

ACCOUNTABILITY ESCOLAR: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DO PERFIL DAS ESCOLAS PREMIADAS

**MARIANE CAMPELO KOSLINSKI
CAROLINA PORTELA DA CUNHA
FELIPE MACEDO DE ANDRADE**

RESUMO

O artigo investiga o perfil das escolas que foram premiadas por um dos programas que compõem a política de accountability escolar, recentemente adotada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) do Rio de Janeiro. Discute-se uma bibliografia que sinaliza como desenhos de políticas de responsabilização podem emitir diferentes sinais para atores escolares e descreve-se, brevemente, a política de responsabilização escolar da SME do Rio de Janeiro. As análises utilizaram bases dos dados da SME do Rio de Janeiro e dos questionários contextuais da Prova Brasil, sendo identificadas algumas limitações do programa em premiar o esforço dos atores escolares. Nas considerações finais, são pontuadas algumas alterações na regulamentação que buscam corrigir alguns dos sinais/incentivos emitidos pelo programa foco do estudo.

PALAVRAS-CHAVE ACCOUNTABILITY • AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO • IDEB • IDE-RIO.

RESUMEN

El artículo investiga el perfil de las escuelas que recibieron premios por medio de uno de los programas que componen la política de accountability escolar, recientemente adoptada por la Secretaría Municipal de Educación (SME) de Rio de Janeiro. Se discute una bibliografía que señala que proyectos de políticas de responsabilización pueden emitir diferentes señales para actores escolares y se describe brevemente la política de responsabilización escolar de la SME de Rio de Janeiro. Los análisis utilizaron bases de datos de la SME de Rio de Janeiro y de los cuestionarios contextuales de la Prova Brasil, identificándose algunas limitaciones del programa al premiar el esfuerzo de los actores escolares. En las consideraciones finales se subrayan algunas alteraciones en la reglamentación, que tratan de corregir algunas de las señales e incentivos emitidos por el programa foco del estudio.

PALABRAS CLAVE ACCOUNTABILITY • EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN • IDEB • IDE-RIO.

ABSTRACT

This article investigates the profile of schools that were rewarded for one of the programs that comprise the school accountability policy, recently adopted by the Municipal Department of Education (SME) of Rio de Janeiro. A bibliography indicating how the design of accountability policies may send different signals to school actors is discussed; and, the SME policy for school accountability in Rio de Janeiro is described briefly. The analyses used SME databases from Rio de Janeiro and the contextual questionnaires from the Prova Brasil; some limitations of the program that rewards the efforts of school actors are identified. In the final considerations, some alterations in the rules that seek to correct some of the signals/incentives sent by the program focused on in this study are pointed out.

KEYWORDS ACCOUNTABILITY • EDUCATIONAL EVALUATION • IDEB • IDE-RIO.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, sistemas educacionais em diversos contextos nacionais e subnacionais adotaram políticas de responsabilização (*accountability*) como forma de prover concepções mais refinadas de objetivos ou metas e para promover melhoria na qualidade e eficácia da educação (HOFFER, 2000; BROOKE, 2013; HOUT; ELLIOT, 2011). Algumas experiências no contexto internacional são relatadas em estudos realizados em países como Inglaterra e Estados Unidos (BROOKE, 2006), Chile (MCEWAN et al., 2008), México (VEGAS, 2005), Israel (LAVY, 2002, 2007) e Andhra Pradesh, na Índia (MURALIDHARAN; SUNDARAMAN, 2009). Grosso modo, a partir da divulgação de informações sobre os resultados e práticas da escola e da adoção de um sistema de consequências, governos pretendem promover mudanças na gestão escolar e nas práticas em sala de aula e, consequentemente, no desempenho das escolas.¹

¹ Esses objetivos são, em sua maioria, respaldados pela ampla literatura de eficácia escolar, que estabelece que fatores internos às escolas, entre outros fatores, estão associados com sua eficácia no aprendizado dos alunos (REYNOLDS; TEDDLIE, 2008).

A experiência brasileira com *accountability* escolar ocorreu, sobretudo, por meio da recente implementação e difusão de sistemas de avaliação da educação em larga escala

(BONAMINO; SOUZA, 2012). No entanto, da mesma forma que nos contextos anteriormente mencionados, não existe consenso nos estudos brasileiros sobre os possíveis impactos da implantação das políticas de responsabilização escolar. Mesmo após mais de uma década em que começaram a ser adotadas em alguns estados e municípios brasileiros, tais políticas ainda são foco de um acalorado debate acadêmico. Alguns autores defendem que o pagamento de bônus aos profissionais da educação pode gerar concorrência entre as escolas e provocar mais desigualdades escolares (SETUBAL, 2010). Outros apontam para a relação pouco saudável provocada pelo *accountability* vertical, que estabelece uma hierarquia entre quem cobra e quem é cobrado pelo sistema de *accountability*, e para os efeitos negativos dessas políticas no contexto norte-americano, que seriam reproduzidos no Brasil (FREITAS, 2013). Outros estudos argumentam que é legítimo realizar comparações entre as escolas, na tentativa de identificar as que apresentam dificuldade em desempenhar seu trabalho, bem como aquelas que devem servir como fonte de aprendizagem para as demais (BROOKE, 2013; PONTUAL, 2008). Também indicam que é necessário produzir evidências do resultado dessas políticas no Brasil, uma vez que os resultados de estudos internacionais mostram efeitos tanto positivos quanto negativos das políticas de responsabilização, não havendo como garantir, previamente, quais serão os impactos no contexto brasileiro (BROOKE, 2013).

No entanto, no Brasil, é recente a proliferação da responsabilização escolar, sendo poucos os estudos sobre seu impacto tanto no desempenho das escolas como em práticas escolares e/ou *gaming*.² O presente artigo pretende contribuir para essa discussão a partir de um estudo da política de responsabilização recentemente adotada pela Prefeitura do município do Rio de Janeiro. Mais especificamente, a análise focaliza o “Prêmio Anual de Desempenho”,³ programa que premia as escolas que alcançam metas de crescimento do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e IDE-Rio (Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro) com um bônus salarial para professores, direção e funcionários das escolas de ensino fundamental.

2 Estudos sobre políticas de *accountability* na área de educação observaram a proliferação de estratégias adotadas pelas escolas descritas como *gaming the system*, ou formas de trapaça ou de jogar com o sistema para atingir as metas estabelecidas.

3 O Prêmio Anual de Desempenho foi instituído pelo Decreto n. 30.860 de 1º de julho de 2009.

No entanto, o estudo não propõe identificar o impacto do referido programa, mas somente fazer um exercício exploratório para observar o perfil das escolas – com especial foco para gestão, nível socioeconômico do alunado, recursos, complexidade e desempenho prévio das escolas – que foram bem-sucedidas em atingir as metas estipuladas pela Secretaria Municipal de Educação (SME) do Rio de Janeiro em 2009 e 2011. Para tanto, parte-se do pressuposto de que programas de responsabilização escolar, ao avaliar escolas e estabelecer consequências, enviam sinais do comportamento esperado pelas Secretarias e/ou gestores dos Sistemas de Educação. Dessa forma, tal investigação exploratória pode trazer pistas sobre quais escolas são percebidas pelas demais como “bem-sucedidas” e, conseqüentemente, que tipos de práticas e/ou estratégias escolares têm sido/são, possivelmente, incentivados.

Assim, o artigo aborda, em sua primeira parte, estudos realizados nos contextos internacional e brasileiro que sinalizam a ênfase e o impacto da gestão escolar frente a políticas de responsabilização. Discute-se, ainda, como diferentes características dos desenhos de políticas de responsabilização podem premiar e/ou punir escolas com características que não necessariamente estão relacionadas às práticas/esforços dos atores escolares. Em seguida, é realizada uma breve discussão sobre a política de responsabilização escolar da Prefeitura do Rio de Janeiro, em especial a forma como estabelece metas para as escolas e a ênfase posta no protagonismo do diretor das escolas. Para analisar o perfil das escolas que receberam o Prêmio Anual de Desempenho em 2009 e 2011, são utilizadas as bases de dados da SME do Rio de Janeiro e dos questionários contextuais da Prova Brasil. As análises e as considerações finais identificam, de um lado, limitações do programa em premiar o esforço dos atores escolares e, de outro, algumas alterações na regulamentação que buscaram corrigir alguns dos sinais/incentivos emitidos pela SME por meio do Prêmio Anual de Desempenho.

ACCOUNTABILITY ESCOLAR, PRÁTICAS DE GESTÃO E MEDIDAS DE DESEMPENHO

Em geral, programas de *accountability* na educação fazem parte de reformas educacionais mais amplas com base no estabelecimento de padrões medidos a partir do desempenho dos alunos em avaliações externas. Para Ladd (2001), programas de responsabilização do tipo *top-down* podem focalizar diversas unidades de análise, desde instâncias intermediárias de gestão da educação, até escolas, professores e alunos, ou ainda uma combinação de tais unidades. Mesmo diante da possibilidade de múltiplos desenhos, as reformas educacionais de incentivos com base em resultados têm, em geral, a intenção de promover padrões de *performance* mais claros e mensuráveis, alinhar o currículo a tais padrões e encorajar a escola a melhorar os resultados. A ideia central é monitorar e incentivar certos comportamentos dos distritos, escolas, professores e/ou alunos para alcançar os padrões estabelecidos (FIGLIO; LOEB, 2011).

No entanto, para além do debate sobre a efetividade ou o impacto de políticas de responsabilização, diversos autores discutem qual seria a unidade mais efetiva para promover mudanças em políticas escolares e práticas dos professores e, conseqüentemente, sobre o desempenho dos alunos e da escola. Por exemplo, estudos argumentam que tomar as instâncias intermediárias (tais como os distritos escolares nos Estados Unidos) como foco dos programas de *accountability* não seria adequado, já que desenhos desse tipo poderiam maquiagem a grande desigualdade de resultados entre escolas dentro de tais unidades (FIGLIO; LOEB, 2011; LADD, 2001).

Os programas de *accountability* com desenhos que focalizam a escola como um todo, ou “o processo de avaliação do desempenho escolar com base em medidas de desempenho dos alunos” (FIGLIO; LOEB, 2011, p. 383, tradução nossa), são os mais difundidos,⁴ sendo defendidos por diversos estudos como os mais adequados. Mesmo que a *accountability* escolar tenha, em última instância, a intenção principal de modificar e incentivar certos comportamentos ou práticas dos professores, os argumentos a favor de políticas de responsabilização baseadas na escola apontam para a dificuldade

⁴ Por exemplo, a política *Race to the Top*, adotada em 2010 pelo governo federal dos Estados Unidos, incentivou a adoção não só de medidas de progresso de desempenho dos alunos, mas também de medidas de responsabilização voltadas para a escola como todo, já que os formuladores da política partiam do pressuposto de que seria mais fácil estimar a efetividade/eficácia dos diretores do que a dos professores. Isso porque as escolas contariam com amostras mais amplas e maior disponibilidade de dados (LIU et al., 2013).

de isolar a contribuição para a aprendizagem de um professor individualmente e/ou de mensurar a eficácia do professor. Além disso, desenhos de *accountability* que tomam como unidade de análise os professores poderiam incentivar a competição entre eles, em detrimento de cooperação para atingir uma meta em comum. Ladd (2001) ainda argumenta que, no contexto norte-americano, as escolas possuem mais autonomia e poder de decisão do que no passado e, portanto, teriam, mais do que os professores individualmente, possibilidades ou meios para promover mudanças na distribuição de recursos e práticas para melhorar o desempenho dos alunos, bem como maior potencial para promover mudanças na cultura da escola.⁵

5 A relação entre o papel dos gestores escolares e o aprendizado discente é amplamente abordada pela literatura em eficácia escolar. Sammons (2008), por exemplo, listou, entre 11 fatores considerados características-chave de eficácia escolar, o fator *liderança profissional*. De acordo com a autora, essa liderança deve ter os seguintes aspectos: firme e objetiva; um enfoque participativo; um profissional que lidera.

A autora sinaliza que: "O impacto que os diretores têm no desempenho e no progresso de seus alunos provavelmente opera indiretamente, ao invés de diretamente, através da influência que ele exerce na cultura da escola e dos professores, nas atitudes e comportamentos, os quais, por sua vez, afetam as práticas de sala de aula e a qualidade do ensino e aprendizagem" (SAMMONS, 2008, p. 355).

6 De acordo com Gawlik (2013), os gestores escolares sofrem pressões externas das políticas de responsabilização adotadas pelo governo, mas eles também incorporam as mensagens trazidas por elas e servem como mediadores entre as políticas e as atividades dentro da escola. O estudo observou que os diretores atuam como formadores de opinião (*sense-maker*) dentro das escolas, o que mudaria a forma como cada escola lida com as políticas de responsabilização existentes.

7 Para Ladd (2001), nos contextos que adotam políticas de responsabilização com foco na escola, se a escola é considerada eficaz, todos os professores são premiados. Assim, professores mais eficazes poderiam se ressentir, uma vez que, mesmo sem esforço, professores menos produtivos também receberiam a premiação.

A defesa de políticas de responsabilização com foco na escola encontra respaldo em diversas pesquisas. Ladd e Zelli (2002), por exemplo, observaram que o programa de responsabilização escolar do estado da Carolina do Norte trouxe, por um lado, maior controle e autonomia gerencial para os diretores e maior capacidade de alterar o comportamento do diretor na direção esperada pelo programa. Por outro lado, os diretores sentiram-se com maior poder para influenciar as ações/práticas dos professores em sala de aula com a implementação de incentivos financeiros. De forma similar, outros estudos recentes mostram que mudanças em práticas docentes podem ser influenciadas por pressões geradas pela relação entre gestores e professores e pelo próprio perfil do diretor, uma vez que políticas de responsabilização criam novas funções para esses profissionais. Tais estudos revelam que a percepção dos gestores em relação às políticas de responsabilização pode influenciar suas ações sobre os professores (como maior cobrança por resultados, avaliação do desempenho docente e adoção de estratégias para aumentar o desempenho dos alunos) e, conseqüentemente, gerar mudanças nas práticas docentes⁶ (GAWLIK, 2013; DERRINGTON; CAMPBELL, 2013; KIMBALL; MILANOWSKI, 2009).

No entanto, mesmo os defensores dos programas de *accountability* com base na escola reconhecem os pontos fracos de tais desenhos, como o efeito carona [*free-rider*].⁷ Além disso, alguns estudos encontraram evidências de maiores

impactos de programas de responsabilização com foco nos professores. Por exemplo, Lavy (2007) estudou o desenho de dois programas de responsabilização de professores adotados em Israel. Os resultados da pesquisa revelaram, ainda que de forma não conclusiva, que incentivos por bonificação individual podem aumentar o desempenho docente, sobretudo se forem acompanhados de perto para não induzirem a práticas de *gaming*. Figlio e Kenny (2007), em estudo de políticas de responsabilização de professores no contexto norte-americano, encontraram associações positivas entre políticas de remuneração por desempenho docente e discente. Os autores observaram que, entre as escolas analisadas, as que possuíam políticas de remuneração variável para professores alcançavam maior pontuação nos testes do que as que não adotavam tal procedimento.

Por fim, além das disputas sobre qual seria o melhor foco para as políticas de responsabilização, existe uma ampla discussão sobre as formas de medir o desempenho da escola e de seu pessoal (professores e gestão escolar). Pesquisas realizadas nos Estados Unidos e no Reino Unido descrevem diversas formas/medidas possíveis para avaliar escolas, diretores e/ou professores a partir do desempenho dos alunos. Segundo tais estudos, as medidas utilizadas trazem diferentes sinais e são percebidas como mais ou menos injustas e, portanto, incentivam a adoção de práticas e estratégias distintas por parte das escolas⁸ (LADD, 2001; LADD; ZELLI, 2002; FIGLIO; LOEB, 2011; LIU; CHARLEY; FULLER, 2013; TIMMERMANS; DOOLAARD; WOLF, 2011).

Ladd (2001) discute as vantagens e desvantagens e os possíveis comportamentos incentivados por sistemas de *accountability* escolar que utilizam medidas baseadas em médias ou *status*, medidas baseadas em taxa de aumento do desempenho e medidas de crescimento ou de valor agregado. Para a autora, os desenhos de *accountability* escolar que empregam a primeira abordagem consideram eficazes as escolas que atingem determinada pontuação média ou garantem que uma porcentagem de alunos atinja um nível específico de proficiência. No entanto, para a autora, essa abordagem traz um incentivo fraco para as ações das escolas, uma vez que

8 Por exemplo, alguns estudos enfatizam a importância de que o pessoal (professores e diretores) das escolas avaliadas perceba o sistema como justo e equitativo, caso contrário, pode tornar-se mais propenso a ignorar e/ou trapacear o sistema de avaliação (LIU; CHARLEY; FULLER, 2013; LADD, 2001; LADD; ZELLI, 2002; FIGLIO; LOEB, 2011).

reflete mais o perfil dos alunos do que as práticas específicas das professoras e diretores. Além disso, tal desenho poderia incentivar uma saída de professoras e diretores de escolas de certo perfil em busca de escolas com maior probabilidade de atingir as metas estabelecidas (ou que possuam uma entrada de alunos “mais favorável”).

Desenhos que utilizam o segundo tipo de medida, baseada em taxas de aumento do desempenho da escola, consideram eficazes as escolas que conseguem aumentar o desempenho dos alunos de acordo com uma meta estabelecida.⁹ Um grande entrave para abordagens com base em ganhos no desempenho é que muitas vezes as metas refletem a vontade dos formuladores das políticas e não necessariamente são factíveis para as escolas (LADD, 2001; FIGLIO; LOEB, 2011).

Considerando que professoras ou a direção da escola podem responder às pressões de responsabilização de formas tanto positivas como negativas, Figlio e Loeb (2011) argumentam que as respostas negativas seriam mais frequentes, em especial quando as escolas possuem recursos insuficientes para afetar os resultados e não têm conhecimento ou habilidade para alcançar as metas e/ou quando os programas estabelecem metas que não sejam factíveis.¹⁰ Na mesma direção, no contexto brasileiro, o estudo de Alves e Soares (2013) ilustra alguns dos problemas relacionados ao uso de indicadores como o Ideb para estabelecer metas para políticas de responsabilização escolar, uma vez que o indicador focaliza resultados finalísticos, sem levar em conta características das escolas que influenciam e estão associadas a esse indicador, tais como nível socioeconômico dos alunos, condições de infraestrutura e complexidade das escolas.

Novamente, desenhos ou abordagens que utilizam medidas baseadas em taxas de crescimento não seriam capazes de enviar sinais claros, correndo o risco de punir professoras e diretores que fazem um bom trabalho dados os recursos disponíveis e o alunado que recebem, simplesmente porque a meta não é realista. Além disso, as metas são baseadas em grupos diferentes de alunos, isto é, a composição do alunado pode mudar ano a ano, outro fator sobre o qual os diretores, em especial de escolas de baixo desempenho e menor prestígio, possuem pouco controle.

9 Ladd (2001) menciona o exemplo do estado de Kentucky, que estabeleceu a mesma meta para todas as escolas e depois calculou a porcentagem de aumento a cada dois anos, para que as escolas atingissem a meta em 20 anos. De acordo com esse desenho, as escolas de baixo desempenho precisariam alcançar um crescimento mais elevado do que aquelas de alto desempenho.

10 De acordo com os autores, “a falta de receptividade potencial à *accountability* pode ser exacerbada pelo fato de os sistemas de *accountability* geralmente concentrarem-se em melhoras de resultados no curto prazo enquanto várias políticas e práticas que as escolas desejam implementar podem levar mais tempo para alcançar resultados” (FIGLIO; LOEB, 2011, p. 402, tradução nossa).

Por fim, programas que usam medidas de valor agregado tentam avaliar “o quanto da aprendizagem do aluno pode ser atribuída à escola” (LADD, 2001, p. 393), ou quanto os alunos melhoram sua aprendizagem de um ano para outro ou durante determinado período¹¹ (LADD, 2001; FIGLIO; LOEB, 2011). Para Ladd (2001), a maior vantagem dessa abordagem consiste em tentar medir ganho de aprendizagem e possuir um controle da *performance* prévia da escola, fato que contribuiria para o estabelecimento de metas de incremento mais realistas para as escolas. No entanto, as medidas de valor agregado enfrentam críticas similares às abordagens anteriores, quando não separam a contribuição do pessoal da escola de outros fatores relacionados à aprendizagem dos alunos, tais como a composição do alunado e os recursos materiais disponíveis para a escola. Esse problema é parcialmente resolvido por análises que usam medidas de valor agregado contextualizado (*Contextualized Value Added – CVA*), ou seja, que empregam controles de diversas características dos alunos e/ou das escolas.¹²

Mesmo com a crescente adoção de políticas de responsabilização que utilizam medidas de valor agregado contextualizado, a abordagem não está livre de críticas, sendo que as mais recorrentes argumentam que os modelos de valor agregados são fortemente afetados por erros aleatórios.¹³ As inconsistências das medidas seriam ainda maiores para escolas de pequeno porte, devido à menor quantidade de alunos avaliados. Tais escolas teriam maior probabilidade de apresentar variação de desempenho de um ano para o outro e, portanto, de serem consideradas eficazes (LADD, 2001; FIGLIO; LOEB, 2011; GORARD; HORDOSY; SIDDIQUI, 2013). Por exemplo, o estudo de Gorard, Hordosy e Siddiqui (2013), focalizando escolas secundárias na Inglaterra, observou que as medidas de valor agregado contextualizado das escolas não são constantes ao longo do tempo.¹⁴ Além de diversos problemas de medida, como dados faltantes, o estudo verificou que os valores extremos de medidas de CVA, em especial positivos, concentravam-se entre as menores escolas da Inglaterra.¹⁵ Para os autores, os achados sugerem que, ao menos em parte, os resultados do valor agregado são consequência da “volatilidade das medidas de pequeno número/porte”.

11 Timmermans, Doolard e Wolf (2011) e Gorard, Hordosy e Siddiqui (2013) trazem uma discussão mais aprofundada da abordagem de valor agregado utilizada em diversos modelos de *accountability* escolar.

12 De acordo com Timmermans, Doolard e Wolf (2011), cada vez mais políticas de responsabilização têm utilizado modelos de valor agregado incluindo variáveis de controle relacionadas a diferenças de entrada de alunos entre escolas, mesmo que esses modelos variem no que diz respeito aos controles utilizados. Como exemplo, os autores mencionam os sistemas de *accountability* adotados no Reino Unido e no estado do Tennessee, nos Estados Unidos.

13 Os outros modelos discutidos não estão livres de erros aleatórios, entretanto, o problema seria mais pronunciado em modelos de valor agregado, já que dependem de medidas de dois anos, sendo que ambos os resultados conteriam erros (FIGLIO; LOEB, 2011; GORARD; HORDOSY; SIDDIQUI, 2013).

14 As análises revelaram que, depois de cinco anos, não havia uma relação clara entre a pontuação de valor agregado inicial e a final de grande parte das escolas. Para Gorard, Hordosy e Siddiqui (2013), a falta de constância das medidas ao longo do tempo seria uma evidência de que os modelos de valor agregado não estariam medindo características constantes ou mais permanentes das escolas, como, por exemplo, o efeito da escola.

15 O estudo de Gorard, Hordosy e Siddiqui (2013) encontrou uma correlação de Pearson de -0,22 entre o tamanho da escola e o desvio absoluto do CVA.

Consequentemente, programas de responsabilização escolar que utilizam medidas de valor agregado também teriam uma capacidade limitada de incentivar e premiar práticas eficazes.

Por fim, formas de medir a *performance* da escola, dos diretores ou dos professores utilizadas em políticas de responsabilização escolar emitem sinais para escolas. Portanto, as medidas vistas como injustas ou pouco equitativas poderiam promover ou incentivar práticas de *gaming* amplamente observadas em estudos sobre impactos de programas de responsabilização, tais como estratégias de seleção/exclusão, foco do planejamento pedagógico da escola em parte dos alunos, limitação do currículo e aumento das desigualdades intraescolares (DIAMOND; SPILLANE, 2004; WEST; PETERSON, 2006; HEILIG; DARLING-HAMMOND, 2008; ALLENDE, 2010; HSIEH; URQUIOLA, 2006).

AS POLÍTICAS DE (CO)RESPONSABILIZAÇÃO NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Bonamino e Souza (2012) identificam três gerações de avaliação educacional de larga escala no contexto brasileiro. As autoras descrevem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) como expoente da primeira geração. O caráter amostral da avaliação não permitia seu uso em políticas de responsabilização da escola. A segunda geração de políticas de avaliação é caracterizada pela ampla divulgação dos desempenhos das escolas, mas ainda sem a introdução de elevadas consequências às escolas. As metas de Ideb para sistemas educacionais e escolas estabelecidas a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁶ podem ser compreendidas como um exemplo dessa segunda geração de responsabilização branda (*low-stakes*). Já a terceira geração é marcada pelo uso de sistemas de avaliação para a implementação de políticas de responsabilização de altas consequências (*high-stakes*), com recompensas e/ou sanções atribuídas às escolas com base nos seus resultados.

O governo federal não estabelece, por meio do PDE, diretriz ou parâmetros para adoção de políticas de responsabilização

¹⁶ Iniciado em 2007, o PDE, entre outras medidas, instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como indicador de qualidade da educação. O PDE, além de prever a divulgação do Ideb, o utiliza para estabelecer metas bianuais a serem atingidas pelas redes e escolas até 2021.

por governos subnacionais, permitindo que esses estabeleçam seus próprios desenhos de política. Dessa forma, Brooke e Cunha (2011) observam que os sistemas educacionais têm feito diferentes usos dos sistemas de avaliação educacional, que vão da não adoção de políticas de responsabilização até a aplicação de desenhos mais sofisticados com diversos controles.

Em termos gerais, Brooke (2006) e Brooke e Cunha (2011) argumentam que, no Brasil, as políticas de responsabilização na educação envolvem certo grau de descentralização de responsabilidades, em que a escola e o professor não são os únicos responsáveis pelos desempenhos dos estudantes nas avaliações em larga escala, incluindo, nesse rol, diversos atores responsáveis por alcançar certas metas e padrões. Tais desenhos compreendem o apoio das secretarias de educação e instâncias intermediárias para que as escolas alcancem suas metas, ou até mesmo o estabelecimento de metas para essas instâncias superiores de gestão da educação (KOSLINSKI et al., no prelo).¹⁷

No que diz respeito às medidas de desempenho, os estados e municípios brasileiros têm adotado políticas de responsabilização escolar que utilizam seus próprios sistemas de avaliação. Se uma primeira geração de políticas traçava metas a partir do desempenho das escolas, os programas mais recentes usam indicadores que conjugam desempenho e fluxo e, até mesmo, controles relacionados ao nível socioeconômico das escolas (KOSLINSKI et al., no prelo; BROOKE; CUNHA, 2011). Em geral os desenhos empregam medidas baseadas em taxa de aumento do desempenho das escolas e comportam metas variadas que levam em conta desempenho da escola em anos anteriores (KOSLINSKI et al., no prelo). Por fim, uma breve análise das políticas de responsabilização descritas por Brooke e Cunha (2011) aponta para a tendência de adoção de desenhos de alta consequência, implementados a partir de incentivos ou bonificação salarial.

A política de responsabilização escolar adotada pelo município do Rio de Janeiro segue características presentes em diversos desenhos usados por outros estados e municípios brasileiros. O conjunto de medidas que englobam o sistema

17A diretriz de corresponsabilização está presente, por exemplo, no PDE: "Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao presidente da República" (BRASIL, 2007, p. 25-6). Também está presente no "Acordo de Resultados" do governo do estado de Minas Gerais, que determina que o resultado das escolas é composto por uma parte referente às notas da Secretaria (SEE) e da Secretaria Regional de Educação (SRE), bem como por resultados da escola. "Por meio dessa composição mostra-se claramente que a responsabilidade pelos resultados finais da escola é compartilhada pelas três instâncias" (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 54).

18 A Prova Rio segue a mesma matriz da Prova Brasil, com um modelo de Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa avaliação é censitária, e sua primeira aplicação contou somente com alunos do 3º e 7º anos do ensino fundamental nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa. A partir de 2010, a Prova Rio passou a ser aplicada aos alunos do 3º, 4º, 7º e 8º anos, nas mesmas disciplinas. Os estudantes do 5º e 9º anos são avaliados a partir da Prova Brasil, que ocorre somente nos anos ímpares.

19 Até 2013, os servidores lotados em escolas que ofereciam ambos os segmentos recebiam o prêmio caso a escola alcançasse a meta de um dos segmentos e ao menos 50% da meta fixada para o outro.

20 Por exemplo, de acordo com o Decreto n. 30.860, de 1º de julho de 2009, que regulamenta o Prêmio Anual de Desempenho de 2009: “[p]ara fins de cálculo, visando à concessão do Prêmio, as ausências do servidor serão contabilizadas na forma a seguir: I. 0 a 2 dias de ausências - 100% do valor do prêmio; II 3 ou 4 dias de ausências - 80% do valor do prêmio; III. 5 dias de ausências - 50% do valor do prêmio.”

21 No início de 2013, a prefeitura do Rio de Janeiro, com a intenção de institucionalizar um modelo de Gestão de Alto Desempenho, definiu cargos estratégicos com metas específicas a serem alcançadas (RIO DE JANEIRO, 2013a). Para a SME, as funções de coordenador regional, diretor geral de escola e gerente de educação, entre outras, foram nomeadas como cargos estratégicos. Todos os ocupantes de cargos estratégicos da prefeitura que alcançarem 100% das metas individuais receberão o equivalente ao 15º e 16º salários.

de avaliação próprio do município (Prova Rio)¹⁸ e o estabelecimento de metas para as escolas (Prêmio Anual do Desempenho) foram implementados em 2009. Seguindo o mesmo modelo de indicadores elaborados com base no desempenho médio dos estudantes mais o fluxo escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro (IDE-Rio) é originado a partir da avaliação aplicada aos estudantes do 3º e 7º anos. O Prêmio Anual do Desempenho é o principal componente da política de responsabilização do município e tem por objetivo “recompensar os servidores que conjuguem esforços com vistas à melhoria na qualidade do ensino e aprendizagem dos seus alunos” (RIO DE JANEIRO, 2009, Art. 3º).

O conjunto de medidas que compõem a política de responsabilização da SME do Rio de Janeiro combina foco na escola e em instâncias intermediárias. De um lado, é concedido um prêmio, em forma de 14º salário, a todos os servidores de escolas que alcançam ou superaram as metas estabelecidas. A escola é considerada de forma global: por exemplo, o recebimento do prêmio por servidores das escolas que oferecem tanto os anos iniciais quanto os anos finais do ensino fundamental depende do desempenho da escola em ambos os segmentos.¹⁹ No entanto, o valor recebido por servidor pode variar, uma vez que as ausências do trabalho são contabilizadas no cálculo do prêmio.²⁰ De outro lado, nos anos seguintes à implantação do Prêmio Anual do Desempenho, a SME adotou medidas que trouxeram um caráter maior de responsabilização entre as instâncias superiores e as escolas, ao fixar metas para as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e para a SME. A prefeitura do Rio de Janeiro adotou, em 2010, um Plano Estratégico de Governança Pública, traduzido pelo Acordo de Resultados, que fixa metas para as secretarias. Dessa forma, o sistema de responsabilização que institui metas foi ampliado para a SME, CREs e demais unidades administrativas (RIO DE JANEIRO, 2010). Diante disso, SME e CREs também são responsabilizadas, visto que algumas de suas metas englobam o desempenho das escolas.²¹

Além da característica de responsabilização, o Prêmio Anual de Desempenho apresenta um desenho com metas estabelecidas a partir de medidas baseadas em taxa

de aumento do desempenho. Recebem o prêmio escolas que alcançam a meta de acréscimo do Ideb e/ou do IDE-Rio. A Tabela 1 apresenta as metas estabelecidas para 2009, de acordo com o Decreto n. 30.860, de 1º de julho de 2009.

TABELA 1 – Metas de acréscimo no IDEB e/ou IDE-Rio das escolas para o ano de 2009

IDEB OU IDE-RIO DO ÚLTIMO PERÍODO	METAS DE ACRÉSCIMO	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
2,0 a 3,0	25%	17%
3,1 a 4,0	15%	12%
4,1 a 5,0	12%	9%
5,1 a 6,0	5%	3%
Maior ou igual a 6,1	2%	1%

Fonte: Rio de Janeiro (2009).

A tabela instituída pela regulamentação do Prêmio Anual de Desempenho em 2009 dividiu as escolas em cinco faixas de Ideb ou IDE-Rio, de acordo com seus respectivos desempenhos em avaliações em períodos anteriores, estabelecendo metas mais audaciosas para escolas com desempenhos mais baixos, se comparadas com aquelas das escolas que apresentam indicadores de partida mais altos. As metas sofreram diversas modificações nas edições subsequentes do Prêmio Anual de Desempenho²² (KOSLINSKI et al., no prelo). Em suma, as medidas de desempenho utilizadas são baseadas em taxas de crescimento do desempenho e não incluem controles relacionados aos recursos da escola e/ou composição do alunado, podendo incorrer, portanto, no perigo discutido por Ladd (2001) e Figlio e Loeb (2011) de estabelecer metas que não sejam realistas para algumas escolas e/ou deixar de premiar escolas por fatores que estão fora de seu controle.

²² Por se tratar de uma política muito recente, muitos ajustes têm sido feitos, principalmente nos critérios estabelecidos para o recebimento da premiação. Assim, a tabela de meta de acréscimo que divide as escolas por grupos de desempenho e suas respectivas porcentagens sofreram modificações ao longo dos anos, tanto no número de grupos que compõem a tabela, como na taxa de crescimento para cada grupo.

METODOLOGIA E ALGUMAS EVIDÊNCIAS SOBRE O PERFIL DAS ESCOLAS PREMIADAS

As análises apresentadas a seguir utilizaram dados dos questionários contextuais da Prova Brasil de 2009 e 2011 (MEC/Inep),

do Ideb de 2005, 2007, 2009 e 2011 (MEC/Inep) e bases de dados da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro com informações demográficas dos alunos e sobre a divulgação do resultado do Prêmio Anual de Desempenho de 2009 e 2011. As análises focalizaram somente as escolas que tinham metas estabelecidas pelo Prêmio Anual de Desempenho para os anos iniciais em 2009 e 2011. Assim, foram analisadas 707 escolas, para 2009, e 685, para 2011.

As análises utilizaram modelos de regressão logística para estimar a probabilidade de as escolas alcançarem as metas e, portanto, de receberem o Prêmio Anual de Desempenho em 2009 e 2011, considerando as seguintes características: perfil da gestão da escola; escolaridade dos pais dos alunos; percepção dos professores sobre carências de recursos da escola; desempenho prévio da escola (Ideb prévio e taxa de crescimento anterior); e outras características relacionadas à escola que podem influenciar sua capacidade de alcançar as metas estabelecidas pela SME, levando em conta o desenho do programa (número de alunos que realizaram a prova, complexidade da escola).

Como já explicitado, o foco das análises é observar quais das características descritas anteriormente estão associadas às chances de as escolas alcançarem as metas do Prêmio Anual de Desempenho, no intuito de identificar possíveis sinais ou incentivos que o programa envia para os atores escolares. No entanto, o impacto do programa nas práticas dos diretores, por exemplo, não é objeto do presente estudo.

O Quadro 1 e a Tabela 2 apresentam a descrição das variáveis utilizadas nos modelos de análise.

QUADRO 1 - Descrição das variáveis utilizadas nos modelos

VARIÁVEL	TIPO	DESCRIÇÃO
VARIÁVEIS DEPENDENTES		
Prêmio em 2009	dicotômica	Escola recebeu o prêmio em 2009 (1 = sim/ 0 = não)
Prêmio em 2011	dicotômica	Escola recebeu o prêmio em 2011 (1 = sim/ 0 = não)
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS		
Liderança ¹	contínua	Análise fatorial com itens relacionados à percepção dos professores sobre a liderança do diretor (Alpha de Cronbach = 0,848)
Escolaridade dos pais (média da escola)	contínua	Porcentagem de alunos cujos responsáveis possuem alta escolaridade (ensino médio completo ou mais)
Percepção sobre carência de recursos ²	contínua	Análise fatorial com itens sobre a percepção dos professores sobre a falta de recursos da escola (Alpha de Cronbach = 0,749)
Ideb anterior da escola		
baixo	dicotômica	Ideb da escola no ano anterior ao prêmio igual ou menor a 4,0 (1 = sim/ 0 = não)
médio	dicotômica	Ideb da escola no ano anterior ao prêmio entre 4,1 e 5,0 (1 = sim/ 0 = não)
Número de alunos participantes	numérica	Número de alunos do 5º ano da escola que participaram da Prova Brasil
Crescimento do Ideb anterior	contínua	Porcentagem de crescimento do Ideb entre 2005 e 2007 ou entre 2007 e 2009
Complexidade da escola	dicotômica	Escola oferece anos iniciais e anos finais do ensino fundamental (1 = sim/ 0 = não)

Fonte: Elaboração dos autores.

(1) A variável liderança foi construída a partir das questões do questionário de professores da Prova Brasil 2009 e 2011, que indagavam seu grau de concordância com as seguintes afirmativas: O(A) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho; Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional; O(A) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola; O(A) diretor estimula as atividades inovadoras; O(A) diretor(a) dá atenção especial a aspectos relacionados com a aprendizagem dos alunos; Sinto-me respeitado(a) pelo(a) diretor(a); Respeito o(a) diretor(a); O(A) diretor(a), professores e demais membros da equipe da escola colaboram para fazer esta escola funcionar bem.

(2) O indicador foi construído a partir de respostas às seguintes questões do questionário dos professores da Prova Brasil 2009 e 2011 sobre a ocorrência de problemas graves que dificultaram o funcionamento da escola: insuficiência de recursos financeiros; inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries; carência de pessoal administrativo; carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional); falta de recursos pedagógicos; alto índice de faltas por parte de professores; alto índice de faltas por parte de alunos; problema disciplinares causados pelos alunos.

TABELA 2 – Medidas descritivas das variáveis utilizadas no modelo nos dois anos avaliados

VARIÁVEIS QUANTITATIVAS	2009		2011	
	MÉDIA	D.P.	MÉDIA	D.P.
Liderança	0,06	0,81	0,06	0,78
Escolaridade dos pais (média da escola)	33,1	15,8	35,3	15,7
Percepção sobre carência de recursos	-0,12	0,96	-0,10	0,88
Número de alunos participantes	68,5	38,3	69,5	35,1
Crescimento do Ideb anterior	7,5	13,9	11,8	14,2
VARIÁVEIS QUALITATIVAS	PROPORÇÃO		PROPORÇÃO	
Prêmio	0,41		0,52	
Ideb anterior da escola				
baixo	0,19		0,04	
médio	0,58		0,39	
alto	0,23		0,57	
Complexidade da escola	0,30		0,30	

Fonte: Elaboração dos autores.

A Tabela 2 indica que, na edição de 2009, em torno de 41% das escolas da rede que tinham metas para os anos iniciais receberam o Prêmio Anual de Desempenho, proporção que cresceu para cerca de 52%, em 2011. Entre 2009 e 2011, verificam-se, também, aumento de 23% para 57% das escolas com alto desempenho no ano de referência (Ideb dos anos iniciais maior que 5,0) e redução de 19% para 4% daquelas com baixo desempenho (Ideb dos anos iniciais igual ou inferior a 4,0).

As tabelas 3 e 4 apresentam os resultados dos modelos de regressão logística que estimam a probabilidade de as escolas receberem o Prêmio Anual de Desempenho em 2009 e 2011. Trazem os resultados da exponenciação do coeficiente ($\text{Exp}(B)$) associados às variáveis contidas em cada modelo que expressam a razão de chance (RC) [*odds ratio* – OR] ou a mudança nas chances de receber o Prêmio Anual de Desempenho associadas à alteração de categoria ou elevação de uma unidade das variáveis explicativas.²³

²³ Para uma descrição mais detalhada sobre os modelos de regressão logística e interpretação dos coeficientes, ver Powers e Xie (2000).

TABELA 3 - Estimativas (e erros-padrão) da Razão de Chances nos cinco modelos de regressão logística utilizados para estimar a probabilidade das escolas receberem o Prêmio Anual de Desempenho em 2009

VARIÁVEIS	MODELOS				
	1	2	3	4	5
Liderança	1,406*** (1,111)	1,285* (1,128)	1,280* (1,129)	1,373* (1,138)	1,385* (1,151)
Escolaridade dos pais (média da escola)		1,010+ (1,006)	1,016* (1,007)	1,007 (1,007)	1,018* (1,008)
Percepção sobre carência de recursos		0,597*** (1,119)	0,559*** (1,122)	0,566*** (1,132)	0,994 (1,154)
Ideb anterior da escola					
baixo			2,098* (1,378)	0,993 (1,424)	1,671 (1,506)
médio			0,980 (1,267)	0,659 (1,287)	0,761 (1,332)
Crescimento do Ideb anterior				0,958*** (1,009)	0,960*** (1,010)
Número de alunos participantes					0,999 (1,002)
Complexidade da escola					0,033*** (1,506)
Constante	0,623*** (1,086)	0,387*** (1,234)	0,272*** (1,434)	0,703 (1,505)	0,912 (1,648)

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: Cada célula da tabela contém a estimativa da Razão de Chances da variável presente no modelo e abaixo, entre parênteses, o erro-padrão dessa estimativa. Os símbolos ao lado da Razão de Chances indicam o nível descritivo (p-valor) em que essas estimativas foram significantes, sendo que + indica $p < 0,1$; * indica $p < 0,05$; ** indica $p < 0,01$ e *** indica $p < 0,001$.

TABELA 4 - Estimativas (e erros-padrão) da Razão de Chances nos cinco modelos de regressão logística utilizados para estimar a probabilidade de as escolas receberem o Prêmio Anual de Desempenho em 2011

VARIÁVEIS	MODELOS				
	1	2	3	4	5
Liderança	1,058 (1,104)	1,023 (1,111)	1,029 (1,112)	1,038 (1,117)	1,046 (1,119)
Escolaridade dos pais (média da escola)		1,018*** (1,005)	1,029*** (1,006)	1,021*** (1,006)	1,020*** (1,006)
Percepção sobre carência de recursos		0,954 (1,098)	0,892 (1,101)	0,886 (1,105)	0,933 (1,110)
Ideb anterior da escola					
baixo			5,540*** (1,585)	2,263 (1,676)	1,499 (1,698)
médio			1,791*** (1,198)	1,037 (1,225)	1,014 (1,234)
Crescimento do Ideb anterior				0,958*** (1,007)	0,957*** (1,007)
Número de alunos participantes					0,986*** (1,003)
Complexidade da escola					0,858 (1,217)
Constante	1,072 (1,080)	0,567** (1,215)	0,289*** (1,295)	1,251 (1,357)	2,506* (1,474)

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: Cada célula da tabela contém a estimativa da Razão de Chances da variável presente no modelo e abaixo, entre parênteses, o erro-padrão dessa estimativa. Os símbolos ao lado da Razão de Chances indicam o nível descritivo (p-valor) em que essas estimativas foram significantes, sendo que ⁺ indica p<0,1; * indica p<0,05; ** indica p<0,01 e *** indica p<0,001.

O modelo 1 da Tabela 3 indica que quanto maior o indicador de liderança, ou seja, a intensidade com que os professores reconhecem a liderança do diretor, maior é a probabilidade de a escola ganhar o Prêmio Anual de Desempenho em 2009. O aumento de uma unidade na variável de liderança está associado a um incremento em torno de 41% das chances de ganhar o prêmio. Tal associação se mantém significativa nos modelos subsequentes, mesmo após a inserção de outras variáveis referentes a composição do alunado, carência de recursos, desempenho prévio, tamanho e complexidade das escolas (Tabela 3, modelos 2, 3, 4 e 5). No entanto, de acordo com os resultados obtidos no modelo 1 da Tabela 4, a associação entre liderança do diretor e a probabilidade de receber o prêmio não foi observada para 2011 (em todos os modelos a razão de chances é próxima a 1).

Em uma análise preliminar, os resultados sugerem que a liderança dos diretores deixa de ser recompensada em 2011. No entanto, os resultados precisam ser avaliados com cautela, tendo em vista as restrições da capacidade do questionário de medir com maior precisão o perfil da liderança da escola, uma vez que somente os professores das séries avaliadas respondem ao questionário.²⁴

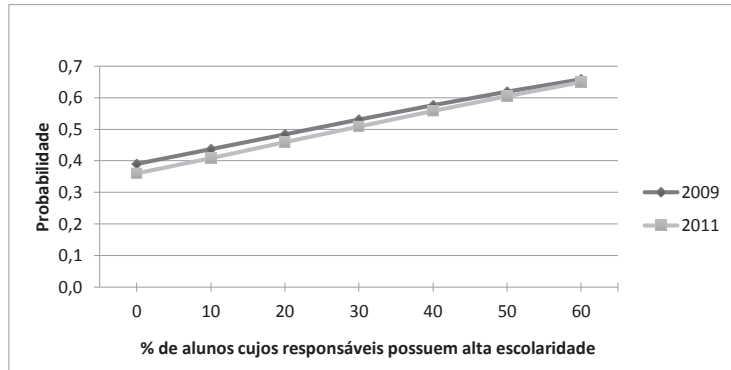
O modelo 2 das tabelas 3 e 4 mostram os resultados de regressões logísticas com a inserção de controles relacionados à composição do alunado (porcentagem de pais com alta escolaridade) e às percepções dos professores sobre carência de recursos da escola. Como esperado, em 2009, a porcentagem de alunos cujos responsáveis possuem alta escolaridade está positivamente associada às chances de receber o prêmio (Tabela 3, modelo 2). O modelo também estima uma associação negativa entre a percepção dos professores sobre carências de recursos da escola e as chances de ganhar o prêmio em 2009. As tendências observadas mantêm-se nos modelos subsequentes (Tabela 3, modelos 3, 4) com a inserção de outros controles referentes ao desempenho prévio das escolas. No entanto, no modelo 5, com a inclusão de controles relacionados ao número de alunos que participaram da Prova Brasil 2009 e à complexidade da escola, a associação entre a percepção de carências e a chance de ganhar o Prêmio não é observada.

Em 2011, verifica-se uma tendência similar à de 2009, no que diz respeito à composição do alunado: quanto maior a porcentagem de alunos com pais de alta escolaridade, maior é a probabilidade de a escola ganhar o prêmio (Tabela 4, modelo 2). Os resultados são mais facilmente interpretados a partir das probabilidades de ganhar o prêmio estimadas pelo modelo 5 em cada ano (Gráfico 1).

24 Paes de Carvalho *et al.* (2012) argumentam que esse é um dos principais entraves para a obtenção de uma medida mais precisa de liderança por meio dos questionários contextuais da Prova Brasil. Diretores podem designar seus professores "de confiança" para as séries avaliadas e, portanto, esses tenderiam a ter visões mais positivas em relação a seus diretores. Essa tendência pode ter sido aumentada com a introdução de políticas de responsabilização escolar. Novamente, tais especulações vão além do escopo do presente estudo e o uso dessa estratégia pela direção das escolas será foco de pesquisas posteriores.

GRÁFICO 1 - Probabilidade predita de as escolas receberem o Prêmio Anual de Desempenho em 2009 e 2011 de acordo com as variações na porcentagem de alunos cujos responsáveis possuem alta escolaridade (ensino médio completo ou mais)²⁵

²⁵ Os valores estimados das probabilidades foram calculados a partir do modelo 5 das tabelas 3 e 4 para escolas com Ideb base (2007 ou 2009) maior que 5,0, que oferecem somente os anos iniciais, e as demais variáveis (liderança, percepção sobre carência, crescimento prévio do Ideb e número de participantes) foram mantidas constantes, em seu valor médio.



Fonte: Elaboração dos autores.

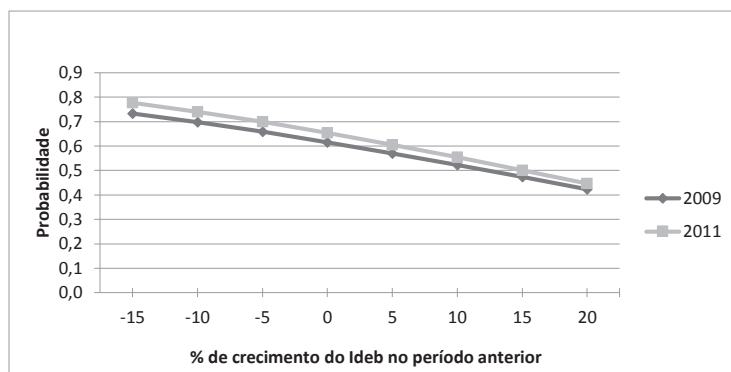
De acordo com o Gráfico 1, em ambos os anos, os modelos estimam um incremento gradual da probabilidade de receber o bônus para as escolas com maior concentração de alunos com pais de alta escolaridade. Por exemplo, em 2009, controlando pelas demais variáveis, a probabilidade predita de ganhar o prêmio era de 0,44 e de 0,62 para escolas com, respectivamente, 10% e 50% dos alunos cujos responsáveis apresentavam alta escolaridade. Para 2011, tais probabilidades correspondiam a 0,41 e 0,61, respectivamente, para esses grupos de alunos. No entanto, em 2011, os modelos estimados não mostram uma associação entre a percepção de carência de recursos pelos professores e a probabilidade de as escolas receberem o prêmio (Tabela 4, modelo 2).

Os modelos 3 e 4 (Tabela 3) incluem controles relacionados ao desempenho prévio das escolas. Considerando-se que escolas com diferentes pontos de partida de Ideb possuem metas de acréscimo distintas, partiu-se da hipótese de que as metas estabelecidas seriam mais difíceis de serem alcançadas para escolas com Ideb, em 2007, igual ou inferior a 4,0. Tais escolas teriam que alcançar um crescimento do Ideb equivalente a 15% ou mais (Tabela 1). Ao contrário do esperado, as escolas com Ideb de partida mais baixo apresentaram duas vezes mais chances de receber o prêmio em 2009 do que aquelas com Ideb maior que 5,0 (cuja meta de

acrécimo seria equivalente a 5% ou menos). No entanto, a variável relativa ao Ideb de partida deixa de ser significativa com a inserção da variável de aumento do Ideb da escola no período anterior ao prêmio (entre 2005 e 2007). O modelo 4 (Tabela 3) estima que, quanto maior a taxa de aumento do Ideb alcançado pelas escolas entre 2005 e 2007, menor é a chance de atingir a meta e ganhar o prêmio em 2009.

Tendência similar foi observada em 2011: o modelo 3 (Tabela 4) estima que escolas com Ideb em 2009 igual ou menor a 4,0 e entre 4,1 e 5,0 tinham, respectivamente, em torno de 5 vezes e quase 2 vezes mais chances de ganhar o prêmio em 2011 se comparadas àquelas com Ideb de partida superior a 5,0. Ou seja, no que diz respeito ao desenho do programa, as metas estipuladas pareciam mais difíceis de serem alcançadas, ou menos factíveis, para as escolas de alto desempenho. Novamente, esta associação não é observada com a inserção da variável relacionada à taxa de crescimento do Ideb das escolas entre 2007 e 2009. Aquelas com maior aumento do Ideb e que provavelmente ganharam o prêmio em 2009 apresentaram menor chance de receber o prêmio em 2011. O Gráfico 2 apresenta as probabilidades previstas de ganhar o prêmio em 2009 e 2011 para escolas com diferentes taxas de crescimento do Ideb nos períodos anteriores.

GRÁFICO 2 - Probabilidade prevista de as escolas receberem o Prêmio Anual de Desempenho em 2009 e 2011 de acordo com as variações na taxa de crescimento do Ideb em períodos anteriores ²⁶



Fonte: Elaboração dos autores.

26 Os valores estimados das probabilidades foram calculados a partir do modelo 5 das tabelas 3 e 4 para escolas com Ideb base (2007 ou 2009) maior que 5,0, que oferecem somente os anos iniciais, e as demais variáveis (liderança, percepção sobre carência, escolaridade dos pais, número de participantes) foram mantidas constantes, em seu valor médio.

De acordo com o Gráfico 2, controlando por outras variáveis, a probabilidade predita de ganhar o prêmio em 2009 foi de 0,70, para as escolas que tiveram um crescimento negativo de 10% do Ideb (entre 2005 e 2007), e de 0,52, para aquelas com crescimento positivo de 10% do Ideb. As probabilidades preditas de ganhar o prêmio em 2011, para escolas com essas mesmas características de crescimento do Ideb (entre 2007 e 2009), foram equivalentes a 0,74 e 0,55, respectivamente.

Esta associação mostra que, mesmo que as metas estabelecidas não pareçam ser inalcançáveis, ou mais “difíceis” de serem atingidas para as escolas de baixo desempenho, talvez o programa, no formato implementado em 2009 e 2011, estipule metas “intangíveis” para escolas que aumentaram muito seu desempenho em períodos anteriores. As análises realizadas no presente trabalho não permitem observar se essas tendências são percebidas e se influenciam a conduta dos atores escolares. Mas, caso sejam percebidas, elas podem sinalizar ou motivar certo tipo de comportamento, como o de que não vale a pena fazer um grande esforço, ou esforço além do necessário, para atingir a meta em determinado ano; ou mesmo que a diminuição do Ideb ou do IDE-Rio em um ano pode aumentar as chances de alcançar as metas e ganhar o prêmio no período seguinte.

Por fim, no modelo 5 (Tabela 3 e 4) foram incluídas duas novas variáveis referentes ao número de alunos de 5º ano que participaram da Prova Brasil e à complexidade da escola (se oferece somente anos iniciais ou anos iniciais e finais). Os resultados observados são diferentes para o prêmio em 2009 e 2011.

Em 2009, controlando pelas demais variáveis incluídas no modelo, o número de alunos que participaram da Prova Brasil não parece exercer impacto na chance de as escolas receberem o prêmio (Tabela 3, modelo 5). Já em 2011, o modelo estima que, quanto maior o número de alunos participantes, menor é a chance de a escola ganhar o prêmio (Tabela 4, modelo 5). Uma análise das probabilidades preditas pelo modelo ajuda a compreender os resultados obtidos. Controlando por outras variáveis,²⁷ a probabilidade predita de ganhar o prêmio em 2011 para uma escola de pequeno porte, com 30

27 As probabilidades preditas foram calculadas a partir do modelo 5 da Tabela 3 para escolas com Ideb base (2007 ou 2009) superior a 5,0, que oferecem somente os anos iniciais, e as demais variáveis (liderança, percepção sobre carências, crescimento do Ideb anterior e escolaridade dos pais) na média.

alunos de 5º ano que realizaram a Prova Brasil, foi de 0,67. Essa probabilidade cai para 0,57 e 0,43 para escolas com 60 e 100 alunos participantes, respectivamente. A associação entre as escolas de menor porte e o recebimento do prêmio em 2011 pode ser decorrente de diversos fatores: desde o que Gorard, Hordosy e Siddiqui (2013) chamam de “volatilidade das medidas de pequeno número”, até a menor complexidade da gestão e/ou maior possibilidade de manipulação de resultados a partir da exclusão de alunos por escolas de menor porte. Uma vez mais, novas investigações são necessárias para observar se essa associação se mantém em outros anos do prêmio e os mecanismos pelos quais ela opera.

Por fim, em 2009, a complexidade da escola foi determinante na probabilidade de as escolas receberem o prêmio: aquelas que possuíam somente o primeiro segmento tinham em torno de 30 vezes mais chances de receberem o prêmio se comparadas com as escolas que ofereciam os dois segmentos (Tabela 3, modelo 5). Apesar de muito forte em 2009, tal associação não foi observada em 2011 (Tabela 4, modelo 5).

Uma descrição da porcentagem de escolas que ganharam o prêmio em cada ano, de acordo com os segmentos que oferecem, facilita a interpretação dos resultados obtidos no modelo 5 (Tabelas 3 e 4). Em 2009, em torno de 55% (274 em 498) das escolas que só ofereciam os anos iniciais ganharam o prêmio e apenas 6% (12 entre 208 escolas) daquelas que dispunham dos anos iniciais e finais receberam o prêmio. O resultado pode ser interpretado a partir de distintos mecanismos, tanto pela complexidade da administração de uma escola que possui anos iniciais e finais, quanto pelo fato de que, para as escolas que oferecem ambos os segmentos do ensino fundamental, o Prêmio Anual de Desempenho estipula duas metas: uma referente ao Ideb de anos iniciais e outra para os anos finais. Em 2009, 75 escolas que possuíam ambos os segmentos conseguiram alcançar suas metas de Ideb para os anos iniciais, mas não atingiram ao menos 50% da meta dos anos finais.²⁸ Portanto, tal evidência permite supor que ter duas metas, e principalmente metas para os anos finais, foi o principal entrave para as escolas receberem o prêmio em 2009. Já em 2011, 51% das escolas que ofereciam somente

28 Tendência similar foi observada entre as escolas que só ofereciam anos finais: somente 6% delas (9 em 156) alcançaram suas metas e ganharam o Prêmio Anual de Desempenho em 2009.

anos iniciais e 53% das que tinham ambos os segmentos do ensino fundamental receberam o prêmio. A existência de duas metas não foi um entrave para as escolas que oferecem anos iniciais e finais receberem o prêmio em 2011.²⁹

29 A descrição do crescimento do Ideb de anos finais das escolas municipais do Rio de Janeiro permite uma melhor compreensão das tendências observadas em 2009 e 2011. Em 2009, houve uma queda do Ideb de anos finais de 4,3 para 3,6, explicada principalmente pela diminuição do fluxo escolar. Já em 2011, o Ideb de anos finais aumentou para 4,2. No entanto, novos estudos precisam ser realizados para melhor compreender como as escolas conseguiram voltar a aumentar o Ideb em 2011, e se essa é uma tendência que se mantém para 2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo realizou uma análise exploratória do perfil das escolas que alcançaram as metas e foram premiadas por uma política de responsabilização escolar adotada pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. O objetivo da exploração foi identificar possíveis sinais emitidos às escolas por um programa com características de corresponsabilização entre instâncias intermediárias e a escola e com metas estabelecidas a partir de taxa de aumento do desempenho. As análises realizadas, como em estudos produzidos no contexto internacional, mesmo com as limitações que os dados disponíveis impuseram à presente investigação, identificaram dificuldades e limitações para premiar e, possivelmente, incentivar práticas escolares eficazes. Se, no primeiro ano do programa aqui estudado, o perfil da liderança das escolas parece ter exercido impacto sobre a probabilidade de as escolas ganharem o prêmio, outras características, muitas delas fora do controle da gestão escolar (ou de outros atores escolares), também tiveram peso na distribuição do prêmio, em ao menos uma das edições estudadas. Tais características abarcaram desde aspectos relacionados ao perfil do alunado, recursos e complexidade das escolas, até o número de alunos que realizaram a prova. Além disso, escolas com maior desempenho e, em especial, as que obtiveram crescimento mais acentuado do Ideb em períodos anteriores apresentaram menores chances de alcançar as metas e ganhar o prêmio em ambos os anos estudados.

Como argumentado anteriormente, o estudo partiu do pressuposto de que o desenho das políticas de responsabilização escolar emite diferentes sinais, incentivando diferentes tipos de estratégias por parte das escolas. Isto é, a percepção sobre o perfil das escolas e/ou sobre a justiça dos critérios para a premiação pode influenciar a forma como as escolas se adaptam às pressões de responsabilização.

Entretanto, se, de um lado, o estudo parte do pressuposto de que as escolas estão aprendendo e se adaptando aos incentivos das políticas de responsabilização escolar, de outro, as mudanças da legislação que regulamenta o programa indicam que os formuladores da política também se adaptam para lidar com os problemas e/ou consequências não intencionadas geradas pelo programa. Por exemplo, em edições mais recentes do Prêmio Anual de Desempenho, as escolas com Ideb de partida para os anos iniciais de 6,5 não têm meta de acréscimo, somente precisam manter o último índice alcançado (RIO DE JANEIRO, 2011, 2013b). Tais medidas podem amenizar o impacto do crescimento prévio sobre a chance de recebimento do prêmio em anos subsequentes, ao menos para as escolas de desempenho mais alto. Outra recente modificação foi o estabelecimento de uma nova condição para o recebimento do prêmio: as escolas precisam garantir uma taxa de participação dos alunos igual ou superior a 85% na Prova Brasil e/ou Prova Rio (RIO DE JANEIRO, 2013b). Tal medida pode coibir estratégias de seleção de alunos para a realização das avaliações externas de referência do Prêmio Anual de Desempenho. Por fim, a partir da edição de 2013, a escola deixa de ser tratada com uma unidade global e os professores e funcionários de escolas que possuem metas para anos iniciais e finais podem ganhar o prêmio referente a um segmento, independentemente do resultado do outro segmento (RIO DE JANEIRO, 2013b). Tal medida pode evitar a forte tendência, observada em 2009, de diminuição das chances de as escolas que oferecem ambos os segmentos de serem premiadas. No entanto, como argumenta Ladd (2001), ao não tratar a escola como uma unidade para a premiação, pode-se deixar de incentivar a cooperação entre professores de diferentes segmentos para atingir uma meta comum.

Novamente, essas são especulações sobre possíveis consequências de políticas de responsabilização adotadas no contexto brasileiro. Novos estudos são necessários para observar o impacto de tais políticas, e seus diferentes desenhos, tanto no desempenho quanto nas práticas/estratégias da gestão escolar e nas práticas docentes.

REFERÊNCIAS

- ALLENDE, C. *The impact of information on academic achievement and school choice: evidence from Chilean “traffic lights”*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.
- BONAMINO, A.; SOUZA, S. K. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.
- _____. Controvérsias sobre políticas de alto impacto. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 336-347, jan./abr. 2013.
- BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, v. 2, p. 3-64, 2011.
- DERRINGTON, M.; CAMPBELL, J. The changing conditions of instructional leadership: principal’s perceptions of teacher evaluation accountability measures. In: BARNETT, B.; SHOHO, A. R.; BOWERS, A. J. (Ed.). *School and district leadership in an era of accountability*. Charlotte: Information Age Publishing, 2013. p. 231-251.
- DIAMOND, J. B.; SPILLANE, J. P. High stakes accountability in urban elementary schools: challenging or reproducing inequality? *Teachers College Records*, v. 106, n. 6, p. 1145-1176, 2004.
- FIGLIO, D.; KENNY, L. W. Individual teacher incentives and student performance. *Journal of Public Economics*, n. 91, p. 901-914, 2007.
- FIGLIO, D.; LOEB, S. School accountability. In: HANUSHEK, E. A.; MACHIN, S.; WOESSMANN, L. (Ed.). *Handbook in economics of education*. North-Holland: Elsevier, 2011. v. 3.
- FREITAS, L. C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013.
- GAWLIK, M. Extending the leadership role from policy broker to sense maker: emerging evidence from charter schools. In: BARNETT, B.; SHOHO, A. R.; BOWERS, A. J. (Ed.). *School and district leadership in an era of accountability*. Charlotte: Information Age Publishing, 2013. p. 87-108.
- GORARD, S.; HORDOSY, R.; SIDDIQUI, N. How unstable are ‘school effects’ assessed by a value-added technique? *International Education Studies*, v. 6, n. 1, p. 1-9, 2013.

HEILIG, J. V.; DARLING-HAMMOND, L. Accountability Texas-Style: the progress and learning of urban minority students in a high-stakes testing context. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 30, n. 2, 2008.

HOFFER, T. B. Accountability in education. In: HALINANN, M. (Ed.). *Handbook of the sociology of education*. New York: Kluwer Academic, 2000. p. 529-543.

HOUT, M.; ELIOTT, S. (Ed.). *Incentives and test-based accountability in education*. Washington, D.C.: National Research Council, 2011.

HSIEH, C.; URQUIOLA, M. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's Voucher Program. *Journal of Public Economics*, v. 90, p. 1477-1503, 2006.

KIMBALL, S.; MILANOWSKI, A. Examining teacher evaluation validity and leadership decision making within a standards-based evaluation system. *Education Administration Quarterly*, v. 45, n. 1, p. 34-70, 2009.

KOSLINSKI, M. C.; CARRASQUEIRA, K.; ANDRADE, F. M.; CUNHA, C. P. Políticas de responsabilização educacional: modelos possíveis e uma análise preliminar da política do município do Rio de Janeiro. In: CAVALIERI, A. M.; SOARES, A. J. *Políticas educacionais no Estado do Rio de Janeiro*. No prelo.

LADD, H. F. School-based educational accountability systems: the promise and the pitfalls. *National Tax Journal*, v. 54, n. 2, 2001.

LADD, H. F.; ZELLI, A. School-based accountability in North Carolina: the responses of school principals. *Educational Administration Quarterly*, v. 38, n. 4, p. 494-529, 2002.

LAVY, V. Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement. *Journal of Political Economy*, v. 110, n. 6, p. 1286-1317, 2002.

_____. Using performance-based pay to improve the quality of teachers. *The Future of Children*, v. 17, n. 1, 2007.

LIU, J.; CHARLEY, E.; FULLER, E. *Evaluating principals: an analysis of current state strategies*. In: UCEA CONVENTION, 2013, Indianapolis. *Paper presented...* Indianápolis: UCEA, 2013.

MCEWAN, P. J.; URQUIOLA, M.; VEGAS, E.; GALLEGO, F. A. School choice, stratification and information on school performance: lessons from Chile. *Economía*, v. 8, n. 2, p. 1-27, 2008.

MURALIDHARAN, K.; SUNDARAMAN, V. *Teacher performance pay: experimental evidence from India*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2009. (NBER working paper, 15323).

PAES DE CARVALHO, C.; WALHELM, A. P. S.; ALVES, F.; KOSLINSKI, M. *Gestão e desempenho escolar: um estudo nas redes municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir dos resultados da Prova Brasil 2009*. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza. *Anais...* Zaragoza, ES: ANPAE, FEAE, FPAE, 2012.

PONTUAL, T. C. *Remuneração por mérito, desafio para a educação*. São Paulo: Fundação Lemman, 2008. Estudo comissionado pela Fundação Lemman.

POWERS, D. A.; XIE, Y. *Statistical methods for categorical data analysis*. San Diego, CA: Academic Press, 2000.

REYNOLDS, D.; TEDDLIE, C. O processo da eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto n. 30.860, de 1º de julho de 2009. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Ano XXIII, n. 71, 02 de julho de 2009.

_____. Decreto n. 32.214, de 4 de maio de 2010. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Ano XXIV, n. 33, 05 de maio de 2010.

_____. Decreto n. 33.399, de 16 de fevereiro de 2011. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Ano XXIV, n. 224, 17 de fevereiro de 2011.

_____. Decreto n. 36.673, de 1º de janeiro de 2013. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Ano XXVI, n. 192, 1º de janeiro de 2013a.

_____. Resolução SME n. 1.234, de 10 de abril de 2013. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Ano XXVII, n. 18, 11 de abril de 2013b.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SETUBAL, M. A. Meritocracia nos sistemas de educação. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,meritocracia-nos-sistemas-de-educacao,568390,0.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

TIMMERMANS, A. C.; DOOLAARD, S.; WOLF, I. Conceptual and empirical differences among various value-added models for accountability. *School Effectiveness and School Improvement*, v. 22, n. 4, p. 393-413, 2011.

WEST, M. R.; PETERSON, P. E. The efficacy of choice threats within school accountability systems: results from legislatively induced experiments. *The Economic Journal*, v. 116, n. 510, 2006.

VEGAS, E. (Ed.). *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Directions in Development. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.

MARIANE CAMPELO KOSLINSKI

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Adjunta da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRJ, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
mckoslinski@gmail.com

CAROLINA PORTELA DA CUNHA

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ),
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
carolinaportela13@gmail.com

FELIPE MACEDO DE ANDRADE

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ),
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
felipema8@gmail.com

Recebido em: AGOSTO 2014

Aprovado para publicação em: OUTUBRO 2014