

Políticas de bonificação e responsabilização no contexto da educação brasileira

Bonus and accountability policies in the context of Brazilian Education

Políticas de bonificación y rendición de cuentas en el contexto de la educación brasileña

Viviane Maria da Silva Ferreira¹
Universidade Federal de Alagoas

Givanildo da Silva²
Universidade Federal de Alagoas

Resumo: No conjunto das políticas educacionais que foram desenvolvidas por meio da reforma do Estado na década de 1990, a cultura da avaliação está presente como dimensão pedagógica e política que redimensiona práticas, currículos e formação no contexto da escola pública. A Política de Bonificação Educacional é objeto de análise na presente pesquisa, tendo como objetivo analisar o Bônus de Desempenho Educacional, instituído em 2008, no estado de Pernambuco. Para a metodologia do trabalho, optou-se por uma abordagem qualitativa e como técnica, utilizamos o estudo de caso múltiplos, tendo docentes como participantes da pesquisa. Os resultados da pesquisa demonstraram que o Bônus de Desempenho Educacional é uma estratégia do sistema político e social para condicionar os profissionais da educação a internalizarem a responsabilidade pelo alcance de metas e resultados e, assim se sentirem motivados, por meio da bonificação, para viabilizar a concepção de educação alinhada aos ditames do capital.

Palavras-chave: Política de bonificação; Política de responsabilização; Trabalho docente.

Abstract: In the set of educational policies that were developed through State reform in the 1990s, the culture of evaluation is present as a pedagogical and political dimension that resizes practices, curricula and training in the context of public schools. The Educational Bonus Policy is the object of analysis in this research, with the objective of analyzing the Educational Performance Bonus, established in 2008, in the state of Pernambuco. For the work methodology, we opted for a qualitative approach and as a technique, we used multiple case studies, with teachers as research participants. The research results demonstrated that the Educational Performance Bonus is a strategy of the political and social system to condition education professionals to internalize responsibility for achieving goals and results and, thus, feel motivated, through the bonus, to enable the conception of education aligned with the dictates of capital.

Keywords: Bonus policy; Accountability policy; Teaching work.

Resumen: En el conjunto de políticas educativas que se desarrollaron a través de la reforma del Estado en la década de 1990, la cultura de la evaluación está presente como una dimensión pedagógica y política que redimensiona las prácticas, los currículos y la formación en el contexto de las escuelas públicas. La Política de Bono Educativo es objeto de análisis en esta

¹ Mestra em Educação. Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, Alagoas, (AL), Brasil. E-mail: viviferreira071@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3924221476639514>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7026-5122>.

² Doutor em Educação. Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, Alagoas, (AL), Brasil. E-mail: givanildopedufal@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3702199251733170>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5490-6690>.

investigación, con el objetivo de analizar el Bono por Desempeño Educativo, establecido en 2008, en el estado de Pernambuco. Para la metodología del trabajo se optó por un enfoque cualitativo y como técnica utilizamos estudios de caso múltiples, con los docentes como participantes de la investigación. Los resultados de la investigación demostraron que el Bono por Desempeño Educativo es una estrategia del sistema político y social para condicionar a los profesionales de la educación a interiorizar la responsabilidad por el logro de metas y resultados y, así, sentirse motivados, a través del bono, a posibilitar una concepción de la educación alineada con los objetivos dictados del capital.

Palabras clave: Política de bonificación; Política de rendición de cuentas; Trabajo docente.

Recebido em: 04 de março de 2024

Aceito em: 03 de junho de 2024

Introdução

A década de 1990 foi o epicentro para as transformações políticas e sociais no cenário brasileiro. Isto aconteceu devido à reforma do Estado, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o qual efetivou organicamente o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. No âmbito das orientações políticas, as mudanças foram desenvolvidas por meio de indicações internacionais e globais, destacando-se os organismos internacionais.

A América Latina foi um campo propício para a influência de diferentes reformas, uma vez que os organismos internacionais tinham como princípios divulgar ações e estratégias para serem realizadas, comungando dimensões diversas na sociedade – educação, mundo do trabalho, previdência, assistência social, saúde, etc. – tendo como ponto de partida o Estado mínimo, advindo os princípios neoliberais.

As premissas do Estado neoliberal estão em consonância com a lógica do mercado e um Estado Avaliador que tem o papel de delegar funções, cobrar resultados por meio de uma cultura de avaliação. Na visão de Afonso (2013, p. 44), “uma das expressões do neoliberalismo na educação é a tentativa de transplantar para a escola pública formas de gestão empresarial ou que se mostram mais adequadas para as organizações que visam o lucro”.

Em consonância com o modelo de Estado Avaliador advindo da reforma do Estado de 1990, o sistema educacional brasileiro passou a ser conduzido pelos resultados das avaliações externas aplicadas em todo território nacional. Com isso, estados e municípios passaram a desenvolver estratégias para garantir melhores resultados nos índices educacionais por meio da aplicação dos testes padronizados. Entre elas, destacamos os sistemas próprios de avaliação e a Política de Bonificação que buscam assegurar o alcance de metas estabelecidas pelos

governos, ao mesmo tempo em que responsabiliza os profissionais na educação pelo desempenho dos estudantes nos exames externos com a justificativa de garantir melhorias na qualidade do ensino público no país.

Os estados que adotam políticas de incentivos financeiros, como a Política de Bonificação buscam motivar os profissionais da educação, fazendo-os acreditarem que atingir os resultados nos índices educacionais é o caminho para apresentar uma educação de qualidade, pautada nos moldes empresariais e gerenciais, na perspectiva de contentá-los a partir de um falso discurso de valorização.

Diante disso, como uma forma de compreender os efeitos dessa política, o objetivo da pesquisa foi analisar o Bônus de Desempenho Educacional, instituído em 2008, no estado de Pernambuco a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para Educação (PMGP-ME), lançado como política educacional, apresentando um conjunto de ações para melhorar os índices educacionais por meio da Política de Responsabilização dos profissionais da educação.

O caminho metodológico da pesquisa adotado foi a partir da abordagem qualitativa, na qual Lüdke e André (1986) enfatizam a necessidade de uma análise cuidadosa das percepções dos participantes como uma forma de compreender o que eles pensam. Sendo assim, é preciso adotar procedimentos que favoreçam a compreensão do ponto de vista do informante (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Com o intuito de obter maiores esclarecimentos sobre o objeto de estudo deste trabalho, optamos pelo estudo de caso múltiplos como técnica de pesquisa, que pretende analisar determinado fenômeno em mais de um campo de pesquisa para obter mais informações que auxiliem na compreensão do investigador. Para Yin (2001, p. 33), essa técnica “baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados”.

A coleta de dados se deu por meio da entrevista semiestruturada, contando com a participação de 9 (nove) docentes de duas escolas estaduais de Garanhuns, no estado de Pernambuco. O quadro 1 sistematiza as principais características dos participantes da pesquisa:

Quadro 1: Participantes da pesquisa

Professor/ Escola	Disciplina que leciona	Formação	Pós-graduação	Tempo de serviço na Rede estadual de ensino	Sexo
A – Escola 1	História e Filosofia	História	Ensino de História	2 anos e meio	Feminino
B – Escola 1	Língua Portuguesa	Letras- português/inglês Psicologia	Mestre em letras	13 anos	Feminino
C – Escola 1	Matemática, Natureza Revelada, Cidadania na Era Digital, Arte e Matemática	Ciências – Habilitação matemática	Ensino da Matemática	30 anos	Feminino
D – Escola 1	Matemática	Matemática	Ensino da Matemática	15 anos	Masculino
A – Escola 2	Geografia	Geografia	Ensino de Geografia	13 anos	Feminino
B - Escola 2	Biologia e Ciências	Ciências Biológicas	Programação do ensino de Biologia	4 anos	Masculino
C – Escola 2	Biologia	Ciências Biológicas	Ensino de Biologia	6 anos	Masculino
D - Escola 2	Intérprete de Libras	Pedagogia/ Letras Libras	Educação Inclusiva e Psicopedagogia em Educação Inclusiva	7 anos	Feminino
E - Escola 2	Português e Inglês	Letras	Letras	6 anos	Feminino

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para fins de organização do artigo, após esta introdução, o texto está dividido em duas seções que se completam. Na primeira, abordamos sobre aspectos que tratam da cultura de bonificação na educação brasileira. Na segunda, apresentamos os resultados da pesquisa, a partir dos depoimentos dos participantes acerca da Política de Bonificação do estado de Pernambuco, denominada de Bônus de Desempenho Educacional.

A cultura de bonificação na educação brasileira

Com as reformas do Estado no sistema educacional brasileiro, desde a década de 1990, e com a criação dos sistemas estaduais e municipais de avaliação que passaram a existir, devido

à intensificação do Estado Avaliador, a *accountability*³, na educação brasileira, vem crescendo em todo o território nacional. Tais políticas educacionais foram desenvolvidas por burocratas que buscavam mudar a educação brasileira a partir dos princípios gerenciais com base no modelo empresarial. A partir disso, a cultura de avaliações em larga escala foi implementada no país como uma forma de responsabilizar os profissionais da educação, com a justificativa de garantir melhorias na qualidade de ensino ofertado nas escolas públicas.

Diante disso, estratégias foram desenvolvidas para garantir os bons resultados dos estudantes nas avaliações, proporcionando um discurso de qualidade educacional advinda do contexto neoliberal e gerencial. Entre os meios procurados para viabilizar os melhores resultados, destacamos a criação dos sistemas próprios de avaliação e incentivos financeiros provisórios nos salários dos profissionais de ensino, como a Política de Bonificação Educacional para os trabalhadores da educação pública.

A Política de Bonificação Educacional é estabelecida pelos governos – estaduais e municipais – com a perspectiva de incentivar os profissionais da educação a atingirem as metas propagadas pelo sistema – geralmente o federal –, mediante o desempenho alcançado pelos estudantes nas avaliações externas. A bonificação se constitui no recebimento de uma gratificação salarial, a partir da divulgação dos resultados das avaliações.

Ball (2002) destaca que a cultura de performatividade competitiva ligada a metas e incentivos exige dos profissionais, de forma individual e coletiva, o reconhecimento de suas responsabilidades em relação ao serviço que produzem. Assim, o trabalho de gestores, professores, coordenadores e técnicos educacionais envolve um comprometimento vinculado com o desempenho das escolas nos *rankings*, como uma forma de garantir a suposta valorização por meio da bonificação anual.

Adotada por alguns estados brasileiros (São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Acre, Minas Gerais e Paraíba) a Política de Bonificação é uma tentativa de estimular financeiramente os profissionais da educação a alcançarem as metas e os resultados nas avaliações externas. No entanto, é preciso enfatizar que o pagamento da bonificação não pode ser considerado sinônimo de valorização salarial, como vem tentando demonstrar a política de estados brasileiros, destacamos o de Pernambuco, cujas Políticas de Bonificação vinculam o bônus como um meio de prestigiar a profissão. A valorização profissional requer condições de trabalho adequadas, reconhecimento por piso salarial, qualificação profissional, entre outros aspectos que envolvem a dignidade dos diferentes profissionais da educação.

³ De acordo com Afonso (2012), os pilares da *accountability* educacional são: prestação de contas, responsabilização e avaliação.

Com base nisso, Oliveira (2013) lembra-nos que uma política de valorização profissional docente não é representada por uma Política de Bonificação, visto que esta possui aspectos de uma política de responsabilização educacional e só serão bonificados os profissionais que tiveram êxito nos resultados do processo de ensino e aprendizagem de seus estudantes.

Por esse motivo, há profissionais da educação que não aprovam essa política, como aqueles do estado de Goiás, que aparecem nos dados da pesquisa de Freitas, Libâneo e Silva (2018). Os profissionais entrevistados, na pesquisa indicada, evidenciam que o sistema de bonificação penaliza o professor de forma homogênea, independente do seu desempenho em sala de aula, uma vez que o trabalhador é penalizado mesmo que falte por motivos de saúde. Logo, para garantir o recebimento do bônus, o professor deve comparecer ao trabalho mesmo com enfermidades, colocando em risco a saúde não só dos profissionais como dos estudantes.

Nesse sentido, o sistema de bonificação é visto pelos entrevistados como um sistema injusto, que pune e retira a valorização pela titularidade dos profissionais, substituindo pelo pagamento do bônus (FREITAS; LIBÂNEO; SILVA, 2018). Dentro desse contexto, muitas instituições e profissionais demonstram preocupação com os resultados escolares, já que são considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos estudantes.

Assim, tendem a buscar meios que favoreçam o alcance de metas, como demonstra a pesquisa de Medeiros (2014), quando analisou o incentivo monetário do estado do Rio de Janeiro. Ela identificou o quanto o bônus influenciou nas modificações das práticas dos gestores no município de Valença, gerando uma preocupação com estratégias para alcançar as metas designadas pelo sistema educacional. Com isso, pais, alunos e docentes foram conscientizados para a importância de alcançar os resultados, relacionando-os com uma melhoria da aprendizagem.

Diante disso, a Política de Bonificação para a educação vem prejudicando o trabalho docente e o processo de ensino e aprendizagem, já que profissionais vêm perdendo a autonomia em sala de aula e são obrigados a seguir um currículo padronizado que prioriza habilidades de leitura, escrita e cálculo nas provas externas, forçando uma maior visibilidade para os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. Como consequência, existirá uma maior responsabilidade para os professores que ministram esses componentes em relação aos demais profissionais. Com isso, além de gerar um ambiente injusto, para alguns profissionais, esse tipo de política acarreta um estreitamento curricular, no qual Freitas (2012, p. 389) afirma que

Quando incluem determinadas disciplinas e deixam outras de fora, professores tendem a ensinar os conteúdos abordados nos testes (...). Avaliações geram tradições. Dirigem o olhar de professores, administradores e estudantes. Se o que é valorizado em um exame são a leitura e a matemática, a isso eles dedicarão sua atenção privilegiada, deixando os outros aspectos formativos de fora.

Com o estreitamento dos componentes no currículo escolar, muitos conhecimentos são restritos e habilidades ignoradas, impedindo que outros conhecimentos importantes para o desenvolvimento dos estudantes sejam contemplados. Acreditar que só o que é exigido nos testes é equivalente a uma boa educação corrompe o que, de fato, deveria ser valorizado nas escolas para garantir uma amplitude dos estudantes enquanto sujeitos sociais.

A Política de Bonificação, por estar vinculada à Política de Responsabilização, vem apresentando consequências à educação, especificamente para o trabalho docente, o currículo e a avaliação, pois maximiza as pressões e as cobranças direcionadas aos profissionais, ao mesmo tempo em que os tornam responsáveis por todo processo educacional, desconsiderando fatores extra e intraescolares que podem afetar o ensino e o aprendizado no ambiente escolar. Na perspectiva de Ferreira e Silva (2023, p. 424), “a política de responsabilização, nesse cenário, declara que os profissionais da educação serão os responsáveis pela qualidade educacional, a partir dos resultados, desvirtuando o sentido e o papel da educação”.

Avaliar a qualidade educacional, mediante os índices, desconsidera os processos e estimula a competitividade entre redes, escolas e sujeitos, além de aumentar a disputa por escolas e estudantes que facilitam o ganho da bonificação e a visão de que a escola e os profissionais fizeram um trabalho educacional de qualidade.

Com base nisso, percebemos que essa política vem promovendo uma concorrência entre redes, escolas, profissionais e estudantes, de modo que a finalidade entre instituições e sujeitos é alcançar os objetivos sem demonstrar preocupação com processos. A competição, para atingir os resultados das escolas públicas, vem expressando efeitos colaterais à educação por propiciar sentimentos de estresse, fadiga e desmotivação dos sujeitos, quando os envolvidos não conseguem os resultados estabelecidos.

Setubal (2010) alerta que um dos problemas relacionados à competitividade nas escolas é a disputa dos profissionais em escolherem as escolas em que vão trabalhar. Destarte, as escolas que já possuem bons resultados, nos anos anteriores, serão alvos dos professores, como uma forma de aumentar as chances de receber prêmios ou bonificações. As escolas que costumam apresentar maiores dificuldades em atingir as metas costumam não ser a primeira escolha dos profissionais, pois entendem que há maiores riscos de continuar sem alcançar os resultados desejados pelo governo e, por sua vez, o reconhecimento profissional e a premiação.

A Política de Bonificação tende a promover uma rivalidade entre os docentes, aumentar a desigualdade entre as escolas e redes, incentivar fraudes e excluir estudantes que possuem mais dificuldades em não obter um bom desempenho dos testes padronizados. Ferraz e Bruns (2010) demonstram que as escolas que se aproximam dos resultados têm maior incentivo para melhorar seus resultados nos anos seguintes, em relação às escolas que estão longe de alcançar as metas. Ademais, notamos o apreço da competitividade no âmbito educacional, como uma estratégia de alcançar os números desejados, como acontece no setor mercadológico.

No entanto, é necessário refletir sobre o papel do Estado na garantia da qualidade da educação pública que precisa ir além da implementação de políticas de responsabilização que almejam resultados educacionais, mediante o trabalho de profissionais que são responsabilizados. Tais trabalhadores buscam assegurar os resultados, por meio de pressões e cobranças promovidas em um ambiente competitivo, os quais, por sua vez, permitem que trabalhadores escolares encararem o estresse da concorrência entre escolas e colegas de profissão.

Acreditamos, ademais, que, para ter sucesso educacional, é preciso seguir outra lógica para o trabalho docente. Condições de trabalho apropriadas, que facilitem o ofício desses profissionais para alcançar a qualidade na educação, ao contrário de uma bonificação que não valoriza o profissional e não auxilia na prática de profissionais de ensino.

Entendemos, ainda, que a bonificação é uma política que repercute no trabalho docente e não garante uma qualidade educacional. As pesquisas (Cardoso, Melo, 2022; Costa, 2016; Oliveira, Carvalho, Tavares, 2020; Passone, 2014; Freitas, Libâneo, Silva, 2018) evidenciam que esse modelo de política de incentivo não contribui para a melhoria da educação e não condiz com a defesa de uma profissão docente que tenha como princípio a valorização profissional. Logo, esse incentivo, por si só, não garante melhorias de ensino nas escolas públicas.

A Política de Bonificação na realidade de Pernambuco: olhares dos profissionais da educação

A partir da década de 1990, o discurso educacional vem apontando ações de responsabilização, as quais regulam os profissionais com base no desempenho dos estudantes, demonstrando, cada vez mais, vestígios da lógica de mercado presente no modelo neoliberal. Com base nisso, o estado de Pernambuco também elaborou políticas no contexto de reformas educacionais, por intermédio do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para Educação (PMGP/ME), implantado em 2007, durante o governo de Eduardo Campos e permanece até o presente momento.

Alinhado aos princípios neoliberais, o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para Educação carrega um forte discurso de modernização, acompanhado de melhorias na educação. Nele, a escola é vista como uma empresa e que deve prover de práticas eficazes para atingir os resultados almejados, como no setor de mercado. Logo, os profissionais assumem o papel de responsáveis pelo cumprimento das metas estabelecidas pelo governo. Para Shiroma e Evangelista (2011, p. 135), “nos últimos tempos, a reificação da qualidade, tomada como valor absoluto nos debates sobre avaliação, parece ter se tornado a mola mestra a gerar animosidades no campo das políticas públicas e na relação com os professores”.

Para estimular esses profissionais a atingirem os resultados desejados, o governo estadual implantou uma Política de Bonificação, conhecida como Bônus de Desempenho Educacional, que se configura como um incentivo financeiro a todos os trabalhadores da escola (PERNAMBUCO, 2008a). A adoção dessa política vem propiciando uma competitividade entre escolas e profissionais como uma forma de assegurar a elevação de desempenho (performance) dos estudantes para que possam aparentar a eficiência da comunidade escolar e do governo.

Dessa forma, os docentes da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco convivem com pressões e exigências advindas da Secretaria de Ensino para apresentar resultados favoráveis que possam ser convertidos em dados quantitativos. Sob esse viés, Ball (2002, p. 9) argumenta que “o acto de ensinar e a subjectividade do professor estão ambos profundamente alterados dentro desta nova visão de gestão (de qualidade e excelência) e das novas formas de controlo empresarial (através do *marketing* e da competição)”.

Em pesquisa anterior, Ferreira (2023) destacou que de um conjunto de 15 (quinze) docentes inseridos no contexto da Política de Bonificação, 47% dos participantes acreditam que o Bônus de Desempenho Educacional é uma política que estimula o trabalho docente, enquanto 33% não concordam que o bônus é algo proveitoso para ofício dos professores. Apenas 20% dos entrevistados consideram, em partes, a vantagem do incentivo financeiro para seu trabalho. Ou seja, a maioria acredita que a Política de Bonificação é incentivadora para os profissionais desenvolverem suas atividades.

Entretanto, ao perceber no Bônus de Desempenho Educacional uma forma de estimular o trabalho docente, precisamos considerar que a valorização salarial não é uma realidade para todos os professores. Logo, o Bônus de Desempenho Educacional pode ser visto como um incentivo favorável para os docentes da rede pública para alcançar as metas. Na fala da Professora D–Escola 2, confirmamos essa concepção quando ela aponta que:

Então, quando se há a bonificação também num país capitalista, todo resultado, toda contribuição, todo bônus que vier fará a diferença também no final do mês porque o salário dos professores, ele aqui no Brasil comparado com os outros países... Muitos países aí pagam muito bem pro seus professores porque valorizam a profissão. Então professores aqui no Brasil recebem um valor abaixo do que ele merece receber, pelo tanto que ele trabalha, pelo tanto que ele estuda, tanto que ele faz pela educação que é uma das artérias de país é a educação, se não for a mais importante. Então a bonificação é importante também nessa questão para todas as áreas.

Diante do depoimento da professora, acreditamos que o Bônus de Desempenho Educacional é visto como uma forma de aumentar o salário, já que muitos docentes ainda não são valorizados em suas remunerações, como aponta a Professora C-Escola 1, quando confirma que é importante a bonificação, mas que gostaria “de uma maior valorização salarial, pois muitos estados e municípios ficam protelando o pagamento do piso e não querem respeitar o plano de cargos e carreiras”.

Diante dessa conjuntura, refletimos que a Política de Bonificação se apropria desse contexto salarial para pressionar os profissionais a atingir as metas. No entanto, problemas relacionados ao trabalho docente tendem a ser frequentes como

aumento do ritmo e da intensificação no trabalho, até aspectos que ocasionam mudanças nas relações sociais, tais como a maior competição entre docentes e entre setores, a redução da sociabilidade na vida escolar, as ações profissionais mais individualizadas, o distanciamento das comunidades e o aumento da carga de trabalho burocrático (produção de relatórios e seus usos para comparações que contribuem com o aumento do terror) (HYPÓLITO, 2010, p. 1341).

Isso posto, não é novidade que políticas de resultado reforçam a concorrência escolar e maximizam o aumento das cobranças sobre os profissionais da educação. Nesse aspecto, refletimos que o Bônus de Desempenho Educacional é um programa conivente aos princípios neoliberais, atrelados à lógica do mercado quando busca a eficácia das práticas escolares para atingir os resultados desejados pela Secretaria de Ensino, por meio do trabalho docente, sem considerar suas dificuldades para alcançar essas metas.

Por esse motivo, o Bônus de Desempenho Educacional não é visto por todos os profissionais como algo estimulante para o trabalho docente, já que sofrem com as cobranças impostas pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, principalmente aqueles que lecionam os componentes de Língua Portuguesa e Matemática, que são exigidos nos testes padronizados, dentre eles, o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco.

Dentro desse âmbito, destacamos o depoimento da Professora E-Escola 2, que analisa o Bônus de Desempenho Educacional

[...] como um incentivo fraco, sabe. Fraco! Porque eu acredito que o melhor incentivo seria um salário justo pra professor pra que ele não pudesse, nem precisasse tá trabalhando em duas, três escolas pra conseguir viver mais ou menos. É bom receber o BDE? É! Mas a que preço? A que custo? A que pressão psicológica que um professor de português e matemática sofre, nos anos finais né, nonos anos e terceiros anos. É uma guerra, todo mundo quer correr, ninguém quer dar aulas nessas séries, nessas turmas, porque é muita cobrança, é muita cobrança e, no fim das contas, quem recebe o BDE? Todo mundo da escola né. O professor de geografia, de história, de inglês, de artes, mas não são cobrados, não são crucificados. Quanto os de português, de matemática. Então se fosse dar um brinde, o justo seria que se fosse só pra eles pra português e matemática dos anos finais né. E assim, e tem professor que preferia até perder esse BDE e não passar pela pressão que passa. Então assim, é um incentivo mínimo na minha visão, mínimo. Um salário digno e melhores condições né, de sala de aula pra que o professor pudesse trabalhar. Eu acho que aí sim a diferença poderia acontecer, mas imagina uma sala de aula né, com 54, 55, 57 alunos. Não existe né uma coisa dessa! Como é que a gente consegue ter um trabalho digno? Então, assim o BDE a meu ver não é lá essas coisas não, só serve pra aumentar a pressão em cima do professor de português e matemática dessas turmas, só!

O embate acerca da valorização docente encontra-se justamente em condições favoráveis de trabalho e reconhecimento salarial que, segundo o depoimento da docente, não são fatores que fazem parte da sua vivência de trabalho. Pelo contrário, o prestígio profissional vem sendo relacionado à bonificação, que é calculada mediante seu esforço em garantir os resultados e metas que, por sua vez, não dependem apenas do empenho dos docentes. Com base nisso, Libâneo (2018, p. 49) discorrem que

Essas políticas atingem, também, os professores em suas condições de exercício profissional: pela precarização e intensificação do seu trabalho, pela pressão para acatarem conteúdos pré-definidos externamente, pela perda de autonomia e pela desvalorização do seu trabalho que fica reduzido ao treinamento dos alunos para os testes padronizados.

Notamos, com a fala da Professora E-Escola 2, que, além dos estresses, sentimentos de injustiça são presentes na rotina dos profissionais de ensino, principalmente daqueles que lecionam os componentes curriculares exigidas nos testes padronizados. Com isso, atentamos para mais um problema ocasionado por essas políticas, o estreitamento curricular, que, além de reduzir os componentes curriculares nas avaliações externas, tende a direcionar as maiores cobranças aos professores de Língua Portuguesa e Matemática.

O Professor B-Escola 2 confirma que

Quando há avaliações de SAEPE/SAEB há muito pressão, principalmente nos professores de português e matemática, nós das outras disciplinas a pressão é um pouco menor, mas eu vejo que professores de português e matemática são muito pressionados, faz muito simulado, é muita cobrança em cima deles, devido a esses resultados, mas no meu caso que é biologia ou ciências é mais tranquilo, pouco, não se cobra tanto não em relação com esses resultados.

Com base no depoimento, fica nítido que “pressionado a garantir a aprendizagem em uma escola de tempo parcial e sem suporte adequado, o professor avança no tempo que deveria ser ocupado para ensinar outras disciplinas que não caem no exame, para poder dar conta daquelas que caem no exame” (FREITAS, 2014, p. 1100). Assim, acreditamos que esse seja mais um motivo para a maioria dos participantes enxergar o Bônus de Desempenho Educacional como uma política estimulante para o trabalho, pelo fato de a maioria não receber as mesmas cobranças e pressões para atingir os resultados nas avaliações em larga escala.

Quando consideramos as condições de trabalho docente e as questões de valorização salarial, o Bônus de Desempenho Educacional não é o melhor caminho para tornar os profissionais mais estimulados no seu ambiente de trabalho. Sobre isso, a Professora B-Escola 1 afirma que o Bônus de Desempenho Educacional “não enxerga o ser humano em seu processo, ela é uma política extremamente competitiva e sensacionalista” e, ainda, acrescenta que “a política que ele desempenha, não é uma política saudável pra educação, porque justamente não pensa na cronicidade desses problemas que a gente vivencia no cotidiano e na verdade, os problemas continuam lá como falei, eles perduram”.

Devido aos comportamentos condicionados pela prática de elevar as notas dos estudantes nas avaliações externas, muitos professores passam a acreditar que suas atitudes serão reconhecidas e valorizadas por meio da bonificação. Identificamos isso na voz do Professor D-Escola 1, o qual acredita que o Bônus de Desempenho Educacional é uma forma de valorizar profissionalmente os professores que alcançam as metas.

A questão do BDE, todos nós sabemos que ela é uma gratificação extra que o governo de uma esfera repassa. Eu acho que nada mais justo pelas metas de aprendizagem alcançadas pela escola. Isso aí é importante porque tem a questão da valorização, a valorização do professor, eu penso que um professor ele não deva ser valorizado apenas pela remuneração, não, ele não pode ser apenas somente com um salário digno, mas ouvindo suas opiniões, reconhecendo quando ele faz um bom trabalho, ou alcançar as metas estabelecidas pela escola, então eu acho que eu isso tem a ver com a questão do “de você valorizar”. O resultado a gente sabe, o resultado disso tudo, vai ser um educador mais preparado, motivado e que vai buscar meios de inovar e transmitir esse conhecimento da melhor forma possível. Então, assim no meu ponto de vista, nada mais é do que valorizar esse profissional que hoje a gente ver tanto descaso por parte dos governos que aí estão.

De fato, não devemos considerar que a valorização docente aconteça apenas com um salário digno. É preciso propiciar melhores condições de trabalho e reconhecer as dificuldades presentes nas escolas públicas, principalmente, quando se é almejado melhorias na educação. No entanto, não condizemos que o Bônus de Desempenho Educacional valoriza os profissionais de ensino, quando, na verdade, encontra-se vinculado a uma Política de Responsabilização, que tende a prestigiar apenas aqueles profissionais que conseguem atender aos critérios para o recebimento do bônus.

Oliveira (2013) ressalta que as condições de trabalho, as quais os profissionais da educação das diferentes redes de ensino no país, há décadas, vêm sofrendo, demonstram um processo de desvalorização. Ela destaca que os baixos salários, a falta de perspectiva na carreira, a carga de trabalho e problemas de infraestrutura afetam diretamente a prática docente e são fatores preocupantes evidenciados em pesquisas acadêmicas, sindicatos, imprensa e sociedade em geral.

O discurso do Professor C-Escola 2 contempla esse pensamento quando ele argumenta que “[...] de nada adianta o governo dar um BDE a um professor como um bônus de desenvolvimento e ele não pagar por exemplo o piso salarial. Isso não é valorização do professor, isso aí é mídia, é qualquer uma outra coisa”.

A manipulação do poder político na escola vem desvalorizando profissionais educacionais para fortalecer o cumprimento de metas que, corriqueiramente, estão fora das reais necessidades das instituições de ensino e dos sujeitos que a compõem. Seguindo essa lógica, Setubal (2010, s/p) acredita que

a ênfase nos baixos resultados educacionais medidos nas avaliações nacionais tem ocupado maior espaço na mídia, trazendo para o cerne da discussão a responsabilização da escola e dos professores pelos resultados da aprendizagem dos alunos e, como consequência, a implementação de políticas de incentivo e de premiação por resultados e pelo cumprimento de metas - a chamada meritocracia.

Entusiasmar profissionais com um bônus anual está distante de valorizá-los e se, considerarmos que nem todos recebem o mesmo valor, essa política tende a aumentar o estresse devido à pressão emocional, ocasionada pela responsabilização. Diante disso, Ravitch (2011) ressalta a possibilidade de professores manipularem as notas dos estudantes para garantir o reconhecimento do governo e da sociedade. Por esse motivo, a Professora A-Escola 1 acredita em partes no sistema de bonificação de Pernambuco, pois, para ela, o bônus até serve como uma motivação para os profissionais de ensino, porém ela acredita que “há uma maquiagem nos números de aprovações de alunos”. Ela

alega que os “alunos que por muitas vezes apresentam uma deficiência muito grande em sua aprendizagem, mas que acabam sendo aprovados para mostrar que a escola tem garantido uma aprendizagem eficiente” (Professora A-Escola 1).

Por meio de questões como essa, defendemos que a Política de Bonificação Educacional apresenta efeitos colaterais à educação, e não só ao trabalho docente. A reflexão da Professora A-Escola 1 é um exemplo dessas implicações do programa de bônus, destacando que docentes buscam caminhos para garantir o recebimento do Bônus de Desempenho Educacional sem se preocuparem, de fato, com a aprendizagem dos estudantes.

A Professora A-Escola 2 também demonstrou essa preocupação relacionada à gratificação mediante os resultados dos estudantes. Ela mencionou:

Vou ser sincera... pelo que tenho observado, o BDE ele faz com que os professores, a maioria, queira sempre resultados positivos dos alunos e da escola. Muitas vezes, eu vejo professores, não todos óbvio, mas alguns que pensam assim que o aluno tem que sempre ter notas positivas e que os alunos sempre tem que ter ...óbvio que isso varia de professor pra professor, não é no geral, mas eu já vejo professores dizer “eita, mas se as notas dos alunos caírem a gente não vai receber o bônus, então vamo, vamo aprovar, vamo, vamo ajeitar as notas desses alunos e quer, tipo, impor que todos os professores tem que ajeitar as notas pra que todos os alunos alcancem “resultados positivos”. Então assim, eu analiso que o BDE seria um incentivo aos professores pra trabalharem melhor, porém há profissionais de todos os tipos, em todas as áreas e lugares e alguns profissionais de fato veem isso apenas como uma vantagem, não pro processo de ensino e aprendizagem, mas de vamo dar notas positivas e resultados positivos pra poder receber o bônus que se a gente cair não recebe o bônus. Só ver a parte financeira mesmo.

Nota-se, a partir do depoimento da participante, que o incentivo financeiro condiciona profissionais não apenas a atingir as metas, mas também a manipular os resultados dos estudantes com o intuito de se beneficiar com o Bônus de Desempenho Educacional. A inquietação é demonstrada com o alcance de metas e resultados, e não só por parte do governo e da secretaria, mas dos profissionais, como pensa a Professora D-Escola 2 que, apesar de pensar ser interessante o programa de bônus, ela confirma que ele “é um olhar que ali existe profissionais que se empenham pra atingir as metas que são a eles colocadas”.

No entanto, percebemos que não existe uma real preocupação com os processos de ensino e aprendizagem, visto que os profissionais, visando alcançar tais objetivos, buscam estratégias para garantir o reconhecimento de sua “eficácia” no serviço prestado à educação. Diante disso, Chirinéa e Brandão (2015, p. 477) enfatizam que

entende-se que escolas e sistemas de ensino, principalmente os municipais, sentindo a pressão para se enquadrar nas exigências impostas pelos testes ou, no limiar de uma saída “estratégica”, para burlar o IDEB, treinam os alunos

para a realização das provas ou utilizam outros meios, mais criativos e menos ortodoxos, como, por exemplo, induzir os alunos que apresentam maiores dificuldades de aprendizagem a faltar no dia da aplicação das avaliações ou reprová-los para que não cheguem aos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, no período de realização das provas.

A presença da tendência tecnicista e do behaviorismo nesse campo, tende a condicionar todos os envolvidos no processo educacional a atingir as metas como uma forma de demonstrar a qualidade educacional. No entanto, Silva e Carvalho (2021) salientam que “a realidade da escola pública é densa e perpassa pelas condições estruturais e dinâmicas que os seus participantes vivenciam, sinalizando a complexidade da atuação dos profissionais”.

Assim, acreditamos que o Bônus de Desempenho Educacional é uma ferramenta de governo que contribui para a exclusão educacional, por meio do seu vínculo com um programa de responsabilização profissional, o qual implica em cobranças pelos resultados desejados anualmente nas escolas públicas. De modo geral, prevemos a influência neoliberal presente no ambiente escolar como um meio de atender às metas estipuladas pelo sistema, ao mesmo tempo em que implica diretamente na visão de educação de professores sobre o papel social da escola pública.

Conclusões

Esta pesquisa buscou apresentar dados referentes a Política de Bonificação do estado de Pernambuco. Esta política, conhecida como o Bônus de Desempenho Educacional, foi introduzida por meio do Programa de Modernização do Gestão Pública – Metas para Educação (PMGP-ME) que tem como intuito elevar os resultados educacionais de Pernambuco.

Diante disso, o Bônus de Desempenho Educacional atua como uma forma de incentivar os profissionais da educação a desenvolverem estratégias para alcançar as metas e atingir os resultados e, com isso, os profissionais tendem a entender que o bônus é uma forma de valorização profissional, pelo fato de internalizarem a responsabilização pelo desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala.

Isto foi constatado pelos participantes da pesquisa que, em sua maioria, enxergam o Bônus de Desempenho Educacional como uma política vantajosa para o trabalho docente e, consequentemente, para o alcance de metas. Porém essa visão é advinda daqueles profissionais que não lecionam os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, as quais são cobradas nas avaliações externas. Desse modo, não costumam sofrer as pressões e cobranças da Secretaria de Educação para o cumprimento de metas e mesmo assim, recebem a bonificação.

No entanto, vimos na presente pesquisa que variados fatores podem interferir nos resultados escolares e que a responsabilização direcionada aos profissionais é injusta, pois é preciso considerar

o papel do Estado com a educação que desde a reforma de Estado na década de 1990, passou a eximir-se da responsabilidade com os setores sociais, inclusive com a educação.

Além disso, a responsabilização direcionada aos docentes condiciona os profissionais a manipularem os resultados, de modo a garantirem o reconhecimento de produtividade e o recebimento da bonificação. Isto, faz com que, assim como o Estado, os profissionais passem a se preocupar com os resultados educacionais e não necessariamente com o processo educacional. Desse modo, uma formação de sujeitos para uma sociedade justa é deixada de lado, dando lugar para uma educação voltada para os resultados das avaliações externas e mercado de trabalho.

Diante disso, o mérito substitui o contexto de vidas dos estudantes das escolas públicas para espaço de competitividade performativa no campo escolar que busca melhorias dos resultados educacionais, sem se preocupar como eles são alcançados e quais as reais necessidades das instituições de ensino, dos profissionais e dos estudantes. A cultura da avaliação está inserida nas escolas públicas brasileiras e são os horizontes para os profissionais da educação, uma vez que estes sentem-se cobrados e responsabilizados pelos resultados das avaliações externas, mediante as políticas educacionais.

Defende-se que as políticas educacionais tenham como dimensão a realidade local de cada município e escola. Além disso, a qualidade da educação precisa ser viabilizada pela escuta das comunidades local e escolar, atrelada às dimensões que contribuem para o trabalho docente e discente, destacando-se a estrutura das escolas, as condições de trabalho, a consolidação de uma política de valorização profissional, a efetivação da gestão democrática e da cultura da participação, entre outras questões. Desse modo, aspectos qualitativos atrelados aos quantitativos poderão apresentar uma síntese das experiências que são vivenciadas em cada localidade.

As experiências das ações escolares, das propostas planejadas coletivamente e dos cotidianos vivenciados e construídos mostram a função social da escola e as repercussões que são provenientes da cultura escolar local. Assim, a escola pública é viva, dinâmica e complexa, logo não pode ser padronizada a um currículo prescritivo, na perspectiva de preparar os estudantes para a realização de uma prova standardizada. Para reconhecer a qualidade da escola faz-se necessário estar nela, senti-la, vivê-la e perceber o seu significado político e social que suas experiências apresentam para os seus partícipes.

Nessa perspectiva, redirecionar o sentido das políticas educacionais para aprimorar as aprendizagens a partir do sentido que a educação tem para o seu público é a função social da escola que é viva, dinâmica, inclusiva e reflexiva. O sistema educacional, por meio dos agentes construtores das políticas, necessita reorganizar o percurso formativo das futuras gerações por meio de um currículo multidimensional, da formação de profissionais da educação ampla, política, técnica e crítica, redimensionando posturas, ações e políticas. Eis, portanto, o desafio!

Referências

- AFONSO, A. J. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In: ESTEBAN, M. T. (Org.). *Escola, Currículo e Avaliação*. São Paulo: Cortez, 2013.
- AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.
- BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 15, n. 2, 2002, pp. 3-23 Universidade do Minho Braga, Portugal.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. Dados Qualitativos. In BODGAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teorias e métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.
- CARDOSO, P. F.; MELO, L. de F. A política de bonificação e responsabilização educacional no município de Rio Branco/Acre: Prêmio pela Elevação da Qualidade da Aprendizagem. *Jornal de Políticas Educacionais*. v. 16, e83559. Janeiro de 2022.
- CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.
- COSTA, D. L. O. *Concepção dos professores sobre a política de bonificação do estado do Amazonas*. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAED. Programa de Pós-graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. P. 164. 2016.
- FERRAZ, C.; BRUNS, B. Incentivando a qualidade: avaliando os efeitos de um bônus por desempenho na educação. In: *Workshop Avaliação de Impacto-sief*, 1., 26- 30 de abril de 2010, Rio de Janeiro. Curso... Rio de Janeiro: Banco Mundial, 2010.
- FERREIRA, V. M. S. *O Bônus de Desempenho Educacional no Estado de Pernambuco: a realidade em escolas estaduais na cidade de Garanhuns*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Educação. p. 136. 2023.
- FERREIRA, V. M. S.; SILVA, G. A política de responsabilização educacional para os profissionais do ensino. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*. Mossoró, v. 9, n. 30, p. 414-426, 2023.
- FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out.-dez., 2014.
- FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.
- FREITAS, R. A. M. M.; LIBÂNEO, J. C.; SILVA, E. Políticas educacionais baseadas em resultados e seu impacto na qualidade do ensino: a visão de professores e gestores sobre a Reforma Educacional no estado de Goiás. In: LIBÂNEO, J. C. FREITAS, R. A. M. M. (Orgs.) *Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar*. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018.

HYPOLITO, Á. M. Políticas curriculares, Estado e regulação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31. 113, p. 1337-1354, out-dez. 2010.

LIBÂNEO, J. C.; Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar. In: LIBÂNEO, J. C. FREITAS, R. A. M. M. (Orgs.) *Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar*. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018.

LÜDKE, M.; ANDRE, M. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: E. P. U., 1986.

MEDEIROS, D. B. *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.

OLIVEIRA, D. A. As políticas de formação e a crise da profissionalização docente: por onde passa a valorização? *Revista em Questão*, Natal, v. 46, n. 32, p. 51-74, mai./ago. 2013.

OLIVEIRA, L. X.; CARVALHO, A. D. F.; TAVARES, A. M. B. N. Política de responsabilização escolar (accountability school) e formação de professor: cenários e atores na avaliação educacional brasileira. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 15, n. 4, p. 2049-2065, out./dez. 2020.

PASSONE, E. F. K. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. *Caderno de Pesquisa*, v. 44, n. 152, p. 424-448, 2014.

PERNAMBUCO. SEE. *Programa de Modernização de Gestão Pública: Metas para Educação*. Pernambuco, 2008a.

RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SETUBAL, M. A. *Meritocracia nos sistemas de educação*. O Estado de São Paulo, 18 de junho de 2010. Disponível em: Meritocracia nos sistemas de educação (undime.org.br). Acesso em: 18 de fevereiro de 2023.

SHIROMA, E.O.; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127- 160, jan./jun. 2011.

SILVA. G. CARVALHO, D. A cultura da avaliação e da responsabilização nas reformas educacionais pós-1990. *Educação em Foco*, ano 24, n. 44, p. 397-421, set./dez. 2021.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.