



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10895 - Resumo Expandido - Trabalho - XIV ANPED SUL (2022)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS NAS ESCOLAS

Liliane Milanezi Lopes - Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

Luiz Antonio de Oliveira - UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná

O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS NAS ESCOLAS

Este trabalho resulta do movimento da pesquisa de mestrado “Políticas Educacionais e o Estado Avaliador: a padronização do ensino em contradição com a proposta de Educação Integral”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Norte da Paraná (PPed/UENP) – Mestrado Profissional em Educação Básica. Seu objetivo é contribuir para a sistematização da discussão sobre as políticas de bonificação por resultados advindas das cobranças em atingir metas nas avaliações externas e a consequente implicação no trabalho docente.

A partir da década de 1990, intensificou-se um processo de reforma na educação brasileira, guiada pelas determinações de organismos internacionais como Banco Mundial e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), de cunho gerencialista que fez da avaliação externa e seus resultados, a principal forma de “medir” a qualidade do ensino da Educação Básica, nos níveis municipais e estaduais.

A implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, posteriormente, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), têm guiado a elaboração dos currículos para atingirem as metas numéricas impostas, traduzidas em “qualidade” e utilizadas como base para a elaboração de novas políticas educacionais.

Na década do ano 2000 iniciou-se um forte processo de disseminação de políticas de responsabilização docente sob a falácia de que com incentivos monetários os professores se empenhariam mais e alcançariam uma qualidade melhor para a educação. Estas políticas, de caráter neoliberal, visando atender interesses de mercado, são influenciadas por contextos internacionais e setores empresariais que vem atuando fortemente na educação. Isto implicou

na competição entre as escolas, na padronização dos conteúdos e na mecanização do ensino. A pressão levou os recursos a extremo de camuflar resultados e utilizar subterfúgios para atingir metas, atitudes estas alertadas por Ravitch (2011) ao relatar a experiência desenvolvida nos Estados Unidos.

Frente ao exposto, questiona-se: em que medida esses incentivos monetários e a responsabilização docente têm afetado o ensino nos anos iniciais do Ensino Fundamental I? As políticas de bonificação apresentam resultados favoráveis à educação ou aos interesses de mercado?

O presente trabalho busca responder tais questões, transitando por publicações sobre as políticas de bonificação por resultados advindas das cobranças em atingir metas nas avaliações externas e sua consequente implicação no trabalho docente. Foram analisados os artigos publicados na década de 2010 no Brasil nas bases de busca da Biblioteca eletrônica Scientific Electronic Library Online (SciELO) e no Portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por se tratarem de bases de dados gratuitas e confiáveis quanto às informações, sobre políticas de bonificação e responsabilização docente.

O levantamento foi realizado no mês de janeiro de 2021, no Portal de Periódicos CAPES com o descritor "bonificação" e o filtro "educação" e na biblioteca eletrônica SciELO com os descritores "bonificação", "política de bonificação", "responsabilização docente", utilizando os filtros "Educação" e "Pesquisa Educacional". O resultado exibiu 9 artigos no Portal da CAPES, sendo excluídos 5 por não se adequarem de alguma forma a finalidade da pesquisa e selecionados 4 para comporem tal estudo por abordarem a temática utilizando pesquisas qualitativas e quantitativas. Na base de dados SciELO foram encontrados 8 artigos. Destes, 2 foram excluídos por discutirem sobre a política de bonificação por resultados nos Estados Unidos e 6 foram selecionados por abordarem o tema das políticas de bonificação e responsabilização docente discutindo aspectos bibliográficos e estudos de campo.

Os 10 artigos selecionados abordam pesquisas de campo, qualitativas e quantitativas realizadas nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará. Para este trabalho apresentaremos apenas os artigos relacionados a São Paulo e Rio de Janeiro, por aparecerem em maior número. Optou-se por apresentá-los de acordo com as características em comum que relacionavam as pesquisas, não obstante a ordem cronológica da publicação.

Os artigos selecionados foram lidos na íntegra, buscando analisar os objetivos e problematizações abordados, a metodologia utilizada na pesquisa e as conclusões encontradas no contexto estudado. A quantidade de artigos encontrados traduz a necessidade de ampliar os estudos sobre esta temática, tendo em vista a centralidade que a avaliação tem ocupado nas escolas, se sobrepondo à aprendizagem nas últimas décadas no Brasil desde a implementação do SAEB, a disseminação das políticas de bonificação na década seguinte e no impacto que vêm causando na educação, sem obter resultados satisfatórios. Apresentaremos os 7 artigos

referentes as pesquisas realizadas nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro na sequência.

Dos Estados brasileiros, São Paulo é atualmente um dos que mais se destaca pelo pagamento de bônus e políticas educacionais voltadas às avaliações em larga escala. Bauer (2012) busca ampliar a análise teórica do texto produzido em seu mestrado que teve como foco o vínculo dos programas de formação continuada e o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp).

O Saresp foi formulado e implantado em 1995, depois das 3 primeiras avaliações do SAEB, que até então era aplicada em caráter amostral em todo país (BAUER, 2012). A Secretaria Estadual de Educação (SEE), de acordo com os documentos oficiais, viu a necessidade de conduzir um movimento de reforma do ensino de São Paulo onde fosse definida a política de avaliação. Um dos objetivos do sistema de avaliação era indicar novas políticas de formação docente para que fossem atingidas as metas propostas. O documento trazia claramente a influência do Saresp articulando teoria e prática e direcionando o conteúdo a ser trabalhado voltado a atender a demanda das avaliações. (BAUER, 2012, p.67).

Segundo Bauer (2012) a partir de 2008, o Estado de São Paulo através de lei complementar, instituiu a bonificação por resultados aos servidores da Secretaria da Educação em exercício, mediante o cumprimento das metas estabelecidas.

A pesquisa realizada por Carvalho (2018) do mesmo modo investiga a relação entre o pagamento de bonificação pelo cumprimento de metas e o trabalho efetuado pelas professoras do Ensino Fundamental I da rede estadual de São Paulo. A autora entrevistou 9 professoras, 2 professores e 1 coordenadora do ensino fundamental I a fim de desvelar a “relação das professoras com o pagamento da bonificação de acordo com o cumprimento ou não de metas” (CARVALHO, 2018, p. 189).

A maioria das professoras entrevistadas, mesmo no caso das mais antigas na rede, não conheciam as regras e critérios utilizados para pagamento do bônus, podendo supor que essa desinformação é proposital, já que esse clima gera não somente “insegurança, mas também a competição e as desavenças entre colegas” (CARVALHO, 2018, p. 191). Isso demonstra a eficiência do modelo de gestão empresarial como controlador do trabalho docente, padronizando os conteúdos e mecanizando o ensino que se torna totalmente voltado para testes a fim de atingir as metas.

Carvalho (2018) atenta para as observações feitas pelas professoras de que os cursos de capacitação e os conteúdos dos livros didáticos estão cada vez mais parecidos com os programas utilizados pelo Estado de São Paulo como o “Ler e Escrever” e o “EMAI (Ensino de Matemática nos Anos Iniciais)”. Essa limitação compromete a atualização e capacitação dos professores da rede e conseqüentemente a aprendizagem dos alunos. Entretanto, esses programas favorecem os resultados dos testes uma vez que os materiais trazem os mesmos conteúdos e habilidades que a secretaria de educação do Estado de São Paulo cobra nos testes que elabora (CARVALHO, 2018).

Andrews e Vries (2012) iniciam seu estudo destacando os resultados do Relatório Coleman, publicado na década de 1960 sobre as condições que implicam na aprendizagem das crianças. Concluiu-se que as características socioeconômicas das famílias era o fator mais impactante na aprendizagem. Essa pesquisa e outras realizadas posteriormente foram ignoradas por países como os Estados Unidos, que há décadas incorporaram o modelo de bonificação por resultados e influenciaram outros países como o Brasil.

Os autores apontam fraudes na aplicação das avaliações de larga escala, nas quais os professores e gestores permitem que crianças com necessidades especiais ou extremas dificuldades escolares faltem no dia do teste, com o propósito de alcançarem maiores metas. Outras situações foram observadas nesse sentido, como submeter às crianças a treinos exaustivos e professores que apresentam as respostas para os alunos, burlando assim os resultados. “Educar é uma atividade complexa e não pode ser levada adiante apenas por meio da manipulação de uma dúzia de insumos em uma função de produção ou por meio da responsabilização de escolas e professores” (ANDREWS; VRIES, 2012, p. 844). Nesse contexto, devem-se pensar os indicadores de desempenho como elementos adjutórios na elaboração de políticas educacionais e não como parâmetros condutores de ações sem análises posteriores. Os autores ressaltam a discordância dos professores em relação a tais políticas, que ao responsabilizá-los perante a sociedade, contribui para a desvalorização da carreira.

Alexandre, Lima e Waltenberg, (2014) destacam que as políticas de responsabilização dos professores são na maior parte dos casos propostas por economistas e administradores, sem fundamentação teórica da educação. Inspiradas no “modelo principal-agente” entendem que ao remunerar os professores com o objetivo de alcançar metas, irá incentivá-los a trabalhar mais e melhor, conseguindo melhores resultados. Tal perspectiva dissocia do contexto educacional em que a aprendizagem do aluno não depende apenas da vontade e determinação dos profissionais que se comprometem com a mesma.

Os autores apesar de serem economistas, esclarecem em suas conclusões que são reticentes quanto à ideia de que programas de responsabilização sejam essenciais para que haja melhora na qualidade do ensino. Apontam que esse tipo de programa “[...] mesmo que extremamente bem concebido e implementado, será capaz de recompensar apenas inadequada ou grosseiramente o esforço de professores” (ALEXANDRE; LIMA; WALTENBERG, 2014, p. 59) não garantindo a qualidade educacional.

Neste sentido, Rosistolato e Prado (2014) analisaram práticas no cotidiano escolar de dois municípios com políticas educacionais diferentes. Realizaram através de pesquisa comparativa, reuniões com 8 grupos focais entre professores e gestores pertencentes às redes municipais do Rio de Janeiro e Duque de Caxias. O segundo município foi escolhido devido a ser um dos maiores da região metropolitana e por não haver aderido à política de bonificação como a cidade do Rio de Janeiro, que era a primeira escolhida para a comparação, conforme os autores.

As escolas participantes da pesquisa foram selecionadas pelos autores com base em seu desempenho na Prova Brasil de 2009. Optou-se por selecionar grupos de escolas com alto desempenho e outros de baixo desempenho separadamente, assim como de gestores e professores. Foram selecionados 2 grupos de gestores, sendo 1 grupo composto por integrantes de escolas de alto desempenho e 1 de escolas de baixo desempenho, e 2 grupos de professores, composto da mesma forma, no município de Duque de Caxias. No município do Rio de Janeiro por ausência de voluntários formou-se 2 grupos de gestores, sendo 1 grupo composto por integrantes de escolas de alto desempenho e 1 de escolas de baixo desempenho, e 2 grupos de professores de escolas de baixo desempenho, não tendo portanto nenhum grupo de escolas de alto desempenho. (ROSISTOLATO; PRADO, 2014).

Embora os dois municípios analisados tenham políticas de avaliação diferentes, as autoras perceberam que a visão de ambos os profissionais está em consonância. Alguns gestores e professores destacaram como negativa a preparação para a Prova Brasil que guia as ações escolares durante os dois anos que antecedem a avaliação, embora não demonstrassem resistência ao processo de treinamento dos alunos. Rosistolato e Prado (2014) apontam que as avaliações externas de aprendizagem estão sendo incorporadas ao dia a dia dos professores e gestores. Estes elaboram seus objetivos educacionais e escolares baseados nos dados produzidos pelas avaliações externas. Os autores concluíram que “que as avaliações externas ainda são eventos extraordinários ao cotidiano escolar, mas, paradoxalmente, têm influenciado as interações entre os agentes presentes na escola.” (ROSISTOLATO; PRADO, 2014, p.316).

Fernandes e Nazareth (2018) apresentam seus estudos sobre políticas de avaliação em larga escala, destacando o papel social da educação. Abordam os anos iniciais do ensino fundamental correspondentes ao Ciclo de Alfabetização da rede municipal de educação do Rio de Janeiro e analisam como a política de avaliação externa interfere nas práticas de suas escolas.

Os autores, levados por uma inquietação ao observar que o uso de testes e exames está sendo cada vez mais normalizados dentro e fora das escolas, realizaram uma pesquisa documental abrangendo propostas curriculares, instrumentos de avaliação, portarias e resoluções municipais sobre a avaliação em larga escala na rede. Assistiram reuniões de conselhos de classe e observaram a realização das provas bimestrais nas aulas de duas professoras de turmas de alfabetização. Durante esse processo, puderam perceber a influência das políticas nas práticas docentes e funcionamento das escolas.

Verificaram que os documentos escolares apresentam o conceito de avaliação externa como forma de resolver todos os problemas na educação. A avaliação da aprendizagem é descrita de maneira ambígua nesses documentos que a definem como “formativa, processual e continuada e, ao mesmo tempo, uma perspectiva seletiva, classificatória e meritocrática no que tange à avaliação externa de desempenho na rede.” (FERNANDES; NAZARETH, 2018, p.896-897).

Ao realizar a observação da prática de duas professoras, inclusive durante a aplicação de provas bimestrais e conselhos de classes, puderam observar as implicações que a política avaliativa traz para a escola.

Uma das professoras observadas por Fernandes e Nazareth (2018), declarou que quando seus alunos realizaram os testes padronizados pela primeira vez em 2010, ela considerou como um momento de “massacre” para eles. Ao inserir pessoas estranhas ao ambiente escolar para aplicar a avaliação, os governantes descaracterizam o trabalho docente já tão precarizado.

Dessa forma, pôde-se perceber uma tensão na prática cotidiana da professora, passando a mensagem para as crianças que a escola é um lugar de treino, onde se preparam para fazer provas.

De acordo com Fernandes e Nazareth (2018) no dia da prova a professora muda sua postura perante os alunos, pois acredita que ficando menos receptiva está preparando-os para o ano seguinte (2º ano) em que realizarão a avaliação externa. A professora relata que atualmente conversando com as companheiras das turmas que realizam essa avaliação, percebeu que não é uma coisa “torturante” para os alunos. Nesta fala, pode-se verificar a mudança de opinião da professora, que considerou “massacrante” a primeira vez que os alunos realizaram os testes e atualmente passou a naturalizá-los. (FERNANDES; NAZARETH, 2018). Essa inversão na opinião observada na professora ocorre com grande parte da comunidade escolar que frente à pressão por resultados e a propaganda gerada pelo sistema internalizam o conceito de avaliação por resultados e passa a aceitá-lo como normal.

Fernandes e Nazareth (2018) destacam a prática que observaram na escola de avisar os pais de crianças com necessidades especiais que elas poderiam permanecer em casa no dia da avaliação externa. Essa medida visa aumentar a nota no índice de desempenho. A escola alega que tais testes não são direcionados para eles, já que não contemplam adaptações. Além de naturalizarem os processos de testes padronizados, excluem e classificam os alunos com mais dificuldade ignorando que seu papel deveria ser de incluí-los na sociedade. Conforme adverte Ravitch (2011), a testagem associada às políticas de bonificação, que enfatizam a meritocracia, leva ao investimento de artimanhas visando burlar o sistema e não elevar a qualidade da educação.

A maioria dos autores analisados identificou falhas e problemas que a política de bonificação causa à educação, aos próprios professores e aos alunos que são os mais prejudicados nesse processo.

Não se pode avaliar o perfil de toda uma escola, restringindo as avaliações às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e apenas a alguns anos da escolarização, muito menos através de testes padronizados que não contemplam as diferenças individuais. Esses fatores geram críticas aos programas e descaracterizam o trabalho do professor e a aprendizagem dos alunos.

As pesquisas desmontaram que os indicadores, subsidiados por incentivos monetários, além categorizar uma política de responsabilização docente, não representa melhora na qualidade da educação. Estes programas desconsideram os fatores sociais que influenciam na aprendizagem e fatores externos como problemas familiares que impactam na avaliação. Em vez de estimular os professores, a competição pode levá-los ao adoecimento, deixando-os sobrecarregados e desestimulados pela falta de autonomia ao executar um currículo imobilizador. Ainda assim, entre os Estados analisados, apenas o Rio de Janeiro extinguiu a prática de bonificações em 2016, devido à pressão de professores e sindicatos.

Tomando como referência as contribuições dos referidos autores, conclui-se que longe de esgotar o tema, é necessário aprofundar o estudo e principalmente ampliar o debate sobre a utilização dos resultados obtidos nas avaliações em larga escala pelas escolas e redes de ensino verdadeiramente em prol de uma educação de qualidade, tendo em vista que incentivos monetários e responsabilização por resultados, não tem proporcionado a qualidade esperada nos índices educacionais e tão pouco na sociedade vigente.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Básica. Avaliação Externa. Políticas de Bonificação.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Maraysa Ribeiro; LIMA, Ricardo Sequeira Pedroso de e WALTENBERG, Fábio Domingues. Teoria econômica e problemas com remuneração de professores por resultados. **Cad. Pesquisa**. vol.44, 2014.
- ANDREWS, Christina Windsor; VRIES, Michiel S. de. Pobreza E Municipalização Da Educação: Análise Dos Resultados Do Ideb (2005-2009). **Cadernos de Pesquisa** v.42, 2012.
- BAUER, Adriana. É possível relacionar avaliação discente e formação de professores?: a experiência de São Paulo. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, FaE/UFMG, v. 28, 2012.
- CARVALHO, Marília Pinto de. As professoras e o pagamento de bônus por resultado: o caso da rede estadual de São Paulo. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, nov./dez. 2018.
- FERNANDES, Claudia de Oliveira; NAZARETH, Henrique Dias Gomes de. Resultados de pesquisas sobre as políticas de avaliação em larga escala em educação e seus impactos na escola. **Revista Educação Especial** | v. 31, out/dez, 2018
- PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cad. Pesqui.** v.44, 2014.
- RAVICHT, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- ROSISTOLATO, Rodrigo; PRADO, Ana Pires do. Os Profissionais Da Educação E As Avaliações Externas De Aprendizagem: Uma Comparação Entre Rio De Janeiro E Duque De

