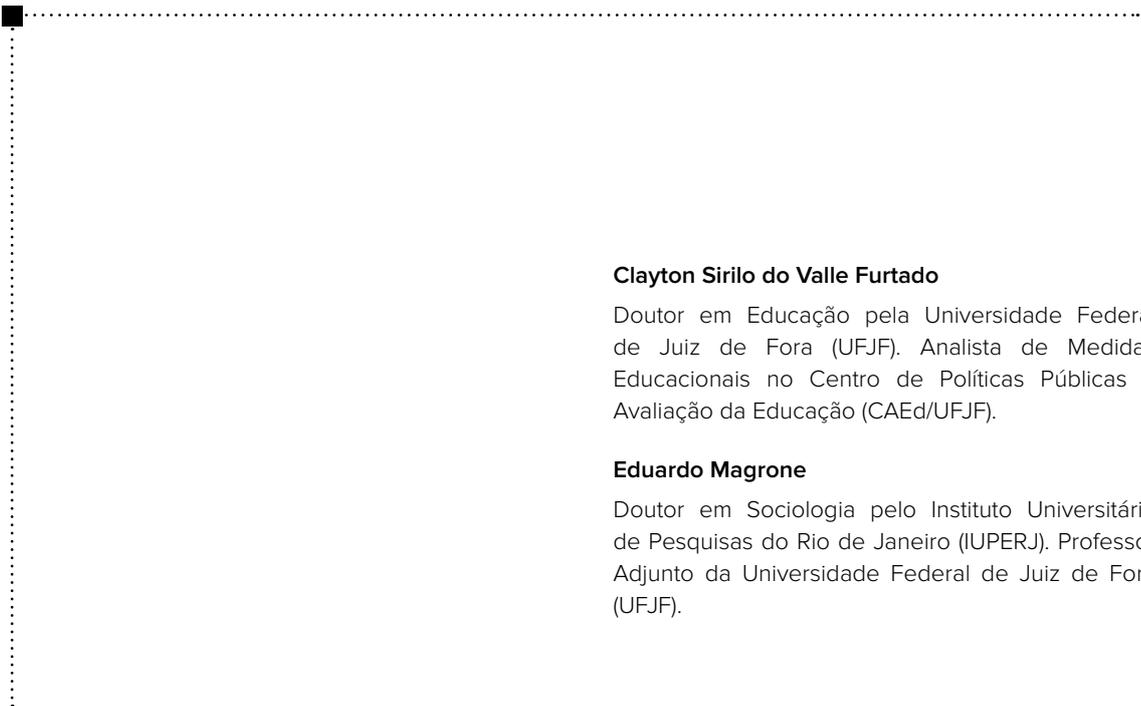


RESPONSABILIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MAPEANDO ELEMENTOS



Clayton Sirilo do Valle Furtado

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Analista de Medidas Educacionais no Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd/UFJF).

Eduardo Magrone

Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

RESUMO

Em meio ao crescente emprego de políticas de bonificação em Educação no Brasil, surge a necessidade de discutir melhor esse tema. Nesse caso, o debate é salutar, partindo desde os conceitos e seus principais mecanismos de funcionamento, até chegar ao terreno contestado, permeado por críticas, tanto de origens mais doutrinárias quanto de origens mais pragmáticas. Uma discussão fundamental se faz presente em relação ao possível estreitamento curricular como um efeito não desejado dessas políticas. Além disso, é importante ressaltar as pesquisas sobre os efeitos das políticas de responsabilização, que já foram realizadas, inclusive no Brasil. Assim, com base em discussões e evidências, espera-se que os gestores possam avaliar os aspectos dos sistemas de bonificação existentes, bem como empregar esforços no sentido de otimizar políticas futuras.

Palavras-chave: Bonificação Educacional. Responsabilização em Educação. Avaliação Educacional. Eficácia Escolar.

ABSTRACT

In the mist of increasing of subsidy policies on education in Brazil, there is a need to further discuss this issue. In this case, the debate is healthy, starting from the concepts and its main operating mechanisms, until we reach the ground disputed, permeating by criticism, both of origin doctrinal, or more pragmatic. A fundamental discussion is present in relation to possible curricular narrowing as an unintended effect of these policies. In addition, it is important to emphasize the research on the effects of accountability policies, which have already been carried, including Brazil. Thus, based on discussions and evidence, it is expected that managers can evaluate the aspects of existing bonus systems as well, as, employ efforts to optimize future policies.

Keywords: Bonus Educational. Accountability in Education. Educational Evaluation. School Effectiveness.

RESPONSABILIZAÇÃO: CONCEITO E ELEMENTOS PRINCIPAIS

A responsabilização é relativamente recente no Brasil. A explicação da aplicação do termo para a realidade brasileira ganhou destaque inicial em um texto de Ana Maria Campos (1990), intitulado “Accountability: *quando poderemos traduzi-la para o português?*”. Nesse artigo, a autora esclarece a diferença de aplicação do termo nos Estados Unidos e no Brasil. Segundo Campos (1990, p. 6), “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

Se formos trazer essa contribuição para as políticas de responsabilização em Educação, pode-se dizer que, nos Estados Unidos, a prestação de contas resulta da própria organização e do histórico dessa sociedade, que procura fiscalizar os serviços públicos, como a Educação. Por outro lado, no Brasil, o Estado foi o indutor da responsabilização, fazendo com que, desse modo, a demanda fosse invertida no país. Assim, possivelmente, a cobrança e o envolvimento dos pais e da sociedade brasileira serão elevados, à medida que a população passe a conviver com uma maior quantidade de informações das políticas de responsabilização, como, por exemplo, a divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Respeitando-se as diversidades entre os dois países, sobretudo no processo de origem da política de responsabilização, pode-se dizer que, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, a aplicação da política apresentava objetivos e propósitos semelhantes, isto é: responsabilizar os atores envolvidos no desempenho escolar dos alunos, de modo a produzir melhorias nas práticas escolares e de gestão.

Em se tratando da abordagem das políticas de responsabilização, pode-se dizer que o conceito dessa modalidade de intervenção aplicado à Educação consiste na:

Tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de consequências para a escola ou para professores, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais (BROOKE, 2008, p. 94).

A consequência simbólica pode ocorrer pela simples divulgação de resultados publicamente, o que leva a uma sanção moral, como a vergonha de estar entre as piores escolas. Já em relação à consequência material, existe uma contrapartida financeira para as escolas e/ou professores que tenham conse-

guido elevar o desempenho dos alunos o suficiente a fim de atingir determinadas metas previamente estabelecidas.

De acordo com as consequências estabelecidas, podemos classificar as políticas de responsabilização em *low-stakes* (baixo impacto) ou *high-stakes* (alto impacto). Como já foi apontado, a divulgação pública do desempenho das escolas estaria enquadrada na modalidade de baixo impacto, enquanto o atrelamento de consequências materiais configuraria a abordagem de alto impacto. É importante destacar que, no Brasil – diferentemente do que ocorre em outros países, como os Estados Unidos –, o *high-stakes*, até o momento, é de bonificação e não de punição. Nesse sentido, consiste em políticas de incentivos salariais, ao passo que, nos Estados Unidos, a consequência material pode ser negativa, acarretando, por exemplo, a dispensa de professores e o fechamento de escolas.

Com base nas consequências, também é possível classificar a política de responsabilização em intervenções de desenho individual ou coletivo. Quando o desenho é individual, somente os professores das disciplinas avaliadas que conseguirem atingir determinadas metas receberiam as bonificações devidas. Por sua vez, os demais professores da escola que lecionam a disciplina avaliada em testes de larga escala, cujos alunos não tenham conseguido cumprir as metas, ficariam, segundo o desenho individual, de fora da bonificação. Professores cujas disciplinas não são avaliadas no teste não seriam sequer passíveis do recebimento da bonificação.

No sistema de bonificação coletiva, a responsabilização tem relação com a escola como um todo. Logo, se determinada escola cumpre sua meta, todos os professores recebem a bonificação. Pelo que podemos constatar, até o momento, a tônica das políticas de responsabilização em Educação no Brasil caminham no sentido de desenhos de bonificação coletiva.

Após a compreensão do conceito de responsabilização e suas variações, é importante conhecer os elementos necessários para sua implementação:

- I – a publicação das diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade);
- II – o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação);
- III – os critérios (ingrediente padrões);
- IV – os incentivos ou as sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências). (BROOKE, 2006, p. 379-380).

A avaliação em larga escala (ingrediente de informação), como aventado anteriormente, é fundamental para as políticas de responsabilização, visto que

os demais ingredientes estão profundamente relacionados aos resultados informados por essas avaliações, tais como tornar público os resultados das escolas (ingrediente de autoridade) e estabelecer padrões de desempenho desejáveis (ingrediente padrões). Em relação aos padrões de desempenho, nos Estados Unidos, geralmente, é utilizado o progresso anual; no Brasil, por sua vez, é comum a fixação de metas e indicadores sintéticos, que combinam desempenho nos testes e fluxo escolar. O ingrediente de consequências, quando aplicado, conforme relatado, pode variar de incentivos até punições.

Pode-se complementar os elementos das políticas de responsabilização apontados anteriormente por Brooke (2006) com:

desenvolvimento de capacidades, que incluem o conhecimento e as habilidades que as escolas e os professores necessitam ter para cumprir com os padrões estabelecidos através do sistema de *accountability*, e **explicação clara e persuasiva** do conceito de *accountability* informando todas as partes envolvidas, em relação aos objetivos e benefícios que podem ser fornecidos (McMEEKIN, 2006, p. 26).

O desenvolvimento de capacidades volta-se para os conhecimentos e habilidades didáticas dos professores, o que corresponderia à melhoria desses aspectos, e encontra-se profundamente relacionado à apropriação de resultados. Desse modo, se a escola não obtém um bom resultado na avaliação, é necessário identificar o que pode ser melhorado e as prováveis falhas que são passíveis de melhoria. Diante do quadro de resultados baixos, a escola em questão poderá, por exemplo, questionar se o modelo de aula empregado pelos professores conseguiu atingir os objetivos almejados e, em caso negativo, quais aspectos e práticas poderiam ser adotados para reverter esses resultados.

A explicação persuasiva a que McMeekin (2006) se refere reside na busca em tornar o conceito e os objetivos da política de responsabilização claros para todos os envolvidos, sejam eles professores, diretores, pais ou alunos, demonstrando, assim, que aquilo que se almeja é a melhoria da qualidade da Educação e não somente a penalização, o castigo ou a bonificação. Ocorre que, em muitas das vezes, o fim (melhoria da qualidade educacional) é confundido e obscurecido pelo meio, ou seja, a intervenção (sistema de bonificações e punições).

O contexto em que surgem as políticas de responsabilização educacional no Brasil conta, como já dissemos no início deste texto, com o fomento do Estado ao orquestrar e reunir os elementos necessários para a sua execução. Essa movimentação fez parte da própria reforma do Estado, de forma que, apoiados na crítica acerca da lentidão e da burocracia do Estado, assim como, para alavancar o desenvolvimento do país, os neoliberais defendiam que nosso modelo estaria ultrapassado. Isso não condizia somente com a redemocratização; era funda-

mental ter “uma administração pública gerencial, flexível, eficiente, com controle dos resultados e descentralizada” (FIGUEIREDO, 2008, p. 80-81).

Com isso, o Estado deveria transferir responsabilidades para a sociedade civil e os setores empresariais. Não se trata de uma mudança para um Estado Mínimo no sentido estritamente neoliberal, em que o Estado deveria abandonar a cena. Trata-se de flexibilizar a gestão e controlar os resultados. O Estado continua forte, principalmente no controle dos resultados, conforme se pode perceber na Educação brasileira através de mecanismos como a Prova Brasil e o Ideb.

No lugar do Estado Mínimo, há, então, o predomínio do que chamaremos, aqui, de Estado Gerencial:

Para diminuir a intervenção do Estado na economia, melhorar a sua capacidade de gestão e instituir o controle público sobre a máquina estatal, a reforma administrativa, mas também política e ideológica do Estado é proposta a partir da implementação da chamada administração pública gerencial. Esse “paradigma” é apresentado como a solução para a incapacidade administrativa do Estado, na medida em que substituiria o modelo racional-legal ou burocrático que vinha orientando a administração pública. (ZANARDINI, 2007, p. 247).

UM TERRENO CONTESTADO

Como podemos constatar, o Governo Federal vem fomentando essa modalidade de intervenção na política educacional, sobretudo pós 2007, ainda que em meio à falta de consenso acerca da eficácia da responsabilização dentro do Brasil. As críticas também são inúmeras, mas, para que se possa analisar o seu teor e produzir um debate fértil, torna-se necessário a realização, em primeira instância, de uma diferenciação da fundamentação dessas críticas.

Com o intuito de organizar o teor das críticas, Brooke (2013) realiza uma diferenciação entre *críticas pragmáticas* e *críticas doutrinárias*. De acordo com o autor, as críticas pragmáticas permitiriam o debate com os gestores das políticas de responsabilização:

[...] pelo uso de argumentos sobre os possíveis efeitos negativos dessas políticas na qualidade do ensino, o raciocínio empregado permite uma discussão com base em evidências e a possibilidade de chegar a uma conclusão independente sobre o impacto da política na consecução dos objetivos atuais do sistema. (BROOKE, 2013, p. 124).

Essa categoria de críticas, como veremos à frente, demonstra uma série de efeitos não desejados das políticas de responsabilização que precisariam ser enfrentados, caso haja o desejo de torná-las mais eficazes. Logo, tal abordagem apoia-se em evidências, dados e informações fundamentais na correção e formulação das políticas de responsabilização.

Por outro lado, as críticas doutrinárias

dificultam o engajamento do gestor nessa discussão por pressupor um conjunto de premissas negativas que a priori desqualificam a política de bonificação pelas suas origens e pela sua suposta falta de sintonia com os verdadeiros objetivos da educação (BROOKE, 2013, p. 124).

O argumento que sustenta as críticas doutrinárias basicamente alicerça-se no fato de a responsabilização ser meritocrática e ter uma lógica empresarial, nitidamente influenciada pela ótica neoliberal, com mecanismos do setor privado da economia (FREITAS, 2012; AFONSO, 2012). Dessa maneira, para os autores citados, a transposição de elementos do setor privado para o campo educacional seria uma submissão da educação ao mercado (BROOKE, 2013).

Neste trabalho exploraremos um pouco mais as críticas pragmáticas, pois nosso objetivo é discutir os prováveis impactos oriundos da implantação de sistemas de responsabilização. Se fôssemos seguir o viés das críticas doutrinárias, não seria possível sequer adentrar nessas discussões a respeito do impacto, tendo em vista que, *a priori*, essa modalidade de intervenção já “carregaria” um efeito nefasto em sua própria gestação.

Dessa forma, dentre as críticas pragmáticas, serão exploradas sucintamente neste trabalho: os prováveis efeitos sobre o estreitamento curricular, o treinamento para os testes e a confiabilidade das medidas.

Estreitamento curricular

De acordo com Freitas (2011), a definição do currículo e dos próprios objetivos educacionais tem uma influência externa do que é valorizado e avaliado pelo teste internacional do PISA.

No Brasil,

a primeira redução é feita quando nos concentramos em uma ou duas disciplinas (geralmente português e matemática) e depois, uma segunda redução é aplicada quando *escolhemos* dentro do conhecimento de português quais competências e habilidades devem ser submetidas a testes (FREITAS, 2011, p.14).

Embora nos documentos “prescritivos” do Governo Federal (PCN’s) perpassse uma preocupação com a formação integral do indivíduo, a ênfase das avaliações de larga escala do Governo Federal (SAEB, Prova Brasil) recai na prática sobre o domínio cognitivo dos conteúdos das matrizes curriculares das avaliações de Língua Portuguesa e Matemática.

Em um dado momento, indiretamente, o sistema de avaliação educacional nacional de ensino poderia acabar sendo seletivo ao “eleger” as disciplinas que deverão ser avaliadas em larga escala, pois não estamos mensurando, ao longo do tempo, a qualidade do conjunto de disciplinas de Ciências Humanas e da Natureza. Assim, se o estudante resolve participar de um processo seletivo de acesso ao ensino superior público, provavelmente será cobrado o domínio desses conteúdos, cuja qualidade não foi avaliada previamente.

Em relação ao segundo tipo de redução, ou seja, aquela que ocorreria dentro das disciplinas avaliadas, Wayne Au (2007) faz uma síntese de 49 estudos qualitativos que foram realizados em programas de responsabilização nos Estados Unidos entre os anos de 1992 e 2006. O objetivo dessas pesquisas era avaliar os impactos no currículo e nas práticas escolares. Esses dados sinalizam, até certo ponto, a falta de um consenso apoiado em resultados. Eles são apresentados de maneira contraditória, percebendo-se, desse modo, tanto os efeitos positivos quanto os efeitos negativos dessas políticas. Na Tabela 1, o autor expõe seus dados sobre a influência no currículo.

TABELA 1. Resumo dos achados: efeitos dos testes de alto-impacto sobre o currículo

| Mudança Curricular | Nº de Estudos (N=49) | % do Total |
|------------------------------|----------------------|--------------|
| Matéria | 41 | 83.7% |
| Contração | 34 | 69.4% |
| Expansão | 14 | 28.6% |
| Forma de Conhecimento | 34 | 69.4% |
| Fragmentada | 24 | 49.0% |
| Integrada | 10 | 20.4% |
| Pedagogia | 38 | 77.6% |
| Centrada no professor | 32 | 65.3% |
| Centrada no estudante | 6 | 12.3% |

Fonte: AU (2007).

Analisando a Tabela 1, vemos que, apesar de alguns estudos demonstrarem os efeitos positivos – como a expansão do conteúdo ensinado, a integração do conhecimento e a didática centrada no estudante –, os percentuais são, nitidamente, inferiores aos efeitos negativos observados – como a contração do

currículo, a fragmentação de conhecimento e a didática centrada no professor. A explicação de Au (2007) para tais achados pauta-se no fato de a estrutura curricular sofrer com o próprio efeito dos testes de alto impacto.

No entanto, no que tange ao estreitamento curricular que ocorre dentro das disciplinas, é necessário ponderar esse argumento. Se estivermos falando de escolas com currículos abrangentes, provavelmente haverá perda de conteúdos e habilidades, pois os professores darão maior enfoque ao que será cobrado nas avaliações externas. Deve-se considerar também que a situação pode se inverter nas escolas cujos currículos não sejam claros e cujos professores lecionam o que consideram mais relevante. A avaliação, de modo geral, poderá ajudar a organizar um currículo comum na escola, podendo até mesmo ampliar, em vez de reduzir o currículo. Isso está representado na Tabela 1, de Au (2007), em que se evidencia que 28,6% das pesquisas detectaram expansão das matérias no currículo.

Um estudo realizado nos estados norte-americanos pelo Conselho Nacional de Pesquisa (*National Research Council*) e financiado pelo *Hunt Institute* mostra que “na ausência de padrões claros e concisos e sem um currículo a eles alinhado, os professores se apoiam nos testes estaduais para obterem diretrizes acerca do que devem ensinar.” (THE HUNT INSTITUTE, 2012, p.178).

Treinamento para os testes

O treinamento para as avaliações de larga escala está estritamente ligado à crítica acerca do estreitamento curricular, visto que os alunos podem ser treinados exaustivamente para a realização dos testes. A dúvida é se os alunos aprenderam ou apenas decoraram. Isso é algo difícil de ser evidenciado, mas que pode ser identificado com pesquisas qualitativas nas escolas.

Parte decorrente da preparação para os testes é a sobrecarga colocada nos alunos que pode ser verificada na quantidade de testes respondidos no decorrer de um ano letivo. Além das avaliações bimestrais internas da escola, alguns estados, como Rio de Janeiro, Ceará e Espírito Santo, passaram a adotar avaliações externas bimestrais para que os professores possam diagnosticar os pontos falhos e corrigi-los antes da avaliação estadual – que geralmente é aplicada próximo ao término do ano letivo. Acrescente ainda que, nos anos ímpares, ocorre a aplicação da Prova Brasil.

Em alguns municípios que contam com sistema de avaliação municipal, como Belo Horizonte (Avalia-BH), os alunos chegam a realizar até três testes de avaliação de larga escala nos anos ímpares (Prova Brasil – Nacional; PROEB – estadual; Avalia-BH – municipal). Isso sem contar, como já dissemos, as avaliações internas da escola, o que agrava a situação, principalmente para alunos mais jovens.

Confiabilidade das medidas

Algumas críticas podem ser observadas no tocante à geração e utilização das medidas de proficiências, tanto na comparação de resultados das escolas (responsabilização de baixo impacto) quanto no pagamento de incentivos salariais e premiações (responsabilização de alto impacto). Destaca-se que, muitas vezes, “os resultados dessas avaliações são tomados como certos, isentos de erros, ou seja, não se questionam – ou, pelo menos, não muito intensamente – a validade e a fidedignidade dessas medidas” (FAJARDO, 2015, p.19).

2. *Software* oficialmente adotado pelo INEP na estimação das proficiências das avaliações nacionais.

Apesar de o erro da medida não ser levado em consideração, na grande maioria das avaliações educacionais em larga escala ele é estimado pelo BILOGMG² (ZIMOWSKI et al., 2003) para cada respondente do teste, juntamente com a proficiência do aluno. No Gráfico 1, podemos observar que o erro é maior para os alunos que se encontram nos extremos do gráfico, ou seja, alunos com proficiência muito baixa ou muito alta. No caso de alunos medianos, o erro é mínimo.

Portanto, exige-se precaução frente a sistemas que realizam premiações por alunos e que porventura venham a utilizar apenas os resultados TRI. Nesses casos, é importante levar em consideração que a estimação das proficiências dos extremos do gráfico apresenta um erro considerável. Contudo, nos agregados, como escola e município, o erro da medida do aluno torna-se desprezível.

No tocante às medidas de desempenho dos alunos – que será considerado para bonificar ou punir os professores também –, existem aspectos que precisam ser discutidos. Um dos pontos mais difíceis é o de perceber qual a real contribuição da escola e do professor para o ano escolar de uma determinada turma. A proficiência do aluno é resultante de inúmeros fatores (ANDRADE, 2008), tanto internos quanto externos à escola, de modo que, para ser justo com a escola, deve-se controlar os níveis cognitivo e socioeconômico com os quais os alunos chegam à instituição. Esses aspectos podem ser amenizados pela metodologia do valor adicionado (FERRÃO, 2012), bem como por pesquisas longitudinais e cálculo do nível socioeconômico dos alunos. Do contrário,

as médias podem indicar o nível de desempenho, mas não a fonte da aprendizagem. Pelo uso exclusivo desse indicador, é possível premiar uma escola que em nada tenha contribuído para o nível médio de desempenho dos seus alunos (BROOKE, 2011, p. 170).

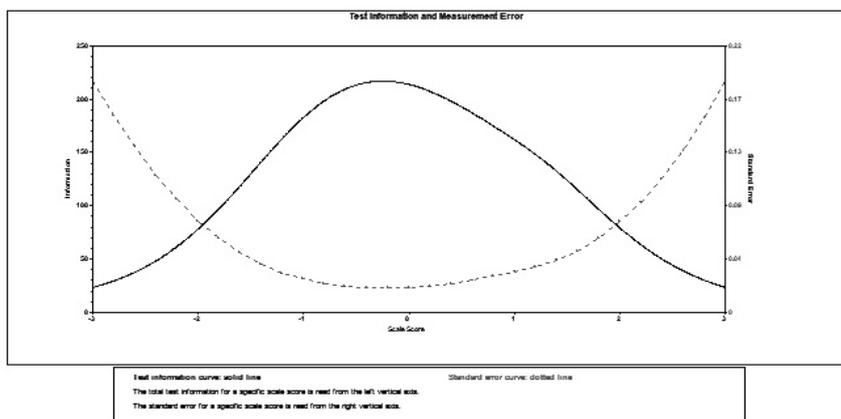


GRÁFICO 1 – Modelo de curva de informação e erro estimados pelo BILOGMG.

Fonte: ZIMOWSKI (2003).

Existem vários programas de responsabilização que, além da média, estabelecem um percentual mínimo de alunos no padrão de conhecimento desejável. Assim, é preciso atentar para o fato de que

os professores tendem a concentrar seus esforços em alunos no meio da distribuição de desempenho, ignorando aqueles que apresentavam os piores e os melhores resultados, porque era nos estudantes médios que existia propensão de maiores ganhos de desempenho (HANNAWAY, 1996, p. 104).

Esses efeitos perversos das medidas devem ser observados e corrigidos para que a responsabilização seja “alimentada” por dados confiáveis. Do contrário, a flutuação causada pelo erro da medida levaria a informações duvidosas, que implicariam um certo descrédito, sobretudo, no momento de estabelecer as premiações e/ou bonificações.

RESPONSABILIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO FUNCIONA?

As políticas de incentivos salariais pagos aos professores com base no desempenho dos alunos vêm se consolidando, aos poucos, nos estados brasileiros. Ainda que em meio aos possíveis efeitos não desejados, existem casos fora do Brasil, e até mesmo dentro da recente experiência brasileira, que podem indicar eficiência nessa modalidade de intervenção. De certa forma, a expectativa é a de que o pagamento de uma bonificação salarial com base no desempenho dos alunos motive os professores na busca por melhor qualificação, preparação de aulas – ou seja, diversos aspectos que elevariam o esforço dos professores, dentro e fora de sala de aula, no intuito de promover a aprendizagem dos alunos.

Uma inquietação fundamental pertinente ao pagamento de incentivos é a de conhecer/verificar o impacto da introdução de uma política com base em determinados indicadores – por exemplo, proficiência dos alunos –, em um conjunto específico de habilidades ou, ainda, no fluxo escolar. Para realizar tal empreendimento, o pesquisador teria que isolar os efeitos de outras políticas, programas e mudanças socioeconômicas. Uma comparação sem tais controles poderia indicar melhoria ou não dos indicadores; contudo, não se conseguiria atribuir a que se deve tal incremento.

No intuito de compreender mais detalhadamente os mecanismos de cada desenho, bem como a otimização e a redução dos efeitos não desejados, seria interessante a adoção de pesquisas experimentais, estabelecendo um grupo intervenção (concorreria pela bonificação salarial) e um grupo controle (não está submetido à política de bonificação). Essa metodologia permitiria o controle da influência de outras variáveis sobre os indicadores utilizados para mensurar o impacto da adoção de uma política de responsabilização. Entretanto, fica difícil fazer isso dentro de uma política governamental, pois a questão que se coloca é: como excluir um grupo de participar de tal política? Essa impossibilidade reforça a necessidade de projetos pilotos, já que “o benefício de tal pesquisa seria inestimável, pois as evidências geradas permitiriam que a política finalmente adotada tivesse a maior probabilidade possível de alcançar seu objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos” (PONTUAL, 2008, p.36). Isso, dentro da realidade brasileira, poderia representar ganhos, tendo em vista a economia de recursos e a elevação das chances de sucesso da política, uma vez que boa parte dos problemas poderia ser detectada na pesquisa experimental e, se possível, corrigida.

Entretanto, as pesquisas experimentais com políticas de pagamento de incentivos salariais não existem no Brasil (pelo menos, até a data de realização deste trabalho), sendo necessário, então, encontrar alternativas metodológicas para tentar controlar o efeito das outras variáveis – caso se queira observar e explicar o impacto de uma política em específico. Nesse sentido, esta seção faz um resumo acerca das pesquisas e esforços realizados fora e dentro do Brasil.

A pesquisa de Hout e Elliott (2011) estabelece alguns critérios para a validação e a seleção dos estudos sobre responsabilização educacional. Dentre esses critérios, temos: a utilização de um grupo controle, um teste independente em formato *low-stakes* – distinto do utilizado na política de responsabilização – e o controle dos critérios para incluir ou não a escola no programa.

Considerando que os resultados das políticas de responsabilização podem ser positivos, mistos ou negativos, um levantamento realizado por Pontual

(2008) indica que algumas pesquisas (PODGURSKY & SPRINGER, 2006) apontam uma associação positiva entre as políticas de remuneração variável e o desempenho dos alunos, na maioria dos casos. Mesmo naqueles em que foi utilizado um grupo controle, como o realizado no estado de *Andhra Pradesh*, na Índia, em que o grupo submetido à bonificação por desempenho obteve um ganho substancial de aprendizagem em relação ao grupo que não estava submetido ao recebimento do bônus. Em experimento semelhante, no Quênia, também ocorreu uma diferença favorável ao grupo submetido ao bônus; contudo, a diferença poderia representar mais um ganho na realização dos testes do que na aprendizagem propriamente dita. Isso porque, após algum tempo, as diferenças entre os grupos desapareceram, demonstrando certa volatilidade na apropriação de conhecimentos.

Resultados positivos foram relatados nos Estados Unidos e Inglaterra:

Resultados mais convincentes foram encontrados por Winters (2008) em estudo do sistema de incentivos de Little Rock, Arkansas, em que os alunos dos professores incluídos no programa obtiveram ganhos substanciais, e por Atkinson (2009), na Inglaterra, onde o ganho equivalia a aproximadamente 40% de um ano escolar por aluno. (BROOKE, 2011, p. 166).

Entretanto, mesmo nos Estados Unidos, mais especificamente em Nova York, algumas consequências punitivas, como fechar escolas, apresentaram eficácia duvidosa. Com isso, conforme pontua Ravitch (2011, p. 106), “metade das dez escolas de mais baixa performance nos testes estaduais de matemática de 2009 eram novas escolas que tinham sido abertas para substituir escolas que fracassaram”.

No México, McEwan e Santibáñez (2005), utilizando o método de descontinuidade de regressão, constataram que aproximadamente 85% dos professores do *Carrera Magisterial* não tinham incentivos maiores para melhorar o desempenho de seus alunos, tendo em vista as inúmeras variáveis que entravam na fórmula para promoção. Logo, o estímulo dado pelo programa para a motivação do professor teria sido fraco.

De uma maneira geral, o grande desafio da responsabilização está em estabelecer formas de controle para os efeitos colaterais. Também há uma dificuldade em determinar se a política teve impacto positivo, levando a uma grande falta de consenso entre os resultados das várias pesquisas.

Um estudo norte-americano, publicado em 2011 pelo Comitê de Incentivos e *Accountability* e baseado em testes na Educação pública, realizou um balanço das políticas de responsabilização de alguns programas e, com isso, alertou que anos de *accountability* não foram suficientes para aproximar o desempe-

nho dos alunos dos Estados Unidos aos níveis dos países com os melhores desempenhos educacionais. Resumidamente,

em presença de *low-stakes*, forma em que os resultados são menos susceptíveis de serem inflados pelos próprios incentivos, os efeitos globais sobre o desempenho tendem a ser pequenos e são efetivamente zero para um número de programas (HOUT & ELLIOTT, 2011, p. 4).

Esse mesmo de estudo fez algumas recomendações que, basicamente, alertaram para a importância de pesquisar e acompanhar os resultados dos processos de implementação das políticas de *accountability*.

O primeiro alerta que os pesquisadores fazem vai ao encontro do monitoramento das políticas implementadas, a fim de que os gestores possam chegar às formas mais adequadas para cada contexto. Portanto, é necessário o acompanhamento e a avaliação da política para que, quando detectado um problema, correções possam ser realizadas, ou, ainda, novas modalidades possam ser criadas. A pressão por resultados deve vir juntamente com o suporte adequado do Estado, ou seja, é fundamental que escolas, professores e alunos tenham condições adequadas de ensino e aprendizagem. Isso passa pelos salários dos professores, pela merenda escolar e pelas próprias condições físicas da escola.

A experiência de Israel também pode ser considerada um caso de sucesso. Utilizando-se da técnica de descontinuidade de regressão e de escore de propensão, Lavy (2004) encontrou evidências que o levaram a crer que o sistema de bonificação conseguiu alinhar os interesses dos professores aos interesses do sistema escolar, de modo a garantir uma melhoria no desempenho dos alunos que estavam em escolas submetidas ao sistema de bonificação. Ao mesmo tempo, não ocorreram efeitos não desejados, como, por exemplo, manipulações dos testes. O programa foi montado em um sistema de bonificação com escolas participantes e não-participantes, permitindo, assim, um grupo controle. O pagamento do bônus era individual, isto é, pago por professor nas disciplinas avaliadas (Inglês, Hebraico e Matemática), cujos alunos conseguissem bom desempenho no fluxo escolar e pontuação nos testes das disciplinas avaliadas.

Conforme foi relatado, há casos de sucesso em muitos países, inclusive em estados americanos, como Arkansas. Contudo:

De modo geral, as pesquisas sobre os sistemas de responsabilização introduzidos nos estados americanos encontraram efeito positivo nas notas dos alunos em exames padronizados, mas ainda não está claro se os resultados refletem uma melhora genuína do aprendizado. (VELOSO, 2009, p. 198).

Talvez uma reaplicação do teste, tal como realizado no Quênia (GLEWWE, ILLIAS & KREMER, 2003), possa contribuir nessa análise. Porém, se o desempenho dos alunos melhora a partir da adoção de uma determinada política, de alguma forma deveríamos atribuir, ao menos, o benefício da dúvida ao impacto positivo.

Os resultados das políticas apresentam efeitos diversos em muitos países, até mesmo dentro dos Estados Unidos, e os dados informados pelas pesquisas são contraditórios entre os estados. Uma possível explicação para o caso norte-americano pode respaldar-se nas pressões geradas por mais de uma forma de *accountability*, que pode se originar no Governo Federal, estado e municípios:

Trata-se, evidentemente, de um ambiente “saturado” de responsabilização. O acréscimo de mais uma política de responsabilização, como no caso da bonificação, não teria o mesmo efeito que a sua introdução em ambiente ainda sem políticas dessa natureza, como o Brasil. Ou seja, é plausível o argumento que a pesquisa norte-americana não nos serve de referência sobre os efeitos da bonificação pelo fato destas políticas terem um relevo menor naquele país. (BROOKE, 2013, p. 140).

Dessa forma, a política de bonificação – em um contexto com consequências de alto impacto, de ações punitivas e mais severas, como o fechamento de escolas e a demissão de funcionários – poderia ter um efeito menor. Como, no Brasil, temos apenas a bonificação, é de se esperar algum efeito.

No Brasil, com o aumento da implementação das políticas de pagamentos de incentivos aos professores nos estados, cresce também a demanda por pesquisas que possam observar e mensurar o impacto dessa modalidade de intervenção no desempenho dos alunos e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade do sistema educacional.

O fato é que qualquer política pode ser fadada tanto ao sucesso quanto ao fracasso; não sendo, portanto, uma característica determinada por essa modalidade de intervenção. A responsabilização educacional por meio do pagamento de incentivos salariais vem se mostrando promissora na melhoria da qualidade educacional, uma vez que, ainda que necessite de ajustes, apresenta casos de sucesso. Um exemplo de intervenção de responsabilização educacional que demonstrou alguma eficácia pode ser observado no Programa da Escola Alfabetizadora de Sobral, no Ceará. Nesse projeto, o percentual de alunos alfabetizados da 1ª série saltou de 49,1% para 91,1%, de 2001 para 2003 (INEP, 2005). Por outro lado, o Programa Nova Escola, criado em 2000 pela Secretaria de Educação no estado do Rio de Janeiro, não demonstrou

resultados significativos nos indicadores de fluxo e proficiência durante seu funcionamento (PONTUAL, 2008; BROOKE, 2008; RODRIGUES, 2007).

Os desafios de observar o impacto da política de incentivos residem em dois aspectos fundamentais. No primeiro, observa-se que, por se tratar de uma política pública, já que todos estão submetidos a ela, torna-se difícil ter um grupo controle. No segundo, acrescenta-se a necessidade de controlar os demais fatores que possam influenciar no desempenho dos alunos, bem como a percepção, na pesquisa, dos possíveis efeitos não desejados com a implementação da política.

No Brasil, temos algumas pesquisas realizadas no estado de São Paulo que tentaram isolar o efeito da política do pagamento de incentivos salariais aos professores da rede estadual. Nesse caso, o bônus pago é proveniente do PQE (Programa Qualidade na Escola).

Na primeira pesquisa realizada, os pesquisadores (OSHIRO; SCORZAFIVE, 2011) trabalharam com a técnica de *Propensity Score Matching*³ e de Diferenças em Diferenças. Essa abordagem metodológica monta um grupo de escolas (grupo controle) com características semelhantes às escolas da rede estadual (grupo de tratamento). Os pesquisadores utilizaram escolas de redes estaduais de outros estados e a própria rede municipal de São Paulo para realizarem o pareamento. Assim,

quanto maior o número de características observáveis, maior a semelhança entre os indivíduos, tornando-os comparáveis. Mas, se o número de variáveis observadas for muito grande, menor é a probabilidade de encontrar alguém parecido (OSHIRO; SCORZAFIVE, 2011, p. 8).

Ao término das análises, a conclusão é a de que os impactos da bonificação em São Paulo foram positivos apenas para a quarta série: “o efeito estimado para matemática foi bastante forte, de cerca de 6,4 pontos na escala SAEB. O efeito em português foi um pouco menor, mas ainda relevante e significativo, de 3,7 pontos” (OSHIRO; SCORZAFIVE, 2011, p. 12).

A prática de *gaming*⁴, sob a forma de treinamento para o teste, foi estudada no sistema de São Paulo. Oliani e Scorzafave (2013) utilizaram modelos econométricos para comparar as diferenças das médias de disciplinas que eram avaliadas com aquelas que não eram abarcadas na avaliação de larga escala do estado de São Paulo. O resultado não indicou fortes indícios de que essa prática se traduz em um melhor desempenho das disciplinas avaliadas.

Outra abordagem foi realizada por Ferraz (2009), ainda que mais descritiva. Esse trabalho também tomou para análise o pagamento de incentivos sala-

3. Os autores utilizam variáveis covariadas obtidas por meio dos questionários dos alunos, professores e diretores para realizarem o pareamento.

4. *Gaming* é o termo utilizado, no contexto abordado, para se referir ao conjunto de ações que geram consequências não desejadas provenientes das políticas de responsabilização em Educação; dentre elas, temos a preparação dos alunos para o teste, a seleção dos melhores alunos para realização dos testes, e até mesmo as trapaças e fraudes nos processos de avaliação.

riais de São Paulo. Contudo, acrescentou, em sua pesquisa, o BDE (Bônus de Desempenho Educacional de Pernambuco), permitindo a análise do impacto dos diferentes desenhos de bonificação entre os dois estados e constituindo, assim, uma importante contribuição para a recente pesquisa do impacto dos programas de bonificação em educação no Brasil.

Além de expor as principais características do desenho de cada programa, o pesquisador (FERRAZ, 2009) analisou, em seu trabalho, a definição e o cumprimento das metas. Para isso, foi necessário compreender que os estados utilizaram índices para mensurar o progresso dos alunos. Nesse sentido, o estado de São Paulo possui o IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo), enquanto Pernambuco apresenta o IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco) como indicador. Os índices tratados são muito parecidos com o Ideb, incorporando, dessa forma, informações de desempenho dos alunos nos testes das avaliações estaduais e uma medida de fluxo escolar.

Assim, o autor pôde descrever as diferenças entre os dois sistemas de bonificação. Dentre elas, destaca-se a forma diferenciada em definir as metas, pois, em São Paulo, a melhoria ao longo de toda a distribuição de nota é levada em consideração; já em Pernambuco, somente a nota média é observada. Outra diferença apontada pelo estudo está no recebimento do bônus. No estado de São Paulo, qualquer melhoria implica uma bonificação proporcional. Em Pernambuco, por sua vez, a escola deve atingir ao menos 50% da meta estabelecida para fazer jus à bonificação proporcional ao cumprimento da meta.

No final, o autor apontou a necessidade de trabalhos futuros que verificassem se esses programas funcionam. Essa questão foi complementada, alguns anos depois, com os trabalhos, citados anteriormente, que tomaram o sistema de São Paulo para análise (OSHIRO & SCORZAFIVE, 2011; OLIANI & SCORZAFIVE, 2013).

Conforme foi relatado, boa parte das pesquisas que avaliaram o impacto das políticas de bonificação ou, ainda, as de consequências punitivas, utilizou a metodologia de escore de propensão para tentar controlar os efeitos de outras variáveis. A metodologia, sucintamente, busca encontrar um grupo controle próximo do grupo de tratamento. Ela é importante devido a este problema, encontrado de modo recorrente: todas as escolas, ou pelos menos todas de uma mesma rede de ensino, estavam submetidas à mesma política.

Entretanto, mesmo com o avanço das pesquisas – e independentemente da existência ou não de consequências negativas para os atores e instituições submetidos às políticas de responsabilização –, dificilmente chegaremos a um consenso acerca do impacto dessas políticas. Os resultados poderão ser

diversos. Todavia, existem algumas considerações acumuladas pela pesquisa em políticas de responsabilização que deveriam ser observadas. Assim, a probabilidade de que os objetivos da política sejam cumpridos é elevada:

1) abrangência do maior número de professores possível para que todos se sintam incentivados a melhorar o desempenho dos alunos com base num bônus que reconheça o esforço da escola, 2) avaliação do desempenho do corpo docente de uma escola que realmente reflita sua contribuição para o alcance do objetivo posto pela política (geralmente o desempenho dos alunos em avaliações externas e alguma medida de fluxo escolar), 3) que a medida de desempenho da escola seja compreendida e vista como justa pelo seu corpo gestor e docente, o que presume que estes tenham as ferramentas necessárias para provocar a melhora do resultado sendo cobrado, e 4) que o bônus seja substancial o suficiente para realmente justificar a mobilização e o esforço adicional requerido do corpo docente para mudar suas práticas de forma a melhorar significativamente o desempenho de seus alunos. (PONTUAL, 2008, p. 34).

Portanto, há um indicativo de como tornar as políticas de bonificação mais eficientes, ainda que o contexto possa também influenciar os resultados. Dessa forma, as pesquisas indicam casos de sucesso nas políticas de responsabilização, mas também destacam muitos efeitos colaterais. Logo, é ideal a realização de monitoramento contínuo da implementação e gestão da política para que, se necessário, seus rumos possam ser corrigidos, permitindo, assim, elevar as chances de eficácia com menores custos de efeitos não desejados. Nesse sentido, a técnica de escore de propensão foi utilizada em vários trabalhos, como uma possível saída metodológica, no intuito de observar o efeito dessa modalidade de política de intervenção educacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Para uma contextualização alternativa de *accountability* em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 09 ago. 2013.

ANDRADE, Eduardo C. “*School Accountability*” no Brasil: Experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 443-453, jul.-set. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n3/a05v28n3.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

AU, Wayne. High-Stakes Testing and Curricular Control: A Qualitative Meta synthesis. **Educational Researcher**, Washington D.C., v. 36, n. 5, p. 258-267, aug. 2007. Disponível em: <<http://edr.sagepub.com/content/36/5/258>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

_____. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madrid, v. 1, n. 1, p. 93-109, 2008.

_____. As novas políticas de incentivo salarial para professores: Uma avaliação. In: FONTOURA, Helena Amaral da. (org.). **Políticas Públicas, Movimentos Sociais: Desafios à Pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões**. Rio de Janeiro: ANPEd Nacional, 2011. p. 163-188. (Coleção ANPEd Sudeste, 3) Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

_____. Políticas Estaduais de Responsabilização: Buscando o Diálogo. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A. (org.). **Ciclo de Debates: Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil – Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Editora Insular, 2013. v. 2.

BROOKE, Nigel, et al. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFMG, 2011.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: Origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CAMPOS, Anna M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev.-abr. 1990.

FERRÃO, Maria E. Avaliação educacional e modelos de valor acrescentado: Tópicos de reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 24 set. 2013.

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 (org.). **Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

FIGUEIREDO, Ireni. A reforma do Estado e a descentralização na área da educação. In: ZANARDINI, Isaura; PAULINO, Orso (org.). **Estado, educação e sociedade capitalista**. Cascavel: Edunioeste, 2008.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: A consolidação do neotecnismo no Brasil. In: FONTOURA, Helena Amaral da. (org.). **Políticas Públicas, Movimentos Sociais: Desafios à Pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões**. Rio de Janeiro: ANPEd Nacional, 2011. p. 72-90. (Co-

leção ANPEd Sudeste, 3) Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

GLEWWE, P.; ILIAS, N.; KREMER, M. Teacher Incentives. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 9671. Cambridge MA, apr. 2003. 47 p.

HANNAWAY, Jane. Management Decentralization and Performance-Based Incentives: Theoretical Considerations for Schools. In: HANUSHEK, Eric A.; JORGENSEN, Dale W. **Improving America's schools: The Role of Incentives**. Washington: National Academy Press, 1996.

HOUT, Michael; ELLIOTT, Stuart W. **Incentives and Test-Based Accountability in Education**. Washington: National Academy Press, 2011.

LAVY, V. Performance pay and teacher's effort, productivity and grading ethics. **National Bureau for Economic Research**, Working Paper n. 10622. Cambridge MA, jun. 2004. 35 p.

MCEWAN, P.; SANTIBÁÑEZ, L. Teacher and Principal Incentives in Mexico. In: VEGAS, Emiliana (ed.). **Incentives to Improve Teaching, Lessons from Latin America**. Washington: The World Bank, 2005.

McMEEKIN, R.W. Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y como puede aplicarse en los países de América Latina. In: CORVALÁN, J.; McMEEKIN, R.W. (ed.). **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Santiago: PREAL/CIDE, 2006.

OSHIRO, C. H.; SCORZAFAVE, L. G. **Efeito do pagamento de bônus aos professores sobre a proficiência escolar no Estado de São Paulo**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39, 2011. [Trabalhos aprovados] Foz do Iguaçu, 2011.

PODGURSKY, M.; SPRINGER, M. Teacher Performance Pay: A Review. **National Center Performance Incentives**, Working Paper 2006-01. Nashville, nov. 2006.

PONTES, L. A. F. **Medidas de eficácia escolar no contexto das políticas brasileiras de responsabilização educacional: o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Ideb, em Minas Gerais**. 2015. 242 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

PONTUAL. Teresa C. **Remuneração por mérito, desafio para a educação**. Fundação Lemann, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.fundacaolemann.org.br/>>

arquivos/uploads/arquivos/Remunera%C3%A7%C3%A3o%20por%20m%C3%A-
9rito%20(paper)%20(Tereza%20Pontual).pdf>. Acesso em: 19 ago. 2013.

RAVITCH, 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.

RODRIGUES, J. R. da S. **Resultados Escolares e Responsabilização no Rio de Janeiro.** 2007. 96 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SCORZAFAVE, L. G.; OLIANI, K. Proficiência e *Gaming* no Sistema de Pagamento de Bônus aos Professores da Rede Estadual Paulista. In: REUNIÃO DA ABAVE - Avaliação e currículo: um diálogo necessário, 7, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, 2013. p. 401-420.

THE HUNT INSTITUTE. Cumprindo a promessa da reforma baseada em padrões. In: BROOKE, Nigel (org.). **Marcos históricos na reforma da educação.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VELOSO, Fernando. Experiências de reforma educacional nas últimas duas décadas: O que podemos aprender? In: VELOSO, Fernando (org.). **Educação Básica no Brasil:** Construindo o país do futuro. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

ZANARDINI, Isaura M. S. A reforma do estado e da educação no contexto da ideologia da pós-modernidade. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 245-270, jun. 2007.