

# Bônus para professores

*O que aprendemos sobre política de bonificação de professores nos últimos anos?*

COORDENAÇÃO



EXECUÇÃO



PARCERIA



## 1/

### Introdução

POR

**[ Luiz Guilherme Dácar da Silva Scorzafave**

Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social (LEPES/USP).

**[ Amanda Corrêa Vasco**

Mestranda em Políticas Públicas pelo INSPER e Pesquisadora no Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social (LEPES/USP).

**AS POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO** para professores têm, de modo geral, por objetivo contribuir para melhorar o aprendizado dos estudantes. Para tanto, são configurados mecanismos de incentivo que procuram induzir mudanças nas práticas/atitudes docentes que levem à melhora da qualidade do ensino. As políticas de bonificação envolvem, geralmente, remuneração adicional aos docentes de acordo com o cumprimento de metas de aprendizado dos alunos, mas também, há casos em que outros critérios são utilizados para o pagamento, como a assiduidade e a elaboração de planos de aula. A racionalidade dessa política é de que haveria uma dificuldade de a gestão (tanto na escola quanto nas secretarias de Educação) acompanhar “de perto” a real qualidade das aulas oferecidas pelos professores. Nesse sentido, o oferecimento de uma bonificação serviria para contornar esse problema de gestão, contribuindo para aprimorar as práticas docentes e atingir os objetivos de aprendizado da rede de ensino. Embora os desenhos das políticas de bonificação sejam diversos, vamos circunscrever nossa análise ao modelo mais frequente em que é oferecida uma remuneração monetária aos professores que lecionam nas séries equivalentes aos ensinos Fundamental e Médio no Brasil. Neste documento, discutimos a literatura mais relevante sobre a temática e, em seguida, apresentamos algumas recomendações para essas políticas no Brasil.

## 2/

## Evidências disponíveis

**2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE DA LITERATURA**

Inicialmente, foi realizada em outubro de 2021 a busca de artigos publicados a partir de 2008 nas bases Google Acadêmico, Scopus e Web of Science. Foram encontrados 1.314 artigos publicados a partir de 2011. Os artigos foram separados em dois tipos: i) artigos para o Brasil e ii) artigos para outros países. No caso dos artigos para o resto do mundo, selecionamos os artigos mais bem classificados (Q1) do indicador Scientific Journal Rankings (SJR) e os 10% mais citados, resultando em 73 artigos. Por fim, realizamos um refinamento mais analítico e qualitativo, buscando artigos para diferentes países e que avaliavam políticas de bonificação com diferentes desenhos. Também selecionamos revisões sistemáticas da literatura, totalizando, ao final, 25 artigos selecionados. Para o Brasil, consideramos todas as avaliações de impacto realizadas com algum rigor estatístico (cinco trabalhos). Portanto, foram selecionados 30 artigos para leitura e sistematização.

**2.2 POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAL E BRASILEIRA****> Países Desenvolvidos**

De modo geral, a evidência para países desenvolvidos é mais abundante para os Estados Unidos. Pham et al. (2020) realizam metanálise compreendendo 26 trabalhos para os EUA e concluem que:

- Há efeito positivo das políticas de bonificação;
- O efeito é maior nas séries iniciais do Ensino Fundamental (EF);
- Esse maior efeito nas séries iniciais do EF ocorre porque nesta etapa de ensino fica muito claro para o docente a relação entre o esforço que ele realiza e o aprendizado do aluno, já que o docente passa mais tempo com os mesmos alunos;
- Nos casos em que houve impacto positivo do bônus, também se constatou mudança da motivação e da prática docente;
- Os efeitos são maiores em matemática do que em linguagem;
- Bônus focado em linguagem e matemática não gera ganhos de aprendizado em outras disciplinas não consideradas no cálculo da bonificação;
- Quanto maior o tamanho do bônus, maior o tamanho do impacto em proficiência escolar;
- O efeito do bônus é maior nos primeiros anos de implementação da política. Provavelmente, após algum tempo, professores que sempre ganham o bônus “se acostumam” e já incorporam o valor da bonificação como se já compusesse o seu salário regular.

Apesar de os resultados de Pham et al. (2020) serem um importante balizador sobre a evidência mais atual disponível, a grande desvantagem é que é específica para os EUA e não aborda outros aspectos das políticas de bonificação, mais frequentes no Brasil. Por exemplo, a maior parte dos programas de bonificação nos países desenvolvidos realiza pagamentos atrelados apenas ao desempenho individual do docente (caso os alunos daquele professor tenham melhora de aprendizado, ele ganha esse bônus) e não ao desempenho da escola como um todo (quando o valor recebido pelo professor depende do desempenho agregado da escola). A evidência para os demais países desenvolvidos, no entanto, corrobora os achados de Pham et al. (2020) para os Estados Unidos: a maioria dos artigos aponta para um impacto positivo da política de bonificação no aprendizado dos alunos, especialmente quando o sistema de incentivos leva em consideração qual a contribuição específica do professor para o progresso no aprendizado dos alunos [ATKINSON et al. (2009) para o caso da Inglaterra].

Entre os esquemas de incentivo existentes nos países desenvolvidos, há bonificações atreladas à aprovação do professor em processos de certificação docente independente (como a certificação *National Board Certification for Professional Teaching Standards*, dos EUA). Em Washington, por exemplo, o professor passa a ter direito a uma bonificação ao ganhar

*A maior parte dos programas de bonificação nos países desenvolvidos realiza pagamentos atrelados apenas ao desempenho individual do docente e não ao desempenho da escola como um todo.*

essa certificação. Na Flórida, há uma remuneração 10% maior para professores que passam pela certificação. No entanto, essa modalidade não tem mostrado impacto sobre o aprendizado dos alunos (CHINGOS; PETERSON, 2011; COWAN; GOLDBERGER, 2018).

Os casos de avaliações que não encontraram impacto da política de bonificação nos indicam a importância de alguns elementos para a política ser bem-sucedida. Fryer (2013) não encontra impacto da política de bônus em Nova York, concluindo tratar-se de um esquema de incentivo complexo, que dificulta a identificação clara entre as práticas docentes e o recebimento do bônus, e com valor considerado baixo (US\$ 1.500/ano) para impulsionar uma mudança nas práticas docentes. Outro aspecto interessante abordado em alguns estudos para países desenvolvidos é o efeito que a política de bonificação possui na atração de melhores professores para o sistema. De modo geral, os trabalhos não encontram esse efeito (COWAN; GOLDBERGER, 2018). Ou seja, parece que a oferta de um sistema de incentivos não é suficiente para atrair melhores profissionais para as escolas.

Cabe destacar que o desenho de sistemas de bonificação ancorados no plano de carreira individual de professor parece ser um modelo promissor (ATKINSON et al., 2009). No caso da Flórida, os planos de carreira individuais de professores estão relacionados a maior eficácia em sala de aula (CHINGOS; WEST, 2011). A contrapartida são sistemas de bonificação que não são atrelados à carreira docente, mas apenas ao cumprimento de determinadas metas. Neste último caso, a evidência é menos clara, havendo trabalhos que encontram impacto positivo (JINNAI, 2016), mas também, alguns com impacto nulo (FRYER, 2013; SHIFRER et al., 2017).

### > Países em desenvolvimento

O resultado positivo de algumas avaliações de impacto de programas de bonificação nos países desenvolvidos estimulou muitas nações em desenvolvimento também a investir nesse tipo de política. Há avaliações de impacto realizadas para vários países (como Indonésia, Malauí, Tanzânia, Paquistão e Índia, entre outros). Um dos primeiros trabalhos encontrou impacto positivo do pagamento de bônus de valor significativo (35% do salário mensal) a professores da Índia (MURALIDHARAN; SUNDARARAMAN, 2011). Este estudo é importante pela metodologia rigorosa usada. Além disso, concluiu que o pagamento de bônus individual gera maior impacto do que o bônus coletivo.

No entanto, assim como no contexto dos países desenvolvidos, a evidência para países em desenvolvimento não é consensual. Alguns dos problemas são: a qualidade do monitoramento da política, o desafio do ganho de escala e o próprio desenho das regras. Por exemplo, Bold et al. (2018) mostram com estudo de grande rigor meto-

dológico no Quênia que uma política de bônus com impacto positivo no aprendizado, quando realizada e monitorada por organizações não governamentais internacionais, deixa de

*Assim como no contexto dos países desenvolvidos, a evidência para países em desenvolvimento não é consensual.*

apresentar esse impacto ao ganhar escala nacional e passar para um monitoramento do governo. Por sua vez, Duflo et al. (2015), em estudo quantitativo e metodologicamente rigoroso, também no Quênia, constatam que pequenas alterações no desenho do programa de bonificação levam a resultados muito diversos.

### > América Latina

Em países latino-americanos não há consenso acerca do impacto das políticas de bonificação. Por um lado, há programas com impacto positivo no aprendizado. No México, por exemplo, a combinação de incentivos monetários a alunos e professores de matemática levou a maior aumento de aprendizado do que um esquema de bônus coletivo em que todos os professores são beneficiados caso a escola como um todo melhore (BEHRMAN et al., 2015).

No entanto, programas em larga escala parecem não ser efetivos em melhorar o aprendizado. A política nacional de bonificação do Peru (*Bono Escuela*), programa coletivo de pagamento por desempenho, não apresentou impacto em matemática e linguagem (BELLÉS-OBREIRO; LOMBARDI, 2019). Este resultado é importante por se tratar de uma política de larga escala, mostrando a complexidade das políticas de bonificação neste contexto. Os autores apontam que não estava clara para os professores a conexão entre seu esforço e o valor recebido de bonificação, além de desconhecerem as regras da política. Por outro lado, o sistema nacional de avaliação de desempenho chileno possui impacto em linguagem e matemática (CONTRERAS; RAU, 2012). Apesar de ser um programa coletivo de bonificação, ele funciona em sistema em que as escolas são agrupadas de acordo com o perfil socioeconômico dos alunos e por tipo de atendimento (rural/urbana, etapa de ensino). Em cada grupo, apenas as melhores escolas recebem bonificação (algo em torno de 25%).

### > Brasil

Poucas são as evidências, em nosso país, sobre o impacto das políticas de bonificação implantadas. No caso do estado de São Paulo, Oshiro et al. (2015) encontraram impacto em matemática e português no 5º ano do Ensino Fundamental logo após sua implantação. Mas o efeito desaparece três anos após o início da política. Para o 9º ano, não houve impacto na proficiência escolar dos alunos. Em Pernambuco, os resultados foram semelhantes aos encontrados em São Paulo: a melhora no desempenho induzida inicialmente após a implantação da política não se manteve após alguns anos (FURTADO; SOARES, 2018).

De forma geral, as políticas de bônus por desempenho dos estados brasileiros são coletivas e o recebimento está atrelado a metas preestabelecidas de desempenho em português e matemática, embora haja desenhos

*Poucas são as evidências, em nosso país, sobre o impacto das políticas de bonificação implantadas.*

que consideram a entrega de planos de aula e a redução do absenteísmo docente. Cabe destacar que o Brasil não possui um mapeamento

das políticas de bonificação das redes *municipais*: não sabemos praticamente nada do que os municípios realizam nessa seara, quanto mais sobre a efetividade de tais ações.

Também vale destacar o impacto dos sistemas de bonificação na contratação de melhores professores. A literatura internacional não encontra esse efeito, e para o Brasil não temos avaliações de impacto que meçam esse efeito da bonificação. Provavelmente, existem outros aspectos mais importantes e estruturais que contribuem para essa atratividade (infraestrutura escolar, prestígio da profissão, condições de trabalho etc.).

## 3/

### Implicações para o Brasil

**APESAR DE AS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO** das redes estaduais brasileiras terem quase 15 anos, há poucos estudos avaliando a eficácia desse instrumento para a melhora do aprendizado dos alunos. A conclusão baseada nas pesquisas científicas é de que os resultados são incertos. Assim, é importante repensar o desenho das políticas de bonificação atualmente em voga nas redes estaduais, mas lembrando que detalhes do sistema de bonificação podem levar a resultados bastante distintos. Portanto, alterações no desenho devem ser feitas com cuidado, se quisermos realmente que induzam mudanças nas práticas docentes. Analisando a experiência internacional e à luz do que já aprendemos para o caso brasileiro, é possível estabelecer recomendações para aumentar a chance de efetividade das políticas de bonificação no Brasil:

### > A. Estruturação de um sistema de bonificação com base nos resultados individuais do professor

A literatura é unânime em mostrar que sistemas individuais têm mais impacto do que sistemas coletivos. A maior facilidade na estruturação de um sistema coletivo não pode mais ser usada como pretexto para não caminharmos para sistemas de bonificação individuais. Uma opção é o desenho de sistemas em que o peso do componente individual no valor a ser recebido seja preponderante, como no caso do *Teacher Advancement Program* (TAP), nos Estados Unidos, em que 30% do valor recebido está atrelado a crescimento da nota dos alunos de cada professor, 50% com base em diversas observações em sala de aula realizadas ao longo do ano e apenas 20% do valor está atrelado ao desempenho da escola como um todo.

### > B. Comunicação clara e regras estáveis

É fundamental que os professores entendam o sistema como justo. Sistemas de difícil compreensão e comunicação ineficiente geram resultados ruins (ZENG et al., 2021). Incorporar a opinião dos professores no desenho da política pode ajudar a legitimar o sistema. No caso do Brasil, essa repactuação é importante, pois em muitas redes estaduais o bônus é encarado como uma “compensação” ou um “abono” salarial e não como um sistema de incentivo justo que valoriza as práticas docentes diferenciadas.

### > C. Calibrar a generosidade do sistema

No Brasil, a parcela de professores beneficiados com algum valor de bônus é grande, geralmente acima de 70%. Se, por um lado, politicamente, isso facilita a aceitação da bonificação entre os professores, por outro, reduz os incentivos para uma melhora efetiva das práticas docentes. Para isso, as metas a serem alcançadas devem ser ambiciosas, mas os professores devem compreendê-las como atingíveis (ALGER, 2014). Um sistema que mostrou bons resultados é o de Israel. Trata-se de um sistema de torneios (no qual o tamanho do bônus depende do ranking do professor por algum critério). Em Israel, considerando professores com condições semelhantes de trabalho, ganham bônus apenas aqueles que mais contribuíram para o aprendizado dos estudantes (limitado a 50% dos professores).

### > D. Calibrar os valores da bonificação

Valores muito baixos de bonificação não provocam mudanças preconizadas pelo sistema de bonificação. Assim, valores referentes a um 14º salário podem ser boa referência de valor para que os professores busquem aprimorar suas práticas em resposta ao sistema de bonificação.

### > E. Uso de mais medidas de resultado além dos resultados de linguagem e matemática em um instante do tempo

Seria importante incorporar a avaliação de outras disciplinas no desenho da bonificação, algum mecanismo de valor adicionado de notas (ou de predição de resultado) e, apesar de ser relativamente caro, utilizar medidas de observação da qualidade da prática docente em sala de aula (exemplos: TEACH, FFT, PLATO, CLASS etc.).

### > F. Cuidado com programas em larga escala e com o médio/longo prazo

Mesmo programas bem-sucedidos em pequena escala podem deixar de ter eficácia ao serem universalizados. Programas com sistema de torneio ou com maior peso no componente individual têm mais chances de continuarem gerando incentivos a médio e longo prazo.

## REFERÊNCIAS >> *Para acessá-las, clique aqui*

EXPEDIENTE	Coordenação	Parceria
	DADOS PARA UM DEBATE DEMOCRÁTICO NA EDUCAÇÃO – D <sup>3</sup> e	TODOS PELA EDUCAÇÃO
	Antonio Bara Bresolin <i>Diretor-executivo</i>	Priscila Cruz <i>Presidente-executiva</i>
	Lara Simielli <i>Diretora de Conhecimento Aplicado</i>	Olavo Nogueira Filho <i>Diretor-executivo</i>
	<b>Execução</b>	Gabriel Barreto Corrêa <i>Líder de Políticas Educacionais</i>
	LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ECONOMIA SOCIAL – LEPES	Leonardo Yada <i>Coordenador de Políticas Educacionais</i>
	Daniel dos Santos <i>Coordenador</i>	
	Luiz Guilherme Dacar da Silva Scorzafave <i>Coordenador</i>	
	Amanda Corrêa Vasco <i>Pesquisadora</i>	

**A SÍNTESE DAS EVIDÊNCIAS** é um documento que reúne dados, informações e evidências científicas, publicadas no Brasil e no mundo, sobre políticas educacionais. Para organizá-la, é adotada uma metodologia robusta para o levantamento e sistematização das evidências: escolha de artigos que sejam referência no campo internacional (altas taxas de citação), publicados em revistas reconhecidas internacionalmente (de acordo com rankings acadêmicos de prestígio) e pertencentes a diferentes áreas de conhecimento (como educação, administração pública e economia, dentre outros).

Entendemos, porém, que toda metodologia possui restrições e, com o intuito de colaborar para o debate democrático das políticas educacionais, avaliamos que é central declarar a ciência de que há limitações nesta síntese, intrínsecas a qualquer estudo de cunho acadêmico. Neste sentido, não pretendemos esgotar toda a literatura nem apresentar uma síntese exaustiva ou conclusiva. Ao contrário, nosso intuito é oferecer um material robusto para auxiliar os gestores na tomada de decisões e fomentar o debate baseado em evidências, que pode e deve ser complementado por outras perspectivas.



**O D<sup>3</sup>e – DADOS PARA UM DEBATE DEMOCRÁTICO NA EDUCAÇÃO É UMA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL**, sem fins lucrativos, que busca aproximar conhecimento técnico e científico dos tomadores de decisão no campo das políticas públicas educacionais brasileiras, contribuindo para qualificar as tomadas de decisão. A fim de enriquecer o debate educacional e influenciar positivamente a mudança do cenário no país, estimulando o uso de dados e evidências científicas, desde 2018 o D<sup>3</sup>e elabora relatórios que consolidam aprendizados sobre tópicos educacionais no Brasil e no mundo, originados de pesquisas e artigos acadêmicos; dissemina conteúdos qualificados para educadores, gestores públicos, congressistas, membros da academia e da sociedade civil e promove debates e discussões a respeito de temas sensíveis e relevantes para o campo educacional.



**O TODOS PELA EDUCAÇÃO É UMA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL** com o objetivo de contribuir para melhorar para valer a qualidade da Educação Básica no Brasil. Sem fins lucrativos, não governamental e sem ligação com partidos políticos, é financiada por recursos privados diversos, não recebendo qualquer tipo de verba pública – o que lhe garante a independência, necessária para atuar em prol do que precisa ser mudado. O Todos atua reunindo e estruturando o melhor do conhecimento e das evidências disponíveis, qualificando o debate e articulando com o poder público para que políticas públicas educacionais efetivas sejam realidade em todo o país.