

Introdução

Apesar de a educação ter uma longa tradição de discussão sobre a avaliação do aprendizado do aluno, a avaliação externa dos sistemas educacionais tem uma história recente. Na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE), a avaliação sistêmica da qualidade da educação somente passou a ser feita com a entrada dos administradores e economistas na educação, se enquadrando no quadro mais geral da ampliação dos princípios da nova gestão pública e da reforma do Estado.

Este projeto nasceu em terreno improvável. A educação é uma área do governo que apresenta sindicatos fortes e uma elevada “consciência dos direitos”¹. Um conhecido fenômeno nas propostas de reforma do estado é a resistência das burocracias de baixo nível (POLLITT & BOUCKAERT, 2000). Tanto o sindicato de professores quanto as faculdades de pedagogia se opõem à bonificação de resultados na educação. Contudo, a SEE desenvolveu o maior programa remuneração por desempenho do estado de São Paulo.

Saresp

A avaliação externa do sistema educacional paulista começou em 1996, com a criação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), pelo então governador Mario Covas. Contudo, esta era uma avaliação que sofria de muitas insuficiências, pois o não havia um currículo único que norteasse a avaliação escolar. Cada professor tinha a autonomia para escolher o conteúdo que devia passar para o aluno. O exame não estava aberto ao público, dificultando o acompanhamento social da qualidade da educação. O conteúdo do exame não era alinhado com as avaliações internacionais do PISA, impossibilitando a comparação do sistema paulista com outros países. A quantidade de dados produzida pelo SARESP era muito grande, e, de certa forma, inútil. Cada professor e diretor podia ver o acerto e o erro de cada aluno. Porém, as comparações entre as unidades de ensino e entre as classes não eram possíveis, pois os professores não davam o mesmo conteúdo.

Esta situação muda em 2007, quando o SARESP passa por uma grande reformulação. A principal atora desta transformação foi a secretaria de educação Maria Helena Guimarães Castro. Castro foi uma das pessoas que reformulou o SAEB (a versão federal do SARESP). Ela trouxe muitas das inovações do governo federal para a SEE. A principal

¹ Termo tido pela coordenadora da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas CENP, Yara Prado

mudança foi a criação de um currículo único². A SEE optou por um currículo semi-aberto, uma “matriz de competências e habilidades”. Esta matriz foi discutida em um processo centralizado. Uma seleção de especialistas em cada disciplina elaborava uma proposta inicial. Estas propostas ficavam abertas no site da secretaria para receber sugestões da rede e depois de algum tempo a secretaria escolhia as sugestões que seriam acatadas. Todo o processo foi coordenado pela Fundação de Desenvolvimento da Educação (FDE), braço operacional da secretaria. A partir da proposta curricular única, a secretaria desenvolveu um material pedagógico padronizado. São dois cadernos para cada disciplina em cada série, uma para o aluno e outro para o professor.

Os sindicatos, inicialmente, resistiram a esta mudança e defenderam a autonomia do professor. Em um dos protestos, eles fizeram uma fogueira em frente à secretaria com os cadernos didáticos distribuídos pela secretaria.

O currículo padrão baseado na matriz de competências e habilidades possibilitou uma série de inovações no SARESP. A principal delas foi a mudança do foco do exame. Ele deixa de ser uma avaliação do aluno e passa a ser uma avaliação do sistema. Se usa um modelo estatístico chamado “TRI” (Teoria da Resposta ao Item) (KLEIN & FONTANIVE, 1995). Ele possibilita avaliar o conhecimento dos alunos nas mais 120 competências e habilidades exigidas em cada série com provas que têm apenas de 18 a 30 questões. Cada aluno responde a um conjunto diferente de itens agrupados por uma técnica chamada de “Blocos Incompletos Balanceados”. Este sistema possibilita a avaliação do nível global da população de alunos, apesar de cada aluno responder a um pequeno número de questões. A desvantagem deste sistema é que o desempenho individual dos alunos não pode ser medido, pois cada um respondeu a uma prova diferente.

O novo SARESP também tem a vantagem de ser aberto ao público. Isto permite que a sociedade acompanhe a evolução de cada escola. A imprensa usa estes dados para elaborar um ranking das melhores e piores escolas, prática repudiada pela SEE. O exame também passou a seguir os padrões do PISA, possibilitando comparações internacionais. Também é possível comparar os resultados do SARESP e do SAEB. Há de se ressaltar que há vantagem do SARESP sobre seu análogo federal: o exame paulista possibilita que se meçam as faixas de proficiência. O SAEB apenas dá a média de uma população, enquanto o SARESP mostra quantos alunos estão “abaixo do básico”, no “básico”, no “adequado” e “acima do adequado” – as quatro categorias que a SEE trabalha.

O SARESP é aplicado no final de cada ciclo, na 4ª e 8ª série do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio. A prova é optativa, mas consta com uma alta participação dos alunos. A maioria das escolas faz um trabalho de convencimento para os alunos participarem. Algumas usam a nota da redação como parte da nota bimestral. Uma escola visitada coloca de recuperação o aluno que não participa.

² Na verdade, havia um currículo padrão até a década de 80. Ele foi abandonado, em grande parte, por ter tido origem na ditadura militar. Durante a redemocratização, os educadores repudiaram *in totum* as medidas mais identificadas com os militares, incluindo a centralização. O efeito disto, segundo os técnicos da SEE, foi perverso, pois a educação ficou sem parâmetros mínimos para se avaliada. Dentro de uma mesma escola e em uma mesma série dois professores podiam ministrar conteúdos totalmente diferentes, gerando inclusive dificuldades para os alunos que trocavam de sala.

Todos os estudantes estão aptos a fazer o exame, inclusive os deficientes físicos e mentais. Os estudantes cegos podem fazer a prova em braile. Os deficientes motores contam com a ajuda de auxiliares. A nota dos deficientes mentais graves não conta para fins de pagamento do bônus.

A aplicação da prova é feita por uma empresa terceirizada, licitada na modalidade técnica/preço. Quem licita, executa e monitora o contrato é a FDE. O custo da prova é de cerca de 37 milhões de reais, perto de R\$ 9,00 por aluno. Esta soma engloba a aplicação do questionário de fatores associados. O valor pode ser considerado baixo, dado a importância do exame. Os aplicadores e fiscais de prova são contratados pela empresa contratada e não podem ser professores da própria escola. As diretorias de ensino devem colocar professores a disposição para aplicar a prova em caso de emergência, respeitando o limite de não ser professores da própria escola.

O processo em 2009 foi extremamente conturbado. A prova foi adiada em uma semana, sendo que este atraso só foi notificado no dia anterior à data marcada. A SEE argumentou que o atraso se deveu ao aumento do número de escolas avaliadas, pois o exame de 2009 passou a contar com a participação das escolas municipais e algumas escolas particulares. Mas também houve falhas graves da empresa executora do exame. O sistema de inscrição dos aplicadores foi falho, ocasionando a muitas ausência no dia da prova. Algumas escolas relataram que os aplicadores não estavam suficientemente capacitados, pois os alunos estavam preenchendo o gabarito que não era correspondente à sua prova. Também houve relatos de faltas de provas e gabaritos.

O resultado do SARESP de 2008 foi desalentador. Cerca de 71% dos alunos do final do ensino médio estavam abaixo do básico. Em 2009 a secretaria elaborou algumas inovações para o exame, como a instituição da redação e de 5 questões abertas de matemática em 5% das provas. Isto foi uma demanda dos educadores para avaliar qual era a parte do processo educativo os alunos de suas escolas estavam tendo maior dificuldade.

IDESP

A proposta de bonificação por resultados (BR) no estado de São Paulo surgiu em 2006, durante a transição do governo Geraldo Alckmin para o governo José Serra. O *policy entrepreneur* da BR foi o atual secretário da Fazenda, Mauro Ricardo. Durante o governo de transição a remuneração pelo desempenho foi definida como uma diretriz geral para o governo Serra, embora tenha obtido sucesso apenas em algumas áreas, dentre elas a educação.

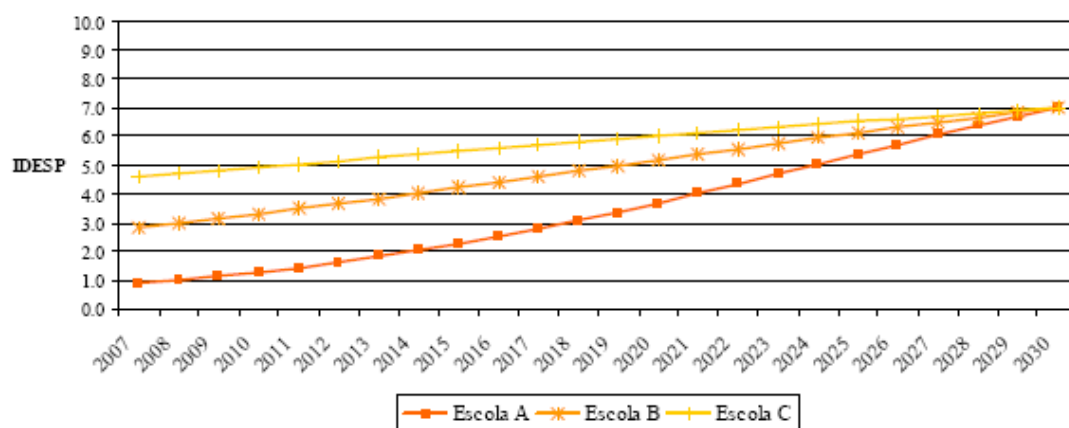
Segundo o assessor da secretaria de educação William Massei, o secretário Mauro Ricardo apresentou uma proposta de BR à secretária Maria Helena Guimarães Castro logo no início da gestão Serra. Segundo Massei, ela “abraçou” a idéia, sendo este um dos motivos para a reformulação do SARESP. Contudo, a idéia original de Ricardo teve que ser enormemente adaptada para poder ser implantada na educação, pois era economicista (sic) demais. Ela previa não apenas a remuneração por metas de qualidade, mas também a previsão de bônus por cortes de gastos.

A elaboração final da política ficou a cargo do estatístico Francisco Soares e do economista Naercio Menezes. Eles elaboraram o “Programa Qualidade da Escola”, que continha um índice de avaliação da qualidade escolar, o IDESP, e uma fórmula que atrelava o pagamento de um bônus para as escolas que melhorassem seu desempenho³. Eles abandonaram as metas de cortes de gastos. A principal inspiração foi o programa de cumprimento de metas implantado em Nova York. De modo geral, a formulação e implementação da política do bônus foi centralizado. Foi uma política “top-down”, uma vez que a rede não opinou sobre o programa, a não ser de forma negativa, através dos sindicatos.

O bônus é baseado no Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP). Ele é um índice que congrega dois componentes: a nota da escola no SARESP e um indicador de fluxo escolar (que engloba repetência e evasão de alunos). Ele é baseado na visão de que uma escola deve ser eficaz e inclusiva. Ela não pode aprovar todos os alunos, despreocupando-se com a qualidade do ensino, pois isto traria maus resultados no SARESP. Igualmente, ela não pode “selecionar os melhores”, restando os demais, pois isto traria resultados ruins para o fluxo escolar.

O objetivo da secretaria é de que as escolas paulistas tenham um IDESP próximo ao dos países desenvolvidos em 2030. As metas são de IDESP nota 7 no ciclo I (1ª a 4ª série), 6 no ciclo II (1ª a 4ª série) e 5 no ensino médio. A meta de longo prazo se traduz em metas anuais. A SEE almeja que as escolas boas e ruins converjam para um ponto comum em 2030, acabando com a desigualdade atualmente existente.

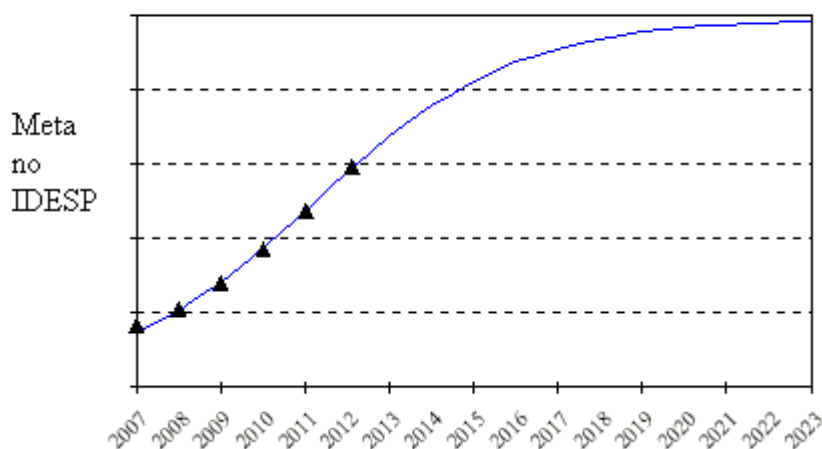
Metas anuais – 2008 a 2030



As metas anuais são calibradas de modo a que cada escola tenha um esforço proporcional à sua posição no IDESP, de acordo com uma função logística. Quanto mais baixa for a nota da escola, maior terá que ser o aumento dela para se cumprir a meta. Isto se deve ao reconhecimento de que as escolas de pior desempenho podem aumentar seu rendimento mais rapidamente, devido ao efeito *catch-up*. As escolas de alto IDESP, ao contrário, têm que fazer um esforço pedagógico maior para elevar sua nota, pois é mais difícil melhorar quando se já é muito bom.

³ A lei que cria o bônus é a Lei Complementar Nº. 1078 de 17 de dezembro de 2008.

Função Logística



Bônus (descrição)

Caso a escola cumpra a meta, todos os trabalhadores ali lotados (docentes e não docentes) ganham um bônus de 2,4 salários. Ele é calculado de forma proporcional ao cumprimento da meta. Se a escola cumpre 50% da meta, os funcionários da escola ganham 1,2 salários. Se eles cumprem 110% da meta, ganham 2,64 salários. O máximo que se pode ganhar é 120% da meta, cerca de 2,9 salários. Caso a escola não cumpra a meta, nenhum servidor ganha bônus.

O IDESP é calculado por ciclo de ensino, por isto, o bônus segue o mesmo critério. É possível que em uma mesma escola os professores de um ciclo recebam o bônus e os professores de outro ciclo não recebam. Isto acontece quando um grupo de alunos consegue atingir a meta e outro não. A direção escolar recebe proporcionalmente à porcentagem de alunos de sua unidade que atingiu a meta. A diretoria de ensino recebe a média de sua região. E os funcionários da SEE recebem a média do estado.

Para que o servidor tenha direito ao bônus, é necessário que ele tenha cumprido dois terços de um ano de trabalho (cerca de 244 dias). Caso ela seja excessivamente faltoso ou tenha entrado no órgão no meio do ano ele não recebe bônus. Mesmo para os servidores elegíveis, as faltas são descontadas do bônus proporcionalmente. Caso o servidor tenha 15% de faltas, terá descontado 15% do bônus. O critério parece ser brando, mas a definição de “falta” é muito rígida. Qualquer

ausência que não seja licença adoção, licença maternidade, licença paternidade ou férias será contada. Mesmo licenças médicas justificadas, casamentos ou mortes de parentes próximos são descontados.

O bônus é baseado no valor hora do servidor. Algumas gratificações especiais como o adicional noturno e o ALE (Adicional de Local de Exercício, baseado no índice de vulnerabilidade social da Fundação Seade) não são contados. Em compensação, o valor hora inclui o salário base, a Gratificação de Atividade do Magistério (GAM), Gratificação de Representação (comissionados na diretoria, vice-diretores, etc), adicional por tempo de serviço e sexta parte.

A Diretoria e Recursos Humanos da secretaria (DRHU) calcula o valor hora e a quantidade de horas que o servidor trabalha. A carga horária dos professores pode se alterar muito ao longo do ano, devido a licenças, classes de recuperação e mudanças de atribuição.

O pagamento do bônus está sujeito à disponibilidade orçamentária. Quem controla este ponto é o “grupo intersecretarial”, composto pela SEE, Casa Civil, Secretaria da Fazenda e Secretaria do Planejamento. Por enquanto, o gasto com o bônus ainda é menor que o previsto. Foram previsto R\$ 1,6 bilhões e efetivamente pagos R\$ 1,3 bilhão em 2009. Até o momento não houve questionamentos judiciais do programa. A SEE recebeu apenas revisões de cálculo individuais⁴.

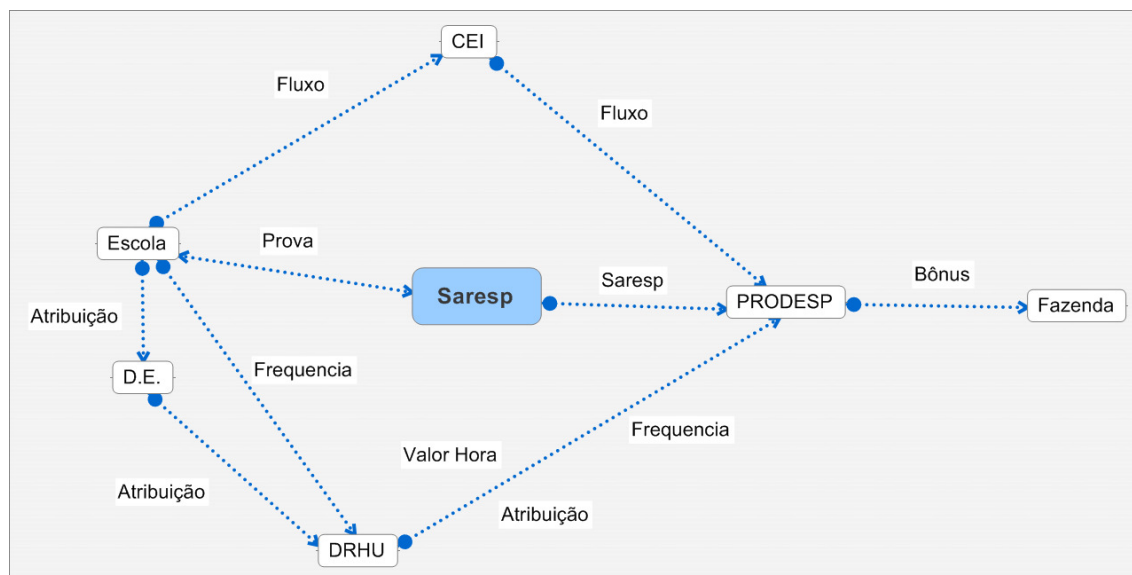
Em 2009 cerca de 67% dos docentes receberam algum bônus. Destes, 19,7% receberam bônus equivalente a 1 salário ou menos. Cerca de 31,5% receberam entre 1 e 2 salários e 48,8% receberam mais de 2 salários de bônus. Com isto se observa que o bônus representa um aumento significativo no rendimento do professorado.

Bônus (operacionalização)

Para que o programa se efetive, é necessário que a secretaria escola repasse as informações sobre o fluxo escolar para a Central de Informação da SEE (CIE). Igualmente, a secretaria escolar deve repassar as informações sobre a frequência dos docentes para o DRHU. Este órgão também é responsável por controlar o valor hora dos docentes, bem como o salário dos demais profissionais da educação. A atribuição dos professores é fundamental, pois ela determina qual a escola e a série que o professor atua. A atribuição é de responsabilidade compartilhada entre escola e diretoria de ensino. A FDE e a empresa contratada são os responsáveis pela aplicação da prova do SARESP.

⁴ Durante uma visita a uma escola a diretora mencionou que uma professora estava registrada em uma escola errada. Por isto, ela não recebeu o bônus. Ela entrou com um recurso e conseguiu receber o dinheiro.

Todos estes órgãos - CIE, DRHU e SARESP - enviam as informações para a PRODESP, que calcula que tanto o IDESP quando o bônus e envia estas informações para a secretaria da fazenda, que executa a folha de pagamentos do estado.



Bônus (fundamento teórico)

A SEE já pagava vários tipos de bonificação antes de 2008. Eles estavam baseados na assiduidade do professor e no tempo de casa. O bônus por resultado tem uma história diferente. Ele parte de uma crítica ao tratamento salarial homogêneo e propõe a instituição de princípios de mérito.

Na história da administração de empresas, os programas de remuneração por desempenho baseado em metas e objetivos surgiu para trabalhadores semi-qualificados, como vendas e gerência. Nos anos 80 eles se ampliaram para outros ramos das organizações, devido às exigências de se buscar aumento da competitividade e inovação constante. Com a expansão da Nova Gestão Pública, a lógica da bonificação por resultados foi trazida para dentro do Estado. Hoje há ramos da economia (a “economia educacional”) que defendem que incentivos financeiros, bem como prêmios e sanções, devem ser aplicados aos profissionais da educação, pois eles também são *homi economicus*. Além disto, a avaliação externa dos sistemas educacionais também tem a vantagem de propiciar o acesso à informação pública sobre a escola, possibilitando transparência e prestação de contas. Hoje, diversos sistemas europeus e americanos buscam sistemas de remuneração por desempenho, de acordo com metas e objetivos.

Segundo o assessor da SEE William Massei, existem quatro tipos de BR na educação:

- (1) **Pagamento por Mérito (EUA):** Este sistema procura premiar o professor pelo seu desempenho individual na sala de aula, segundo testes padronizados. É o primeiro e mais conhecido sistema de BR. Foi aplicado em alguns estados e cidades dos Estados Unidos da América. Contudo, ele está sendo progressivamente abandonado, pois há sérias dúvidas sobre os critérios adotados para avaliar o desempenho individual do professor.
- (2) **Sistema de Carreiras Escalonado (México):** É um sistema que paga segundo uma evolução na carreira. Para ser promovido, o professor precisa contar com um tempo de experiência, cursos de qualificação e prestar uma prova de proficiência. Este sistema é criticado por estimular uma prática individualista do professor. Também há ressalvas quanto à qualidade dos cursos de capacitação. O estado de São Paulo está adotando sistema parecido na reformulação de suas carreiras. Além da participação em provas, o sistema paulista também exige que os professores falem pouco e atuem em poucas escolas.
- (3) **Sistema de Remuneração por Competências (França):** Neste sistema são valorizados os professores que elaborem práticas pedagógicas e didáticas inovadoras, e também que coordene projetos e participe da direção da escola. Este sistema tem sido criticado por se basear em elementos qualitativos. Ele também estimula o professor a sair da sala de aula.
- (4) **Sistema de Incentivos às Unidades Escolares (Chile e Brasil):** Este é o sistema que vem sendo adotado pela SEE no Programa Qualidade na Escola. Ele institui um bônus homogêneo para as unidades, incluindo pessoal de apoio. Ele reconhece a educação como um trabalho coletivo.

Estudo dos fatores associados

A SEE executa na mesma época do SARESP um estudo que visa fazer um diagnóstico da rede. São dois questionários, um para os alunos e outro para os profissionais da educação.

O questionário dos alunos é entregue algumas semanas antes da prova, para os pais responderem em casa. Segundo a assessora da SEE Camila Barros, um dos objetivos da pesquisa é estimular os pais a acompanharem o estudo dos filhos. São dois grupos de perguntas: um visa analisar as características socioeconômicas dos alunos e o outro seus hábitos de estudo. A partir de 2009 o questionário deixou de ser amostral e passou a abarcar o universo dos alunos. Barros

foi a responsável por implementar o programa. Segundo ela, houve um eficiente sistema de gestão de cadastro. A Secretaria instituiu um painel de controle *online* baseado em um sistema de cores que iam mudando conforme as diretorias de ensino fossem completando seu universo de estudo. Isto estimulou as diretorias de ensino a cobrar as diretorias escolares.

O questionário dos profissionais de educação abarcou o universo dos professores e dos gestores escolares. Ele foi totalmente *online*. Perguntava-se sobre a trajetória profissional, tempo na unidade, percepção da gestão, percepção dos alunos e domicílio do servidor. Esta pesquisa teve 99% de adesão e custou apenas 70 mil reais.

Acompanhamento das piores escolas

As escolas que não conseguiram cumprir sua meta tiveram um apoio da SEE. Estas escolas receberam R\$ 4.000,00 por ciclo para comprar material pedagógico. Este dinheiro foi depositado na conta da Associação de Paes e Mestres. Também houve um seminário de gestão em Serra Negra-SP para requalificar os gestores escolares.

As 5% piores escolas do estado tiveram um acompanhamento especial. Foi feito uma série de estudos nas escolas e nas diretorias de ensino para verificar por que elas tinham ido tão mal. Segundo o assessor William Massei, a simples existência deste acompanhamento fez com que estas unidades escolares cumprissem a meta do ano seguinte. Os próprios dirigentes de ensino “acordaram” e fizeram alterações na direção e na supervisão escolar. Afinal, ninguém quer a pecha de ser o pior do estado.

Segundo o próprio Massei, o acompanhamento das piores escolas ainda é um projeto muito incipiente na secretaria. Isto se evidencia pelo tamanho da equipe que cuida desta área na SEE, apenas seis pessoas.

Visão da Rede sobre o programa:

Mas afinal de contas, o bônus muda a escola?

O grupo dos EPPs (programas SARESP e IDESP) visitou uma diretoria de ensino e quatro escolas. Os diretores e professores coordenadores foram unânimes em dizer que o bônus não é um “incentivo”. Mas, a meu ver, isto se deve a uma confusão semântica. Os professores não vêem o bônus como uma “motivação positiva”, mas ele altera o

comportamento da escola. Neste sentido, ele altera os incentivos (no sentido do *homo economicus*). A educação possui um *ethos* muito forte que prega a dedicação à educação como algo “altruísta” e “idealista”. Os gestores e professores não admitem que sejam suscetíveis a estímulos econômicos. Porém, quando a escola não recebe o bônus há frustração e perda de auto-estima. Percebemos que mesmo os professores mais resistentes ao currículo único e ao SARESP estão mudando suas estratégias didáticas para cumprir as metas do IDESP. Assim, SARESP, IDESP, metas e bônus são políticas que se reforçam mutuamente.

Podemos ver esta relação na visão de uma dirigente de ensino (diretoria Centro-Oeste). Segundo ela a unificação do currículo é boa e não acaba com a autonomia do professor, pois (1) o currículo padrão é mínimo, podendo ser ampliado pelo professor e (2) há autonomia didática dentro da sala de aula. Além disto, a metodologia usada nos cadernos didáticos é inovadora, não é “decoreba”. Segundo ela, as resistências à política estão sendo gradualmente quebradas, embora ainda existam muitos reticentes, principalmente o “final de carreira”. “Com o tempo, as pessoas vão entendendo o programa e se unindo mais”, disse ela. Segundo esta dirigente, o bônus pode ser negativo para algumas pessoas que se sentem com baixa auto-estima. Elas pensam “não vou fazer nada, por que não vou ganhar mesmo...”.

O diretor de uma escola com baixo IDESP em Perus disse: “o que precisar fazer para melhorar o nosso Saresp vamos fazer. (...) O Saresp é um instrumento útil de avaliação. (...) claro que não podemos deixar de considerar este último ponto, o bônus”.

Os gestores escolares parecem ter uma visão mais positiva do Programa Qualidade na Escola que os professores. Possivelmente, o IDESP e o currículo único empoderaram eles para cobrar melhor os professores. Quando cada professor tinha autonomia para ensinar o que quisesse, mesmo o diretor não podia avaliar eficazmente o trabalho do professor.

Mesmo os professores, que não mostraram grande entusiasmo pelo PQE, entendem e aceitam o programa. A forte resistência sindical ao programa não encontrou muito respaldo na base da categoria.

Conclusão

A política de avaliação externa atrelada ao pagamento de bônus por desempenho parece ser uma política bem sucedida da secretaria de educação. Apesar de ela ter um desenho *top-down* em uma área onde propostas deste tipo não são bem vistas, o programa não teve grandes problemas de implementação. A resistência inicial dos professores e dos sindicatos não se mostrou forte o suficiente para barrar o programa. Os professores e dirigente escolares entenderam e aceitaram o projeto. Em grande medida, isto se deve ao fato de que a avaliação externa empoderou os dirigentes junto aos professores.



A remuneração por desempenho parece ter sido eficaz para mudar o comportamento docente, principalmente nas escolas que não receberam o bônus. Há um efeito do “choque” quando o professor percebe que seus colegas receberam o pagamento extra e ele não. Nestes casos, as direções escolares, os professores coordenadores e os próprios docentes são pressionados a mudar suas estratégias didáticas. A mudança mais comum é a aceitação do currículo único e o direcionamento das aulas para as habilidades e competências exigidas nele.

Devido ao fato do programa ser recente, ainda não há como afirmar os efeitos do programa na qualidade da educação no longo prazo. Contudo, ele fornece um alvo a ser seguido. Como disse a dirigente de ensino da diretoria centro-oeste: “É importante ter isto (Saresp) para ter um rumo na rede, e todos terem um rumo só”.

Bibliografia:

BOUCKAERT , Geert e POLLITT, Christopher(2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press

KLEIN, Rubem.; FONTANIVE, Nilma. Avaliação em larga escala. Em Aberto, Brasília, DF, v. 15, n. 66, p. 29-34, 1995