

## Políticas de incentivos salariais para professores no Brasil: uma atualização

### *Salary incentive policies for teachers in Brazil: an update*

#### **Nigel Brooke**

Professor Visitante da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil.  
[n.brooke@terra.com.br](mailto:n.brooke@terra.com.br) | <https://orcid.org/0000-0002-8380-6274>

#### **Wagner Silveira Rezende**

Universidade Federal de Juiz de Fora, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil.  
[wagner.rezende@ufjf.edu.br](mailto:wagner.rezende@ufjf.edu.br) | <https://orcid.org/0000-0003-1617-282X>

#### **Resumo**

O artigo resume a história e o status atual das políticas de *accountability* dos governos estaduais que associam o pagamento de bônus salariais a medidas de desempenho escolar dos alunos. Este resumo inclui a avaliação das críticas dirigidas a estas políticas e a apresentação de pesquisas recentes sobre as consequências do pagamento de incentivos salariais, tanto em termos de seus efeitos colaterais, quanto na capacidade de promover ganhos no desempenho dos alunos. O objetivo é permitir que os formuladores de políticas educacionais possam formar uma opinião desapassionada dos custos e benefícios da política de incentivos salariais atualmente em voga no país. Os autores concluem que as evidências sobre o impacto dos incentivos salariais no aumento da desigualdade entre e dentro das escolas são escassas e contraditórias, assim como os efeitos sobre o currículo. A escassez de pesquisa pode ser um indicador de que as consequências negativas para o ensino foram exageradas ou que muitos pesquisadores estão deixando de estudar o fenômeno por acreditarem, erroneamente, que o Brasil repete o contexto e a natureza das políticas de *accountability* dos EUA. As conclusões sobre o provável impacto na aprendizagem dos alunos no Brasil não são unânimes, mas há evidências indicando ganhos na aprendizagem dos alunos nos primeiros anos de implementação dos incentivos salariais.

**Palavras-chave:** Avaliação educacional. Política educacional. Incentivos salariais. Accountability. Brasil.

#### **Abstract**

*The article summarizes the history and current status of state government accountability policies that associate salary bonuses with school-level measures of pupil performance in Brazil. This includes the evaluation of the diverse strands of criticism to which the policies have been subjected and the presentation of recent research regarding the consequences of accountability both in terms of its purported side-effects as well as the capacity to promote gains in pupil performance. The purpose is to enable education policy-makers and managers to go beyond the political debate and take a dispassionate view regarding the costs and benefits of salary incentive accountability currently in vogue in this country. The author concludes that the evidence concerning the impact of salary incentives on within- and between-school inequality is sparse and contradictory, as is the effect on the curriculum. The scarcity of research may be an indicator both that the negative consequences for teaching have been unduly exaggerated and that many researchers mistakenly believe Brazil to be simply repeating the context and nature of US high-stakes accountability. Conclusions regarding the probable impact on pupil learning are more robust with evidence indicating gains in pupil scores over the early years of policy implementation.*

**Keywords:** Educational assessment. Education policy. salary incentives. Accountability. Brazil.

Artigo recebido em: 18/08/2020 | Aprovado em: 10/12/2020 | Publicado em: 31/12/2020

#### **Como citar**

BROOKE, Nigel; REZENDE, Wagner. Políticas de incentivos salariais para professores no Brasil: uma atualização. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1343 - 1370, jul. - dez. 2020. ISSN 2237-9444. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31220>.

## 1 Introdução

De acordo com uma contagem realizada em 2015, desde o ano 2000 um total de 10 governos estaduais brasileiros implementaram políticas de incentivos salariais para os membros da equipe escolar com base no desempenho dos alunos, enquanto outros três implementaram políticas de bônus salariais utilizando outros critérios, incluindo a assiduidade dos professores e a participação em cursos de formação em serviço (SCORZAFAVE; FERREIRA; DORRIGAN, 2015). Os primeiros governos estaduais a utilizar incentivos salariais a partir de medidas de aprendizagem fornecidas pela avaliação externa do desempenho dos alunos, com o propósito explícito de impactar os resultados escolares, foram os do Rio de Janeiro e do Ceará nos anos 2000 e 2001, e os mais recentes que se tem notícia foram os estados de Paraíba e Tocantins, em 2012 (CAVALCANTE, 2018; SCORZAFAVE; FERREIRA; DORRIGAN, 2015). O número de governos municipais a adotar pagamentos de incentivos semelhantes é desconhecido, mas o pioneiro foi o município de Sobral que, a partir de 2001 (MEC/INEP, 2005), criou um regime de bônus para os professores alfabetizadores que mais tarde serviu de inspiração para as políticas de incentivos do governo estadual do Ceará.

A operacionalização destes incentivos através de pagamentos pontuais de bônus salariais e o fato de esses pagamentos serem praticamente a única forma de accountability a fixar raízes no Brasil têm influenciado fortemente o debate mais amplo sobre o conceito da accountability educacional no país. Para muitos, a equação entre a accountability e os bônus salariais reduziu a discussão do significado e consequências dessa filosofia de gestão pública a uma avaliação do simbolismo e adequação dos incentivos monetários no contexto escolar. Nos Estados Unidos, com a lei No Child Left Behind (Nenhuma Criança Deixada para Trás) e depois com a legislação de 2015 The Every Student Succeeds Act (Todo Aluno Consegue), foram estabelecidas diversas possíveis consequências para escolas e professores de acordo com os resultados anuais dos alunos que afirmam o compromisso da escola com seus resultados e responsabilizam todos os educadores pela qualidade do serviço prestado. Na ausência de legislação desse tipo, o conceito de accountability educacional no Brasil se associou quase exclusivamente a um determinado tipo de incentivo salarial que pode ser entendido como mero componente de uma política de gestão de recursos humanos. A ausência de uma gama completa de medidas de accountability, incluindo o mandato claro para a autoridade educacional fiscalizar o gasto correto dos impostos pagos pelos contribuintes e agir como representante dos interesses da população, levou Brooke (2011) a afirmar que as políticas de incentivo salarial são muito mais uma estratégia do empregador para aumentar a assiduidade e produtividade dos professores do que uma tentativa de exigir padrões mínimos de qualidade. De fato, com a falta de publicidade generalizada dos resultados anuais e a ausência de quaisquer consequências para as escolas que não atingem os desempenhos necessários para o pagamento dos bônus, pode ser questionado se o modelo de incentivos usado pelos 10 estados é realmente uma versão da accountability educacional tal como existe em outros países. Enquanto os pagamentos de bônus podem servir ao propósito de adicionar peso e foco às metas de desempenho escolar, os elementos de accountability associados à transparência, à utilização correta dos fundos públicos e, acima de tudo, à satisfação de um nível mínimo de qualidade são, em grande parte, ausentes.

A peculiaridade da política brasileira de accountability, dissociada de decisões sobre a diplomação dos alunos, a escolha de escolas pelos pais e padrões de qualidade, e seu uso quase exclusivo como instrumento de gestão de recursos humanos do setor público não a protegeram de altos níveis de oposição e crítica vindos de dentro das faculdades e dos sindicatos de professores. Um dos propósitos do presente artigo é mostrar que uma parte da crítica é inapropriada por ser derivada de pesquisas realizadas nos EUA, em contexto cultural e educativo decididamente diferente. Em uma tentativa de tornar mais relevante a discussão, o artigo também olhará pesquisas relativamente recentes realizadas no Brasil para determinar se o peso da evidência apoia a crença dos gestores educacionais de que o pagamento de bônus salariais pode promover ganhos no desempenho dos alunos sem provocar efeitos colaterais prejudiciais. O objetivo subjacente do artigo é ir além do debate político para permitir aos gestores uma visão desapaixonada sobre os benefícios ou prejuízos do pagamento de incentivos salariais.

## 2 O advento da accountability educacional

Ao contrário da cronologia oferecida por alguns autores (BECKER, 2014), o estabelecimento de políticas de accountability no Brasil não coincide com o início da avaliação externa no início dos anos 90. Nas fases iniciais dos testes externos, começando com o sistema amostral do SAEB em 1990 e os sistemas estaduais de avaliação censitários nos anos seguintes, em estados como Minas Gerais, Ceará, Paraná e São Paulo, os órgãos governamentais responsáveis expressaram seu propósito exclusivamente em termos diagnósticos. O SAEB, por exemplo, foi projetado para "compreender os padrões de aprendizagem dos alunos", "promover a discussão de propostas curriculares", e "construir uma base de dados sólida sobre o processo de ensino e aprendizagem da escola pública" (MALUF, 1996; PILATI, 1994). Os sistemas de avaliação estaduais seguiram o mesmo modelo, procurando, como no caso de Minas Gerais em 1992:

(...) realizar diagnósticos e compor acervo de dados e informações consistentes sobre as escolas estaduais que o sistema não possui e que constituem base importante para o desenho de um plano de melhoria do ensino que venha a intervir no atual quadro de baixa produtividade do sistema e de elevados índices de retenção de alunos, sobretudo nas séries iniciais do ensino fundamental (ANTUNES, 1994, p. 17).

Por esta razão, a linguagem da accountability estava inteiramente ausente dos documentos e o objetivo dos testes restrito à utilização dos dados de desempenho para compreender as dificuldades curriculares de professores e alunos. Se as autoridades pensavam em usar os resultados dos testes para orientar a política de gestão, isso ficou restrito à criação de oportunidades de formação em serviço para a superação das dificuldades de ensino-aprendizagem identificadas pelos testes. Na verdade, há provas de que a ideia de associar consequências aos resultados dos testes foi ativamente evitada. Em uma declaração da época, o Secretário de Educação de Minas Gerais reconheceu que os professores não podiam ser culpados pelo fracasso dos alunos, mesmo que fosse sua a responsabilidade de procurar uma solução para o problema (MARES GUIA NETO, 1992). Mesmo se comprometendo com a necessidade de divulgar a "cultura de avaliação", as autoridades educativas da época foram contrárias às comparações

entre as escolas e à associação de quaisquer consequências morais ou materiais aos resultados dos testes (BROOKE, 2006).

A primeira fase da expansão da avaliação externa no Brasil é, portanto, diferente da expansão dos testes estaduais nos Estados Unidos em meados da década de 1970. Nesse país, as autoridades estaduais estavam reagindo às evidências amplamente divulgadas de que a escola pública estava em declínio quando estabeleceram os chamados testes de competência mínima para avaliar as habilidades básicas dos alunos nos níveis fundamental e médio. Entre 1975 e 1978, 33 estados fixaram normas legais de competência mínima e todos os demais estados tinham projetos de legislação similares em estudo (PIPHO, 1978). Simultaneamente, vários estados estabeleceram padrões que definiam os resultados mínimos necessários para a conclusão do ensino médio, o que responsabilizava as escolas pelo progresso dos seus alunos além dessa etapa de escolaridade. Com a expansão dos testes na década seguinte, provocada em grande parte pelo relatório “Uma Nação em Risco” com sua ênfase em expectativas e padrões mais elevados para o ensino médio, os requisitos para a graduação foram reforçados, aumentando ainda mais as consequências associadas aos resultados dos testes desse nível de ensino (DEE, 2003). Quando a próxima fase das ‘reformas orientadas por testes’ entrou em cena, motivada por iniciativas de accountability no Texas e na Carolina do Norte nos anos 90 e na legislação No Child Left Behind (NCLB) em 2002, a associação entre testes e a accountability já estava bem estabelecida (WEST; PETERSON, 2003). Do ponto de vista dos professores, havia muito tempo que os testes estaduais estavam associados a padrões de desempenho e à maneira como os pais e autoridades julgavam o trabalho das escolas.

As primeiras políticas de incentivo salarial no Brasil, apoiadas por um discurso incipiente de accountability, levaram uma década para se materializar. Parece provável que alguma parte da inspiração foi fornecida pelo modelo NCLB, mesmo na ausência em solo brasileiro de normas definidoras de padrões de qualidade. Contudo, o uso dos resultados dos alunos como um dos critérios para o pagamento de bônus nos estados do Rio de Janeiro e Ceará foi também o produto de maior segurança na confiabilidade dos testes estaduais e na capacidade de comparar resultados ao longo do tempo. Esses avanços técnicos foram alcançados pela incorporação da Teoria da Resposta ao Item ao processo de construção dos testes e à criação e interpretação de escalas de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Seguindo a liderança do SAEB, que realizou sua própria revisão técnica em 1995, os sistemas estaduais de avaliação começaram a adotar a tecnologia da TRI e a incorporar as escalas nacionais de proficiência a partir de 2000, começando com o sistema mineiro de avaliação educacional, o SIMAVE.

Tomando os primeiros exemplos de incentivos salariais como indicativos do pensamento governamental, é claro que a associação entre os resultados dos alunos e o pagamento de bônus fazia parte de uma política projetada para melhorar a gestão e a eficiência das escolas. No caso do programa Nova Escola no estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o sistema de pontos, que determinava se a escola tinha uma avaliação geral satisfatória e se “progrediu” o suficiente de um ano para o outro para merecer o pagamento de bônus para toda a equipe, levou em consideração vários indicadores de governança escolar, bem como medidas de eficiência escolar (taxas de retenção) e desempenho acadêmico. Na versão de 2004

da política, os indicadores de gestão escolar incluíam a prestação correta das contas escolares, a assiduidade do pessoal, a integração com a comunidade e a gestão de matrículas (RIO DE JANEIRO, 2004a; 2004b). Não existindo parâmetros ou padrões externos para determinar a satisfação do desempenho escolar, as escolas foram agrupadas de acordo com o nível socioeconômico médio dos alunos e comparados entre si para determinar quais haviam progredido mais. Criando um esquema de bônus que ofereceu a todos os funcionários a chance de se beneficiar com as melhorias da gestão e resultados escolares, as autoridades expuseram suas crenças a respeito das possíveis razões para o mau desempenho escolar e os benefícios de promover a colaboração entre membros da equipe.

A questão geral da eficiência das atividades governamentais havia se tornado um objetivo político com a adoção de uma reforma da gestão governamental baseada no modelo inglês do New Public Management (a Nova Gestão Pública) (ABRUCIO, 2006) e com o fim da inflação devido à introdução da nova moeda, o Real. Com a crise financeira de 1995, a privatização de bancos públicos, a necessidade de renegociar a dívida pública e um conjunto de outros regulamentos para controlar as finanças subnacionais, os governos estaduais foram forçados a abandonar as práticas financeiras predatórias, que tinham usado a inflação como maneira de resolver o déficit fiscal, e a procurar novos meios de aumentar a eficiência (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Ao mesmo tempo, a ideia de planejamento governamental estratégico e o uso de indicadores ganharam impulso com o lançamento de duas iniciativas do governo federal: o Estudo de Integração e Desenvolvimento Nacional, de 1997, e o Plano Plurianual, de 2000 a 2003, chamado Avança Brasil, que serviu como referência para todos os programas governamentais em termos de objetivos, público-alvo, metas, indicadores, padrões e procedimentos para a avaliação de resultados quantificáveis (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010).

No caso do Ceará, o programa para pagar bônus aos professores seguiu um modelo bem simples. Por meio de um ranking comum de escolas, que não levou em consideração as características socioeconômicas dos alunos, o Prêmio Educação do Novo Milênio ofereceu pagamento de bônus anual a todos os funcionários das 100 melhores escolas de acordo com o desempenho médio, em Língua Portuguesa e Matemática, para o 5º e 9º anos do ensino fundamental. Para as 50 melhores escolas, o prêmio correspondeu a 100% do valor especificado, ao passo que, para as 50 escolas seguintes, o valor do prêmio respondia pela metade deste valor. Houve prêmios, também, para os alunos com os melhores desempenhos. Os objetivos do programa eram promover reconhecimento público para as escolas de mais alto desempenho, melhorar o ambiente escolar, criar um “clima de qualidade” para influenciar os resultados das escolas e elevar os padrões da educação pública (Lei 13.203 de 21 fevereiro de 2002). Enquanto evitavam o uso da palavra *accountability*, as autoridades expressavam, repetidamente, a crença de que os profissionais da educação deveriam cooperar em nível da escola para a melhoria de resultados coletivos. O programa de incentivos no Ceará tem sofrido inúmeras modificações ao longo dos anos e permanece como o único com histórico de quase duas décadas.

### 3 Desenvolvimentos mais recentes

Programas estaduais de incentivos salariais mais recentes têm procurado evitar algumas das armadilhas de seus predecessores. Por exemplo, o programa do estado de São Paulo<sup>1</sup>, introduzido em 2008, contorna o problema da ausência de critérios externos, relacionando o pagamento de bônus ao grau de satisfação da meta de desempenho de cada escola. A definição das metas de desempenho das escolas é baseada em um indicador de qualidade escolar, chamado IDESP, composto, de modo parecido ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), pelas taxas de aprovação dos alunos e pelas médias de desempenho medidas pelo sistema estadual de avaliação, o SARESP. Para criar uma relação entre o pagamento de bônus e o grau de alcance das metas do IDESP, a Secretaria de Educação criou um índice baseado no grau de atingimento da meta para cada ciclo em cada escola (FERRAZ, 2009). Por exemplo, nas escolas em que a taxa de satisfação da meta é de 100%, todos os professores e funcionários recebem um bônus equivalente a 20% do seu salário anual, fazendo com que o modelo de bonificação seja muito parecido com a política de remuneração por desempenho do setor privado. Contudo, dado o outro objetivo do sistema de incentivos, a redução do absenteísmo, todos os pagamentos individuais dependem da assiduidade dos funcionários. Para receber o bônus, eles devem ter trabalhado pelo menos dois terços dos dias letivos do ano anterior.

Para evitar o risco dos professores concentrarem sua atenção nos alunos mais propensos a mostrar melhoria nos resultados dos testes, dando assim menos atenção àqueles nos extremos (inferior e superior) do desempenho, o programa inovou ao criar quatro níveis de desempenho estudantil, indo do Abaixo do Básico ao Avançado, e calculando a proporção de alunos em cada um dos níveis. Desta forma, é possível conceber o componente de desempenho do índice composto do IDESP em termos da discrepância entre a posição real dos alunos na escala dos padrões de desempenho e o ideal de ter todos os alunos no nível avançado (SOARES, 2009). O uso desse indicador de discrepância como a medida de desempenho escolar sinaliza a importância de melhorar os resultados dos alunos de menor desempenho, favorecendo, assim, uma maior igualdade de resultados.

O programa de bonificação do estado do Espírito Santo, introduzido em 2010, também é baseado em um indicador de qualidade escolar gerado localmente. Neste caso, entretanto, o Índice de Desenvolvimento Escolar é calculado tanto em função dos resultados da escola quanto do esforço escolar. A lógica do componente do esforço é a de que quanto maior o nível socioeconômico dos alunos menor o esforço da escola para produzir bons resultados. O componente usa um cálculo da diferença entre o nível socioeconômico da escola, em uma escala de 0 a 5, e um valor máximo arbitrado em 10. A escola com o nível socioeconômico mais alto terá um índice de esforço de 5, ao passo que aquele com o menor nível socioeconômico terá um índice de 10. Usando a mesma lógica em relação aos diferentes níveis de educação oferecidos pela escola, e assumindo um aumento no esforço com o avanço do aluno através das primeiras séries do ensino fundamental até o ensino médio, o esforço escolar total é estimado de acordo com a composição do corpo de estudantes por nível educacional. Dessa maneira, o Indicador de Esforço Escolar é produzido para levar em consideração tanto o nível socioeconômico da escola quanto a diversidade dos níveis educacionais e para

permitir comparações entre as escolas que não são enviesadas pelas diferenças no histórico e nas condições dos alunos.

Outras inovações incluem a criação de um nível adicional de desempenho estudantil, intitulado “os Excluídos”, com peso zero, compreendendo todos os alunos que desistem ou faltam às avaliações do final do ano escolar. No geral, os níveis de desempenho enviam a mesma mensagem que em São Paulo, beneficiando a escola que consegue promover uma proporção maior de seus estudantes para os níveis mais altos, enquanto intensifica os esforços para evitar a evasão e desencorajar a escola a “ocultar” os alunos de menor desempenho.

O programa de bonificação de Minas Gerais, desativado pelo governo do PT em 2015, era um pouco diferente dos modelos de São Paulo e Espírito Santo. Chamado de Acordo de Resultados, a metodologia foi implementada em 2008 e, repetida anualmente, se estendia a todos os órgãos do governo estadual. No caso da educação, o acordo abrangia os resultados da Secretaria de Educação, das Superintendências Regionais de Ensino (SRE's) e de todas as escolas. Para uma escola em particular, o resultado final de desempenho era um composto com a seguinte divisão: 65% com base nos resultados da Secretaria, 10% da sua SRE e 25% referentes a seus próprios resultados. Essa composição mostrava claramente que a responsabilidade pelo resultado final da escola era compartilhada pelos três níveis administrativos e mitigava, em parte, a crítica de que a política de incentivos transferia a responsabilidade da Secretaria para os ombros dos professores.

Os indicadores de resultados da escola referiam-se a um conjunto de 10 metas, normalmente expressas em termos de proficiência média dos estudantes por disciplina e ano. Como exemplo, a sexta meta, com peso de 2.14% do total do resultado da escola, dizia respeito à proficiência média dos estudantes do 9º ano em Língua Portuguesa. A escola recebia a nota máxima se o valor observado para a meta fosse maior ou igual ao nível recomendado para o ano, de acordo com o sistema de classificação divulgado pelo sistema de avaliação do estado. Se o resultado da escola fosse menor do que o nível recomendado, empregava-se uma equação para calcular a diferença entre a proficiência alcançada e a meta. O percentual do prêmio de produtividade a ser direcionado à escola era dado pela adição de seus próprios indicadores àqueles da Secretaria de Educação e da Superintendência. Essa conta era entendida como uma forma de garantir que a escola recebesse algum benefício mesmo que não atingisse 100% da sua própria meta.

Um dos aspectos interessantes do Acordo de Resultados era o processo para a definição das metas. Esse processo culminava na assinatura de um termo de compromisso por parte das SRE's e escolas após um período de divulgação das metas de cada uma na internet. Se a escola não concordasse com as suas metas, havia um procedimento para sugestão e avaliação de novas metas. Embora fosse um processo centralizado sob o controle da Secretaria, a possibilidade da escola fazer contrapropostas dava legitimidade às metas e justificava a assinatura do termo de compromisso. Não que a Secretaria aceitasse todas as contrapropostas: em 2010, das 3.988 escolas, 10% procuraram mudar suas metas e, destas, apenas 10% conseguiram (BROOKE, 2011).

Programas de accountability em nível estadual ganharam novo impulso com a criação do IDEB, em 2007. Criando um único indicador de desempenho

estudantil e fluxo escolar, o Ministério da Educação tornou possível expressar a qualidade da escola em uma escala de 1 a 10 e, pela primeira vez, estabelecer uma discussão nacional sobre a direção e velocidade da melhoria da educação. Mais importante, combinando os resultados dos testes bienais da Prova Brasil para o 5º e 9º anos em Língua Portuguesa e Matemática, com taxas médias de aprovação usando dados do Censo Escolar anual, e assim calculando o crescimento necessário para atingir, até o ano de 2021, a meta de desempenho médio dos países da OCDE, o MEC criou o que se tornou o principal instrumento de monitoramento e gestão para os governos estaduais e municipais (VIDAL e VIEIRA, 2011).

Na época em que o IDEB foi lançado, o presidente do INEP não tinha dúvidas quanto a seu potencial como instrumento de accountability. Em um artigo publicado dois anos mais tarde, ele explicou:

Analisando o potencial e os riscos de um programa de accountability educacional, nós concluímos que tais programas podem ajudar a aumentar o desempenho dos estudantes, mas não sem riscos. No Brasil, o principal risco com um sistema de accountability focado somente no desempenho dos alunos em exames externos é agravar problemas de repetência e abandono. Essa foi a principal razão para criar o IDEB. Combinando os resultados da Prova Brasil com taxas de aprovação, o IDEB busca combater tanto a reprovação indiscriminada de estudantes quanto a prática de aprovar estudantes que não aprenderam nada. O IDEB foi usado, também, para definir metas para as escolas e para os sistemas escolares e, assim, provocar um maior compromisso das secretarias de educação dos estados e municípios para que, em 2021, o Brasil possa alcançar o estágio educacional atual dos países desenvolvidos. Enquanto houver disseminação dos resultados e definição de metas por escola, a ênfase da política de accountability pertencerá aos estados e municípios (FERNANDES e GREMAUD, 2009, p. 238).

Do ponto de vista dos gestores estaduais e municipais, um defeito do sistema de metas do MEC é que ele depende da Prova Brasil, cuja frequência bienal não é ideal para quem procura um monitoramento mais rigoroso, baseado em metas anuais. Autoridades locais também enfatizam a necessidade de controle sobre a produção e disseminação dos resultados escolares para garantir prazos e continuidade. Não é surpresa, portanto, que muitos estados com sistemas próprios de avaliação, como São Paulo, Espírito Santo, Amazonas, Rio de Janeiro, Pernambuco e Paraíba, tenham criado seus próprios indicadores de qualidade da educação básica em vez de adotar o IDEB. Outros estados, como Tocantins e Sergipe, escolheram não estabelecer seus próprios sistemas de avaliação e usam os resultados da Prova Brasil e IDEB como principal critério para o desempenho escolar e para o pagamento de incentivos salariais.

#### **4 Oposição**

Dado que o Brasil possui 26 estados e um Distrito Federal, o fato de que apenas 10 estados criaram programas de bonificação salarial, 7 deles com base em seus próprios sistemas de avaliação e 2 deles com base nos dados bienais do governo federal relativos ao desempenho escolar, indica que a política não é unânime (SCORZAFAVE; DORIGAN, 2015). Não há dados equivalentes para os municípios,

mas é significativo que, das 6 capitais de estados com sistemas próprios de avaliação, apenas uma, o Rio de Janeiro, tenha instituído pagamento de bônus para professores. Há evidência de que algumas autoridades criaram planos para o estabelecimento de políticas de incentivos que foram então abandonados por razões políticas. Esse foi o caso do Distrito Federal, em 2011, e das capitais Belo Horizonte e São Paulo. O término da primeira política de incentivo salarial no Rio de Janeiro, o programa Nova Escola, encerrada pelo governo do estado eleito em 2006, após promessa de campanha para o sindicato dos professores, foi documentado por Brooke (2008). O programa sucessor de incentivos, encerrado junto com o sistema estadual de avaliação após a greve de professores e secundaristas em 2016, foi documentado por Oliveira (2019).

A força da oposição à política de incentivos varia de estado a estado, dependendo da natureza da relação entre o governo e o sindicato local dos professores, mas, em nenhum caso, os professores declararam apoio à política. A opinião esmagadora nos círculos acadêmicos também é contrária ao uso de incentivos salariais. Os argumentos contra a política foram expostos, de modo sistemático, no 33º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em 2010, quando professores e estudantes se reuniram para criar o Movimento Contra Testes de Alto Impacto em Educação (MOVIMENTO, 2010). As mesmas preocupações também foram expostas no documento do Conselho Nacional de Educação sobre a avaliação da educação básica (CNE, 2012). Entre as conclusões do documento estavam a necessidade de evitar testes de alto impacto, devido a seu potencial para “corromper indicadores de qualidade da educação e gerar fraude” (p.24), e evitar o uso dos resultados dos alunos como base para o cálculo de incentivos salariais, devido à falta de evidência empírica quanto às possíveis consequências da política. Uma edição especial da revista Educação e Sociedade, em 2012, sobre políticas de accountability na educação pública, também serve como fonte para argumentos contra o uso dos resultados cognitivos dos alunos para o cálculo de incentivos salariais (FREITAS, 2012).

Os argumentos contra a política podem ser divididos em duas categorias (BROOKE, 2013b; FURTADO e MAGRONE, 2015). A maior das duas contém as reflexões daqueles que rejeitam os incentivos por razões doutrinárias, frequentemente baseadas em crenças a respeito dos determinantes e consequências da accountability, como demonstrado pelo histórico dos acontecimentos nos Estados Unidos. Nessa visão, o Brasil é apenas o mais recente a sucumbir às mudanças no papel do Estado, ao movimento no sentido da privatização da educação pública e à expansão da avaliação externa para melhor adaptar o sistema educacional às demandas da produção capitalista (FREITAS, 2012). Accountability, nessa perspectiva, é vista como parte da estratégia de fazer avançar a privatização da educação pública por meio do avanço da meritocracia como um ideal filosófico e organizacional.

Outros argumentos doutrinários incluem a rejeição da accountability mais pela sua adoção como parte do modelo neoliberal de gestão educacional ao longo das últimas décadas por governos conservadores do que pela sua conexão com o desenvolvimento capitalista. Nessa visão, o problema da accountability reside em suas origens autoritárias dentro do setor privado, que denotam uma filosofia competitiva orientada para o mercado, considerada inapropriada para o setor público e estranha aos ideais de um sistema educacional baseado em liberdades

democráticas. As palavras-chave da crítica são neoliberalismo e gerencialismo, ambas usadas para descrever um método de controle escolar antidemocrático, baseado na produção de resultados acadêmicos, medidos por testes, que deixam de fora a “qualidade política” da educação em termos de ensino e exercício da cidadania (DEMO, 1998) e substituem preocupações por equidade e igualdade por aquelas relacionadas ao controle (GENTILI; SILVA, 1995). Nesses termos, a accountability distorce o verdadeiro propósito da educação, constringendo professores e criando objetivos inadequados. O problema desse enfoque para o presente estudo é que uma vez descartada a accountability por razões políticas, o estudo dos incentivos salariais, embora ténues as suas conexões com os propósitos da accountability, fica comprometido.

As críticas não são facilmente combatidas. É improvável que seus autores sejam convencidos sobre a possibilidade de ganhos para o sistema educacional brasileiro como resultados do empréstimo e uso de métodos gerencialistas. Essa dificuldade é revelada pela recusa para enxergar a relevância de conceitos como eficiência e eficácia na gestão escolar, devido à sua associação anterior com o taylorismo (LIMA e AFONSO, 2002). Argumentos citando os avanços no acesso à educação e melhores resultados nos testes como indicadores de democratização e melhoria da qualidade da educação não seriam aceitos como evidência das vantagens do pensamento gerencialista, já que esses ganhos são exclusivamente individuais. Como tais, eles não capturam o impacto coletivo e social da educação e não incluem os processos escolares como parte da definição de qualidade (XIMENES, 2012).

A dificuldade de estabelecer um diálogo entre os responsáveis por conceber e implementar a política de incentivos e aqueles que rejeitam, de antemão, a filosofia e os métodos gerencialistas não significa que o único problema dos bônus salariais seja uma questão política. Há um conjunto de evidências de que a política está sujeita a outros problemas, tanto em relação aos resultados desejados pelos seus proponentes quanto no que tange aos efeitos colaterais indesejados que ela é capaz de provocar. Contudo, somente vale a pena investigar essas questões práticas de política pública se estamos dispostos a suspender o julgamento ideológico e avaliar a política nos mesmos termos nos quais ela foi projetada pelos governos municipais e estaduais. Dado o propósito do artigo de informar os gestores educacionais do setor público, nós precisamos admitir a legitimidade dos incentivos salariais como um instrumento de gestão educacional, embora não comprovada, e avaliar a pertinência das críticas sobre as suas consequências práticas, uma vez implementados.

## 5 Desigualdade

Considerações práticas relativas aos efeitos colaterais indesejáveis dos incentivos salariais pertencem à segunda categoria de argumentos usados para combater a política. Entre eles, o mais urgente, dada a luta do Brasil para reduzir diferenças regionais e sociais nos níveis de desempenho dos alunos, é o de que os incentivos salariais levam a um aumento da desigualdade. Em artigos de jornais publicados entre 2010 e 2012, Maria Alice Setubal, presidente do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), levantou a tese de que o pagamento de bonificações poderia criar uma competição pouco saudável entre as escolas e causar desigualdades ainda maiores. O raciocínio foi o de que

aqueles professores com estabilidade e livres para pleitear remoção para outros locais de trabalho, procurariam escolas com melhores resultados para aumentar, assim, as chances de receber a bonificação. Soma-se a isso o fato de que essas escolas estariam localizadas provavelmente em regiões centrais, com estudantes de nível sociocultural mais alto. Consequentemente, escolas localizadas na periferia urbana, com alunos socialmente vulneráveis, seriam o destino de professores com contrato temporário, com menos tempo de serviço e menos experiência com alunos com maiores dificuldades de aprendizagem.

Embora Setubal não tenha produzido evidências baseadas em pesquisa, um estudo com grupo focal no Rio de Janeiro mostrou que, pelo menos em alguns casos, os professores têm migrado para escolas que atingiram as suas metas e receberam o pagamento de bônus, exatamente da maneira prevista por Setubal (CERDEIRAN; ALMEIDA, 2013). A pesquisa não indica, contudo, se o movimento dos professores poderia exacerbar a desigualdade, além de sugerir, ainda, que as escolas com maior dificuldade em alcançar as suas metas são precisamente aquelas com níveis de desempenho mais elevados.

Outra crítica, levantada por Freitas (2012), cita a investigação sobre o sistema escolar de Chicago para mostrar como os alunos em desvantagem acadêmica são deixados para trás quando as medidas de proficiência, no caso aquelas produzidas pelo NCLB, não fornecem incentivos para que as escolas direcionem mais atenção para esses alunos (NEAL; SCHANZENBACH, 2010). Como estes resultados dos Estados Unidos também mostraram aumentos significativos no desempenho dos estudantes próximos ao padrão de proficiência, eles foram tomados como a confirmação da tendência dos professores de concentrar seus esforços em alunos que já estão perto da média, maximizando, assim, a proporção de alunos aprovados. Se real, essa tendência pode, obviamente, prejudicar os alunos de níveis de desempenho mais baixos e levar a um aumento da desigualdade. Na medida em que os alunos com baixo desempenho tendem a pertencer a um nível socioeconômico mais baixo, essa estratégia de concentrar o esforço em alunos de desempenho médio pode levar a uma segregação socioeconômica dentro da escola.

Entretanto, tanto Setubal quanto Freitas podem ter exagerado ao estender suas críticas a todos os modelos de incentivos salariais. No caso de Setubal, preocupada com a desigualdade entre as escolas, o modelo de incentivos salariais investigado foi o de São Paulo, que, a essa altura, ainda não tinha levado em consideração as diferenças no nível socioeconômico dos alunos para a fixação de metas e para o cálculo dos pagamentos de bônus. Em outros estados, incluindo Espírito Santo e Rio de Janeiro, esse critério já tinha sido adotado, eliminando, assim, a vantagem dos professores que se deslocam para uma escola com nível socioeconômico mais alto. Como Brooke (2013a) sugere, o modelo do Espírito Santo de “esforço escolar” poderia perfeitamente ser alargado para incluir fatores como a relação professor/aluno, localização da escola, violência na escola etc e, assim, incorporar uma componente de “ação afirmativa” para atrair professores mais qualificados para escolas em bairros mais pobres.

No caso de Freitas, preocupado com a desigualdade escolar, o modelo analisado foi o critério do “progresso médio anual” (AYP)<sup>2</sup>, com base nas taxas de aprovação, segundo as diretrizes da NCLB. Nenhum dos estados brasileiros usa uma taxa de aprovação baseada em padrões como critério para suas políticas de

incentivos. Por outro lado, cinco estados usam critérios que poderiam ser considerados similares ao AYP, incluindo o Ceará: o Amazonas usa os níveis médios de desempenho escolar, mensurados pelo seu próprio sistema de avaliação<sup>3</sup>; e Tocantins e Sergipe possuem incentivos salariais com base em indicadores escolares médios fornecidos pelo MEC. Os outros estados que possuem sistemas próprios de avaliação incorporaram a ideia de metas escolares, que, em número crescente, levam em consideração a proporção de estudantes em cada nível de desempenho, justamente como forma de combater qualquer tendência dos professores a concentrarem seus esforços nos alunos com desempenho próximo da média, negligenciando, assim, os estudantes com níveis de desempenho mais baixos. Portanto, no caso da desigualdade interna à escola, a crítica parece ser pertinente para um determinado modelo de incentivos salariais, e não um problema inerente a todas as políticas. No Brasil, essas políticas variam de acordo com o tipo, metodologia, periodicidade, cobertura, bônus e outros critérios. O grau em que a política escolhida é capaz de promover igualdade entre e dentro das escolas, e conter outros efeitos colaterais indesejáveis ainda a serem discutidos, poderia ser tomado como uma medida de sua qualidade, o que sugeriria, então, que se há problemas com a política de incentivos salariais, estes não são por falhas inerentes ao modelo, mas em virtude das consequências de formatos inadequados.

Porém, pesquisas recentes no Brasil parecem levantar dúvidas sobre esta tese de que o impacto sobre a igualdade depende de se a política foi projetada ou não com esse fim em mente. Em um estudo nacional, com alunos de 5º e 9º anos de escolas urbanas, os autores usaram os resultados da Prova Brasil nas edições de 2007, 2009 e 2011 para comparar o desempenho médio de todos os estados, divididos em três categorias: i) aqueles sem políticas de bonificação desde 2007; ii) aqueles com política de bonificação que incluíram em seu desenho formas de reduzir a desigualdade, definindo metas para diferentes níveis de desempenho; e iii) aqueles com política de bonificação que não incorporaram mecanismos de redução de desigualdades (SCORZAFAVE; DORIGAN, 2015). Diferentes medidas de igualdade dos sistemas estaduais foram utilizadas, incluindo o desvio padrão para os resultados dos alunos e o coeficiente de Gini, em um modelo projetado para relacionar mudanças na igualdade da rede a um conjunto de fatores, incluindo o tipo de bonificação. Inesperadamente, os dados mostram que os estados com políticas destinadas a reduzir desigualdades demonstraram um aumento nelas, entre 2007 e 2011. Contudo, como os autores não puderam identificar os efeitos das políticas de bonificação para mais de um ou dois anos, já que muitas dessas políticas foram introduzidas a partir de 2009 ou depois, é possível que seu impacto ainda possa aparecer. Isso parece provável, visto que as redes estaduais de ensino com os níveis mais elevados de desigualdade foram precisamente aquelas que implementaram as políticas de bonificação desenhadas para reduzir desigualdades. Mais importante para a apreciação da investigação, entretanto, é o fato de que o tipo de desigualdade que as políticas de bonificação procuram enfrentar com a promoção da melhoria de desempenho dos alunos em todos os níveis é a desigualdade dentro da escola, ao passo que a desigualdade medida pelos pesquisadores diz respeito ao conjunto de resultados no âmbito da rede. Se a pesquisa fosse repetida usando o desvio padrão dos resultados da escola, seria possível oferecer uma resposta acerca dessa questão crucial.

Outra fonte de desigualdade, que poderia ser relacionada à existência de incentivos salariais, é a seleção informal e invisível de alunos por parte de diretores

escolares. Apesar de ilegal, dado que as escolas têm áreas obrigatórias de cobertura e são compelidas a matricular os alunos por ordem de chegada, pesquisadores de São Paulo e Rio de Janeiro observam a existência de uma operação oculta de quase-mercado, em que algumas escolas buscam incentivar ou desencorajar os alunos de se matricularem tendo em vista seu bairro de origem, sua residência, sua cor ou sua condição socioeconômica, levando a padrões informais de especificação do público da escola (ÉRNICA; BATISTA, 2011; COSTA; KOSLINSKI, 2011). Embora não fique claro se a preferência por alunos de melhor desempenho se deve à política de incentivos, às definições mais amplas de prestígio e qualidade da escola por parte de pais ou funcionários, ou apenas às demandas dos professores para a redução da heterogeneidade dos alunos, o trabalho de Cerdeira e Almeida confirma que, de fato, há diretores de escola no Rio de Janeiro “que não aceitam alunos com baixo desempenho” (CERDEIRA E ALMEIDA, 2013, p. 9).

## 6 Currículo

A crítica mais comum dirigida aos efeitos colaterais de políticas de incentivos no Brasil está relacionada aos efeitos indesejáveis dos testes de alto impacto sobre o currículo. Os tipos de impacto sobre o currículo podem ser classificados como: a) a definição da proposta da escola; b) o currículo que é efetivamente ensinado; e c) o estilo de ensino.

a) De modo geral, presume-se que o pagamento de incentivos salariais com base em avaliações externas pode levar não somente à redução da diversidade das atividades na escola, mas também à supressão dos objetivos sociais, culturais e políticos que contribuem para o integral desenvolvimento dos alunos (XIMENES, 2012). Em outras palavras, políticas de incentivos no Brasil podem reduzir a proposta de escolarização a um pequeno número de objetivos essencialmente acadêmicos devido à importância dos bons resultados nos testes para as chances de receber uma bonificação salarial.

b) As consequências dos testes de alto impacto para a escolha dos conteúdos mais acadêmicos é também vista como um problema, comumente referido como estreitamente curricular. Quando escolas e professores focam seus recursos sobre o ensino de conteúdos avaliados pelos testes, os outros conteúdos recebem atenção insuficiente ou são eliminados. Como Freitas (2012) declara:

Quando incluem certas disciplinas e deixam outras de fora, professores tendem a ensinar os conteúdos abordados nos testes (...). Avaliações criam costumes. Elas direcionam a atenção de professores, gestores e alunos. Se o que tem valor em um teste são a leitura e a matemática, então uma atenção especial será dada a elas, deixando de fora outros aspectos formativos (...). (FREITAS, 2012, p. 389).

c) Em outra crítica, observa-se que “ensinar para o teste” torna-se mais comum, dado o aumento da importância dos resultados dos testes. A escolha do conteúdo de acordo com a probabilidade de sua inclusão nos testes e a exagerada ênfase na preparação para os testes são vistas como típicas desse estilo de ensino, mais preocupado com os resultados do que com a aquisição permanente de habilidades.

Na ausência de um corpo sólido de pesquisas locais acerca do impacto dos incentivos salariais sobre a maneira como as escolas e os professores definem seus

objetivos e organizam sua prática, a maior parte dos críticos se fia nas evidências dos Estados Unidos. Para tanto, há uma vasta gama de pesquisas, algumas delas sumarizadas por Pedulla (2003), Madaus, Russel e Higgins (2009) e Newberg-Long (2010). Em grande medida, essa literatura confirma a existência do estreitamento curricular, relacionando este fenômeno ao desenvolvimento da reforma baseada em testes e nos testes de alto impacto naquele país.

A suposição de muitos daqueles que transpõem os achados das pesquisas nos Estados Unidos para o contexto brasileiro é a de que, como as políticas de accountability são essencialmente uma invenção norte-americana, então tudo o que nós precisamos fazer para determinar o impacto local dessa política é estudar sua história em seu país de origem. Contudo, como é bem documentado, na dinâmica do ‘empréstimo’ de políticas educacionais, a política original está sujeita a um processo de internalização e “indigenização” que pode levar a formatos inteiramente novos (STEONER-KHAMSI, 2012). As pressões políticas às quais a política em questão está submetida, como resultado do ambiente cultural e educacional local, exigem o uso do contexto político local como unidade de análise.

Uma das diferenças relevantes entre os dois países em relação às formas e consequências da accountability está relacionada à cultura de emprego público e à legislação atinente às carreiras dos professores públicos. No Brasil, a carreira de professor é acessada por meio de exames públicos, promoções ocorrem com base em qualificações acadêmicas ou por anos de serviço e os professores encontram-se protegidos de perderem seus empregos em um ambiente que é livre do risco de intervenção ou de fechamento de escolas. Esse cenário faz com que seja impossível para as autoridades relacionar as movimentações na carreira do professor a qualquer medida de desempenho docente ou sugerir algum tipo de consequência para os professores ou escolas que deixam de alcançar suas metas. Isso explicaria o motivo pelo qual o único tipo de accountability usada no Brasil é a premiação coletiva dada à escola, o que exclui qualquer possibilidade de perda de alunos, redução de recursos, intervenção escolar, fechamento de escolas ou perda de oportunidades na carreira, como ocorre nos Estados Unidos. Como declara a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, em seu portal:

Meritocracia é ... acima de tudo, a apreciação dos mais competentes. A ... apreciação do bom profissional. Isso também inclui a apreciação dos profissionais em escolas que apresentam a melhor performance. E, nesse caso, todos os profissionais da unidade escolar recebem uma bonificação. Não há punição. Somente a recompensa. E mais, não há pagamento de bônus individuais. O vencedor é a equipe escolar. Todos vencem na escola: professor, diretor, a equipe da cozinha, o guarda. O objetivo não é individual; é a unidade escolar. Não há punição, mesmo se a escola não alcança seu objetivo (SEDUC, 2016).

A ausência de quaisquer consequências negativas e o fato do incentivo salarial ser o único exemplo de accountability naqueles estados que implementaram a política fazem com que haja um clima de accountability bastante ameno, se é que podemos de fato aplicar este termo. Isso contrasta com a situação dos Estados Unidos, onde diferentes tipos de accountability coexistem e são combinados no que poderia ser descrito como um ambiente de accountability muito mais saturado. Marsh et al (2011) fazem alusão a esse tipo de ambiente

quando atribuem a falta de resultados para o pagamento de bônus para os professores na cidade de Nova Iorque ao que eles chamam de “outras pressões de accountability”. Para esses pesquisadores, a falta de correlação clara entre os bônus recebidos e os resultados dos alunos pode ser atribuída, pelo menos em parte, às numerosas outras consequências ligadas aos resultados dos estudantes de significância ainda maior para os professores, incluindo as metas do NCLB, demandas dos pais e as políticas da cidade para promoção e avaliação do próprio professor. Tudo isso produziria consideravelmente mais ansiedade, gerando o ambiente de accountability descrito por Ravitch (2010). A forma pela qual a política de bonificação é recebida e impacta o comportamento dos professores poderia ser, então, mais em função das condições locais, incluindo a coexistência com diferentes tipos e níveis de accountability, do que da natureza da própria política.

A pesquisa brasileira sobre o estreitamento curricular tem demorado a deslançar mesmo em estados como o Ceará, com quase duas décadas de experiência em incentivos salariais para os professores. Na verdade, a ausência de produção acadêmica sobre o referido estado poderia mesmo ser entendida como um indicador de que o estreitamento curricular não é uma questão tão polêmica ou urgente quanto sugerem os críticos. Em Minas Gerais, uma pesquisa abordou a questão usando uma série das mesmas perguntas utilizadas pela equipe de pesquisadores do Boston College que, em 2003, realizou uma pesquisa nacional com professores nos Estados Unidos para determinar os impactos percebidos dos programas de avaliação estatais no ensino e na aprendizagem (PEDULLA et al, 2003). Nessa versão mineira da pesquisa, relevante para a presente discussão em função do programa de incentivos salariais existente no estado, o questionário foi respondido por 978 diretores escolares de todas as regiões e com mais de três anos de experiência no cargo (BORGES, 2016).

As respostas de 80% dos diretores indicam que as avaliações externas às quais a escola é submetida têm levado a uma maior articulação na gestão do currículo entre os professores e entre as diferentes etapas da educação básica. Mas tal articulação não foi alcançada como resultado de uma atenção servil aos detalhes dos testes. Somente 15% dos diretores responderam que recomendam a seus professores de Língua Portuguesa e de Matemática que sigam as matrizes dos testes ao elaborarem seu planejamento e apenas 20% admitem uma redução no tempo dedicado a atividades culturais e artísticas em função das avaliações externas. Quando questionados diretamente sobre se a pressão para obter melhores resultados leva os professores a um estreitamento do currículo, apenas 17% dos diretores concordaram.

Uma razão para os diretores acreditarem que os testes anuais têm pouca influência na escolha do conteúdo é o alto nível de alinhamento entre os testes e o currículo oficial, como descrito em detalhe no portal online da Secretaria de Educação do estado e nos materiais distribuídos aos professores. Este material, chamado de Conteúdos Básicos Comuns, funciona como padrões básicos comuns e é seguido pelos professores, segundo 94% dos diretores.

O alto grau de consonância entre os padrões curriculares, o ensino e os testes levanta a questão de se o estreitamento ao qual os críticos se referem é mais o produto de decisões oficiais acerca do currículo, refletindo o desejo das autoridades de focar a atenção em certos conteúdos no lugar de outros. Essa, contudo, seria uma discussão à parte, relacionada à percepção das autoridades

sobre a necessidade de garantir que todos os estudantes adquiram habilidades básicas em Língua Portuguesa e Matemática nos primeiros anos, e nessas duas disciplinas e em Ciências nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Neste caso, as autoridades estariam usando o currículo oficial e sua relação com os sistemas de avaliação para assinalar prioridades. Se os incentivos contribuem para esse fim, a política salarial estaria favorecendo o cumprimento da política curricular oficial e em vez de distorcê-la ou estreitá-la.

Pelo lado positivo, entre 76% e 88% dos diretores de Minas Gerais sentem que as avaliações externas têm gerado uma atenção maior aos objetivos de ensino e aprendizagem, aumentado o rigor dos professores na concepção de suas próprias avaliações, ampliado o monitoramento e a fiscalização do ensino, reforçado o acompanhamento dos alunos e a adoção de estratégias de aumentar o sucesso escolar e levado os professores a serem mais atentos em adaptar suas práticas às necessidades dos alunos. Enquanto apenas 14% sentem que os alunos estão sob uma pressão intensa para que melhorem seus resultados nos testes e apenas 13% acham que os professores são pressionados a dar menos atenção a alunos com dificuldades de aprendizagem, 79% dos diretores veem a avaliação externa como uma boa estratégia para mensurar o que os alunos aprendem e 84% acreditam que elas têm levado a uma maior troca de conhecimento e de experiência pedagógica entre os professores.

Em outros estados com incentivos salariais, pesquisas sugerem que, ao passo que a prática do diretor mudou pouco, a política de bonificação aumentou o nível de interesse em relação às metas escolares (MEDEIROS, 2014). No Rio de Janeiro, por exemplo:

Foi observado que a política de bonificação implementada pela SEEDUC/RJ não causou grandes mudanças nas práticas de gestão das escolas estaduais no município de Valença. Ela gerou apenas uma maior preocupação em relação ao alcance das metas escolares. Como resultado, gestores escolares começaram a focar mais em fazer com que pais, alunos e professores fiquem mais conscientes acerca da importância do alcance das metas em vez de se apropriarem dos resultados das avaliações para melhorar a aprendizagem (MEDEIROS, 2014, p. 87).

Enquanto a falta de interesse em relação ao uso dos resultados dos testes com o propósito de guiar o futuro processo de ensino e aprendizagem é preocupante, a conclusão de que a política de bonificação aumentou a atenção às metas escolares seria vista como prova de seu sucesso pelas autoridades educacionais do Rio de Janeiro. A suposição por trás da política, especialmente quando baseada em metas de desempenho no nível da escola, é dar significado às metas e, com isso, encorajar professores e outros a procurar ganhos de desempenho para os alunos. Se isso puder ser alcançado sem qualquer ruptura aparente no ensino e na gestão, a política pode ser vista como contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

Outra pesquisa no Rio de Janeiro, já mencionada no tópico sobre desigualdade, também descreve as opiniões contraditórias de professores e diretores a favor e contra as avaliações externas (CERDEIRA; ALMEIDA, 2013). É significativo, contudo, que os autores acreditem que diretores e professores da

escola estejam vivendo um “processo de legitimação” do IDEB e de outros indicadores de desempenho como consequência da capacidade desses indicadores de expressar a realidade da escola. De maneira geral, os autores acreditam que a “resistência dos professores esteja diminuindo em conjunto com a visível melhoria dos resultados da escola” (p.13). Diretores concordam que era necessário implementar a avaliação externa e a política de bonificação para os professores demonstrarem maior esforço, que as avaliações externas trouxeram mais dedicação e esforço coletivo, e que o impacto sobre o currículo tem sido positivo.

Embora a pesquisa brasileira sobre as consequências curriculares das avaliações atreladas à accountability ainda seja recente, alguns artigos têm tentado sumarizar a situação. Em um desses artigos, Bonamino e Sousa (2012) concentram sua análise nos estados de São Paulo e Pernambuco. A primeira observação diz respeito aos esforços desses estados para melhorar a apropriação de resultados das avaliações externas no nível da escola, estabelecendo um currículo oficial “unificado” e materiais curriculares correspondentes. Mesmo que a ordem natural dos eventos tenha colocado o sistema de avaliação como consequência da definição das diretrizes curriculares, e não como seu precursor, o alinhamento entre currículo e testes deve ser aplaudido. E embora não esteja claro em que medida este alinhamento possa ser atribuído às políticas de pagamento de bonificação, pode ser presumido que, na ausência de claras diretrizes curriculares, uma política de incentivos baseada em metas de desempenho no nível da escola representaria um desafio ainda maior para os professores.

A segunda observação é a de que os sistemas de avaliação adotaram, gradualmente, o papel de orientar a maneira como os professores planejam e dão suas aulas, especialmente na forma como eles avaliam seus estudantes. De acordo com Bonamino e Sousa (2012), isso indica a apropriação dos métodos da avaliação externa por meio de uma ênfase sobre a aplicação de diferentes tipos de teste, incluindo simulados. Os autores concordam que ainda é cedo para afirmar, mas acreditam que as avaliações podem estar “exacerbando a preocupação dos diretores e professores em preparar seus alunos para os testes” (p. 396). Por outro lado, isso é tomado como prova de que testes de alto impacto têm levado a uma discussão mais informada sobre o currículo escolar em termos de habilidades básicas em leitura e Matemática, que precisam ser garantidas a todos os alunos (BONAMINO; SOUSA, 2012). A ambiguidade dessa conclusão deve-se ao fato de que as preocupações com os testes, e mesmo os indícios do “ensinar para o teste”, podem, sob certas circunstâncias, ser indicadores de que os professores que estavam sem diretrizes puderam adotar formas de melhorar seu ensino.

## 7 Eficácia

A mais contundente das críticas dirigidas à política de incentivo salarial é a de que ele não funciona. Isso significaria que, a despeito do esforço organizacional e dos gastos, os ganhos no desempenho dos alunos, tomados como medida de impacto da política, ou não existem ou são insuficientes para justificar o investimento. Dada a escassez de evidência da eficácia da política em solo brasileiro, um autor não somente denunciou o desperdício de recursos, mas acusou os gestores educacionais de falta de ética por submeter as escolas a remédios não testados (FREITAS, 2012, 2013).

Observando a pesquisa nos Estados Unidos, os resultados são extremamente contraditórios, devido à variedade de contextos, formatos das políticas, concepções de pesquisa, vieses de pesquisadores e outros fatores. Isso cria a necessidade de uma meta-análise independente, felizmente atendida pelo relatório de 2011 sobre a pesquisa realizada nos Estados Unidos e em outros lugares pelo National Research Council Committee on Incentives and Test-Based Accountability in Public Education (Comitê do Conselho Nacional de Pesquisa sobre Incentivos e Accountability Baseada em Testes na Educação Pública), publicado pelo National Academies Press (HOUT; ELLIOTT, 2011). Depois de aplicar critérios rigorosos para a seleção das melhores metodologias de pesquisa, o estudo do National Research Council analisa de perto apenas 11 experimentos, 5 deles dos Estados Unidos e 6 de outros países. A pesquisa norte-americana mostra que programas de incentivos salariais para professores, também chamados de remuneração por resultados, incentivos de desempenho ou remuneração variável, não têm influenciado os níveis de desempenho dos estudantes de maneira consistente e significativa. Nas várias escalas usadas pelos pesquisadores para medir ganhos de aprendizagem, o efeito médio varia de apenas 0.02 a 0.06 desvios padrão. No contexto dos Estados Unidos, portanto, o argumento a favor de incentivos monetários não é comprovado.

Fora do contexto norte-americano, porém, as pesquisas contam uma história diferente. Estudos que atendem aos critérios da meta-análise conduzidos na Índia e em Israel, por exemplo, mostram um impacto médio de 0.08 desvios padrão. No caso da Índia, Muralidharan e Sundararaman (2009) conduziram um experimento de dois anos acerca do impacto de um bônus salarial de 3% sobre a aprendizagem em Matemática e em língua materna, concedido a professores individual ou coletivamente. O ganho médio foi de 0.19 desvios padrão, mas com extremos de 0.22 desvios padrão em Matemática, no caso de escolas com incentivos individuais para os professores, e de 0.15 desvios padrão em escolas com incentivos coletivos (MURADHARAN; SUNDARARAMAN, 2009). No caso de Israel, os incentivos foram pagos a professores de Língua Inglesa e Matemática em 49 escolas de ensino médio. Houve um aumento significativo tanto no número de alunos que foram aprovados quanto nas notas médias dos testes, principalmente entre os estudantes de desempenho mais baixo. O efeito médio dos incentivos salariais sobre os resultados dos estudantes foi de 0.12 desvios padrão (LAVY, 2002; 2009).

A incipiente pesquisa brasileira começa a mostrar resultados que parecem similares àqueles de Índia e Israel. Em São Paulo, pesquisadores usaram uma técnica de pareamento para criar um grupo de controle composto por escolas municipais de São Paulo ou escolas estaduais de outros lugares do país e uma metodologia de “diferenças em diferenças” para comparar o grupo de controle com o grupo de tratamento de escolas estaduais. As escolas “sombras”, com as mesmas características observáveis das escolas estaduais de São Paulo, incluindo os resultados da Prova Brasil anteriores à política de bonificação, mostraram resultados menores depois da introdução da política de bonificação nas escolas estaduais. Os autores encontraram ganhos positivos e significativos nos resultados do 4º ano do ensino fundamental nas escolas estaduais paulistas. Na escala nacional do SAEB, o efeito foi equivalente a 6.4 pontos para Matemática e 3.7 pontos para Língua Portuguesa (OSHIRO; SCORZAFAVE, 2011).

Pesquisa mais recente no estado de Pernambuco também mostra resultados positivos. Para contornar o problema da falta de um grupo de controle, Furtado (2015) também usou uma técnica de pareamento, baseada em escores de propensão, para comparar o desempenho das escolas incluídas na política de Bônus de Desempenho Educacional do estado com o de escolas municipais não incluídas na política. Para tanto, a pesquisa criou pares de escolas, para 5º e 9º anos, estaduais e municipais no estado de Pernambuco que possuíam índices iguais de desenvolvimento humano municipal, nível socioeconômico dos alunos, número total de alunos e o desempenho anterior ao bônus (2008) em Matemática e Língua Portuguesa. Os resultados da comparação foram divididos por série. No 5º ano, as escolas incluídas na política de bonificação mostraram ter uma vantagem baixa, mas significativa, nos primeiros anos da política, entre 2008 e 2011, com um ganho médio de 4 pontos em Matemática e 3 pontos em Língua Portuguesa, em comparação ao grupo de controle de escolas pareadas. Os resultados do 9º ano, por outro lado, mostraram uma vantagem consistente e significativa de, em média, 5 pontos para as duas disciplinas avaliadas para cada um dos períodos estudados (FURTADO, 2015; 2016). Contudo, o fato de que os ganhos para todo o período de estudo (2008 a 2012) foram os mesmos que para o período inicial (2008 a 2010) leva à conclusão de que a melhoria do desempenho induzida pelo bônus não é constante e crescente ao longo do tempo, mas um fenômeno concentrado nos primeiros anos da política, que permite a escola alcançar e, então, manter um novo nível de resultados.

Incidentalmente, a pesquisa foi capaz de mostrar que o aumento no desempenho medido pelo sistema de avaliação do estado de Pernambuco (SAEPE), usado para determinar se as escolas alcançaram suas metas, é o mesmo que o aumento medido pelos testes nacionais do SAEB, que não têm qualquer influência sobre a política de bônus. Esse achado é relevante na medida em que mostra que o SAEPE não sofreu pressões inflacionárias, trazidas pelo “gaming”<sup>4</sup> por vezes provocado pelos testes de alto impacto, e continua, portanto, uma medida confiável de desempenho. A perda da confiabilidade é um problema levantado por diversos autores (HOUT; ELLIOTT, 2011) e tem sido usada, no caso do Brasil, como um argumento adicional para o abandono das políticas de accountability (FREITAS, 2013).

## 8 Outros efeitos colaterais

A literatura brasileira identifica uma série de outros possíveis efeitos colaterais da política de bonificação. Estes incluem o aumento da competição indesejável entre professores e escolas (NOGUEIRA ET AL, 2013), a perda da autonomia do professor na definição dos objetivos curriculares, o indevido aumento na pressão sobre os professores (XIMENES, 2012), a generalização do mito da irresponsabilidade do professor (XIMENES, 2012) e a promoção da desonestidade e da fraude (MOVIMENTO, 2010; CNE, 2012).

Em virtude da tendência de pressupor uma correspondência entre os Estados Unidos e o Brasil nas formas e consequências da accountability, a maioria das críticas que procuram sustentar argumentos com base nos efeitos colaterais da política se baseia na literatura norte-americana. Isso fica claro na alegação de que a accountability provoca competição indevida. No caso do Brasil, as metas e o pagamento de bônus são para a escola como um todo, pago coletivamente e de

acordo com níveis de alcance das metas pela escola. Neste cenário, a escola está efetivamente competindo com seu próprio desempenho passado e qualquer competição entre escolas e professores seria inesperada e provavelmente alheia à política.

A percepção da perda de autonomia dos professores na definição dos objetivos curriculares também parece deslocada no contexto brasileiro. Para aqueles que estudam a prática em sala de aula, não há memória de uma era de ouro na qual o professor era capaz de expressar sua competência e criatividade na escolha do conteúdo ou na construção de uma sequência curricular. O currículo, como ensinado, é raramente o objeto de uma escolha individual do professor. Antes do advento dos testes e de suas matrizes, as diretrizes curriculares eram fornecidas pelo livro didático, distribuído para alunos e professores pelo MEC. Depois da introdução dos testes em larga escala, e diante da fase mais recente de diretrizes curriculares básicas em estados interessados em criar um alinhamento entre o currículo e a avaliação, tais como São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Rio de Janeiro, os professores tiveram acesso pela primeira vez a um núcleo comum<sup>5</sup>. Tem-se argumentado que a definição do conteúdo curricular por ano e por disciplina e a correspondência entre o currículo e os testes, nesses estados, finalmente tornou possível para as autoridades explicarem e para os professores entenderem os resultados das avaliações (BROOKE; CUNHA, 2011). Notavelmente atrasados, os padrões comuns nos estados e o avanço na definição das expectativas curriculares por etapa são passos na direção correta, que, em alguma medida, podem ser atribuídos à liderança assumida pelos sistemas de avaliação, de alto e de baixo impacto.

Se a pesquisa local existisse, outras críticas poderiam provar ser também inadequadas, dada a natureza da accountability no Brasil. Em sua ausência, discussões adicionais terão que esperar.

## 9 Conclusões

O fato de que mais da metade dos estados brasileiros tenham escolhido não usar os resultados de seus testes para propor algum tipo de accountability baseado em incentivos salariais não se encaixa bem com a crença de que o país está fadado a repetir, inevitavelmente, a experiência dos Estados Unidos. Essa crença mecanicista nas demandas inexoráveis do desenvolvimento capitalista, que subestima a importância da história e da cultura locais nas decisões dos gestores de usar ou não os incentivos salariais como ferramenta de gestão, pode ter contribuído para a virulência da oposição a esse tipo de política no Brasil, tendo como fundamento o exagerado uso de todos os tipos de accountability educacional nos Estados Unidos.

A história da adoção e desenvolvimento da accountability nos Estados Unidos mostra a existência de uma lógica em torno do fornecimento e da fiscalização dos serviços públicos que está fortemente relacionada à identidade do cidadão norte-americano como pagador de impostos e à crença no direito à informação sobre o uso correto e construtivo de todos os recursos públicos. Com a adição da pressão por bons resultados escolares exercida pelos pais de classe média, pela profunda crença na ideia de mérito individual e da convicção governamental sobre a necessidade de padrões que promovessem melhorias educacionais, a cultura norte-americana foi capaz de gerar um ambiente sufocante

de accountability educacional, provocando a revolta da população e o fim da legislação do NCLB.

O início e o desenvolvimento da accountability no Brasil obedece a uma lógica diferente. Antes de tudo, o uso dos resultados dos alunos para calcular incentivos salariais está ligado ao desejo de ganhos de eficiência e produtividade entre os profissionais da educação, em reação aos resultados comprovadamente ruins e à falta de algum método alternativo para promover desempenhos melhores entre funcionários do setor público. Como evidência, deve ser lembrado que os pagamentos de todos os incentivos salariais estão condicionadas a indicadores de assiduidade do professor, incluindo nos estados que não utilizam o desempenho do aluno como critério. Isso significa que, se o professor apresenta um número de faltas acima do limite anual, ele não faz jus ao recebimento do bônus pago aos membros da equipe escolar. Nessa situação, é discutível se o incentivo salarial é uma política para promover ganhos no desempenho dos alunos ou uma tentativa de reduzir o absenteísmo dos professores. Qualquer que seja a resposta, é claro que a política está pouco relacionada à informação pública e à transparência, ao correto uso dos recursos, à satisfação dos padrões curriculares ou à aprovação dos estudantes. O fato das políticas de incentivos se guiarem por metas específicas de cada escola e não por padrões de qualidade externos às escolas também confirma que as origens da bonificação não são as mesmas que da accountability.

Por essas razões, a discussão devia ser mais sobre o uso e as consequências das políticas de remuneração por desempenho, como usadas no setor privado, do que sobre accountability educacional. Estas políticas funcionam em seu setor de origem? Apresentam condições para funcionar em escolas se o setor público não vende produtos em um mercado competitivo? Uma resposta parcial é fornecida por Adams, Heywood e Rothstein (2009), que mostram que, nos casos raros de bônus coletivos nos Estados Unidos, o tamanho do grupo é um fator crucial e que, no caso de grupos pequenos, o aumento na produtividade coletiva é geralmente o resultado de uma melhoria na parte dos membros menos produtivos. Entretanto, onde os indicadores de produtividade são quantitativos, como no caso dos resultados dos alunos, os riscos delas sofrerem distorções provocadas pelos interessados são consideráveis. Apesar disso, uma das conclusões do estudo é a de que, dependendo das circunstâncias, os benefícios positivos da remuneração por desempenho podem superar os efeitos colaterais negativos:

Várias análises de economistas, especialistas em gestão e sociólogos concluíram que esquemas de incentivos estritamente quantitativos têm, às vezes, melhorado um pouco o desempenho médio de profissionais ligados à saúde, formação profissional, assistência social e agentes do setor privado. A documentação de consequências perversas não indica que, em qualquer caso específico, o dano superou os benefícios de tais medidas de accountability estritamente quantitativas (ROTHSTEIN, 2009, p. 97).

O que o presente artigo procurou argumentar é que diante das enormes diferenças entre os Estados Unidos e o Brasil, incluindo as características sociais e culturais daquela parte da população atendida pela educação pública e a forma como a população se relaciona com o governo, há, na verdade, pouca razão para imaginar que as políticas de accountability dos dois países seriam similares em seu significado e consequências. Enquanto nos Estados Unidos o ambiente da

accountability nas escolas é visto como multifacetado e, frequentemente, ameaçador, no Brasil o ambiente é descrito como ameno e em grande parte livre de consequências negativas, tendo em vista que as políticas de accountability são essencialmente uma adaptação dos modelos de remuneração por desempenho oriundos do setor privado.

São essas diferenças que fazem com que seja problemático imaginar que o Brasil seguirá o mesmo caminho dos Estados Unidos e inapropriado usar a pesquisa norte-americana como evidência para a avaliação das políticas de incentivo salarial brasileiras para promover ganhos de desempenho nos alunos. O que, então, a pesquisa brasileira mostra?

As evidências parecem confirmar que a natureza e o impacto das políticas de accountability no Brasil são, na verdade, o produto do contexto e das condições locais. Quando os impactos de incentivos salariais são medidos em termos de ganhos de desempenho, o Brasil se comporta como outros países em desenvolvimento ou de renda média e não como os Estados Unidos. Os ganhos são significativos e, se não são uma solução para os problemas educacionais brasileiros, parecem potencialmente positivos em termos de custo-benefício. Se tomarmos o caso de Pernambuco como exemplo, o ganho médio de 5 pontos na escala nacional do SAEB não seria fácil de ser alcançado com outros tipos de política, tal como a formação de professores em serviço.

Uma possível explicação para os resultados positivos, em contraste com aqueles próximos a zero nos Estados Unidos, está relacionada ao fato de que metas de desempenho e políticas de incentivo salarial são recentes e também ao fato de que essas políticas são efetivamente isoladas em expressar a mensagem sobre a importância dos resultados dos alunos como objetivo das escolas e como medida de qualidade escolar. Em um ambiente de accountability mais saturado, essa mensagem é transmitida de diversas maneiras, tornando mais difícil mostrar ganhos em relação a qualquer medida específica. Em outras palavras, onde os resultados dos alunos são usados para determinar a escolha da escola pelos pais, financiamento escolar, intervenções escolares, avaliações de professores, promoções etc, a probabilidade de encontrar uma associação entre incentivos salariais e desempenho será menor.

As pesquisas também deixam claro que há diferenças significativas na operação de políticas de incentivos, fazendo com que seja difícil imaginar que elas sejam todas igualmente defeituosas ou propensas a ter os mesmos impactos. Em outras palavras, pode-se esperar que o desenho das políticas afete sua influência e suas consequências. Isso é especialmente importante para a discussão sobre os efeitos colaterais das políticas de incentivo.

A capacidade dos incentivos salariais de exacerbar a desigualdade é o mais preocupante dos possíveis efeitos colaterais. Parece que as políticas de incentivos podem contribuir para a desigualdade entre escolas mesmo quando elas se propõem explicitamente a inibir a discriminação ou a movimentação de professores, incorporando a medida do nível socioeconômico dos alunos ou o “esforço escolar” no cálculo das metas escolares. Mais pesquisas seriam necessárias para determinar se isso pode ser o resultado da contribuição do bônus salarial para o prestígio da escola e a subsequente seleção ilegal de alunos. Um aumento na desigualdade interna à escola, por outro lado, devido ao fato dos

professores darem menos atenção aos alunos de desempenho mais baixo, é menos provável de ocorrer onde a política de incentivos não é baseada em notas de aprovação ou em uma única média escolar. Qualquer crescimento nesse tipo de desigualdade, mesmo após a incorporação de diferentes níveis de desempenho, pode ser atribuído à tendência mais geral dos benefícios da melhoria na qualidade da educação serem aproveitados mais pelos alunos de nível socioeconômico mais alto. Este resultado é demonstrado pelas pesquisas que mostram que o aumento na média escolar geralmente é acompanhado de aumento na desigualdade (FRANCO et al, 2007).

Pesquisas sobre o efeito de políticas de incentivos salariais sobre o currículo não mostraram as consequências unilateralmente negativas previstas por seus críticos nem que a qualidade do ensino está sofrendo indevidamente por essa razão. Os indícios são de que os incentivos podem ter um efeito positivo sobre o cumprimento dos objetivos curriculares oficiais, sobre o nível de colaboração entre os professores, sobre a importância atribuída ao alcance das metas escolares e mesmo sobre a atenção dada à adaptação das práticas de ensino às necessidades dos alunos. Quando há evidência de estreitamento curricular e do “ensinar para o teste”, a discussão sobre até que ponto esses efeitos podem ser considerados negativos está longe de ser concluída. É provável que uma parte da diversidade do currículo tenha sido perdida, como o preço a pagar para o aumento no desempenho em virtude da aquisição de habilidades básicas por uma proporção maior de alunos. Contudo, essa conclusão é provisória, devendo ser objeto de pesquisa futura.

O que as pesquisas também dizem é que os formuladores de política educacional não podem mais ignorar o corpo crescente de evidências sobre as diferenças entre modelos alternativos de pagamento de bônus salariais e a probabilidade de impactos diferenciados. A análise desapassionada da política não deve só pesar a evidência sobre os efeitos colaterais, mas também observar a relação entre estes e o modelo de incentivos sob consideração. Se incentivos salariais devem continuar, como uma entre uma variedade de opções de políticas voltadas para a melhoria da educação, seus custos precisam ser calculados e comparados aos benefícios de acordo com os métodos apropriados de avaliação de políticas públicas.

## Referências

ADAMS, Scott; HEYWOOD, John; ROTHSTEIN, Richard. (Eds.) **Teachers, performance pay and accountability: what education should learn from other sectors?** Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 2009.

ANTUNES, Ana Lucia. **A Avaliação da 8ª Série do Ensino Fundamental em Minas Gerais. Estudos em Avaliação Educacional.** n. 09, 1994. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2327>. Acesso: 06 de julho, 2020.

BECKER, Fernanda da Rosa. **Large-Scale Assessments and Quality in Basic Education.** In D.P.Napier (ed) *Qualities of Education in a Globalised World.* P. 63-81. Rotterdam: Sense Publishers. 2014. Available at: [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40804231/Napier\\_2014\\_Qualities\\_of\\_Ed\\_Diversity\\_1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1466896676&Signature=H3RqT%2F0e363kKqXklu%2FoFyTDyKs%3D&response-content-](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40804231/Napier_2014_Qualities_of_Ed_Diversity_1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1466896676&Signature=H3RqT%2F0e363kKqXklu%2FoFyTDyKs%3D&response-content-)

[disposition=inline%3B%20filename%3Dquality\\_of\\_education.pdf#page=72.](#) Access: 25/06/2016.

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

BORGES, Edna Martins. **Avaliações Externas em Larga Escala no Contexto Escolar: Opiniões de Diretores Escolares da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais.** PhD Thesis. Faculty of Education. Federal University of Minas Gerais. 2016.

BROOKE, Nigel. **Educational Accountability in Brazil: an overview.** Gestão em Educação, Salvador. V.9, n.1, p.7-36. jan/abr. 2006

BROOKE, Nigel. **Responsabilização Educacional No Brasil.** Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. Volumen 1, Número 1, 2008 Disponível em: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>. Acesso 01/07/2016

BROOKE, Nigel. **As novas políticas de incentivo salarial para professores: uma avaliação.** In: FONTOURA, H. A. (Org.) Políticas Públicas, Movimentos Sociais: Desafios à Pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões. Rio de Janeiro: ANPEd Nacional. Coleção ANPED SUDESTE 2011, Livro 3. Disponível em: <http://www.fe.ufrrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf> p. 2011 Acesso: 25/06/2016

BROOKE, Nigel. **Sobre a Equidade e Outros Impactos dos Incentivos Monetários para Professores.** Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013a

BROOKE, Nigel. **Políticas Estaduais de Responsabilização: Buscando o Diálogo.** In Adriana Bauer e Bernardete A. Gatti (orgs.) Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. V.2. Florianópolis: Insular. 2013b

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de Almeida. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados.** In Estudos e Pesquisas Educacionais - Volume 2, Fundação Victor Civita (Ed.) Fundação Victor Civita: São Paulo. p. 17-79. 2011.

CAVALCANTE, Maria do Socorro Silva. **Gestão e Avaliação da Educação: o Avaliando IDEPB e o prêmio Escola de Valor – o projeto de formação humana no contexto da hegemonia neoliberal.** Tese de Doutorado, Universidade Federal da Paraíba, Campus I. João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/15307/1/Arquivototal.pdf> Acesso: 06/07/2020

CERDEIRA, Diana Gomes da Silva; ALMEIDA, Andréa Baptista de. **Os Efeitos da Política de Avaliação e Responsabilização Educacional na Rede Pública do Rio de Janeiro.** 36ª Reunião Nacional da ANPEd – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO. Disponível em: [http://36reuniao.anped.org.br/pdfs\\_trabalhos\\_aprovados/gt14\\_trabalhos\\_pdfs/gt14\\_306\\_2\\_texto.pdf](http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt14_trabalhos_pdfs/gt14_306_2_texto.pdf). Acesso: 25/06/2016

CNE. **Diretrizes Conceituais e Operacionais para a Avaliação na Educação Básica (Subsídios).** Conselho Nacional de Educação. Brasília: Documento pdf. Maio: 27 p. 2012.

COSTA, Marcio da; KOSLINSKI, Mariane Campelo. **Quase-Mercado Oculto: Disputa por Escolas “Comuns” no Rio de Janeiro.** São Paulo, Cadernos de Pesquisa v.41 n.142 jan./abr. 2011.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas.** In: VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FERRAZ, Cláudio. **Sistemas educacionais baseados em desempenho, metas de qualidade e a remuneração de professores: os casos de Pernambuco e São Paulo.** In: VELOSO,

Fernando; PESSOA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fábio (Ed.). *Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FRANCO, Creso; ORTIGÃO, Isabel; ALBERNAZ, Ângela; BONAMINO, Alicia; AGUIAR, Glauco; ALVES, Fátima; SÁTYRO, Natália. **Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Apresentação**. Educ. Soc. [online], v. 33, n. 119, p. 345-351, 2012. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0101-733020120002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020120002&lng=pt&nrm=iso). Acesso: 21/06/2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética**. Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 148, p. 348-365, 2013.

FURTADO, Clayton Sirilo Do Valle; SOARES, Tufi Machado. **Impacto da bonificação educacional em Pernambuco**. Estudos em Avaliação Educacional, vol. 29, n. 70, São Paulo, 2018.

FURTADO, Clayton Sirilo Do Valle. **Responsabilização Educacional em Pernambuco**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). 2015.

FURTADO, Clayton Sirilo do Valle; MAGRONE, Eduardo. **Responsabilização em Educação: Mapeando Elementos**. Juiz de Fora: Rendimento, Desempenho e Desigualdades Educacionais. Volume 5, número 1, 2015.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis, Vozes. 1995.

HOUT, Michael; ELLIOTT, Stuart W. (Eds.). **Incentives and Test-Based Accountability in Education**. National Research Council Committee on Incentives and Test-Based Accountability in Public Education. Washington, D.C., The National Academies Press. 2011.

LAVY, Victor. **Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement**. Journal of Political Economy, v. 110, n. (6), p. 1286-1317, 2002.

LAVY, Victor. **Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity, and Grading Ethics**. American Economic Review v. 99, n. 5, p. 1979-2011, 2009. Disponível em: [https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/vlavy/lavy\\_aer\\_teachers\\_bonuses\\_99.5.pdf](https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/vlavy/lavy_aer_teachers_bonuses_99.5.pdf). Acesso em: 28/06/16.

LIMA, Licínio Carlos; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002.

MADAUS, George; RUSSELL, Michael; HIGGINS, Jennifer. **The Paradoxes of High Stakes Testing**. Charlotte, N.C.: Information Age Publishing Inc., 2009.

MARES GUIA NETO, Walfrido dos. **A realidade da Educação em Minas Gerais**. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n.6, 1992.

MEC/INEP. **Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais: A Experiência de Sobral/CE**. Série Projeto Boas Práticas na Educação, No. 1, MEC/INEP, Brasília, 2005

MEDEIROS, Denise Barra. **Os Efeitos da Política de Bonificação do Estado do Rio de Janeiro nas Ações Gestoras de Escolas Estaduais do Município de Valença**. Dissertação Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública CAEd/UFJF. Juiz De Fora, 2014. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2015/04/DENISE-BARRA-MEDEIROS.pdf>. Acesso: 25/06/2016.

MOVIMENTO CONTRA TESTES DE ALTO IMPACTO EM EDUCAÇÃO. 2010. Disponível em: <http://sites.google.com/site/movimentocontratestes/home>. Acesso em 04 de junho de 2011.

MUNIZ, Reynaldo Maia. M.; SILVEIRA, Mário César da; BECHELAINE, Cinthia. **O Caminho em Direção à Gestão por Resultados em Minas Gerais: uma análise do Plano Mineiros de Desenvolvimento Integrado**. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida, et al. (Ed.). Estado para Resultados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

MURALIDHARAN, Karthik; SUNDARARAMAN, Venkatesh. **Teacher performance pay: experimental evidence from India**. National Bureau of Economic Research: Cambridge, Mass. p. 37, [11]. 2009.

NEAL, Derek; SCHANZENBACH, Diane Whitmore. **Left behind by design: proficiency counts and test-based accountability**. Review of Economics and Statistics, Cambridge, Mass., v. 92, n. 2, p. 263-283, 2010.

NEWBERG-LONG, Donna Kay. **Narrowing of Curriculum: Teaching in an Age of Accountability**. PhD Dissertation. University of Denver. 2010.

OLIVEIRA, Vania Maria Machado. **A Trajetória do Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro – SAERJ**. Dissertação. PPGP/Faculdade de Educação. UFJF. 2019. Disponível em <http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2019/08/DISSERTA%C3%87%C3%83O-FINAL-P%C3%93S-DEFESA.pdf>. Acesso: 24 de junho de 2020.

OSHIRO, Claudia Hiromi; SCORZAFAVE, Luiz Guilherme. **Efeito do Pagamento de Bônus aos Professores sobre a Proficiência Escolar no Estado de São Paulo**. ANPEC - 39º Encontro Nacional de Economia 2011, ANPEC: Foz de Iguaçu. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-e95d077296d03faa27e429dc66192da8.pdf>. Acesso: 29/06/2016.

PEDULLA, Joseph et al. **Perceived Effects of State-Mandated Testing Programs on Teaching and Learning: Findings from a National Survey of Teachers**. The National Board on Educational Testing and Public Policy, Boston, 2003. Disponível em: <http://www.bc.edu/research/nbetpp/reports.html>. Acesso em: 03/11/2012.

PIPHO, Chris. **Minimum Competence Testing in 1978: A Look at State Standards**. Phi Delta Kappan, v. 59, n. 9 (1978), pp 585-88. Disponível em: [http://www.jstor.org/stable/20299107?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/20299107?seq=1#page_scan_tab_contents). Access: 12/06/2016.

RAVITCH, Diane. **The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education**. New York, Basic Books. 2010.

RIO DE JANEIRO, **Programa Nova Escola: Informativo 1 – Avaliação do fluxo e da gestão escolar**. CAEd/ Secretaria de Estado da Educação, 2004b

RIO DE JANEIRO. **Programa Nova Escola: Avaliação 2004**. Secretaria de Estado da Educação/CAEd, setembro de 2004.

ROTHSTEIN, Richard. **The Perils of Quantitative Performance Accountability**. In ADAMS, S. J.; HEYWOOD, J. S.; ROTHSTEIN, R. (eds) Teachers, performance pay and accountability: what education should learn from other sectors. Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 2009.

SCORZAFAVE, Luiz Guilherme; DORIGAN, Tulio Anselmi. **Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental**. VIII Reunião da ABAVE - Avaliação de Larga Escala no Brasil: Ensinos, Aprendizagens e Tendências. 18 a 21 agosto, Florianópolis, 2015. Disponível em: [http://abave.com.br/ojs/index.php/Reunioes\\_da\\_Abave/article/view/344/141](http://abave.com.br/ojs/index.php/Reunioes_da_Abave/article/view/344/141). Acesso: 21/06/2016.

SEEDUC- Rio de Janeiro. EDUCAÇÃO. NOTÍCIAS. ENTENDA PARA QUE SERVEM O SAERJ E O SAERJINHO. 22/09/2011 <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=616581> . Acesso 02/06/2016.

SOARES, José Francisco. **Índice de desenvolvimento da Educação de São Paulo (IDESP): bases metodológicas**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan. /jun. 2009.

STEINER-KHAMSI, Gita. **Understanding Policy Borrowing and Lending: Building Comparative Policy Studies**. In Gita Steiner-Khamsi and Florian Waldow (eds.) World Yearbook of Education 2012: Policy Borrowing and Lending in Education. Routledge. 2012.

VIDAL, Eloísa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão Educacional e Resultados no Ideb: Um Estudo de Caso em 10 Municípios Cearenses**. VI Reunião da Abave Fortaleza, Ceará, 31 de agosto a 02 de setembro, 2011.

XIMENES, Salomão Barros. **Responsabilidade Educacional: Concepções Diferentes e Riscos Iminentes ao Direito à Educação**. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr.-jun. 2012.

## Notas

---

<sup>1</sup> Um programa anterior de bonificação, implementado em 2001, era baseado na média de assiduidade dos profissionais e na média de desempenho dos alunos, medida pelo sistema de avaliação estadual – SARESP (BROOKE, 2008).

<sup>2</sup> Em inglês *Average Yearly Progress*.

<sup>3</sup> SADEAM – Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas.

<sup>4</sup> Atitudes e ações por parte dos interessados em aumentar artificialmente os resultados, sem ganhos correspondentes de aprendizagem.

<sup>5</sup> Artigo escrito antes da BNCC.

## Informações complementares

### Financiamento

Não se aplica.

### Contribuição de autoria

**Concepção e elaboração do manuscrito:** Nigel Brooke; Wagner Silveira Rezende.

**Coleta de dados:** Nigel Brooke.

**Análise de dados:** Nigel Brooke; Wagner Silveira Rezende.

**Discussão dos resultados:** Nigel Brooke; Wagner Silveira Rezende.

**Revisão e aprovação:** Nigel Brooke; Wagner Silveira Rezende.

### Preprint, originalidade e ineditismo

Versão de artigo de Nigel Brooke, publicado originalmente em inglês com o título ‘High-stakes accountability using teacher salary incentives in Brazil: an update’.

### Consentimento de uso de imagem

Não se aplica.

### **Aprovação de Comitê de Ética em Pesquisa**

Não se aplica.

### **Conflito de interesse**

Não há conflitos de interesse.

### **Conjunto de dados de pesquisa**

Não há dados disponibilizados.

### **Licença de uso**

As autoras cedem à Revista Pesquisa e Debate em Educação os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 International. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

### **Publisher**

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Faculdade de Educação (FACED), Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP). Publicação no Portal de Periódicos da UFJF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

### **Editores**

Frederico Braidá; Liamara Scortegagna.