

INCENTIVOS MONETÁRIOS PARA PROFESSORES: AVALIAÇÃO, GESTÃO E RESPONSABILIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

ERIC FERDINANDO KANAI PASSONE

RESUMO

No âmbito da reforma educacional brasileira, o crescente interesse dos governos e legisladores pelas políticas de responsabilização dos professores e das escolas reflete no deslocamento de foco das investigações e pesquisas, que passou da avaliação externa da educação básica à avaliação como mecanismo de gestão educacional por resultados. A presente revisão crítica da literatura visa a situar a polêmica acerca da utilização dos resultados de testes padronizados como instrumentos de gestão educacional e regulação do trabalho escolar por meio dos incentivos monetários por desempenho. O artigo mostra que os discursos dos especialistas oscilam entre dois extremos: de um lado, estão os que criticam tais propostas e buscam investigar os reflexos da reforma política sobre a organização da educação e do ensino; de outro, os que defendem sua implementação como meio de responsabilização dos profissionais e de uma suposta melhoria da qualidade educacional. Entre essas duas posições, há aqueles que demandam mais evidências científicas sobre a efetividade de tais propostas sobre o aprendizado dos alunos.

Este artigo faz parte do trabalho desenvolvido no projeto de pós-doutorado, que conta com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo n. 13/02840-6).

POLÍTICAS EDUCACIONAIS • AVALIAÇÃO • QUALIDADE DO ENSINO • PROGRAMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PROFESSORES

MONETARY INCENTIVES FOR TEACHERS: ASSESSMENT, MANAGEMENT AND ACCOUNTABILITY IN BASIC EDUCATION

ABSTRACT

Under Brazilian educational reform, the growing interest of governments and legislators regarding accountability policies for teachers and schools reflects on the change of the focus of investigation and research, which moved from external evaluation of basic education to evaluation as a mechanism of results-based management in education. This critical review of literature aims to contextualize the controversy about the use of the results of standardized tests as instruments of educational management and the regulation of school work by means of monetary incentives for performance. The article shows that experts' discourses oscillate between two extremes: on the one hand, there are those who criticize such proposals and seek to investigate the impact of political reform on educational and teaching organization; and on the other hand, those who argue for the implementation of such reforms as a means of holding professionals accountable and of a supposed improvement of educational quality. Between these two positions, there are those that require more scientific evidence about the effectiveness of such proposals on student learning outcomes.

EDUCATIONAL POLICIES • ASSESSMENT • TEACHING QUALITY •
ACCOUNTABILITY POLICY PROGRAMS

INCENTIVOS MONETARIOS PARA PROFESORES: EVALUACIÓN, GESTIÓN Y RESPONSABILIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

RESUMEN

En el ámbito de la reforma de la educación brasileña, el creciente interés de los gobiernos y legisladores por las políticas de responsabilización de los profesores y de las escuelas repercute en el desplazamiento del foco de las investigaciones y estudios, que pasó de la evaluación externa de la educación básica a la evaluación como mecanismo de gestión educativa por resultados. La presente revisión crítica de la literatura tiene como objetivo situar la controversia sobre el uso de los resultados de los tests estandarizados como instrumentos de gestión educativa y regulación del trabajo escolar a través de incentivos monetarios por desempeño. El artículo muestra que los discursos de los expertos oscilan entre dos extremos: por un lado están los que critican estas propuestas y tratan de investigar los efectos de la reforma política en la organización de la educación y la enseñanza; por otro, los que abogan por su aplicación como medio de responsabilización de los profesionales y de una supuesta mejora de la calidad educativa. Entre estas dos posiciones, hay quienes exigen más evidencias científicas en lo que concierne a la efectividad de este tipo de propuestas sobre el aprendizaje de los estudiantes.

POLÍTICAS EDUCATIVAS • EVALUACIÓN • CALIDAD DE LA ENSEÑANZA •
PROGRAMAS DE RESPONSABILIZACIÓN DE PROFESORES

ESTE TRABALHO INSCREVE-SE no âmbito de uma pesquisa de pós-doutoramento em que desenvolvo o projeto “Da avaliação da educação básica aos incentivos por resultados: uma abordagem pelo discurso psicanalítico”, cujo objetivo consiste em analisar o atual “furor avaliativo” que domina a gestão dos sistemas de ensino no mundo globalizado. Neste artigo, apresenta-se uma revisão da literatura, considerados os últimos dez anos, e busca-se situar a polêmica acerca da utilização de incentivos monetários para professores associada aos resultados de testes padronizados como instrumentos da gestão educacional e do ensino público.

Com base nos trabalhos analisados, constata-se que, na última década, o foco das pesquisas e estudos sobre avaliação da educação se desloca da avaliação externa da educação básica para a avaliação da educação como mecanismo de gestão educacional por resultados. Até meados da década de 2000, os estudos e pesquisas abordaram a questão da avaliação externa da educação – esta desenhada como instrumento de diagnose e monitoramento de implementação das políticas de educação básica nos entes federativos brasileiros –, com forte ênfase na produção de subsídios de apoio às políticas (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; MARTINS; SOUSA, 2012). A partir da segunda metade dessa década, tais estudos passaram a debater questões acerca da gestão educacional, da responsabilização da escola, de seus profissionais e dos resultados produzidos pelos sistemas de ensino (BONAMINO; SOUSA, 2012; BROOKE, 2006; FREITAS, 2007; CASASSUS, 2007, 2009).

No Brasil, no fim da década de 2000, o interesse dos pesquisadores voltou-se especificamente ao tema da avaliação atrelada aos mecanismos de incentivos monetários por resultados. Até então, esse era um campo incipiente, mas chamaria a atenção dos estudiosos, principalmente após a emergência de uma série de experiências de governos estaduais, que fixaram a avaliação externa da educação básica como instrumento de gestão e responsabilização da educação (BROOKE, 2008, 2013; BARBOSA; FERNANDES, 2013; BONAMINO; SOUSA, 2012; CASSETTARI, 2012; OLIVEIRA; NOVAES, 2012; PONTUAL, 2008; SOUSA, 2008).

Embora esses estudos ainda sejam recentes, nota-se nos trabalhos que identificamos e analisamos uma grande variedade de termos utilizados para descrever as políticas educacionais que vinculam a avaliação externa da educação aos mecanismos de incentivos monetários para docentes e/ou escolas, tais como: “pagamento por *performance*” (CASSETTARI, 2008); “pagamento por desempenho” (BARBOSA; FERNANDES, 2013); “remuneração variável” (PONTUAL, 2008); “remuneração por desempenho” (CASSETTARI, 2012); “incentivos e bonificação monetários” (BROOKE, 2013); e, “bonificação por mérito” (SOUSA, 2008; BONAMINO; SOUSA, 2012). Evidentemente, tais denominações não são escolhas aleatórias desses estudiosos, mas remetem a distintas áreas de conhecimento, a saber, o campo das ciências da educação e o campo das ciências econômicas e administrativas.

Neste artigo, optou-se por trabalhar com os termos “incentivos financeiros” ou “pagamento por desempenho”. Evita-se, assim, falar de “remuneração”, que sugere a ideia de um componente salarial permanente aos profissionais da educação; ou de “remuneração variável”, que faz parte do aporte teórico economicista; ou ainda de “bônus mérito”, que diz respeito especificamente ao vocabulário adotado no programa do governo do Estado de São Paulo. Propõe-se, também, apresentar o material analisado a partir de 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. Como se sabe, tais eixos estão diretamente relacionados à reforma educacional e revelam o lugar que os profissionais da educação ocupam nesta, ora como vilões, que são chamados à responsabilização, ora como heróis, que merecem ser premiados e gratificados. Dito de outro modo, tais discursos enfatizam a centralidade do professor no processo de ensino em detrimento de outras dimensões que são igualmente estruturantes, como a necessidade de recursos e investimentos adequados à educação pública, dentre outros.

A seguir, após uma breve contextualização das atuais políticas de avaliação no Brasil, apresentam-se os resultados por eixo de análise proposto.

CENÁRIO: REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO

A reforma educacional das últimas décadas acompanhou as mudanças do Estado no âmbito da “modernização” administrativa e da conjuntura político-econômica globalizada. Na economia, ocorreu o movimento de transição do modelo de produção fordista-taylorista para o modelo de acumulação flexível e o avanço do capitalismo financeiro. Na política, sucederam-se pressões internacionais advindas dos discursos neoliberais em defesa da redução do Estado de Bem-Estar Social, na tentativa de desestabilizar o Estado centralizado e regulador por meio de medidas de desregulamentação político-administrativa e mudanças na estrutura do gasto público social. Paralelamente, a educação ganhou centralidade nos discursos político-econômicos, passando a assumir um triplo papel: econômico, científico e cultural. A perspectiva de uma aprendizagem permanente e flexível, calcada em habilidades e em competências desejáveis ao pleno desenvolvimento social e econômico, visou a aproximar ainda mais os sistemas de ensino das necessidades do processo produtivo e da competitividade globalizada (POCHMANN, 2005).

No Brasil, nos anos 1980, após um período de centralização das políticas educacionais, os movimentos sociais contra o regime militar impulsionaram a demanda por gestão democrática e por espaços de participação no campo educacional, e a luta pelo direito à educação. A Constituição Federal de 1988 definiu a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” e ampliou o conceito de educação, garantindo sua inscrição jurídica como direito social e subjetivo, estabelecendo a partilha de responsabilidades entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para o setor.

Na década seguinte, período considerado de maior adesão à ideologia neoliberal, a política educacional brasileira articulou-se a processos preconizados por agências multilaterais. O apoio técnico e financeiro de organismos internacionais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, o Banco Mundial e a Unesco, orientou a organização de nosso ensino de acordo com a nova tendência mundial. Os sistemas de ensino voltaram-se, principalmente, como assinalam Libâneo, Oliveira e Toshi,

[...] para a universalização do ensino fundamental, para a descentralização administrativa das verbas federais, elaboração do currículo básico nacional, educação a distância, avaliação nacional das escolas, formação de professores, parâmetros para o livro didático [...]. (2006, p. 35)

Tais prescrições inseriram efetivamente o ensino brasileiro no quadro político e econômico mundial. Nesse contexto, foram estabelecidos os fundamentos para a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes

e Bases (Lei n. 9.394/96), dos Parâmetros Curriculares Nacionais, das Diretrizes Curriculares Nacionais e do Plano Nacional da Educação (Lei n. 10.172/01).

Assim, a partir de 1990, as políticas educacionais passaram a focalizar a expansão do ensino fundamental em detrimento da educação infantil e do ensino médio, concomitantemente ao processo de desconcentração, descentralização e municipalização das responsabilidades e atividades de ensino, sem aumentar os recursos na área. Em continuidade à reforma, na primeira década do século XX, o governo federal ampliou as ações no campo da educação básica e do ensino superior. Em 2007, o MEC propôs o Plano de Desenvolvimento da Educação – PNE –, obtendo a adesão em massa de estados e municípios. Essa adesão foi induzida pelo desenho do plano, apresentado como um sistema que integra o financiamento, a gestão e a avaliação da educação básica, e as propostas de piso salarial nacional e de uma política nacional de formação dos profissionais da educação (SAVIANI, 2009). Paralelamente, como ressalta Leher (2010), o governo federal aderiu ao Compromisso Todos pela Educação, proposto pela elite do empresariado brasileiro em 2006.

A presença empresarial na formação direta de um quarto da população brasileira possui dimensão jamais conhecida na história recente da educação brasileira. A incorporação da agenda empresarial ocorre por meio do PDE [...] o governo assume explicitamente que a sua elaboração objetiva implementa a agenda empresarial do movimento “Compromisso Todos pela Educação”, iniciativa que reúne os principais grupos econômicos que constituem o bloco de poder dominante. (LEHER, 2010, p. 378-79)

O decreto n. 6.094/07, assinado no dia do lançamento do PDE, dispõe sobre o Plano de Metas do Compromisso. Este compreende 28 diretrizes a serem seguidas pelos estados, Distrito Federal e municípios, com a participação das demais entidades e instituições da sociedade, conforme definido no capítulo primeiro. O capítulo II dispõe sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb –; o capítulo III define o termo de adesão “voluntária” dos municípios e estados; e, por fim, o capítulo IV estabelece o Plano de Ações Articuladas – PAR –, como requisito para obter apoio técnico e financeiro da União (BRASIL, 2007). Como assinala Freitas (2007), a visão unilateral da avaliação proposta pelos governos acabou por compor a estratégia de responsabilização das escolas sem considerar as reais condições do sistema escolar no país.

Pode-se imaginar a pressão autoritária, verticalizada, que os acordos assinados entre os prefeitos e o governo federal, para assumir metas do Ideb para seu município e obter verbas, vão gerar nas

escolas e em seus profissionais. Não deveria ser este o papel da avaliação em larga escala ou de sistema, como veremos mais adiante, a qual deveria ser destinada, preferencialmente, à avaliação das próprias políticas públicas e não das escolas (FREITAS, 2007, p. 973).

Nessa perspectiva, 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.

Saviani (2009) observa que o PDE se alinha à promoção de mecanismos de modernização administrativa do Estado e aprofunda o processo de reforma educacional ao modelo (neo)liberal. A particularidade do PDE foi valorizar a qualidade da educação pública, apoiando financeiramente e tecnicamente os municípios em regime de colaboração, conforme definido na Constituição e nas Leis de Diretrizes de Base da Educação. Ao eleger a territorialidade como um dos principais eixos de ação, o PDE enfatiza o papel do município como unidade privilegiada, o que, para muitos pesquisadores, significou um retrocesso em termos de autonomia e democratização da gestão escolar (SAVIANI, 2009; DOURADO, 2007; FREITAS, 2007).

Assim, junto com o PAR, o Sistema Nacional de Avaliação e o Ideb, além de outros programas, como o Dinheiro Direto na Escola – PDDE – e o PDE-Escola (estes últimos caracterizados pelos princípios administrativos de mercado), o governo federal terminou por introduzir estruturalmente a racionalidade gerencial de regulação e responsabilização dos entes educacionais públicos. Permanecem ao encargo da União somente o apoio técnico e financeiro, o que leva ao aprofundamento da precária municipalização do ensino, ao mesmo tempo em que se mantém a centralização dos recursos e o poder decisório. Assim, no âmbito federal, destaca-se a tendência paradoxal da ação político-pedagógica formulada a partir da concepção gerencial, cujo processo ignora o esforço histórico desenvolvido pelo próprio MEC quando do apoio técnico e financeiro para a democratização da gestão escolar (DOURADO, 2007).

Para muitos pesquisadores, a promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estatal, na linha do pragmatismo e dos princípios da *New Public Management* norte-americana, como extensão das ideias da gestão privada ao setor público, subordina os direitos sociais e de cidadania à lógica do mercado, em que prevalecem a competição e a produtividade, normalmente propagadas por meio de discursos sobre eficácia, eficiência e qualidade (AFONSO, 2001; FREITAS, 2007).

Até o presente momento, no governo federal, a vinculação entre os resultados das avaliações às políticas de “responsabilização forte” não se configura como elemento estruturante das políticas educacionais. No entanto, na última década, com a adoção dessa medida por alguns estados,¹ que implementaram tais incentivos monetários em troca de

¹ Os estados brasileiros que até o presente adotaram mecanismos e metodologias de responsabilização foram: Amazonas, Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo.

resultados – a despeito das evidências de efeitos mais negativos do que positivos e da baixa efetividade no desempenho dos alunos (FRYER, 2013; BONAMINO; SOUSA, 2012; RAVITCH, 2010; SOUSA, 2012 e 2009) – aumentam os riscos de essa moda gerencial se estender a toda política educacional brasileira.²

É com base nesse cenário que pretendemos abordar os eixos apresentados anteriormente.

AValiação DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM LARGA ESCALA

No que se refere à avaliação da educação básica em larga escala no Brasil, identificam-se, entre outros, trabalhos que examinam a legislação normativa referente à avaliação nacional da educação básica (FREITAS, 2004) e apresentam rica revisão bibliográfica (MARTINS; SOUZA, 2008), e aqueles que indicam as mudanças de foco e de desenho das políticas de avaliação da educação básica nas últimas décadas (BONAMINO; SOUSA, 2012).

De forma crítica e com base na análise da legislação e de documentos oficiais (portarias, decretos, resoluções), Freitas (2004) argumenta que, desde 1995, as decisões sobre o modelo de avaliação nacional da educação básica foram centralizadas no MEC, cabendo sua operacionalização ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep –. Inicialmente arquitetada dentro das possibilidades abertas à ação reguladora da administração federal, o Sistema Nacional da Educação Básica – Saeb³ – teria por função “monitorar a descentralização de políticas num contexto de redefinição de competências dos três níveis de governo”. Entretanto, no âmbito da reforma administrativa do Estado, o que acabou por se materializar foi um mecanismo de avaliação que privilegiava a relação custo-benefício, isto é, a relação entre o alcance de objetivos e recursos disponíveis, sobrepondo-se à proposta de monitoramento e elaboração das políticas (FREITAS, 2004, p. 671).

Paralelamente à fixação dos dados do Censo Escolar sobre a matrícula no ensino fundamental, como base para a distribuição dos recursos por meio do Fundo de Expansão e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef –, o sistema de avaliação nacional do ensino articulou-se às novas diretrizes para os planos de carreira e remuneração do magistério dos estados, Distrito Federal e municípios – como dispõe a Resolução nº 3 de 1997, aprovada na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – constituindo-se, também, em mecanismo de avaliação do desempenho profissional. Desse modo, a regulação normativa da avaliação da educação básica se articularia com a organização do currículo, a gestão escolar e a qualidade educacional aferida por meio de parâmetros e metas, integrando-as, direta ou indiretamente, com o desempenho docente, pela

2

É importante asseverar que, aprovada a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que homologa o Plano Nacional de Educação (2014-2024), a submeta 7.36 do referido Plano propõe “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”, contrariando o debate público e as deliberações propostas na Conferência Nacional de Educação – Conae.

3

O governo federal passou a organizar o sistema nacional de avaliação a partir de 1990. O Saeb, criado por meio da Portaria n. 1.795, de 1994, era amostral e não permitia comparações entre municípios e escolas.

via da avaliação dos resultados educacionais. Como bem destacado por Freitas, “a reforma administrativa no campo da educação vai ganhando materialidade pela via da indução, do monitoramento, do controle e da avaliação” (2004, p. 679).

Das considerações de Freitas, infere-se que a centralização do poder nas esferas governamentais restringiu a emergência da avaliação na perspectiva do debate e da gestão democrática, materializando-a como um mecanismo instituído em nome do regime federativo de colaboração, mas com forte viés de regulação do trabalho docente sob o modelo gerencial, que visa o aumento do desempenho nos resultados.

Em outra perspectiva, o trabalho de Bonamino e Sousa (2012) apresenta uma análise contextualizada sobre a emergência, consolidação e mudança nas avaliações da educação em larga escala no Brasil, destacando três gerações de avaliações que caracterizam a avaliação da educação básica.

A primeira geração corresponde à avaliação proposta desde o Saeb, e caracteriza-se pela ênfase no caráter diagnóstico da qualidade da educação, tendo como ponto de partida produzir informações para monitorar e subsidiar as políticas educacionais. No entender de Bonamino e Sousa, os resultados das avaliações eram divulgados para consulta pública, mas não visavam às escolas em si, isto é, não objetivavam o acompanhamento do desempenho individual dos alunos e das escolas. Portanto, não implicavam consequências diretas, nem políticas de responsabilização às escolas.

A segunda geração caracteriza-se por divulgar e disseminar seus resultados publicamente e endereçá-los diretamente às escolas, momento em que as avaliações foram incrementadas quanto às informações produzidas e aos objetivos perseguidos. Exemplo é a Prova Brasil,⁴ que agregou à perspectiva diagnóstica a mensuração dos resultados com proposição de metas e responsabilização das escolas. Nesse caso, a avaliação pressupõe a responsabilização com consequências simbólicas, isto é, acredita-se que o conhecimento dos resultados pelos pais e pela sociedade implica a mobilização das escolas no sentido da busca por melhores resultados.

Já as avaliações de terceira geração descritas por Bonamino e Sousa envolvem consequências institucionais cuja operacionalização implica a adoção de sanções positivas e/ou negativas, como é o caso das políticas de avaliação atreladas a mecanismos de incentivos monetários para os profissionais da educação, conforme os resultados obtidos pelos alunos e pelas escolas. A partir da definição apresentada por Carnoy e Loeb (2002) e Brooke (2006) acerca das consequências das políticas de responsabilização, as pesquisadoras assinalam que a terceira geração de avaliação está associada às chamadas *high stakes*, ou avaliação de responsabilização forte, em oposição às *low stakes*, ou responsabilização branda,

4

Em 2005, o Saeb foi dividido em duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb -, com foco na gestão das redes de ensino das unidades federadas, e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar - Anresc -, conhecida como Prova Brasil, de base censitária e com foco nas unidades escolares urbanas, isto é, passíveis de comparação dos resultados entre as escolas.

cujas consequências são simbólicas. Como exemplo, destacam o atual sistema de avaliação implementado no Estado de São Paulo.

Com base em outros estudos e pesquisas, Bonamino e Sousa concluem que as avaliações associadas à responsabilização forte das escolas representam certos riscos, tais como o de aumentar “a preocupação dos diretores e professores em preparar seus alunos para os testes, levando ao estreitamento do currículo escolar”, além das implicações sobre a avaliação da aprendizagem dos alunos, na medida em que as escolas “passam a organizá-la tomando como referência o tipo de teste utilizado pela avaliação em larga escala” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 386).

As autoras também consideram algumas potencialidades das avaliações de segunda e terceira geração, como a possibilidade de explicitar as carências de aprendizagem dos alunos, auxiliando na promoção do debate em torno do currículo escolar ao informar as habilidades fundamentais de matemática e leitura. Embora apontem tanto os riscos quanto as potencialidades das avaliações atuais, as autoras pouco questionam a imposição de cima para baixo das avaliações estandardizadas, o que contradiz os princípios da gestão democrática; nem interrogam criticamente as avaliações como estratégia de controle e regulação do trabalho escolar que, como mencionado anteriormente, tende a aprofundar o modelo gerencial da reforma educacional, sem, no entanto, alterar o conhecido quadro precário das condições de trabalho dos profissionais da educação.

Casassus (2007, 2009) também discute o papel das avaliações por meio de testes e o aumento de pressão sobre os docentes mediante a oferta de prêmios e/ou punições. O mérito de seus trabalhos consiste em criticar o uso extensivo das avaliações atuais com finalidades políticas e não educacionais. Ao retomar o debate dos anos 1980, momento em que a qualidade da educação passou a fazer parte da agenda dos governos na América Latina, após um período de expansão precária da oferta dos sistemas de ensino, o autor lembra que o discurso acerca da qualidade educacional emergiu no âmbito político sem que houvesse um debate profundo sobre o significado da “qualidade educacional”. Como consequência, a qualidade passou a ser interpretada como “o equivalente a uma pontuação numa prova estandardizada” (CASASSUS, 2009, p. 72).

Assim, nos anos 1990, generalizou-se a ideia de que a qualidade educacional refletiria um aumento gradativo das pontuações nas provas de múltipla escolha ou resposta ao item. No entanto, como explica o Casassus, há limitações do uso das provas padronizadas de múltiplas escolhas como instrumento de avaliação da qualidade da educação, uma vez que tal procedimento está fundamentado em um erro conceitual, a saber, o de considerar que essas provas medem o que os alunos das escolas sabem ou podem fazer. A partir da análise da teoria de Robert Glaser (1963), inventor dessas provas, o autor afirma que o objetivo dos testes

consiste em determinar posições e estabelecer ranqueamentos entre os examinados. Segundo ele, “ a única competência medida por estas provas referidas à norma é a capacidade de recordar procedimentos (para a matemática) ou reconhecer um resultado quando se dão múltiplas escolhas” (CASASSUS, 2009, p. 76). O resultado desse tipo de avaliação pode ser observado nas escolas, quando os professores passam a se preocupar mais em “treinar” os alunos nas respostas das provas do que em efetivamente educar e ensinar. Nesse sentido, as “provas psicométricas referidas à norma são elaboradas para selecionar e não para incluir”, diz ele:

[...] aceita-se que, em sociedade, a inteligência e o desenvolvimento mental se distribuem numa curva normal. Ou seja, é por sorte ou azar que alguns estão no extremo dos “burros” e outros estão no outro extremo, o dos “inteligentes”. Se os testes de inteligência (QI) ou os sistemas nacionais de medição fossem objetivos, então, supunha-se que, dada a normalidade da curva, no extremo dos “burros” tinha que haver tantos ricos como pobres e, no extremo dos “inteligentes”, também deveria haver tantos ricos como pobres. Mas não é o que acontece. Os resultados das provas indicam-nos que no extremo dos “burros” e das baixas pontuações se encontram os pobres, e que os ricos se encontram no extremo dos “inteligentes” e com pontuações altas. É esta a única informação válida e consistente deste tipo de provas: as escolas municipais e os pobres têm más pontuações, porque se verifica, “cientificamente”, que é ali que estão os “burros”, que, por azar, são pobres. (CASASSUS, 2009, p. 76)

Na medida em que o objetivo da educação está voltado mais ao desempenho dos alunos nas provas do que ao ensino, desloca-se a questão das condições do educar e do ensinar para o ato de aprender do aluno e seus resultados. Como consequência, tais instrumentos acabam por identificar e classificar as posições cognitivas dos sujeitos, o que seria o equivalente contemporâneo dos testes de inteligência desenvolvidos no início do século por Binet-Simon. Ao legitimar cada um numa posição considerada “natural”, reforça-se a função de controle e segmentação social da educação, marca da inadequação da avaliação psicométrica como indicador efetivo de qualidade educacional.

Em sua análise de casos na América Latina, Casassus enfatiza que as políticas de responsabilização dos profissionais da educação e a ênfase na avaliação representam um “verdadeiro entrave aos sistemas de ensino” e produzem o aumento da desigualdade social e educacional. Tais questões, embora pareçam plausíveis, carecem de maiores evidências, uma vez que não identificamos nesses trabalhos dados que correlacionem o uso dos testes e o suposto aumento das desigualdades social

e educacional – o que seria de grande importância para a área. Além disso, não se pode esquecer que a oferta de ensino na região é marcada historicamente pela falta de recursos e investimentos e que a educação se caracteriza como mecanismo meritocrático de estratificação social e controle de parcelas significativas da população. Assim, se observarmos por esse prisma, a avaliação de tais políticas educacionais pode ser entendida como uma forma de revelar as desigualdades educacionais (re)produzidas pelos sistemas educacionais da região.

GESTÃO EDUCACIONAL E POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO

O debate acerca do uso das avaliações padronizadas e dos incentivos monetários por resultados educacionais está diretamente relacionado com os processos de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, e com a introdução de ações de responsabilização no campo educacional (SOUSA, 2009; FREITAS, 2007). Alguns trabalhos auxiliam-nos a situar esse debate de forma crítica, embora também se encontrem, entre os estudos, aqueles que apenas argumentam a favor das avaliações de “terceira geração”, como se apresenta a seguir.

Ball (2004, 2005) discute os incentivos monetários para professores a partir da reforma do Estado e da proposta de “reforma cultural do funcionário público”, que tem por objetivo produzir uma nova “economia moral” e, conseqüentemente, um novo perfil profissional dos serviços públicos. Apesar de o autor idealizar o profissional do passado como portador natural de certas virtudes públicas e, portanto, fadado ao desaparecimento com as reformas atuais, destacamos alguns pontos de sua análise para nossa reflexão. O primeiro refere-se à tendência de deslocamento da ética do serviço público e dos compromissos humanísticos para o treinamento instituído pela competição, eficiência e produtividade, em que a eficácia prevalece sobre a ética e o compromisso profissional, reduzindo o profissional à obediência a regras definidas de forma exógena, e, o segundo diz da condição que relega o profissionalismo ao resultado e à *performance*.

A performatividade, segundo Ball, alteraria a percepção que o profissional possui sobre sua própria identidade, tornando-o um ser alienado, que não se reconhece mais em seu fazer, em sua forma de sentir e pensar sua prática na escola, mas apenas nos resultados. Concomitantemente, tal condição produziria o aumento do sentimento de frustração, culpa e incerteza, culminando na “emergência de uma nova subjetividade”, cuja principal característica pode ser descrita como um tipo de “esquizofrenia de valores”, marcada pelo conflito entre o compromisso/experiência profissional e a aparência da boa *performance*.

A indução à “performatividade competitiva”, como define Ball (2005), envolve de forma articulada a descentralização, a proposição de metas e a definição de incentivos. Segundo ele, a performatividade e o gerencialismo são os principais mecanismos da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países do norte, principalmente na Europa. Por gerencialismo, o autor entende a “inserção, no poder público, de uma nova forma de poder”, que cria uma nova cultura competitiva e “busca inculcar performatividade na alma do trabalhador” (BALL, 2005, p. 544-545). Já a performatividade, definida originalmente por Lyotard (1984, p. 84) como “terrores de desempenho e eficiência” ou “controle de contexto”, consiste para Ball em “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (BALL, 2005, p. 543). Na lógica da produtividade e do alto desempenho, as crenças, os valores, os compromissos sociais dos atores seriam irrelevantes, na medida em que é a produção e maximização do desempenho que contam, gerando um estado permanente de tensão entre crenças e representação, entre os desempenhos mensurados e os relacionamentos considerados educacionalmente significativos por parte dos profissionais.

Em termos da cultura institucional, a performatividade implicaria a desconsideração dos valores éticos “em favor do uso de métodos padronizados de mensuração e de controle” (BALL, 2004, p. 1.112). Haveria assim uma discrepância entre a reflexão ética e o processo de cumprimento de metas e de maximização de desempenho, já que as relações educacionais “autênticas” seriam substituídas por uma “moralidade utilitária”, em que as pessoas passariam a ser valorizadas com base na sua produtividade, independentemente dos valores e das escolhas individuais que marcam o campo da ética. Como consequência, difunde-se cada vez mais, no campo educacional, a lógica pragmática em que “os fins justificam os meios”. Ou seja, para alcançar melhores resultados na aprendizagem escolar, qualquer ação se justificaria. Com isso, legitimam-se os efeitos mercantilizadores sobre as práticas educacionais.

É importante considerar que Ball não diferencia a avaliação da aprendizagem (autoavaliação) ou aquela voltada à formação do aluno da avaliação externa estandardizada, feita pelos órgãos do Estado por meio de metas e ranqueamentos das redes e unidades de ensino; e nem mesmo aponta para outras possibilidades de tais avaliações, como fornecer elementos processuais para o planejamento pedagógico das escolas. Como sabemos, a avaliação como ângulo das práticas sociais escolares, como atividade meio, e não como fim, do processo escolar, como ação implicada no ato educativo, permite ao aluno e ao professor conhecerem melhor suas dificuldades e a forma de superá-las, no limite das possibilidades reais da educação.

Embora a leitura apresentada por Ball seja plausível em muitos pontos, pode-se questionar a linearidade de causa-efeito expressada em suas interpretações. Na medida em que o autor não leva em conta a dialética entre a dimensão micropolítica da implementação e a dimensão macropolítica, acaba por desconsiderar a presença de diversas perspectivas e de diferentes atores e a existência de contextos institucionais em plena disputa de suas concepções político-pedagógicas, no âmbito escolar.⁵

Já o trabalho do pesquisador francês Malet (2010) mostra que a gestão educacional atual provoca conflitos e mobiliza resistências no âmbito da escola. Os conflitos, segundo ele, decorrem das prescrições impostas aos profissionais da escola pelo nível central de gestão educacional, e retratam as disputas entre diferentes concepções e visões sobre a educação e a avaliação. As prescrições desse modelo de gestão por meio da avaliação padronizada também produzem resistências, ocasionando a emergência de “currículos locais”, fruto do desenvolvimento de decisões que surgem enquanto reflexão crítica dos profissionais às avaliações externas, possibilitando a ressignificação de tais práticas no cotidiano da escola.

Em perspectiva contrária, mais alinhada ao pensamento econômico que domina a gestão das políticas públicas educacionais atuais, Brooke (2006, 2008, 2013) defende a utilização das avaliações como mecanismo de responsabilização forte no Brasil. Reforçando a hipótese de que na América Latina houve uma migração de políticas de responsabilização de um país para o outro – em parte pela atuação das agências internacionais, como Banco Mundial, Unesco, Cepal, OCDE etc. –, o autor analisa as políticas de responsabilização por meio dos resultados da avaliação, com base nas experiências dos estados Rio de Janeiro,⁶ São Paulo⁷ e Ceará.⁸ (BROOKE, 2006).

Ao comparar as políticas de *accountability* implantadas no Brasil com os casos americano e inglês, Brooke destaca a falta de mobilização social e de preocupação política com a baixa qualidade da escola no país, e ainda a resistência de sindicatos e de professores. Considerando a percepção política sobre a competitividade econômica internacional e a qualidade da educação como fatores que impulsionariam a adesão dos governos por políticas de responsabilização, ele defende a adesão aos mecanismos de incentivos e sanções previstos aos atores e instituições escolares. Como exemplo, cita a lei “Nenhuma criança deixada para trás” do governo Bush, promulgada em 2001, que estabeleceu novos padrões curriculares e novos testes avaliativos alinhados com novas regras para a promoção de estudantes e novas tecnologias metodológicas para a publicação dos resultados dos testes e comparação das escolas.

Brooke identifica ainda, nas experiências brasileiras, a não disseminação de informações comparadas sobre o desempenho das escolas – prática bastante comum na cultura norte-americana –, como um dos

5

Em outro trabalho (PASSONE, 2013), discuto as atuais contribuições dos estudos de implementação de políticas educacionais, em que se enfatiza a importância de se conhecer a relação entre atores, contextos e políticas.

6

Em 2000, o governo carioca lançou o programa Nova Escola (Decreto n. 25.959), que previa a bonificação das escolas por desempenho, e o Sistema Permanente de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual de Educação. Devido a fatores dinâmicos da política pública local, entre outros que fogem ao escopo deste trabalho, a experiência se revelou um rotundo fracasso.

7

Em 2001, o governo paulista criou o Bônus Mérito, reestruturado posteriormente pela Lei Complementar nº 1.078 de 2008, que instituiu o Programa de Valorização por Mérito, e das Resoluções nº 21/09, 22/09, 23/09 e 26/09, que estipularam o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – Idesp – e vincularam a relação entre o pagamento do bônus, os resultados da avaliação em larga escola e as metas estabelecidas para cada escola.

8

Em 2001, o governo cearense instituiu o prêmio Escola do Novo Milênio, desenhado para bonificar as escolas com melhor desempenho no Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Estado.

fatores que dificultariam a implementação de medidas de responsabilização com consequências fortes. Paralelamente, desqualifica o papel político dos sindicatos atuantes, que resistem à ideia de ser responsabilizados por resultados enquanto as políticas públicas não assegurarem as condições básicas para um trabalho de qualidade. O autor afirma que “as consequências das políticas de incentivos dependem do seu desenho”, e que existe no país “um alto grau de experimentação” por parte dos governos estaduais, com “diversos instrumentos de gestão calcados nos resultados de aprendizagem dos alunos” (BROOKE, 2013, p. 36). De modo contraditório, após constatar a diversidade do uso da avaliação externa como instrumento da gestão educacional, ele alerta para os riscos de as políticas de responsabilização forte aumentarem as desigualdades sociais dos sistemas, na medida em que as tecnologias utilizadas no país desconsideram o valor agregado da escola e a origem socioeconômica dos alunos. Ao longo de sua extensa análise sobre os aspectos teóricos das metodologias aplicadas no Brasil, propõe “tornar o sistema de bonificação mais equitativo”, a fim de combater as possíveis injustiças do sistema de privilegiar e premiar as escolas com “clientela de nível socioeconômico mais alto” (BROOKE, 2013, p. 41).

O que parece não ser levado em conta por Brooke é que a lógica dominante da eficiência, eficácia e qualidade, na medida em que a escola se ocupa cada vez mais com o rendimento e os resultados, produz disfunções e marca o aluno, gerando com maior frequência estigmas que condenam muitos a uma espécie de exclusão interna. Como destacou criticamente Brighouse (2008), conselheiro sênior da educação britânica, os sistemas escolares avaliados de modo unilateral pelos indicadores de qualidade produzem um clima educacional em que os alunos aprendem a fracassar (*learn to fail*), já que os resultados do aprendizado escolar são processuais e estão sempre aquém das metas idealizadas – lembrando-nos que a qualidade é multidimensional e irredutível a uma única medida.

Cabe ainda indagar se um sistema educacional que se move à base de juízos de valor relacionados às altas pontuações não produz situações contraeducativas, nas quais a relação entre professor e aluno se orienta mais pelos resultados esperados do que pelos resultados efetivamente obtidos. Nesse caso, um “mau” aluno poderia ser visto como uma ameaça na medida em que comprometeria o desempenho do professor e/ou da escola? Tais pressupostos de gestão por metas e avaliação dos resultados não seriam, no mínimo, contraditórios em relação aos discursos de inclusão educacional previstos, por exemplo, na Meta 4 do PNE, que tem como fundamento o respeito às diferenças individuais, aos diferentes tempos e ritmos dos alunos e às diferentes formas de apreensão e elaboração dos conhecimentos?

Na mesma perspectiva de Brooke, Pontual (2008) destaca os aspectos positivos e negativos da “remuneração variável” com base na

literatura internacional norte-americana. A autora parte da constatação de que não há consenso quanto à efetividade da gestão por meio da avaliação e da remuneração por resultados na qualidade da educação e, embora a considere “uma política promissora”, aponta uma série de aspectos negativos encontrados em avaliações já realizadas em outros contextos sobre o impacto da utilização dos incentivos monetários (VEGAS; UMANSKY, 2005; UMANSKY, 2005), tais como,

[...] redução da colaboração entre professores; desvalorização da motivação intrínseca do professor; exclusão dos piores alunos das avaliações; foco somente nos alunos que os professores creem ter potencial de melhora em detrimento dos outros; manipulação dos dados e resultados usados para atribuir a gratificação; desvio do foco pedagógico da escola majoritariamente para as matérias testadas nas avaliações em detrimento das demais; excesso de foco no teste e estratégias de sucesso para fazê-lo em detrimento da aquisição de outras competências e habilidades. (PONTUAL, 2008, p. 35)

No caso do estudo de Pontual, é relevante mencionar que se trata de um relatório de consultoria à Fundação Lemann,⁹ o que pode tornar bastante tendenciosas suas opiniões e conclusões. Acrescente-se a isso que a autora desconhece ou não menciona importantes trabalhos internacionais em que se apresentam fortes evidências negativas sobre os sistemas de incentivos e bônus. Entre esses trabalhos, muitos foram realizados por especialistas entusiasmados com as políticas de incentivo e responsabilização forte, como Fryer e Springer. O primeiro estudou o impacto dos incentivos monetários no cumprimento de metas de desempenho nas escolas de Nova York e constatou que eles não alteram o desempenho da escola (FRYER, 200). Springer, por sua vez, analisou um distrito escolar suburbano no Texas, e também constatou que não houve efeitos positivos sobre os resultados dos alunos ou sobre as atitudes e práticas dos professores a partir dos programas de incentivos para professores (SPRINGER et al., 2012).

Como contraponto a tal “política promissora”, identificamos o trabalho da historiadora americana Diane Ravitch (2010), que participou ativamente da reforma educacional americana, nos governos Bill Clinton e George W. Bush. Defensora ideológica e implementadora dos testes padronizados e de políticas de responsabilização entre 1990 e meados de 2000, ela passou a questionar sua posição e a rever suas concepções político-pedagógicas acerca da escola pública. Após dez anos da reforma educacional nos Estados Unidos, Ravitch constatou que o modelo de gestão das políticas educacionais naquele país acabou por “desmontar e fragilizar ainda mais o sistema público de ensino”. Segundo a

9

A Fundação Lemann representa um braço dos grupos empresariais, nacionais e internacionais, que têm interesse em tratar a educação na lógica de mercado, como acontece atualmente nos EUA, em que as corporações privadas buscam administrar os sistemas públicos de ensino. A estratégia não é nova, mas demanda tempo: primeiro desqualifica o setor público e seus profissionais, depois introduz em doses moleculares soluções comprovadas “cientificamente” como eficazes. Com forte alinhamento aos ideólogos do mercado educacional norte-americano, a Fundação também conta com recursos de Washington para o financiamento de estudos e de pesquisas sobre a educação no Brasil, como é o caso do Boletim da Educação do Brasil, realizado em parceria do Programa de Reforma Educacional na América Latina - Preal.

estudiosa, o sistema em vigor nos Estados Unidos está formando alunos treinados para fazer testes, mas que não sabem pensar; ao mesmo tempo crescem as críticas contra os professores e as escolas públicas.

Eu também estava preocupada que a responsabilização, agora um senso comum que todos aplaudiam, havia se tornado mecanicista e até mesmo contrária à boa educação. A testagem, eu percebi com desgosto, havia se tornado uma preocupação central, havia se tornado uma preocupação central nas escolas e não apenas uma mensuração, mas um fim em si mesma. Eu comecei a acreditar que a responsabilização, conforme estava escrito na lei federal, não estava elevando os padrões, mas imbecilizando as escolas conforme os Estados e distritos lutavam para atingir metas irrealistas. (RAVITCH, 2010, p. 27-28)

De acordo com pesquisadora, em vários estados norte-americanos houve a adoção da política de responsabilização por meio de sistemas de incentivos e sanções – estas últimas podendo chegar, inclusive ao fechamento de escolas no caso de se manterem sistematicamente abaixo do desempenho mínimo. As reformas também incidiram diretamente sobre a administração das escolas, por meio do pagamento por desempenho e responsabilização forte, em que professores e escolas eram julgados por sua *performance*, obedecendo a “um princípio básico no mundo empresarial” (RAVITCH, 2010, p. 23).

A autora alerta, por outro lado, contra as ilusões de certos discursos que prometem “curas milagrosas” e “panaceias educacionais”:

Reformadores escolares lembram os personagens do livro *Solla Sollow*, do Dr. Seuss, que estão sempre em busca da terra mítica “onde eles nunca terão problemas, ou pelo menos muito poucos”. Ou como Dumbo, eles estão convencidos de que eles poderiam voar se apenas tivessem uma pena mágica. Em meus escritos, eu alertei consistentemente que, na educação, não há atalhos, não há utopias, e não há balas de prata. Por certo, não há penas mágicas que fazem elefantes voarem. (RAVITCH, 2010, p. 17)

Também no Brasil, pode-se dizer que há um consenso entre os críticos das reformas e das políticas de responsabilização de que a ênfase na avaliação e nas provas distorce as finalidades da educação, na medida em que leva as escolas a limitar seus currículos a fim de adaptá-los às exigências do sistema de monitoramento e avaliação (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007; FREITAS, 2007; SOUSA, 2009; SOUZA; OLIVEIRA, 2007). As avaliações acabam por servir tão somente para informar os gestores educacionais e ratificar os dados sobre “o baixo rendimento

do aluno, considerando-se as expectativas definidas para o desempenho esperado no decorrer da trajetória escolar” (SOUZA; OLIVEIRA, 2007).

INCENTIVOS MONETÁRIOS E PAGAMENTOS POR DESEMPENHO

A abordagem dos eixos anteriores ajudou-nos a situar a polêmica sobre a avaliação atrelada aos incentivos, revelando ser impossível tratá-la de modo apartado da reforma educacional e da tendência gerencialista que vem marcando o ensino público. Neste item, apresentam-se os trabalhos que examinam diretamente a questão da avaliação de desempenho por resultados e/ou incentivos monetários para professores. A maioria dos trabalhos pesquisados tem como foco o “bônus mérito” implantado no Estado de São Paulo, analisado sob diversos aspectos, tais como o planejamento pedagógico e o currículo (BONAMINO; SOUSA, 2012), a gestão e a organização escolar (OLIVEIRA; NOVAIS, 2012), a carreira docente e sua relação com o desempenho profissional (BARBOSA; FERNANDES, 2013; CASSETTARI, 2008, 2012; SOUSA, 2008), entre outros.

No que se refere ao impacto das avaliações sobre o currículo e o trabalho da escola, como anteriormente discutido, Bonamino e Sousa (2012) observam que os resultados das provas standardizadas tendem a reorientar o trabalho escolar, determinando “o que, como e para que ensinar”, isto é, que as avaliações em larga escala sobredeterminam os trabalhos das equipes escolares, incidindo tanto sobre o conteúdo curricular a ser ensinado quanto a forma como devem ser trabalhados na escola, para que os alunos alcancem os melhores resultados.

Como exemplo, destacam o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – Saresp –, implantado em 1996, que adquiriu características da avaliação de terceira geração ao longo do tempo, ou seja, assentada no modelo de responsabilização forte. Inicialmente, o desenho do Saresp visava dois objetivos, segundo os documentos oficiais, a saber: servir de subsídio à elaboração de políticas, por parte da gestão central e orientar a elaboração da proposta pedagógica e o planejamento das escolas. A partir de 2000, com a implementação do “bônus mérito”, a noção de responsabilização foi incorporada como mecanismo de “motivação” dos professores e demais profissional da educação. Já em 2007, o governo aprofundaria a avaliação em larga escala, com a proposta do plano 10 Metas Para uma Escola Melhor.

Assim, a centralidade da avaliação por meio de testes padronizados como instrumento de gerenciamento e orientação da política educacional teve continuidade com a instituição de um novo programa “bônus mérito”, por meio da Lei Complementar n. 1.078, de 2008, que instituiu o Programa de Valorização por Mérito, e das Resoluções n. 21/09, 22/09, 23/09 e 26/09, que estipularam o Índice de Desenvolvimento da Educação

do Estado de São Paulo – Idesp – e vincularam o pagamento do bônus aos resultados da avaliação em larga escala e às metas estabelecidas para cada escola. Paralelamente, o governo implantou o currículo unificado que, segundo Bonamino e Souza (2012, p. 382), “se apresenta norteador da organização do ensino, pautando os parâmetros da avaliação”. Apoiadas em pesquisas de Freire (2008) e Arcas (2009), que buscaram identificar os possíveis efeitos do Saresp no contexto escolar e na avaliação escolar, as autoras observam:

A centralidade que o Saresp está adquirindo na organização do trabalho escolar, ao nortear práticas avaliativas, permite afirmar que a avaliação em larga escala vem sendo crescentemente apropriada pelas escolas. Nesse sentido, ao orientar os procedimentos avaliativos, o Saresp vem induzindo a uma ênfase na aplicação de provas e exames simulados como meios de preparar os alunos para se saírem bem na avaliação estadual. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 386)

Tal constatação reitera os achados de outros estudos nessa área, em que se aponta a incidência do *learn to test* – aprender para o teste – como resultado indesejável da utilização das avaliações associadas aos incentivos monetários para as escolas e professores de acordo com o desempenho dos resultados dos mesmos.

A pesquisa de Oliveira e Novais (2012) também explora os impactos dos incentivos por desempenhos educacionais sobre o trabalho nas escolas paulistas. A partir da análise documental e da realização de entrevistas semiestruturadas com gestores escolares, supervisores e professores em exercício na rede estadual paulista, os autores criticam a política de responsabilização educacional que, segundo eles, tem alterado tanto a gestão da escola quanto a prática escolar, na medida em que a escola passou a se organizar para responder às demandas de avaliação e das metas estipuladas pelo nível central. A rejeição dos entrevistados ao bônus monetário aparece associada à mercantilização das relações e atividades escolares, que conduziria à competição entre as escolas e ao aumento da pressão sobre os profissionais por parte dos supervisores e diretorias de ensino. Eles criticam ainda o uso dos resultados baseados no desempenho médio dos alunos sem que se considerem as diferenças socioeconômicas entre as escolas e o impacto das diferenças socioeconômicas dos alunos no processo de aprendizagem. No caso dos profissionais que apoiam o “bônus mérito”, Oliveira e Novais observam que a assimilação do discurso oficial está relacionada ao uso dos resultados como mecanismo de melhoria da qualidade da educação, sem especificar e aprofundar como isso vem ocorrendo.

Embora os autores considerem que as posições assumidas pelos profissionais possam estar associadas à posição hierárquica e ao cargo

que os entrevistados ocupam, essa consideração é bastante vaga, já que o estudo não aprofunda tal dimensão nem apresenta evidências que correlacionem a representação desses profissionais e seu nível hierárquico. Em outra perspectiva, pode-se inferir que a consciência política e a participação em grupos organizados, como os movimentos sindicais, podem explicar melhor a resistência e rejeição por parte dos profissionais.

Barbosa e Fernandes (2013), por sua vez, entendem que o pagamento por desempenho no Estado de São Paulo não tem contribuído para a melhoria das condições de trabalho e das carreiras docentes, não alterando, portanto, a qualidade do ensino ofertado pelas escolas estaduais. Segundo as autoras, a política de responsabilização docente e de incentivos por melhores desempenhos implica um aumento da pressão sobre os profissionais por resultados e pelo cumprimento das metas esperadas.

É importante ressaltar que a responsabilização na educação básica brasileira vem ocorrendo em detrimento da melhoria de elementos estruturais relacionados ao processo educacional, tornando-se apenas um procedimento de racionalização dos recursos existentes, sem aportar investimentos substanciais às escolas. Tal quadro se agrava quando consideradas as reais condições das escolas e a fragilidade da formação docente, que vem sofrendo em termos de qualidade com a expansão meramente quantitativa do ensino superior, o baixo reconhecimento social da profissão e a precarização do trabalho. Essa precarização se expressa nos planos de carreira do magistério, que dão pouca importância à qualificação dos profissionais e ao estabelecimento de um piso salarial condizente com a carreira.

Barbosa e Fernandes esclarecem que o pagamento de bônus como ação individualizada de incentivo não implica a incorporação salarial do rendimento e não altera as condições relativas à carreira docente, mas se alinha aos mecanismos de reforma e à nova forma de gestão pública do Estado, objetivando “evitar desperdícios – nesse caso, por meio de aumentos salariais indiscriminados – racionar a folha de pagamento, via remuneração por desempenho, e monitorar a qualidade da educação por meio da elevação de indicadores” (BARBOSA; FERNANDES, 2013, p. 51).

Nessa lógica, o bônus surge como índice de produtividade que, ao lado do gerencialismo, caracteriza as reformas educacionais em que o papel avaliador do Estado prevalece sobre a eficácia e os resultados das políticas públicas. Como efeito da racionalização da gestão por resultados e metas, pode-se questionar a promessa de melhoria da organização escolar, das práticas de trabalho docente e da qualidade da educação. O que se constata é que as práticas escolares e as relações interpessoais passam a reproduzir os valores de mercado, podendo inclusive minar os espaços coletivos destinados às decisões e a democratização da escola pública, já que o bônus mobiliza uma relação competitiva nos espaços

educativos. Nesse contexto, as relações formativas configurarem-se como relações de troca e de interesses, em que o professor “vale o quanto ensina”, como bem destacou Camargo (2008).

Outro trabalho, de Cassettari (2012), destaca os principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil, a saber: o pagamento por mérito individual; a bonificação com base no desempenho da escola; e o pagamento baseado nos conhecimentos e habilidades dos professores. Embora a pesquisadora vise “contribuir para o debate” sobre a remuneração por desempenho dos professores da educação básica e descreva com propriedade as características de tais modelos, seu estudo carece de análise crítica e articulada ao contexto macropolítico da reforma administrativa do Estado e da educação.

Em um estudo anterior (CASSETTARI, 2008), com base na revisão da literatura internacional, a autora apresenta argumentos pró e contra a remuneração por resultados. Ela cita, entre os que advogam a favor, os teóricos que buscam transplantar as experiências da administração de empresas para o setor educacional. Estes argumentam que a remuneração com base nos resultados impacta a qualidade da educação na medida em que motiva os professores a trabalhar mais e melhora a possibilidade de reter os melhores profissionais; promover *performances* desejáveis; incentivar o desenvolvimento profissional e pessoal; consolidar uma cultura gerencial baseada na inovação, na competência e na participação; redefinir a estrutura e hierarquia da organização; e, por fim, associar os custos com salários à produtividade da “empresa”.

Entre os que são contrários à remuneração por resultados, Cassettari destaca as consequências negativas apontadas por eles, tais como: o dispêndio de tempo e dinheiro das instituições sem, necessariamente, alcançar os resultados desejados; diminuição da colaboração entre os trabalhadores; aumento da insatisfação com o trabalho; dificuldade de avaliar o desempenho dos profissionais; risco de comprometer a qualidade em nome da produtividade.

Segundo a autora, as propostas de incentivos e pagamento por desempenho ganharam centralidade no campo educacional no momento em que “a melhoria da qualidade docente vem sendo apontada como o principal fator que levaria a melhoria da qualidade da educação como um todo” (CASSETTARI, 2012, p. 3). Ela menciona Morduchowicz (2003) e Odden e Kelley (1996), dentre outros, que falam da dificuldade de avaliar o desempenho dos professores a ponto de justificar uma remuneração variável na medida em que o trabalho docente tem objetivos múltiplos cujos resultados são de difícil mensuração.

Sem maiores críticas aos autores elencados, Cassettari conclui que não há consenso sobre os possíveis impactos desses programas, postulando a necessidade de ampliar os estudos a respeito. Ela não questiona a suposta neutralidade de alguns estudos no campo educacional,

nem a transposição do sistema de incentivos como propõem os teóricos da administração para o campo da educação. E, mesmo se esses estudos evidenciassem efeitos positivos no desempenho dos resultados, o que não tem sido o caso, há razões para acreditar que tal modelo de gestão somente traria benefícios?

Como podemos constatar até aqui, temos um cenário em que a questão da eficiência e eficácia das políticas de responsabilização e utilização de incentivos monetários parece se inscrever no âmbito da lógica do indecidível, isto é, daquilo que é impossível de ser classificado como verdadeiro ou falso. Portanto, cabe-nos perguntar: como podemos compreender esse estado, paradoxal e contraditório, que se expressa, de um lado, nas ações de governos que investem tempo e recursos, tão escassos e importantes para a educação, em sistemas de avaliação por resultados; e, de outro, nos baixos impactos efetivos na melhoria da qualidade da educação e do ensino e nos altos riscos que tais modelos de gestão da educação representam para a própria prática escolar e para o ato educativo em si – como revelam estudos e pesquisas (PASSONE, 2014; 2014a). Dito de outro modo, como é que um “mal negócio”, tanto para a nação quanto para a própria criança, vem ganhando hegemonia no interior da burocracia educacional do Estado?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na bibliografia analisada, pode-se dizer que estamos longe de um consenso entre os especialistas e pesquisadores sobre a efetividade e a eficácia dos programas de incentivos monetários para professores na melhoria dos desempenhos e/ou resultados educacionais. E, talvez, a questão principal dessa polêmica não incida mesmo sobre a efetividade e eficácia dos mesmos, já que são inúmeros os fatores em causa no desempenho escolar e questionável o seu controle, seja do ponto de vista pedagógico e/ou político.

Dentre os materiais identificados e analisados, verificou-se que os discursos dos estudiosos oscilam entre dois extremos: de um lado, estão os críticos que buscam investigar os reflexos da reforma política na organização da educação e do ensino; de outro, os que defendem sua implementação e aprimoramento, como meio de responsabilização dos profissionais e suposta melhoria da qualidade educacional. Entre essas duas posições, há aqueles que demandam mais evidências científicas sobre a efetividade de tais propostas sobre o aprendizado dos alunos.

Na medida em que a maioria dos estudos parte da premissa de que o desempenho do professor é o fator mais importante para os resultados, devemos nos indagar até que ponto tais discursos que enfatizam a centralidade do professor no processo de ensino não obscurece a realidade das condições estruturais das políticas educacionais, isto é,

a falta de recursos e investimentos adequados sob os quais a educação nos sistemas públicos de ensino poderia de fato acontecer de modo mais efetivo e equitativo?

Resta-nos, ainda, questionar: a quem a avaliação está servindo? A quem, então, realmente interessa a avaliação por testes padronizados? O problema permanece, evidentemente: o de saber por que dessa recusa política em se responsabilizar pela efetiva formação ética e cultural dos mais novos.

REFERÊNCIAS

- ARCAS, P. H. *Implicações da progressão continuada e do SARESP na avaliação escolar: tensões, dilemas e tendências*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.
- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem Estar. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.
- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BARBOSA, A.; FERNANDES, M. J. S. O pagamento por desempenho no contexto das reformas educacionais paulistas. *Comunicações*, Piracicaba, ano 20, n.2, p. 45-59, 2013.
- BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. 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. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 23 dez. 1996. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Decreto n. 6.094, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 03, de 08 de outubro de 1997. Fixa as diretrizes para os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- BRIGHOUSE, T. Education without failure? *Royal Society of Arts Journal*, p.36-39, 2008.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.
- _____. Responsabilização Educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Madrid, v. 1, n. 1, p. 93-109, 2008.
- _____. 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.
- CAMARGO, P. Vale quanto ensina: rechaçada por professores e aplaudida por economistas a remuneração baseada no desempenho é uma das principais polêmicas no cenário da educação brasileira atual. *Pátio*, v. 12, n. 47, ago./out. 2008.
- CARNOY, M.; LOEB, S. Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 24, n. 4, p. 305-331, 2002.

_____. A responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos? Uma análise entre os estados dos EUA. Santiago do Chile: Preal, 2004.

CASASSUS, J. El precio de la evaluación: la pérdida de calidad y la segmentación social. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 71-79, jan./abr. 2007.

_____. Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda de qualidade e a segmentação social. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, n. 09, p. 71-78, maio/ago. 2009.

CASSETTARI, N. Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza. *Anais...* Zaragoza: ANPAE; FEAE; FPAE, 2012.

_____. Pagamento por performance na educação básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., 2008, Caxambu/MG. Constituição Brasileira, direitos humanos e educação. *Anais...* Caxambu: ANPED, 2008.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Edição Especial.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

FREIRE, L. R. S. C. SARESP 2005: as vicissitudes da avaliação em uma escola da rede estadual. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FREITAS, D. N. T. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Edição Especial.

FRYER, G. R. Teacher incentives and student achievement: evidence from New York city public schools. *Journal of Labor Economics*, v. 31, n. 2, p. 373-427, 2013.

LEHER, R. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHAES, Joao Paulo de Almeida (Org.) et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2006.

LYOTARD, J.F. *The Postmodern condition: a report on knowledge*. Manchester: Manchester University Press, 1984.

GLASER, R. Instructional technology and the measurement of learning outcomes: some questions. *American Psychologist*, v. 18, p. 519-521, 1963.

ODDEN, A.; KELLEY, C. *Paying teacher for what they know and do: new and smarter compensation strategies to improve schools*. Thousand Oaks: Corwin, 1996.

OLIVEIRA, R. V.; NOVAES, L. C. Os efeitos dos resultados da avaliação externa e dos índices de desempenho escolar sobre a gestão da escola e do trabalho pedagógico na rede estadual paulista. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 16., 2012. Campinas. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2012.

PASSONE, E.F.K. Educação não é campeonato de futebol. *INEFIES-RM Revista Multimedia sobre la Infancia y sus Instituciones*, v. 3, p. 54-71, 2014a. Disponível em: <http://www.inefies.com.ar/bajar/I.Passone.pdf>.

_____. Fracasso na implementação de políticas educacionais: uma abordagem pelo discurso psicanalítico. *Educação e Sociedade*, v. 35, n. 126, p. 275-29, 2014b.

_____. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 149, ago. 2013.

POSCHMANN, M. Planejamento e avaliação. *Curso de especialização em gestão educacional*. Campinas: Unicamp, 2005. CD-ROM.

- PONTUAL, C. T. *Remuneração por mérito: desafio da educação*. São Paulo: Fundação Lemann, 2008.
- MALET, R. *École, médiations et réformes curriculaires. Perspectives internationales*, Bruxelles-Montréal, Éditions de Boeck-Universités, 2010.
- MARTINS, A. M.; SOUSA, S. Z. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008. *Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 9-26, jan./mar. 2012.
- MORDUCHOWICZ, A. Carreira, incentivos e estruturas salariais docentes. In: *Programa de Reforma educativa da América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: PREAL Brasil, 2003.
- NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, Oxford, v. 23, n. 1, p. 7-23, 1988.
- RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2010.
- SAVIANI, D. *PDE – Análise Crítica da Política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.
- SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? *Retratos da escola*, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008.
- _____. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, L. R. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009.
- SOUZA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. de. *Sistemas de avaliação educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados*. São Paulo: Fapesp, jul. 2007. Relatório de pesquisa.
- SPRINGER, M. et al. Team pay for performance: experimental evidence from the round Rock Pilot Project on Team Incentives. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 34, n. 4, p. 367–390, Dec. 2012.
- VEGAS, E.; UMANSKY, I. Improving teaching and learning through effective incentives: lessons from education reforms in Latin American. In: VEGAS, Emiliana (Ed.). *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, Washington, DC: The World Bank, 2005. p. 1-19. (Direction in Development).
- UMANSKY, I. A literature review of teacher quality and incentives: theory and evidence. In: VEGAS, Emiliana (Ed.). *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*, Washington, DC: The World Bank, 2005. p. 21-61. (Direction in Development).

ERIC FERDINANDO KANAI PASSONE

Mestre e Doutor em Educação; Pós-doutorando no Programa de Pós-graduação do Departamento de Filosofia da Educação e Ciências Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FE/USP / Laboratório de Estudos e Pesquisas Psicanalíticas e Educacionais sobre a Infância – IP/FE/USP
erickpassone@gmail.com

