

O PAGAMENTO POR DESEMPENHO NO CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS PAULISTAS

Payment by performance in the context of educational reformatations in the São Paulo State

ANDREZA BARBOSA

Doutora em Educação Escolar pela UNESP

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP

AZBARBOS@UNIMEP.BR

MARIA JOSÉ DA SILVA FERNANDES

Doutora em Educação Escolar pela UNESP

Professora da Faculdade de Ciências da UNESP

mjsfer@fc.unesp.br

RESUMO Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objeto de análise o pagamento por desempenho, representado na rede estadual paulista de ensino pelo *bônus mérito*. O bônus, assim como outras medidas implantadas na última década, faz parte das reformas de natureza neoliberal que predominaram na rede de ensino paulista. O artigo se propõe a discutir as implicações deste mecanismo para o trabalho docente a partir de revisão bibliográfica sobre o assunto e, também, da interpretação de dados obtidos em uma investigação empírica de base qualitativa. Esta teve como instrumento de coleta de dados entrevistas semiestruturadas realizadas com professores do ciclo II do Ensino Fundamental e do Ensino Médio de três diretorias regionais de ensino. Os resultados revelaram a influência dos elementos gerencialistas e performáticos na organização do trabalho das escolas e dos professores e mostraram que o pagamento por desempenho não tem contribuído para a melhoria das condições de trabalho e carreira docentes, o que pouco contribui para alterar a qualidade do ensino, sendo, portanto, um mecanismo voltado à responsabilização docente.

Palavras-chave PAGAMENTO POR DESEMPENHO, BÔNUS MÉRITO, REFORMAS EDUCACIONAIS, TRABALHO DOCENTE.

ABSTRACT This article presents the results of a research that has as its analysis focus the payment by performance, represented in the public educational system of the São Paulo State by the *bonus-merit*. The bonus, such as other measures implemented in the last decade, is part of neoliberal reforms that were predominant in the public educational system of the State. The article intends to debate the implications of this mechanism for the teaching from a bibliographic review about the topic as well as from the interpretation of data originated from a qualitative empirical investigation based on semi-structured interviews

with second cycle teachers of high and middle schools of three regional departments of education. The results revealed an influence of performative and managerial elements in the organizational work of schools and teachers. Moreover, they showed that the payment by performance has not contributed for the improvement of the work conditions and for the career of the teachers, has a very limited impact to change the quality of education and thus represent a teacher accountability mechanism.

Keywords PAYMENT BY PERFORMANCE, MERIT BONUS, EDUCATIONAL REFORMATIONS, TEACHING WORK.

INTRODUÇÃO

Os anos finais do século XX e o início do século atual foram marcados, em diferentes partes do mundo, por reformas educacionais que introduziram amplas e profundas alterações na organização da escola, com repercussões sobre o trabalho docente. No Estado de São Paulo, especificamente, as reformas se intensificaram a partir da segunda metade da década de 1990, com a implantação da denominada “*Escola de Cara Nova*”. Desse momento inicial até 2010 surgiram outras duas importantes reformas paulistas, denominadas “*Escola do Acolhimento*” e “*São Paulo Faz Escola*”.

No contexto das reformas educacionais foram implantadas diversas medidas de natureza tanto organizacional como pedagógica, que provocaram grande impacto no trabalho docente, como já apontaram os estudos realizados por Sampaio e Marin (2004), Lourençetti (2008) e Fernandes (2010). Entre as medidas ocorridas no período supracitado, destacaram-se, por exemplo, a reorganização escolar e curricular da rede estadual de ensino, a implantação da progressão continuada e do sistema de avaliação externa do ensino, bem como o pagamento do bônus mérito aos professores. Este último se tornou o objeto de análise e será discutido no artigo que ora se apresenta.

A partir de pesquisas que realizamos desde meados dos anos 2000, identificamos o bônus mérito como uma das mais impactantes medidas das reformas recentes para o trabalho docente na rede paulista, já que a centralidade desta forma de pagamento provocou reformulações no trabalho docente. Desta forma, nos propomos a apresentar neste artigo os resultados decorrentes de pesquisa que envolveu o levantamento, identificação e caracterização das formas de pagamento por desempenho abordadas na literatura e, também, os dados derivados de investigação empírica realizada com professores atuantes na rede pública paulista. Assim, o objetivo central desse texto é discutir a política de pagamento por desempenho implantada no Estado de São Paulo na última década sob a forma do bônus mérito e suas implicações para o trabalho docente.

O *corpus* de análise deste trabalho foi constituído pelas pesquisas relacionadas ao pagamento por desempenho, produzidas principalmente por pesquisadores das áreas da educação e economia, e por documentos relativos à temática elaborados por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Vale salientar que optamos por incluir estudos da área da economia em

nossa análise, dada a importância destinada à temática em questão por esses pesquisadores, principalmente por aqueles relacionados à subárea economia da educação.

Os dados empíricos foram obtidos a partir do uso da entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de dados. As entrevistas foram realizadas com trinta professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio da rede estadual paulista, vinculados a três diretorias regionais de ensino¹ do interior paulista, totalizando dez sujeitos em cada unidade administrativa. Os participantes da pesquisa foram selecionados mediante dois critérios: a) ter vivenciado as reformas recentes e ter mais de dez anos de experiência de trabalho no magistério público paulista; b) apresentar um comprometimento profissional reconhecido pelos pares e pela comunidade escolar. Na definição dos sujeitos, observou-se a formação e disciplina de atuação dos professores e as escolas onde trabalhavam, optando-se por escolher professores que lecionavam em diferentes escolas e preferencialmente em diferentes cidades. Os critérios adotados garantiram a formação de um grupo de sujeitos bastante heterogêneo, o que nos permitiu verificar as semelhanças e singularidades presentes em realidades distintas dentro de uma mesma rede de ensino. Os professores sujeitos participaram de sessões de entrevistas individuais, pautadas por um roteiro previamente definido. As entrevistas, gravadas com a autorização dos sujeitos, tiveram duração média de uma hora, tendo sido posteriormente transcritas, categorizadas e analisadas. O roteiro semiestruturado foi composto por treze questões relacionadas à organização da escola pública paulista no contexto das reformas educacionais, com ênfase no cotidiano escolar.

Apesar de os sujeitos da pesquisa empírica trabalharem em contextos educacionais diferenciados – 22 escolas públicas de nove diferentes municípios pertencentes a três diretorias regionais de ensino selecionadas para a amostra² – estes foram quase unânimes (27 no total dos entrevistados) ao apontar as implicações das reformas educacionais para o trabalho docente. Durante as entrevistas eles se referiram com muita ênfase ao impacto do bônus mérito sobre o trabalho docente, apresentando referências diretas ao pagamento por desempenho.

As partes das entrevistas que foram selecionadas e apresentadas neste artigo representam uma pequena parcela de um considerável montante de dados obtidos na pesquisa. Porém, esses dados foram fundamentais para nos aproximar do “chão” da escola, permitindo reconhecer as implicações das reformas educacionais para o trabalho docente, principalmente a partir do momento em que estas introduziram nas unidades escolares mecanismos performáticos e gerencialistas representados pelo pagamento por desempenho.

Entendemos que compreender a forma pela qual os professores têm interpretado a política de bonificação por resultados é importante para conseguirmos avaliar o impacto dessa política. Afinal, os professores são os sujeitos que viabilizam, de fato, as propostas reformistas.

¹ Na estrutura organizacional da rede estadual paulista, as unidades escolares são subordinadas, de acordo com a localização geográfica, a uma das 89 diretorias regionais de ensino que, por sua vez, pertencem à Coordenadoria de Ensino do Interior ou à Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo. No caso da pesquisa, foram envolvidos professores de três diretorias regionais do interior do Estado.

² As diretorias regionais de ensino da amostra foram definidas segundo a proximidade geográfica da universidade onde se realizou a pesquisa.

O PAGAMENTO POR DESEMPENHO E SEUS EFEITOS NO TRABALHO DOCENTE: O CASO PAULISTA

Um argumento bastante veiculado recentemente e de grande influência na definição das políticas públicas para a educação, notadamente no que se refere ao pagamento dos docentes, é a defesa de formas de pagamento baseadas no desempenho. Assim, identificamos em nosso *corpus* de análise autores que, ao invés de um aumento salarial geral para os professores, defendem que o melhor caminho para a melhoria da qualidade do ensino seria a criação de programas de pagamento por incentivo, ou ainda por desempenho. Este tipo de pagamento constituiria, segundo este argumento, uma forma de tornar a carreira docente mais competitiva e atraente, já que, no caso do Brasil, pesquisas como as realizadas por Gatti e Barretto (2009) e Gatti et. al. (2010) têm demonstrado a redução da procura pela profissão docente por parte dos jovens.

Frequentemente, o ponto de partida para se apostar em programas de pagamento por incentivo que estimulem o desempenho dos professores se dá em decorrência das críticas feitas aos modelos atuais de carreira docente que, comumente, consideram apenas o tempo de serviço e a titulação como formas de progressão na carreira. Neste sentido, muitas pesquisas, principalmente as de caráter economicista, têm abordado a remuneração dos professores. No entanto, quando consideram a possibilidade de melhorias salariais para impulsionar a melhoria da prática docente, elas o fazem por meio de propostas de pagamento por desempenho e não pela definição de um plano de carreira e salários que envolva também melhores condições de trabalho. Ou seja, os sistemas deveriam recompensar os melhores professores com incentivos salariais, assim como também deveriam punir os professores que fossem considerados menos capazes (HANUSHEK, 1995, 2002; LIANG, 2003; UMANSKY, 2005; HANUSHEK; RIVKIN, 2007).

Esse argumento, também defendido pelo Banco Mundial, tem tido grande penetração nos países e na definição das políticas voltadas para a educação. Em documento oficial deste órgão (WORLD BANK, 2001), ou em publicações por ele financiadas (LIANG, 2003; UMANSKY, 2005), admite-se de certa forma a importância dos salários para a melhoria da atuação dos professores. Porém, defende-se que isso seja realizado por meio da criação de sistemas de incentivos nos moldes do pagamento por desempenho.

Hanushek (1995, 2002), autor que tem forte ascendência nas políticas relacionadas ao desempenho e salário dos professores, tem apresentado frequentemente a pertinência de se investir no pagamento por desempenho para melhorar a atuação dos professores, já que o docente, segundo o autor, seria o fator que mais explicaria a excelência dos resultados educacionais. Dessa forma, seria necessário tomar medidas para reter os docentes mais brilhantes na escola e eliminar os mal preparados, e a melhor forma para se fazer isso seria oferecer incentivos financeiros e carreira atraente a quem os merecesse. De acordo com esse autor, as escolas precisariam manter salários mensais diferenciados para os bons professores e demitir os incapazes, estabelecendo um ambiente competitivo, já que, segundo ele, um aumento geral de salários seria caro, ineficaz e insuficiente para alterar a estrutura atual da educação.

Verifica-se assim que a proposição de premiar os professores de acordo com seu desempenho se assemelha ao modelo empresarial. Alguns estudiosos da economia, como Hanushek (2002) e Hanushek e Rivkin (2007), chegam mesmo a afirmar que a solução para a educação seria estabelecer nas escolas um ambiente tão competitivo quanto o das empresas.

Mesmo entre os estudos da área da economia, na qual a lógica do pagamento por desempenho tem sido amplamente difundida, os pesquisadores tendem a admitir a dificuldade de se estabelecer uma estrutura meritocrática eficiente, dado o desafio de se avaliar o desempenho dos professores (HANUSHEK, 1995, 2002; HANUSHEK, RIVKIN, 2007). Assim, o principal obstáculo na implementação de sistemas de pagamento por desempenho seria encontrar uma forma adequada de se avaliar a qualidade do trabalho do professor que, na maioria das vezes, é feita por meio da avaliação do desempenho dos alunos.

Na mesma direção, Morduchowicz (2003, p. 23) expressa a dificuldade de se avaliar o desempenho dos professores com vistas a criar sistemas de remuneração por incentivos, já que “o trabalho realizado pelos docentes, além de ter múltiplos objetivos, é um serviço cujos resultados são intangíveis, difíceis de quantificar e de medir”. Goldhaber (2008), com base em pesquisas realizadas nos Estados Unidos, também destaca que muitas iniciativas de pagamento por desempenho não obtiveram sucesso dada a dificuldade de se identificar os professores que realmente mereceriam ser premiados por seu desempenho.

O pagamento por desempenho é, portanto, questão bastante controversa, uma vez que a natureza do trabalho docente dificulta a mensuração de sua qualidade. O processo de ensino-aprendizagem é complexo e sobre ele incidem inúmeros fatores. Assim, tomar o rendimento escolar dos alunos como resultado somente do trabalho do professor, pode se configurar como uma concepção reducionista deste processo que, por sua vez, não traduziria a realidade vivenciada pelas escolas. Ao adotar apenas o rendimento discente como mostra do trabalho docente, podemos ignorar as precárias condições de trabalho e carreira a que os professores estão submetidos, além de não reconhecer as fragilidades da formação docente agravadas por uma expansão quantitativa do ensino superior. Na heterogênea realidade brasileira, estes fatores têm grande implicação sobre a realidade escolar, afetando significativa e negativamente o trabalho docente. Dado seu impacto na organização do trabalho escolar, esses e outros fatores precisam ser considerados nas avaliações docentes.

Dadas as dificuldades referentes ao pagamento por desempenho, a Resolução CNE/CEB nº 2 de 2009, ao estabelecer as diretrizes para a elaboração dos planos de carreira no Brasil, prevê que a avaliação do desempenho do professor seja apenas uma das formas de progressão na carreira e destaca a importância da utilização de critérios que não sejam somente quantitativos, mas também qualitativos e transparentes, de forma que os resultados possam ser utilizados “...com vistas à superação das dificuldades detectadas para o desempenho profissional ou do sistema” (BRASIL, 2009). Ainda segundo a Resolução em seu artigo 5º, inciso XVII, a avaliação do desempenho deveria ser considerada como produto não só da atuação do profissional do magistério como também do sistema de ensino no qual o professor está inserido, de forma a permitir o aprimoramento do processo educativo de maneira geral.

No Brasil, a emergência da discussão sobre o pagamento por desempenho tem en-

volvido diferentes organizações, dada sua presença nas atuais reformas educacionais. Em estudo realizado pelo CONSED (2005) sobre os planos de carreira e remuneração do magistério público dos Estados brasileiros, constatou-se que a maioria dos planos da amostra analisada previa a avaliação de desempenho como uma das formas de promoção na carreira. Entretanto, poucos Estados implementaram o processo por falta de regulamentação. Em suas recomendações finais, esse documento destaca que se deve admitir que a avaliação do desempenho do professor faça parte de um contexto avaliativo maior, que incluía também a avaliação do aluno e da instituição, já que o sucesso do aluno é consequência de vários fatores e não somente resultado do trabalho de um único professor, mostrando consonância com a Resolução CNE/CEB nº 2 de 2009.

O Estado de São Paulo, por sua vez, tem, há alguns anos, implementado políticas relacionadas ao pagamento por desempenho sob a forma do bônus mérito. Criado pelo governo do Estado de São Paulo por meio da Lei Complementar nº 909 de 2001, esse bônus corresponde a um valor anualmente pago aos professores e demais profissionais das escolas. O valor a ser pago se baseou inicialmente em critérios quantitativos, que levavam em consideração a frequência dos professores às aulas, a relação da escola com a comunidade, a realização de projetos, o desempenho dos alunos nas avaliações externas e, também, as taxas de aprovação, evasão e repetência escolar (SÃO PAULO, 2001).

Em 2005, com a aprovação da lei complementar nº 984 (SÃO PAULO, 2005), o bônus foi apresentado no artigo 2º como mecanismo de vantagem pecuniária a ser concedido, uma vez ao ano, aos integrantes do Quadro do Magistério em exercício nas unidades escolares, de acordo com os resultados obtidos pelas ações desenvolvidas nas unidades escolares - sem apresentar maiores detalhes de quais atividades seriam estas - a frequência apresentada pelo servidor durante o exercício e a participação no Programa de Formação Continuada da Secretaria da Educação. O pagamento, de acordo com a referida lei, deveria ser proporcional à média da carga horária cumprida pelo servidor e calculado de acordo com o total de dias efetivamente cumpridos. A própria lei apontava para a vantagem circunstancial do bônus que não se constituiu em elevação dos patamares salariais. No artigo 5º da mencionada lei, aponta-se que a importância paga a título de bônus não se incorporaria aos vencimentos ou salários para nenhum efeito, e não seria considerado para cálculo de qualquer vantagem pecuniária. Ou seja, o bônus não acarretava melhorias nas condições de carreira e salário, apresentando-se como um paliativo para induzir o envolvimento docente nos programas e projetos oficiais.

Mais recentemente, em 2008, o governo paulista reformulou o bônus mérito por meio da Lei Complementar nº 1078. A partir deste momento, além dos critérios anteriormente adotados, também passaram a ser vinculados ao pagamento do bônus o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) e as metas estabelecidas pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo para cada escola estadual (SÃO PAULO, 2008).³ Esses critérios são usados para pagamento do bônus, pago uma vez por ano, sem que este seja incorporado aos salários dos professores.

³ A partir de 2008, anualmente, com base nos resultados obtidos pelos alunos na prova do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e nos dados de fluxo das escolas (evasão, repetência, distorção idade-série), calcula-se o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) de cada escola.

Shiroma, Schneider e Mafra Júnior (2010) discutem que políticas como o bônus mérito estão inseridas na nova forma de gestão pública do Estado que busca evitar desperdícios – nesse caso, por meio de aumentos salariais indiscriminados – racionar a folha de pagamento, via remuneração por desempenho, e monitorar a qualidade da educação por meio da elevação de indicadores. Esses autores ainda destacam que, com essa política, o governo pretende “... consolidar a lógica gerencialista e mercantil da competitividade, do individualismo, do ranqueamento meritocrático e da remuneração variável na gestão do trabalho docente na rede pública de ensino.” (SHIROMA, SCHNEIDER, MAFRA JÚNIOR, 2010, p. 10).

Observa-se, pelo rápido histórico esboçado, a forte tendência existente na rede estadual paulista de se estabelecer formas alternativas de pagamentos aos professores, focando-as em ações individualizadas de incentivos, as quais não são incorporadas aos salários e não alteram as condições relativas à carreira docente. Desta forma, se por um lado temos estudos, notadamente de economistas (HANUSHEK, 1995, 2002; HANUSHEK; RIVKIN, 2007), defendendo a introdução do pagamento por desempenho nos sistemas de ensino e interferindo diretamente na definição de políticas com esta natureza, temos, por outro, estudos e pesquisas realizadas no Brasil e fora do país (BALL, 2005; CASSETARI, 2008; SHIROMA, SCHNEIDER E MAFRA JÚNIOR, 2010; FERNANDES, 2010) que indicam as fragilidades e limites de propostas desta natureza. As críticas apontadas pelos estudos e pesquisas foram corroboradas pelas entrevistas realizadas com os trinta professores paulistas envolvidos na pesquisa.

Ao analisar outro e distinto contexto, a implantação das políticas educacionais inglesas, Ball (2005), apontou que iniciativas como as do pagamento por desempenho são coerentes com a cultura da performatividade - entendida como forma de estabelecer julgamentos, comparações e demonstrações por meio de controle, atrito e mudança – e com o gerencialismo, entendido como mecanismo voltado para a reengenharia, a reforma, a reconstrução do setor público por meio do estabelecimento da competitividade e de novas relações de poder nas escolas. Para o autor, a performatividade e o gerencialismo afetam a prática do professor que passa a se sentir obrigado a corresponder a novas orientações e imperativos de competição e de cumprimento de metas, tornando-se não só responsável (como de fato deve ser) pelo trabalho docente, mas sendo responsabilizado pelo sucesso ou fracasso das escolas e das medidas reformistas que chegam até elas.

Setúbal (2010, p. 351), destaca que, no sistema educacional brasileiro, dotado de tantas desigualdades, “...em cujo âmbito os resultados, as causas e as consequências nem sempre são mensuráveis, o risco de um sistema de incentivos aumentar o hiato educacional é grande”. Essa autora ainda destaca que, embora seja importante responsabilizar os educadores pela aprendizagem dos alunos, é necessário levar em conta que a expansão do ensino fundamental trouxe novos desafios para a escola e para os professores (SETÚBAL, 2010).

Contrapondo a responsabilidade à responsabilização, o bônus pode ser identificado como um mecanismo da performatividade, característico nas reformas atuais. Ball (2004, p. 1116) afirma que a performatividade facilita “o papel de monitoramento do Estado, que governa à distância - governando sem governo”. Neste sentido, os docentes passaram a seguir

regras visando a atingir metas determinadas de maneira exógena, o que altera profundamente a organização da escola e a relação do professor com seu próprio trabalho e com os seus pares, já que “os professores são representados e encorajados a refletir sobre si próprios como indivíduos, que fazem cálculos sobre si próprios, ‘acrescentam valor’ a si próprios, aumentam a sua produtividade, vivem uma existência baseada em cálculos” (BALL, 2002, p. 5-6). As alterações nas relações de trabalho e suas implicações para o professor como sujeito da educação foram apontadas por um dos professores entrevistados⁴ que afirmou:

O modelo atual de educação em São Paulo é um moinho de gastar gente, você vai moendo. Isso é consequência de um sistema de valores que impõe a coisificação. Isto fica muito claro na situação da escola. Você trabalha, não tem dinheiro, fica doente, trabalha mais ainda porque não tem dinheiro, não pode faltar porque tem o bônus, é a coisificação. Tem que passar o aluno porque tem metas. Dá aulas doente, porque os índices da escola não podem cair. (P. 21).

A fala da professora mencionada acima se relaciona às considerações feitas por Cassettari (2008) que, ao estudar sistema público estadual paulista de ensino, afirma que a adoção de formas de pagamento como o bônus podem minar a cooperação e o trabalho em equipe, principalmente se considerarmos a incompatibilidade entre os mecanismos de gestão privada e a gestão escolar. A lógica do setor privado é de aumentar a produtividade dos trabalhadores para aumentar o lucro das empresas. Esta lógica não pode ser simplesmente transportada para as escolas, já que o produto do trabalho dos professores não é facilmente quantificado ou mensurado. (CASSETTARI, 2008, p. 9).

No mesmo sentido, Shiroma, Schneider e Mafrá Júnior (2010) afirmam que as políticas de avaliação do desempenho docente fazem parte de uma série de mecanismos de regulação que pautados na meritocracia levam à competição entre pares e à responsabilização pelos resultados, práticas que são típicas do setor privado. Para os autores, essas medidas levam a gestação de um “professor de resultados”, o que compromete o trabalho coletivo nas escolas, à medida que incentiva a competição entre os pares e não a ajuda mútua.

O bônus, além da pressão exercida sobre os professores, parece ter contribuído também para o refluxo das atividades sindicais. A individualização do processo de ensino e a introdução de novas formas de controle “empresarial” nas escolas estão destruindo a capacidade de mobilização e de solidariedade baseadas em uma identidade profissional comum (BALL, 2002). Assim, são reduzidas as práticas de filiação a sindicatos, levando ao enfraquecimento dos movimentos reivindicatórios e a segmentação da categoria docente (SHIROMA; EVANGELISTA, 2003).

Desta forma, o bônus tem, pelas características já apresentadas, trazido sérias implicações para o trabalho das escolas e de seus professores. Mais de 80% dos professores que participaram da pesquisa empírica se referiram aos efeitos deste mecanismo no comporta-

⁴ Utilizamos o itálico ao apresentar os excertos das entrevistas com os professores. O número apresentado ao final do excerto se refere à ordem de realização das entrevistas e à identificação dos sujeitos que tiveram os nomes preservados. Esclarecemos ainda que foram preservadas integralmente as respostas dos sujeitos, mesmo quando estas destoavam da norma culta da Língua Portuguesa.

mento dos docentes e na organização do trabalho das escolas, apontando para seu caráter controlador e regulador. Segundo afirmou uma das professoras: “*é ele (o bônus) que dita as coisas agora dentro da escola, nossas necessidades não contam mais*” (P. 5). Tal afirmação se aproxima da interpretação de Freitas (2007) das políticas de premiação docente que têm levado a uma preocupação exagerada com a adequação às exigências do sistema de ensino: “...pela via da premiação, pretendem maior controle sobre os professores e sobre os processos de trabalho docente, visando sua adequação às exigências demandadas pelos descritores e matrizes de referência das provas e exames nacionais.” (FREITAS, 2007, p. 1224).

Para Ball (2002), o pagamento baseado na performatividade é um indicador claro das pressões neoliberais voltadas para a transformação das escolas em “empresas”, em locais que se organizam ao redor de cálculos, nos quais se estabelecem relações pragmáticas e de alto valor performático. Ao ser introduzida uma nova lógica de trabalho nas escolas, houve um deslocamento do compromisso coletivo dos sujeitos responsáveis pela educação para o sucesso individual, já que dos docentes passou a ser solicitado empreendedorismo, criatividade, liderança, confiança e disposição para a realização satisfatória do trabalho docente, sem que, por outro lado, as condições de trabalho tivessem sido adequadamente alteradas ou sem que o professor participasse do processo de discussão desta política.

A introdução do bônus mérito nas escolas paulistas ocorreu sem discussão prévia com os professores, os quais passaram a conviver com uma forte pressão dos órgãos centrais e intermediários, tais como as coordenadorias e as diretorias regionais de ensino, nos resultados das escolas. Nas unidades escolares, inseridas em uma sociedade capitalista na qual as condições objetivas de sobrevivência são preocupações fulcrais, a pressão pelos resultados e, conseqüentemente, pelos valores financeiros que, a partir deles, são recebidos, transformou tanto a organização do trabalho escolar como a organização escolar (OLIVEIRA et al, 2002). Tal fato é relatado por um dos professores participantes ao afirmar que todos os aspectos da rotina escolar estão sendo alterados pela política de pagamento de bônus:

...este governo amarrou tudo, gestão, currículo, projetos, ele amarrou tudo com o raio do bônus. O professor está ligado ao bônus. Por sua vez, o coordenador também está ligado ao bônus pela assiduidade do professor, porque se o professor não é assíduo o coordenador também não recebe o bônus e o diretor também não. Então a pressão é muito grande e cai principalmente lá embaixo, em nós, os professores, e não adianta dizer que as pessoas não estão preocupadas com o financeiro, porque elas precisam de dinheiro para viver. (P. 7).

Outro entrevistado apontou a contradição presente no pagamento por desempenho já que, ao mesmo tempo em que premia o bom desempenho das escolas, provoca a alienação e o desânimo dos docentes pela incapacidade de se sentirem sujeitos do próprio trabalho e de se mobilizarem coletivamente para exigir mudanças concretas nas escolas:

Se você pegar a política do bônus tudo conta. É a reprovação, as faltas, os projetos... Então você tem aquela fala: ‘você tem que dar um jeito’, tudo é você. O bônus amarrou o professor, destruiu a capacidade de mobilização,

destruiu o professor como sujeito formador e está destruindo o professor como pessoa, como sujeito, porque cria uma alienação, uma dependência, e ele não se reconhece mais como sujeito. Ele perde o ânimo. Quando você não tem mais ânimo, você perde a esperança e você acaba ficando doente. Trabalha só pelo dinheiro, só pelo salário, só pelo bônus (P. 20).

As manifestações dos professores em relação ao bônus se aproximaram da interpretação de Ball (2004) sobre o papel desempenhado pela performatividade nas instituições escolares. Afinal,

...a performatividade permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo. Ela (performatividade) muda o que ele “indica”, muda significados, produz novos perfis e garante o “alinhamento”. Ela objetiva e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (knowledge-work) das instituições educativas transforma-se em “resultados”, “níveis de desempenho”, “formas de qualidade”. Os discursos da responsabilidade (accountability), da melhoria, da qualidade e da eficiência que circundam e acompanham essas objetivações, tornam as práticas existentes frágeis e indefensáveis – a mudança torna-se inevitável e irresistível, mais particularmente quando os incentivos estão vinculados às medidas de desempenho. (BALL, 2004, p. 1.116).

Neste sentido, percebe-se, pela interpretação de Ball (2004) e pelas afirmações de alguns dos entrevistados, que os professores estão vivenciando um contexto de mudanças marcado pela frágil relação entre as práticas de trabalho do passado e as novas exigências de um futuro incerto, marcado pelo alinhamento, pela quantificação e pela capitalização do processo de ensino-aprendizagem. Shiroma e Campos (2006), ao analisarem as relações de trabalho dos gestores no Estado de Santa Catarina, também fazem referência ao caráter contraditório das políticas gerencialistas e performáticas. Estas, ao mesmo tempo em que utilizam uma retórica voltada para as novas práticas de trabalho em equipe e para os resultados coletivos, estimulam a competição e a desigualdade entre os sujeitos escolares, implantando outras lógicas de atuação nas instituições, como é o caso das pautadas pela combinação ambígua entre cooperação e competição.

Sem a valorização dos espaços coletivos de decisões, as lutas pelos direitos conjuntos e pela democratização da escola pública correm o risco de serem reduzidas a práticas individuais apoiadas nos resultados considerados pelo bônus, fortalecendo-se uma relação competitiva nos espaços educativos. Desta forma, a escola, tristemente, tem passado a refletir a sociedade neoliberal em que os “melhores vencem”, conhecendo a introdução de avaliações objetivas para um trabalho não objetivo, como se manifestou uma professora entrevistada:

Eu fico muito angustiada com o bônus porque ele reflete as condições da sociedade neoliberal, uma sociedade extremamente individualista. E aí pegou muito forte no individual do professor. E quando ele pega o holerite da porcaria do bônus, ele fica ali se comparando, querendo saber quanto o outro recebeu,

quantas faltas o outro deu. Se instala um clima policialesco na escola. O que muitos não percebem é que nós lidamos com o saber e isso não pode ser objetivado. Então tudo isso me entristece. (P. 7).

Ainda que a princípio o critério de pagamento do bônus pareça ser coletivo, pautado na verificação do desempenho da escola, as condições de trabalho dos docentes – marcados pela sobrecarga de tarefas, intensa e extensa jornada de trabalho, rotatividade (BARBOSA, 2011) – dificultam a realização de um trabalho de fato coletivo, fazendo com que os professores busquem isoladamente formas de solucionar os problemas educacionais. Além disso, os valores recebidos por cada professor variam segundo as faltas, licenças e afastamentos que esse professor teve e de acordo com o número de aulas dadas, gerando assim uma diferenciação grande do valor recebido pelos docentes dentro de uma mesma escola. Ou seja, ainda que a obtenção ou não do bônus esteja condicionada ao IDESP da escola, o valor pago por meio do bônus não é o mesmo para todos os professores.

Neste sentido, Rodrigues (2010, p. 170) destaca que os professores passaram a acompanhar a trajetória uns dos outros ao longo do ano letivo, comparando, questionando e fiscalizando os diferentes valores de bônus recebidos entre eles. Ou seja, as professoras são *“levadas a analisar a trajetória dos seus pares no decorrer do ano letivo, comparando e julgando se a prática docente e a assiduidade correspondem e legitimam tal profissional a receber o determinado valor da BR⁵”*, o que transforma o recebimento do bônus num objetivo a ser atingido. Tal fato é corroborado pela entrevista do professor a seguir:

Os direitos que a categoria conseguiu com a 444/86 (Estatuto do Magistério) estão sendo negados pelo bônus. A situação que nós vivemos hoje é de retrocesso, são mandos e desmandos e tudo é obedecido para receber o bônus. Os professores estão se vigiando, denunciando aqueles que faltam, que tiram licenças médicas. É uma situação de controle do trabalho alheio, que vai na contramão da autonomia escolar e do trabalho coletivo que tanto lutamos. (P. 20).

A partir dos dados obtidos ao longo da pesquisa e resumidamente apresentados neste artigo, podemos afirmar que o bônus se transformou em elemento central no interior das escolas e, de acordo com nossos entrevistados, passou a pautar o que deve ou não ser feito pelos professores. A preocupação com os dados quantitativos encaminhados aos órgãos centrais e, posteriormente, incorporados aos valores financeiros recebidos anualmente pelos professores, tem se sobreposto ao papel clássico da escola em relação ao processo de ensino-aprendizagem. Da preocupação centrada neste processo, o trabalho docente tem sido marcado pela preocupação com a performance que, segundo Ball (2004, p. 1117) *“encoraja as instituições a se preocuparem cada vez mais com seu estilo, sua imagem, sua semiótica, com a maneira como apresentam as coisas mais do que como as fazem funcionar”*.

⁵ Bonificação por resultados.

A escola pública paulista se transformou, utilizando as palavras de uma professora entrevistada, na “*escola do espetáculo*” (P. 12). Nesta escola é importante apresentar indicadores quantitativamente positivos, mesmo que eles não correspondam à realidade, como afirmou a professora “*Fazemos o que querem e o que conta pontos no bônus. A Diretoria cobra e nós fazemos precariamente, sem contar que a escola tem que fotografar, tem que filmar, tem que participar de tudo aquilo que conta para bônus do professor e do diretor*” (P. 12). Para Ball (2005), a competição e a “construção de espetáculos” fazem parte das políticas que enfatizam o desempenho:

Embora não se espere que nos importemos uns com os outros, espera-se que nos “importemos” com nossos desempenhos e os desempenhos de nossa equipe e de nossa organização, e também que ofereçamos nossa contribuição para a construção de espetáculos e “produtos” institucionais convincentes. Espera-se que sejamos apaixonados pela excelência. E, é claro, nossos desempenhos e o desempenho de nossa organização não podem ser construídos sem “cuidados”. [...] Como indivíduos e atores organizacionais, nossos desempenhos devem ser construídos ou fabricados com astúcia e com um olho na concorrência. Essas coisas não podem ser confiadas à sorte, seja com relação à publicação de indicadores de desempenho, à resposta a julgamentos oficiais acerca da qualidade, seja com relação à escolha de clientes e consumidores. Inúmeros esforços de preparação, ensaio e gerenciamento do cenário sustentam essas representações. (BALL, 2005, p. 557).

Para Ball (2005) as reformas de reengenharia e seus mecanismos levam os professores a abrir mão de crenças e compromissos autênticos a respeito do ato de ensinar para assumir um novo discurso e uma nova maneira de trabalhar. Assim, não há como negar: as reformas paulistas e, particularmente, a implantação do bônus, acarretaram alterações significativas no modo de ser professor. “Empresários” de si mesmos, os professores assumiram múltiplos papéis que ampliaram a sobrecarga de tarefas de um trabalho já bastante difícil e exigente. Baseado em uma política de responsabilização individual, seguida por pagamento meritocrático, as escolas e seus professores assumiram, a despeito de suas consequências, a impossível missão salvífica da escola: “*Tudo vem para a escola. Ela tem que resolver todos os problemas*” (P. 2), afirmou uma das professoras, mesmo aqueles que são de ordem estrutural ou sistêmica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, portanto, que, na maioria das vezes, o sistema de pagamento por desempenho tem envolvido a ideia de que a melhoria do rendimento escolar dos alunos e também da educação dependem somente dos professores e de sua boa vontade. Por mais que saibamos que o professor é elemento fundamental no processo de ensino-aprendizagem e que por isso precisa assumir a docência com seriedade, responsabilidade e compromisso, não podemos afirmar que, individualmente (aposta que tem sido feita, frequentemente, nas

políticas educacionais recentes), contando com as atuais condições de trabalho, de salário e de infraestrutura das escolas, ele possa dar conta de tamanha tarefa ou possa ser responsabilizado por problemas que fogem de seu domínio de atuação. Nesse sentido, o pagamento por desempenho apresentado em algumas pesquisas, principalmente da área da economia, como sendo uma estratégia válida para incentivar os professores a melhorarem suas práticas e, também, a educação, precisa considerar outros elementos para, de fato, provocar mudanças positivas nas escolas. Por enquanto, segundo apontam os dados aqui apresentados, este tipo de política tem trazido implicações negativas para o trabalho docente e exercido função reguladora e controladora, causando insatisfação por parte dos professores, como apontado nas entrevistas mencionadas.

Além disso, de acordo com algumas das pesquisas mencionadas neste estudo, as políticas de pagamento por desempenho podem contribuir para aumentar a individualização da prática pedagógica e reduzir as manifestações sindicais, à medida que cria o “professor de resultados”, bem aos moldes empresariais. Este fator também se mostrou presente na fala dos professores entrevistados.

Concluindo, defendemos a ideia de que as políticas performáticas e gerencialistas baseadas no pagamento por desempenho e manifestadas pelo bônus mérito, somente farão sentido se considerarmos a necessidade de mudanças nas condições concretas de trabalho dos professores. Caso contrário, serão apenas mecanismos condicionadores de novas práticas de trabalho e de organização escolar apoiadas na racionalidade econômica que dificilmente conseguirão alterar os problemas educacionais enfrentados pelo sistema estadual de ensino. Alterou-se a subjetividade dos sujeitos e as relações com o trabalho, mas os resultados escolares nas avaliações de desempenho, por exemplo, continuam sendo baixos. Apesar do forte discurso de que são sujeitos de uma nova ordem educacional, os professores continuam sendo objetos das reformas às quais cabe a resolução de problemas de ordem estrutural.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. In: **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem estar. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BARBOSA, A. **Os salários dos professores brasileiros**: implicações para o trabalho docente. Brasília: Liber Livro, 2011.

CASSETTARI, N. Pagamento por performance na Educação Básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31, 2008, Caxambu, **Anais...** Caxambu: ANPED, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Resolução n. 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2009. Seção 1, p. 41-42.

CONSED. **Estudo dos Planos de Carreira e Remuneração do magistério da Educação Básica dos Estados Brasileiros**. Brasília: CONSED, 2005.

FERNANDES, M. J. S. As recentes reformas educacionais paulistas na visão dos professores. In: **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 3, p. 75-102, dez. 2010.

FREITAS, H. C. L. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 1203-1230, out. 2007.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

_____.; et. al. A atratividade da carreira docente no Brasil. In: **Estudos & Pesquisas Educacionais**, n. 1, p. 139-209, maio 2010.

GOLDHABER, D. Teachers matter, but effective teacher quality policies are elusive. In: LADD, H.; FISKE, E. (Ed.). **Handbook of Research in Education Finance and Policy**. New York: Routledge, 2008.

HANUSHEK, E. Interpreting recent research on schooling in developing countries. In: **The World Bank Research Observer**, v. 10, n. 2, 1995, p. 227-246.

_____. Teacher quality. In: ISUMI, L. T.; EVERS, W. M. **Teacher Quality**. Stanford, CA: Hoover Press, 2002.

_____.; RIVKIN, S. G. Pay, working conditions, and teacher quality. In: **The Future Of Children**. v. 17, n. 1, p. 69-86, 2007.

LIANG, X. **Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos**: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones. PREAL, 2003. n. 27. Disponível em: <www.preal.org>. Acesso em: 26 dez. 2010.

LOURENCETTI, G. C. **O trabalho docente dos professores secundários na atualidade: intersecções, particularidades e perspectivas**. Araraquara: Junqueira & Marin, 2008.

MORDUCHOWICZ, A. **Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes**. PREAL, 2003. n. 23. Disponível em: <<http://www.preal.org>>. Acesso em: 24 fev. 2010.

OLIVEIRA, D. A. et al. Transformações na organização do processo de trabalho docente e suas consequências para os professores. In: **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, v. 11, p. 51-65, 2002.

RODRIGUES, J. D. Z. **Implicações do projeto “São Paulo Faz Escola” no trabalho de professores do Ciclo I do Ensino Fundamental**. 2010. 258 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar)–Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.

SAMPAIO, M. M.; MARIN, A. J. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, p. 1203-1226, set./dez. 2004.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 909, de 28 de dezembro de 2001. D.O.E.; Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 111, n. 245, 29 dez. 2001.

_____. Lei Complementar nº 1078, de 17 de dezembro de 2008. D.O.E.; Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 118, n. 239, 18 dez. 2008.

SETÚBAL, M. A. Equidade e desempenho escolar: é possível alcançar uma educação de qualidade para todos? In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 91, n. 228, p. 345-366, maio/ago. 2010.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Profissionalização como estratégia de gerenciamento de professores. In: **Revista de Estudos Curriculares**, Braga, v. 1, n. 2, p. 267-281, 2003.

_____.; CAMPOS, R. F. La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: FELDFEBER, M.; OLIVEIRA, D. A. (Comps.). **Políticas educativas y trabajo docente**: nuevas regulaciones, nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc, 2006, p. 221-237.

_____.; SCHNEIDER, M. C.; MAFRA JÚNIOR, A. C. “A cada um segundo seu desempenho”: tensões e contradições da política de avaliação docente. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE: Rede Estrado, 7., 2010. **Anais...** Lima: Rede Estrado, 2010. CD-ROM.

UMANSKY, I. A literature review of teacher quality and incentives – theory and evidence. In: VEGAS, E. (Org.). **Incentives to improve teaching** – lessons from Latin America. Washington: World Bank, 2005. p. 21-61.

WORLD BANK. **Brazil Teachers Development and Incentives** – a strategic framework. Report nº 20408 BR. Washington: World Bank, 2001.

Submetido em: 4-9-2013

Aceito em: 6-12-2013