339, denominada “BONUS DESEMPENHO SEDU”. Esses dados foram úteis para entendimento de como é distribuída a bonificação e em qual volume. Do sítio do INEP<sup>4</sup> foram coletados e analisados os dados e indicadores de remuneração média dos docentes em 2014 (ano mais recente disponível); média de alunos por turma, referente ao Censo da Educação Básica 2016; taxas de rendimento escolar, comparando os dados dos censos de 2011 e 2016; Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (INSE) com dados de 2011/2013; e ainda, as taxas de rendimento escolar e resultados do IDEB. Com essas informações foi possível comparar a situação do ensino básico no Espírito Santo com a média nacional e com os outros Estados da federação. A partir do sítio da SEDU<sup>5</sup>, e mais especificamente, do PAEBES, foram coletados para análise documentos e relatórios que demonstram a evolução do ensino capixaba sob vários aspectos. As informações específicas que definem os percentuais de merecimento de cada unidade escolar ou administrativa são publicadas anualmente, permitindo que fossem extraídas do sítio do Diário Oficial do Poder Executivo do Estado. Após coletadas, essas informações foram planilhadas ano a ano, de modo a facilitar a visualização das unidades que obtiveram os maiores e menores valores a cada ano, e ainda, as que conseguiram maior e menor evolução.

Vale ressaltar a importância da pesquisa documental como instrumento científico, pois segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), por meio da análise dos dados, novos conhecimentos podem ser produzidos e novas formas de compreensão dos fenômenos estudados podem ser criadas.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O programa de bonificação por desempenho, instituído por meio da Lei Complementar nº 504, de 20 de novembro 2009 (ESPÍRITO SANTO, 2009) e regulamentado pelo Decreto nº 2.761-R, de 31 maio de 2011 (ESPÍRITO SANTO, 2011), introduziu na gestão da educação pública estadual do Espírito Santo o que Paula (2016) descreve como uma política de responsabilização forte, caracterizada pela relação proporcional entre os resultados alcançados pelos servidores e a recompensa que poderão receber, ou seja, o bônus é afetado em decorrência das ações do servidor. Esta política se baseia nos resultados educacionais do PAEBES, mas ela foi além e criou uma medida específica para o programa, denominada Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do

---

<sup>3</sup> Todos os dados do Portal da Transparência podem ser obtidos em formato CSV por meio da funcionalidade de Baixa da Base de Dados, disponível em <https://transparencia.es.gov.br/DadosAbertos/BaseDeDados>

<sup>4</sup> A partir do portal do INEP, disponível em <http://portal.inep.gov.br>, várias consultas podem ser realizadas e uma infinidade de informações podem ser coletadas com acesso público.

<sup>5</sup> No item de menu “Estatísticas e Avaliações” no portal da SEDU, disponível em <http://www.sedu.es.gov.br>, é possível ter acesso ao portal do PAEBES e outros e outras fontes de pesquisa de indicadores.

Espírito Santo (IDE), que busca quantificar a qualidade das escolas estaduais cruzando informações complexas, que pondera o conjunto dos desempenhos individuais dos alunos, mas pesa também a influência que o ambiente onde esses alunos estão inseridos exerce sobre o aprendizado e a dificuldade que a escola pode ter para transmitir o conhecimento adequado (PAULA, 2016). O IDE é obtido pelo produto entre o Indicador do Resultado da Escola (IRE) e o Indicador de Esforço da Escola (IEE) (ESPÍRITO SANTO, 2011a). Paula (2016) explica que para calcular o IRE foram definidos os padrões “Abaixo do Básico”, “Básico”, “Proficiente” e “Avançado” e a nota da escola é atribuída medindo o percentual de alunos classificados em cada um desses padrões de desempenho de acordo com as notas obtidas por eles na aplicação do PAEBES, e os alunos ausentes, seja pelo não comparecimento ou por abandono, recebem nota zero. Este modelo incentiva a busca pela melhora em todos os níveis, evitando que se criem ilhas de excelência e se excluam do processo os alunos de menor desempenho (PAULA, 2016). O IEE também é um importante componente no modelo criado, pois permite balancear o resultado do IDE com uma variável de ambiente extraescolar, que não está sob o domínio de controle dos servidores, mas que afeta o desempenho global dos alunos. Ele é composto pelo Nível Socioeconômico (NSE) dos alunos, gerado por questionários contextuais, e por um Fator de Multiplicação (FM) que cresce de acordo com a série oferecida pela escola. Acredita-se que quanto mais baixa for a condição socioeconômica do aluno, maior a dificuldade de educa-lo. Da mesma forma, a escola terá um esforço maior para alcançar um mesmo nível de desempenho quanto mais avançada for a série em que o aluno está matriculado, isso porque a escola tem mais condição de reverter uma situação ruim no início da alfabetização do que quando o estudante ingressa no ensino médio com um histórico de aprendizado já prejudicado. Dessa maneira, se busca uma compensação para equilibrar a qualidade acadêmica alcançada pela unidade de ensino com a dificuldade que esta unidade teve diante do contexto externo a qual está inserida (PAULA, 2016). A nota explicativa divulgada pela SEDU sobre o IDE diz ser este um indicador mais justo que os demais existentes, pois incorpora todas as dimensões citadas acima, buscando assim “[...] garantir o acesso, a permanência e a aprendizagem para todos, no tempo certo, respeitando as diferenças e necessidades específicas dos contextos internos e externos às unidades escolares.” (ESPÍRITO SANTO, 2011a).

A partir do IDE, cada unidade escolar é classificada por faixas de valores, definidas no Decreto nº 2761-R com um número percentual, que será o Indicador de Merecimento da Unidade (IMU) (ESPÍRITO SANTO, 2011). Para calcular o valor da bonificação a que o servidor terá direito, ainda é necessário considerar um critério individual que, a partir da nova redação dada pelo Decreto 3949-R, de 26 de fevereiro de 2016 (ESPÍRITO SANTO, 2016), exige um período de efetivo trabalho mínimo de 2/3 do ano letivo na unidade e desconta 10% do IMU para cada dia de falta, justificada ou

não, de modo que o servidor poderá perder até a totalidade do seu bônus dependendo do número de suas faltas.

A partir dessas informações, retoma-se a definição do termo desempenho para se observar que, pelo menos conceitualmente, a política de bonificação criada pelo governo capixaba parece estar alinhada com a norma constitucional que visa melhorar a eficiência no serviço público, pois cria um mecanismo de incentivo à evolução na qualidade da educação, responsabilizando os servidores envolvidos no processo, sem desconsiderar o contexto externo. Ou seja, participam como atores capazes de influenciar os resultados do programa os servidores públicos, os alunos e as famílias que formam a sociedade em torno da unidade escolar.

Passando para a análise dos dados em busca dos resultados que a política de bonificação pode ter gerado ao longo de sua existência, o ponto de partida foi o portal da transparência do governo estadual. Nele observou-se inicialmente uma certa dificuldade de consolidação das informações relacionadas ao pagamento do bônus, visto que, pelos dados abertos de folha de pagamento, há registros que variam em torno de 20 a 30 milhões de reais pagos anualmente, entre 2012 e 2017, para a rubrica de código 339, com a descrição “BONUS DESEMPENHO SEDU”, porém, nos relatórios da execução programática do orçamento destes mesmos anos, constam pagamentos para os programas de bonificação por desempenho apenas nos anos de 2012 e 2013, que não conferem exatamente com os dados de folha, e nos demais anos os valores estão zerados. Mesmo assim, pôde-se verificar que entre o primeiro ano de pagamento da bonificação, ocorrido em 2012, referente aos índices de 2011, e o ano seguinte, houve um acréscimo da ordem de 19%. Este crescimento foi bem menor nos anos posteriores, até que em 2017, provavelmente como um reflexo da alteração nas regras trazidas pelo Decreto 3.949-R (ESPÍRITO SANTO, 2016), houve uma redução no montante pago. Outra observação importante foi em relação ao pagamento do bônus a servidores que não atuam diretamente nas salas de aula. Embora a lei que instituiu o programa tenha elencado entre seus objetivos específicos a valorização do magistério (ESPÍRITO SANTO, 2009), os decretos que a regulamentaram definiram que todos os servidores, e respectivos cargos, que pertencem aos quadros da SEDU, tanto nas unidades escolares quanto nas administrativas, incluindo a unidade central e as superintendências regionais fariam jus ao bônus (ESPÍRITO SANTO, 2011; ESPÍRITO SANTO, 2016). Considerando a abrangência dos critérios adotados para o cálculo da bonificação é compreensível a intenção do governo de ampliar o pagamento a todos os servidores, visto que direta ou indiretamente, todos participam do processo de melhoria da qualidade do serviço de educação prestado pelo Estado. Mas, mesmo sem desmerecer as demais carreiras, talvez fosse necessário



diferenciar o tratamento dados aos professores em sala de aula, que atuam mais diretamente e decisivamente na formação acadêmica dos alunos.

Partindo para um outro grupo de informações relevantes, visitando o sítio do INEP e consultando os dados disponíveis sobre os indicadores educacionais, é possível encontrar, de imediato, a seguinte explicação:

Os indicadores educacionais atribuem valor estatístico à qualidade do ensino, atendo-se não somente ao desempenho dos alunos, mas também ao contexto econômico e social em que as escolas estão inseridas. Eles são úteis principalmente para o monitoramento dos sistemas educacionais, considerando o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os alunos. Dessa forma, contribuem para a criação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação e dos serviços oferecidos à sociedade pela escola. (BRASIL, 2017).

Tudo leva a crer que os dados ali disponíveis podem contribuir muito para a pesquisa, porém, considerando o volume de informações existentes, entre dezenas de planilhas, algumas com centenas de milhares de registros, foi necessário adotar algumas premissas para uma análise mais eficaz e representativa. Focando a análise nos possíveis impactos que a instituição da remuneração por desempenho trouxeram para os resultados gerais da educação capixaba, e mais especificamente o rendimento escolar, não foram tratados distintamente os dados da localização, urbana ou rural, mas apenas os totais. Em relação às dependências administrativas, também não foram utilizados os dados das esferas Federal e Municipal, e os dados da rede privada foram utilizados apenas para análises comparativas.

Começando pela análise das remunerações dos docentes no Brasil, tendo como base o ano de 2014, e tomando por referência uma carga horária padronizada de 40 horas semanais, a média nacional de remuneração dos docentes em exercício na educação básica em âmbito Estadual era de R\$ 3.476,42 e estes docentes trabalhavam em média 31,1 horas por semana. Comparando com números no Espírito Santo, essa remuneração era de R\$ 2.467,51, cerca de 29% menor que a média nacional, trabalhando cerca de 35,4 horas por semana. Ou seja, os docentes capixabas recebiam um valor de hora/aula mais baixo e trabalhavam mais que a média nacional. Numa ordem decrescente de remunerações entre os estados brasileiros<sup>6</sup>, o Espírito Santo ocupava a vigésima primeira posição.

A questão remuneratória se torna relevante pois está diretamente relacionada à natureza pecuniária do bônus, e, embora haja consenso sobre a ideia de que salários mais altos não motivam mais as pessoas, também é certo que há uma desmotivação quando alguma necessidade básica está

---

<sup>6</sup> Não constavam dados de remuneração dos docentes do Estado do Rio de Janeiro, que ficou fora desta comparação.

muito aquém do desejado. Ainda que o custo de vida diferente entre as regiões do país pudesse justificar a má colocação em relação aos demais estados, esse comportamento não se reflete na rede privada de educação, onde a remuneração no Espírito Santo é 3% superior à média nacional e está situada entre as oito maiores remunerações na comparação entre os estados. Portanto, se por um lado constata-se uma baixa remuneração dos docentes da rede estadual de ensino, por outro, tal fato pode potencializar a busca por um bônus remuneratório.

Apesar de não se relacionar muito proximamente com a questão de pesquisa, é oportuno relatar que a quantidade de alunos por turma no Espírito Santo não difere do restante do país, sendo a média por alunos da rede estadual de 25,0 para o Ensino Fundamental e 30,6 para o Ensino Médio, ainda um pouco maior que a média da rede privada, de 22,4 para o Ensino Fundamental e 28,2 para o Ensino Médio.

Assim como o NSE medido no Espírito Santo, o INEP também possui um Indicador de Nível Socioeconômico por Escola (INSE). Segundo a Nota Técnica divulgada pelo INEP, este indicador condensa a situação do conjunto de alunos atendidos por cada escola, medindo a posse de bens domésticos, a contratação de serviços, e o nível de escolaridade e renda dos pais (BRASIL, 2005). Segundo essa medida, no Espírito Santo a desigualdade socioeconômica entre as escolas é um pouco menor quando comparada com todas as escolas do país, visto que a amplitude entre o menor e o maior INSE medido aqui é menor que a medida global. No Estado, 43% das escolas está classificada no nível Médio, não existem escolas classificadas com nível Muito Baixo e apenas 1,2% está no nível Baixo e 4,9 no nível Muito Alto. O percentual de escolas classificadas entre Médio Alto e Muito Alto no Espírito Santo é de 44,1%, enquanto no Brasil é de 45,2%, porém, na classificação entre Muito Baixo e Médio Baixo, o Estado tem apenas 12,8% enquanto o Brasil tem 31,1%. Portanto, pelo menos em linhas gerais, o nível socioeconômico no Espírito Santo deve influenciar menos a diferença de desempenho entre as escolas que em outros estados do país.

A próxima análise tratou da taxa de rendimento escolar, que é obtida pelo Censo da Educação Básica realizado pelo INEP. Esta medida de rendimento apresenta apenas os percentuais de aprovação, reprovação e abandono dos alunos matriculados, mas já pode dar indícios sobre o comportamento geral da qualidade da educação e permite uma avaliação comparativa dos resultados de desempenho escolar dos alunos ao longo do tempo e em relação a outros estados e ao país como um todo. Como as taxas de reprovação e abandono são complementares, será utilizada para a análise comparativa apenas a taxa de aprovação. Foram escolhidos para a análise os anos de 2011, antes de qualquer efeito do programa estadual de bonificação por desempenho, e 2016, último ano do censo disponível para consulta, já com 5 anos de bonificações concedidas.

Em 2011, na rede estadual de ensino do Espírito Santo, a taxa de aprovação para os alunos do Ensino Fundamental foi de 83,1%, sendo que nos anos iniciais a taxa era maior que nos anos finais, caindo para 70,2% no Ensino Médio. Já na rede privada, a taxa de aprovação no Ensino Fundamental foi de 97,0% e no Ensino Médio foi de 94,1%. A média nacional de aprovação na dependência administrativa estadual para o Ensino Fundamental foi de 85,5% e para o Ensino Médio, 75,0%. Já para a dependência administrativa privada, as médias nacionais foram, respectivamente, 96,3% e 93,4%. Ou seja, tanto no Ensino Fundamental quanto no Médio, a rede estadual do Espírito Santo obteve índice de aprovação inferior à média nacional, enquanto na rede privada as taxas do Espírito Santo foram superiores. Comparado com os outros estados da federação, a rede estadual do Espírito Santo ficou em 13º lugar no Ensino Fundamental e em 15º no Ensino Médio. Na rede privada, o Espírito Santo ocupou a 8ª e a 16ª posições, respectivamente.

Em 2016, na rede estadual de ensino do Espírito Santo, a taxa de aprovação para os alunos do Ensino Fundamental foi de 84,5%, sendo que nos anos iniciais a taxa continuava maior que nos anos finais, caindo para 78,5% no Ensino Médio. Na rede privada, a taxa de aprovação no Ensino Fundamental foi de 98,0% e no Ensino Médio foi de 94,6%. Neste ano a média nacional de aprovação na dependência administrativa estadual para o Ensino Fundamental foi de 87,9% e no Ensino Médio, 79,4%. Na dependência administrativa privada as médias nacionais foram, respectivamente, 97,3% e 95,0%. Então, assim como em 2011, a rede estadual do Espírito Santo obteve índices de aprovação inferiores à média nacional, enquanto na rede privada as taxas foram superiores. Comparado com os outros estados da federação, a rede Estadual do Espírito Santo ficou em 14º lugar no Ensino Fundamental e em 15º no Ensino Médio. Na rede privada, o Espírito Santo ocupou a 10ª e a 16ª posições, respectivamente. Um fato interessante foi observado quando se comparou as taxas de aprovação entre as redes estadual e privada de todos os estados brasileiros, pois a pior taxa privada ainda foi maior que a melhor taxa estadual, e isso ocorreu tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio.

Comparando os resultados de 2011 com 2016 verificou-se que houve uma boa melhora geral nas taxas de aprovação, mas não houve uma melhora expressiva dos resultados do Espírito Santo em relação aos resultados dos outros estados e das médias nacionais. Para facilitar a comparação e compreensão dos resultados obtidos, a Tabela 1 apresenta um resumo da situação exposta.

**Tabela 1: Quadro resumo de taxas de rendimento escolar**

Ano	Espírito Santo				Média no Brasil				Comparação com demais Estados			
	Estadual		Privado		Estadual		Privado		Estadual		Privado	
Depend. Adm.	Fundam.	Médio	Fundam.	Médio	Fundam.	Médio	Fundam.	Médio	Fundam.	Médio	Fundam.	Médio
2011	83,1	70,2	97,0	94,1	85,5	75,0	96,3	93,4	13°	15°	8°	16°
2016	84,5	78,5	98,0	94,6	87,9	79,4	97,3	95,0	14°	15°	10°	16°
2016/2011	1,7%	11,8%	1,0%	0,5%	2,8%	5,9%	1,0%	1,7%	7,7%	0,0%	25,0%	0,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do INEP

A sequência de análises estatísticas de dados disponíveis no INEP se encerrou com a avaliação dos resultados do IDEB, um indicador de qualidade educacional que agrega dados de desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento, medido pelo fluxo escolar (BRASIL, 2017).

Em 2011, nos anos iniciais do ensino fundamental, o resultado do IDEB nos 27 estados da Federação variava entre 3,4 e 6,0 e naquele ano o Espírito Santo ocupava a 9ª posição com IDEB igual a 5,0. Em 2015 a nota capixaba aumentou 10%, alcançando o resultado 5,5, porém, na comparação com os outros estados sua posição caiu para a décima primeira colocação. Nos anos finais do ensino fundamental, o comportamento foi semelhante. Em 2011 o Estado era o 13º colocado, com nota 3,7, e em 2015 caiu uma posição e ficou em 14º apesar da nota ter aumentado para 4,0. Já no ensino médio, o Espírito Santo saltou da 13ª para a 4ª posição, saindo de 3,3 para 3,7 pontos, mas ainda assim não conseguiu atingir a meta projetada para 2015, que era de 4,4.

De modo geral, observou-se com estas análises que o desempenho da educação no Espírito Santo vem melhorando em vários aspectos nos últimos anos, mas os resultados apenas acompanharam uma evolução que também pode ser notada em grande parte dos estados e na média do país. Mas antes de concluir precipitadamente que o programa de bonificação capixaba não gerou o resultado esperado é preciso considerar que, conforme estudo realizado por Santos et al. (2013), quase a totalidade dos estados brasileiros já possuem políticas semelhantes, algumas implantadas a mais tempo, outras mais recentes, mas é muito provável que o Espírito Santo tivesse desempenho piorado em relação aos demais estados se ainda não tivesse adotado esta política.

Concluída a pesquisa com os dados nacionais, chegou o momento de focar para o cenário interno, analisando os dados específicos do Espírito Santo, e o primeiro passo foi relacionar os indicadores IDE e IMU referentes a cada unidade escolar ou administrativa da SEDU, publicados anualmente no Diário Oficial, conforme determina o Decreto no 2761-R (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Desde a implantação do programa de bonificação por desempenho, em 2011, o número de escolas que atingiu o IMU máximo de 100% variou bastante. Em 2011 foram 13 escolas, em 2012

apenas 5, em 2013 foram 9, em 2014 subiu para 10, em 2015 voltou a cair muito e só 4 escolas alcançaram o nível máximo, e em 2016 foram 6 escolas.

Durante o período analisado muitas escolas foram municipalizadas ou desativadas, e para não interferir na análise, foram consideradas a partir daqui apenas aquelas que estavam presentes entre os anos de 2013 e 2016. Assim, tanto o IDE médio de 52 quanto o IMU médio de 72% se mantiveram praticamente constantes, demonstrando que enquanto algumas escolas melhoravam outras pioravam e o resultado geral não se modificava significativamente. Como bem observado por Paula (2016), é nítido em todos os anos analisados que os IDEs e IMUs das escolas da região metropolitana da Grande Vitória são mais baixos que os indicadores das escolas do interior, demonstrando que o fator de ponderação do nível socioeconômico pode precisar de ajustes. As médias dos IDEs e IMUs das escolas urbanas da Grande Vitória foram, respectivamente, 43 e 62% e também permaneceram constantes ao longo dos anos. No ano de 2016 o maior IDE foi 86,48 e o menor foi 25,24. Comparando com 2013, onde o IDE variou entre 90,43 e 16,41 observa-se que a diferença entre os extremos vem diminuindo, e isso é bom, mas o ideal era que a média subisse, e isso não ocorreu.

Embora um estudo mais aprofundado seja necessário para identificar os motivos que impediram o IDE médio de crescer, foram analisados aqui alguns casos que podem demonstrar variações irregulares no índice, que merecem uma atenção especial. Para isso, foram consultados os relatórios do PAEBES específicos de cada escola analisada (ESPÍRITO SANTO, 2017).

A escola Prof. Maria Candido Kneipp, situada na região urbana de Muniz Freire, obteve a maior média dos IDEs, recebeu o IMU de 100% nos anos de 2013, 2014 e 2015, mas em 2016 seu IDE caiu para 54,54 e pulou da primeira posição para a colocação 229. Analisando os relatórios do PAEBES para esta escola, as notas de português e geografia foram superiores às dos anos anteriores e, apesar das notas de matemática e história terem caído, o somatório das diferenças entre todas as disciplinas foi positivo. Considerando que as avaliações do nível socioeconômico não são realizadas anualmente e a escola continua oferecendo apenas o ensino médio, não foram encontradas justificativas para a redução tão acentuada em seu IDE.

Situação oposta passou a escola Roda Dagua, situada na zona rural de Cariacica, que saiu de um IMU de 100% em 2012, vinha com resultados ruins em 2013 e 2014, chegando à pior classificação em 2015, com IDE de 21,86, e passou à primeira colocação em 2016, com IDE de 86,48. Neste caso pôde se identificar que por ser uma escola muito pequena, qualquer variação na situação dos alunos influencia muito nos resultados da escola. Em 2015, quando obteve o pior resultado, dois dos quatro alunos matriculados na quinta série não fizeram o exame, penalizando em 50% o resultado da escola.

Já em 2016 todos os quatro alunos atingiram a nota máxima de proficiência. Entendendo que este parece ser um fator que não está sob controle dos servidores da unidade escolar, algum ajuste poderia ser necessário para compensar tais discrepâncias nos resultados.

Durante a análise dos relatórios do PAEBES foi possível perceber ainda que, embora o IDE não tenha crescido como o esperado, as notas médias do PAEBES consolidadas para o Espírito Santo vêm crescendo constantemente.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora existam vários indicadores que apontem para uma melhora na qualidade do ensino público estadual no Espírito Santo, não é possível afirmar que o programa de bonificação por desempenho foi efetivamente o fator determinante para essa melhora. Tal dificuldade se justifica pela complexidade e amplitude de interpretações que envolvem os indicadores de qualidade da educação, além da existência de vários outros programas voltados para o desenvolvimento da educação, que são executados em paralelo. Entretanto, ao longo da pesquisa, foram observados muitos pontos positivos na política de bonificação adotada, que certamente contribuíram de alguma forma para o avanço positivo nos resultados da educação capixaba.

É importante ressaltar que, além de buscar uma forma mais justa para avaliar o merecimento da bonificação, os mecanismos criados a partir da implantação deste modelo se tornaram ferramentas úteis também para aperfeiçoar os processos de gestão, incrementar a transparência tanto para os órgãos de controle quanto para a sociedade, e incentivar o estabelecimento de novas políticas. Ademais, mesmo sendo alvo de críticas por parte de vários pesquisadores importantes, a responsabilização dos atores, com uma consequente ação proporcional aos resultados por eles gerados, é sem dúvida um mecanismo indispensável na busca pela eficiência na gestão pública.

Por outro lado, ao longo dos estudos foi possível identificar que certos detalhes podem ser aprimorados, visando tornar mais eficaz a aplicação da bonificação por desempenho. A falta de um mecanismo que possa diferenciar o merecimento do profissional que atua dentro da sala de aula, em contato direto com o estudante, principal foco de todo trabalho educacional, precisa ser corrigida, talvez com a criação de um fator extra de ponderação, para de fato se cumprir o objetivo expresso na lei, qual seja, valorizar o magistério. O possível excesso na aplicação do fator que procura equilibrar as diferenças socioeconômicas, brilhantemente descrito por Paula (2016), também precisa ser corrigido, sob o risco de grave desmotivação e descrédito dos servidores que atuam nas áreas mais vulneráveis da região metropolitana da capital.

E, por fim, cumprir com as atribuições descritas para cada cargo, ser assíduo, correto e ético são obrigações que, em princípio, não deveriam merecer recompensa, mas neste caso, pode-se considerar salutar a troca do “castigo” por não fazer pelo prêmio por fazer. Entretanto, seria ainda mais louvável se, de alguma forma, ainda que em caráter extraordinário, houvesse espaço no programa de bonificação para premiar as iniciativas mais inovadoras, mais relevantes, que fossem além do esperado. Algo do tipo Melhores do Ano, para homenagear aqueles professores que pela forma de agir, pelo carinho no trato com os alunos, pelo brilho que desperta a vontade de aprender, se destacassem entre os demais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) das Escolas**. 2005.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BROTTI, M. G.; LAPA, J. DOS S. **Modelo de avaliação do desempenho da administração da escola sob os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância**. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 12, n. 4, p. 625–661, dez. 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27<sup>a</sup> ed. Atlas, 2014.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar no 504**, de 20 de novembro de 2009. Institui a Bonificação por Desempenho. Diário Oficial dos Poderes do Estado: Executivo, Vitória, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 2761-R**, de 31 de maio de 2011. Regulamenta a Concessão da Bonificação por Desempenho. Diário Oficial dos Poderes do Estado: Executivo, Vitória, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo. Nota explicativa sobre o Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo – IDE, Vitória, 2011a. Disponível em <<http://sedu.es.gov.br/bonus-desempenho/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 3949-R**, de 26 de fevereiro de 2016. Altera a Regulamentação da Concessão da Bonificação por Desempenho. Diário Oficial dos Poderes do Estado: Executivo, Vitória, 2016.

\_\_\_\_\_. PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Estado do Espírito Santo. Resultado por Escola – Redes Estadual e Municipal. Disponível em: <<http://www.paebes.caedufjf.net/resultados/resultado-por-escola-redes-estadual-e-municipal/>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

GARCIA, R. L. M. **Eficiência em Órgãos Públicos: Uma proposta de indicadores**. Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2008.

GHELMAN, S. **Adaptando o Balanced Scorecard aos preceitos da nova gestão pública.** Universidade Federal Fluminense, 2006.

KAVESKI, I. D. S.; MARTINS, J. A. S.; SCARPIN, J. E. **A eficiência dos gastos públicos com o ensino médio regular nas instituições estaduais brasileiras.** Enfoque e Reflexão Contábil, v. 34, n. 1, p. 29–43, 2015.

LIMA, T. C. S. DE; MIOTO, R. C. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica.** Rev. Katál. Florianópolis, v. 10, p. 37–45, 2007.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais: Efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação.** IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Disponível em: <<https://www.ufjf.br/especializacaofisioto/files/2010/03/efetividade-eficiencia-e-eficacia-em-programas-sociais.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

PAULA, A. N. E. DE. **O indicador de desenvolvimento das escolas estaduais e a correção pelo fator socioeconômico: a experiência do Espírito Santo.** 30 nov. 2016.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 1, n. 1, p. 15, 2009.

SANO, H.; FILHO, M. J. F. M. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas.** Desenvolvimento em Questão, v. 11, n. 22, p. 35–61, 2013.

SANTOS, C. DE A. et al. **Avaliação de desempenho docente nas redes estaduais de educação básica no Brasil.** Linhas críticas revista semestral da Faculdade de Educação, v. 19, n. 38, p. 13–32, 2013.