

**POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO DE PROFESSORES NO ESTADO
DE SÃO PAULO: RESPONSABILIZAÇÃO E/OU
CULPABILIZAÇÃO PELOS RESULTADOS?**

**TEACHER BONUS POLICY IN THE STATE OF SÃO PAULO:
ACCOUNTABILITY AND/OR LIABILITY FOR THE RESULTS?**

**POLÍTICA DE BONIFICACIÓN DOCENTE EN EL ESTADO DE
SÃO PAULO: ¿RESPONSABILIZACIÓN Y/O CULPABILIZACIÓN
POR LOS RESULTADOS?**

Fabiano Pereira dos Santos¹
Ivan Fortunato²

Resumo

Esse artigo promove uma leitura crítica da literatura e legislação produzida sobre a política avaliativa da educação adotada no estado de São Paulo, desde o final da década de 1990 até o ano de 2021. Fundamentados em uma perspectiva histórico-dialética, a partir de uma abordagem qualitativa analisamos o processo de implementação da política neoliberal na educação do Brasil e, particularmente, no estado de São Paulo. Nossas análises levam o leitor refletir sobre as práticas gerenciais que acontecem no estado paulista e fazem com que a responsabilização seja convertida em culpabilização. Com isso, pretendemos evidenciar como esses mecanismos neoliberais pouco tem de relação com a qualidade da educação.

Palavras-chave: Avaliação externa; Política educacional; Neoliberalismo

Abstract

This article provides a critical reading of the literature and legislation produced on the education assessment policy adopted in the state of São Paulo from the late 1990s to 2021. Based on a historical-dialectical perspective, using a qualitative approach, we analyze the process of implementing neoliberal policies in education in Brazil and, particularly, in the state of São Paulo. Our analyses lead the reader to reflect on the management practices that take place in the state of São Paulo and cause accountability to be converted into blame. With this, we intend to highlight how these neoliberal mechanisms have little to do with the quality of education.

Keywords: External evaluation; Educational politics; Neoliberalism.

Resumen

Este artículo promueve una lectura crítica de la literatura y la legislación producida sobre la política de evaluación educativa adoptada en el estado de São Paulo, desde finales de la década de 1990 hasta 2021. Con base en una perspectiva histórico-dialéctica, desde un enfoque cualitativo, analizamos el proceso de implementación de la política neoliberal en educación en Brasil y, particularmente, en el estado de São

¹ Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), campus Sorocaba. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9082-5601>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0639736880221018>. E-mail: fabianoatroz@gmail.com

² Doutor em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (FFLCH/USP), Doutor em Desenvolvimento Humano e Tecnologias (IB/UNESP) e Doutor em Geografia (IGCE/UNESP). Professor do Instituto Federal de São Paulo - Itapetininga e docente permanente no PPGEd/UESB. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1870-7528>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8293044394759438>. E-mail: ivanfrt@yahoo.com.br

Revista Imagens da Educação, v. 15, n. 4, p. 107-125, out./dez. 2025. ISSN 2179-8427
<https://doi.org/10.4025/imagenseduc.v15i4.75272>



Paulo. Nuestros análisis llevan al lector a reflexionar sobre las prácticas de gestión que ocurren en el estado de São Paulo y que hacen que la rendición de cuentas se convierta en culpa. Con esto pretendemos poner en evidencia cómo estos mecanismos neoliberales poco tienen que ver con la calidad de la educación.

Palabras clave: Evaluación externa; Política educativa; Neoliberalismo

Introdução

Este artigo aborda criticamente os fatores decorrentes das práticas administrativas orientadas para a melhoria da qualidade da educação no estado de São Paulo entre 1990 e 2021. O objetivo é demonstrar como a bonificação por resultados e a responsabilização docente podem contribuir para a culpabilização dos professores de Língua Portuguesa (LP) e Matemática no sistema de educação pública estadual.

Para tal, precisamos remontar aos anos 1990, quando foi implementado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), inicialmente com caráter amostral e abrangência nacional, voltado à aferição das proficiências³ dos estudantes em LP, Matemática, Ciências Naturais e redação. Com o avanço dessa experiência em âmbito federal, o estado de São Paulo instituiu, em 1996, seu próprio Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar (Saresp), por meio da Resolução SE 27, de 29 de março. Embora criado de forma paralela ao Saeb, o Saresp apresentava características semelhantes, demonstrando o evidente alinhamento entre os sistemas avaliativos.

O Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), além de ter seu sentido originalmente relacionado às metas estabelecidas sobre sua aferição, representa um complexo sistema de avaliação que está atrelado a uma gratificação financeira concedida às equipes escolares na forma de bonificação por resultados, caso as metas estipuladas fossem atingidas. Essa política avaliativa, adotada desde o ano 2000, foi regulamentada pela Lei Complementar nº 1.078/2008, que instituiu a bonificação no âmbito da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc/SP).

Seguindo a mesma tendência, o estado paulista criou as bases para o cálculo do seu próprio índice, o qual se daria a partir dos resultados da proficiência em LP e Matemática aferidos pelo Saresp nos finais de ciclos dos ensinos fundamental e médio, e pela variável de fluxo escolar, cujas taxas de aprovação, reprovação e abandono

³ A proficiência diz respeito aos resultados de aferição do domínio de habilidades cognitivas dos estudantes mediante a aplicação do modelo matemático da Teoria de Resposta ao Item.

Revista Imagens da Educação, v. 15, n. 4, p. 107-125, out./dez. 2025. ISSN 2179-8427

<https://doi.org/10.4025/imagenseduc.v15i4.75272>



disponíveis à Seduc/SP seriam utilizadas. Com base nisso, a partir do ano de 2007 constituiu-se o Idesp, consolidando-se como principal indicador da qualidade da educação no estado no período em estudo.

Em 2008, a Seduc/SP implementou o Programa de Qualidade na Escola (PQE), o que estabelecia um sistema de metas com base no Idesp para a educação pública paulista. Desde então, a dinâmica das escolas do estado passou a estar fortemente condicionada aos resultados anuais do índice estadual e ao cumprimento das metas estabelecidas a partir de seus resultados atualizados anualmente.

Esse vínculo foi intensificado com a publicação da Lei Complementar nº 1.078/2008, a qual regulamentou a bonificação por resultados que já era praticada desde o ano 2000 no estado. Desde então, a dinâmica das escolas públicas paulistas passou a estar fortemente condicionada aos resultados anuais do Idesp e à consequente repercussão financeira para seus profissionais (Martins, 2015).

Há que se reconhecer que o vínculo entre desempenho e recompensa financeira praticado na educação paulista no período abrangido nesse artigo suscita uma questão abrangente, mas relevante: como a política de bonificação por resultados aplicada em busca da qualidade da educação no estado de São Paulo pode repercutir nas trajetórias docentes? Responder criticamente a essa pergunta constitui o propósito central desse estudo, de forma que passamos pelo exame da literatura especializada e de documentos oficiais publicado até o ano de 2021 para atingir uma resposta adequada a problemática sintetizada na questão-problema.

Para organizar a discussão, o artigo se divide em três seções principais. Na primeira, por meio de revisão de literatura, analisamos como a política de responsabilização, via bonificação por resultados do Idesp, foi sendo configurada e incorporada ao cotidiano escolar. Na segunda, buscamos evidenciar, com base em estudos e na legislação, como essa política se expressou na culpabilização individual dos professores pelos resultados do Idesp. Por fim, na terceira seção, problematizamos o conceito de qualidade, refletindo sobre as articulações entre qualidade do ensino e da aprendizagem, e como, no contexto da Seduc/SP, essa articulação favorece a identificação de responsáveis (ou culpados) pelos desempenhos dos estudantes em avaliações externas.

Este estudo se justifica por elucidar reflexões sobre as políticas de avaliação da educação e da docência no contexto paulista, ao propor uma análise crítica da repercussão do sistema de avaliação adotado no estado de São Paulo na melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem. Espera-se contribuir com material analítico relevante, bem como oferecer um recorte sobre a política educacional do estado de São Paulo entre 1990 e 2021, a partir da consulta da produção crítica já existente sobre o tema.

Bonificação por resultados e responsabilização: um olhar para a literatura

Segundo Abrucio (1997, p. 12), diante da crise mundial dos anos 1970, a administração pública e, por consequência, os serviços por ela prestados passaram por um processo de adaptação no plano internacional. Nesse contexto, o *managerialism* (gerencialismo) “se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”.

Conforme Gatti (2014), essa perspectiva gerencialista foi incorporada por agências internacionais, especialmente a partir do Consenso de Washington, de 1989, e ganhou força no campo educacional por meio da Conferência de Jomtien, em 1990, que resultou na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, organizada pela UNESCO.

Embora Abrucio (1997) alerte para a diversidade de formas de implementação do modelo gerencial em diferentes contextos, é possível identificar paralelos entre a administração da educação brasileira e os princípios adotados no cenário internacional. Nacionalmente, houve uma transição de um modelo burocrático – centrado na impessoalidade, neutralidade e racionalidade – para um modelo gerencial, no qual a *accountability* é assumida como pressuposto necessário ao atendimento dos cidadãos enquanto público-alvo dos serviços educacionais.

Como explicam Frangella e Mendes (2018), ao analisarem a elaboração dos currículos no Rio de Janeiro, a *accountability* configura-se como um processo de prestação de contas que vai além da mera divulgação pública dos resultados escolares. Ela implica a responsabilização dos agentes envolvidos no processo educativo, instaurando, sob a justificativa de maior participação e controle, um novo modelo de

regulação política alinhado à reprodução da ordem capitalista e à diminuição da intervenção estatal na área social.

Bergo (2016) destaca que a legislação brasileira contribuiu para a implementação do modelo *accountability* por meio da Constituição Federal de 1988, que instituiu a gestão democrática, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que reafirma esse princípio e introduz a necessidade de um sistema de avaliação com vistas à garantia da qualidade da educação. Segundo a autora, à medida que o papel do Estado foi sendo reduzido, intensificaram-se os mecanismos de controle por meio da aplicação de avaliações, as quais foram inspiradas nas experiências europeias e estadunidenses do pós-guerras, cuja lógica da responsabilização individual é característica da política de *accountability* adotada.

Bauer (2019), observa que as avaliações em larga escala passaram a direcionar a gestão educacional, influenciando desde a formulação de políticas públicas até a organização dos processos escolares. Em comum com Bergo (2016), há o apontamento de um processo avaliativo docente que subjaz a aplicação das avaliações em larga escala, pois repercute de diferentes maneiras no cotidiano escolar.

Alinhando-se a essa perspectiva, Souza (2018) afirma que, no contexto neoliberal, foram criados mecanismos com o objetivo de garantir maior controle e eficiência das instituições públicas, sob a lógica da racionalização de recursos e produtividade dos servidores. Segundo a autora, a responsabilização que se materializa na divulgação dos resultados dos testes das avaliações em larga escala, os quais são convertidos em sanções ou recompensas financeiras atribuídos aos profissionais da educação, não deixa dúvidas de que há um processo avaliativo do trabalho docente.

Oshiro, Scorzafave e Dorigan (2015), embora reconheçam o potencial da bonificação para promover a corresponsabilidade dos agentes educacionais, identificam impactos limitados nos resultados de aprendizagem dos estudantes. Para os autores, a política de bonificação por resultado implementada em São Paulo segue uma tendência mundial voltada à valorização dos profissionais do magistério, mas o que suas análises revelam é um processo de responsabilização docente decorrente disso.

Ao analisar os impactos da recompensa financeira na prática educativa de professoras dos anos finais do ensino fundamental, Carvalho (2018) aponta a que a lógica empresarial aplicada à gestão escolar, por meio da padronização de processos e os mecanismos meritocráticos reforçam a competitividade entre os profissionais. Por outro lado, a autora destaca efeitos significativos na homogeneização das práticas docentes diante da aplicação do modelo *accountability*, os quais se desenvolvem em decorrência de um processo coercitivo em que a atribuição de responsabilidades se organiza de forma hierárquica: dos órgãos centrais da rede para os dirigentes regionais, das diretorias de ensino para as equipes técnicas, e destas para as gestões escolares.

Bonamino e Souza (2012), que também associam os resultados da aplicação de avaliações em larga escala à responsabilização dos docentes identificam três gerações dessas avaliações no Brasil, de acordo com o grau de responsabilização dos agentes envolvidos. Para ela o Saeb, aplicado desde 1991, com função diagnóstica, não tinha a atribuição de responsabilidades. A Prova Brasil aplicada em 2005, por outro lado, ao introduzir a lógica das metas e rankings escolares vinculada ao Ideb, demonstrou o processo de responsabilização ampla. O Saresp, aplicado desde 1996, por estar diretamente relacionado à bonificação por resultados a partir dos anos 2000, configurou-se como um instrumento de responsabilização dos agentes educacionais pelos resultados de aprendizagem.

Martins (2015), concorda com isso ao observar que, ao mesmo tempo em que o Saresp é utilizado para monitorar a qualidade da educação, ele se torna um mecanismo de responsabilização docente, uma vez que os resultados obtidos pelos estudantes influenciam diretamente na bonificação dos professores. Para o autor, a avaliação do trabalho docente passa, assim, a ser mediada pelo desempenho dos alunos em testes padronizados.

Bergo (2016, p. 101) complementa essa análise ao afirmar que “a avaliação é parte importante do processo escolar, porém [...] a forma como ela é colocada, revertida em bonificação, não é algo justo ou capaz de promover a valorização do trabalho docente”, indicando que os resultados do Saresp, utilizados como critério para recompensas

financeiras, acabam por alimentar uma lógica de responsabilização que, muitas vezes, desconsidera as múltiplas variáveis que interferem no processo educativo.

Dessa forma, os autores aqui discutidos convergem ao apontar que a política de bonificação por resultados implica um processo de responsabilização individual, evidenciando um princípio fundamental do modelo gerencial. Esse processo, enraizado em uma política educacional global de cunho neoliberal, assume como estratégia administrativa a lógica da *accountability*, na qual a avaliação dos sujeitos está atrelada ao alcance de metas estabelecidas por avaliações em larga escala.

Na próxima seção, aprofundamos a análise das implicações desses mecanismos de responsabilização sobre os profissionais da educação, com ênfase no caso do estado de São Paulo.

Da expressão da política de responsabilização à culpabilização

De acordo com Carvalho (2018) e Oshiro, Scorzafave e Dorigan (2015), as práticas de gestão empresarial adotadas no setor educacional do estado de São Paulo têm repercutido diretamente na postura docente. Nesta seção, delineamos como tais práticas se manifestam na rotina escolar, a ponto de se converterem em mecanismos de culpabilização de professores específicos.

A influência dessa forma de gestão, inicialmente sustentada pelo controle de qualidade por meio das avaliações de larga escala, e que se desdobrou na política de bonificação por resultados a partir dos anos 2000, ganhou respaldo institucional com o Programa São Paulo Faz Escola, cuja agenda de objetivos foi publicada no Diário Oficial em 21 de agosto de 2007. Para Catanzaro (2012), trata-se de uma ação que centraliza a produção de material didático para todo o estado, com o objetivo declarado de melhorar a qualidade da educação.

A partir de 2008, sobretudo após a homologação do currículo do estado, foram elaborados materiais de apoio com o intuito de subsidiar sua implementação, como os Cadernos do Professor e os Cadernos do Aluno, direcionados aos ensinos Fundamental e Médio. Esses materiais buscavam contemplar a abordagem metodológica e as

expectativas de aprendizagem previstas no então currículo, tornando-se referenciais para os processos de ensino e aprendizagem nas escolas estaduais.

Carvalho (2018) observou que a produção desses materiais assumiu um caráter doutrinário, induzindo as práticas pedagógicas a um processo de padronização voltado à adaptação ao Saresp. Segundo a autora:

[...] as diferenças entre o ensino em cada sala de aula observada em 2016-17 foram pequenas, independentemente do tipo de escola, do ritmo e necessidades dos alunos, do tamanho da turma, ou da formação e estilo de cada professora. As observações mostraram rituais que são seguidos meticulosamente, num patamar alto de homogeneização dentro do qual à professora só cabe executar (Carvalho, 2018, p. 192).

Pinto (2016) aponta que essa homogeneização foi intensificada pela aplicação sistemática da Avaliação da Aprendizagem em Processo (AAP), vigente de 2012 a 2023. A AAP aferia o domínio de habilidades cognitivas definidas por uma Matriz de Avaliação Processual, derivada dos próprios materiais de apoio ao currículo. Assim, a aplicação da AAP tornou-se um retrato do desenvolvimento de conteúdos específicos, funcionando como um desdobramento das habilidades avaliadas pelo Saresp – este último amparado por sua própria Matriz de Referência.

Por sua semelhança com a estrutura do Saresp, a AAP fomentava um processo de treinamento para a avaliação externa, atuando como modelo para a elaboração das avaliações internas pelos docentes e contribuindo para o estreitamento curricular (Gatti, 2014). Assim, embora criada com a finalidade declarada de melhorar os resultados, a AAP acabou por consolidar um processo de preparação sistemática dos estudantes para o Saresp.

Além disso, a articulação entre os Cadernos do Professor e do Aluno, a AAP e o Saresp estruturou um sistema de avaliação que excede a mensuração das aprendizagens dos estudantes. Esse sistema passou a avaliar, ainda que indiretamente, o engajamento dos docentes nesse processo (Carvalho, 2018). Nessa conjuntura, os professores encontraram-se com possibilidades cada vez mais reduzidas de intervir nos encaminhamentos pedagógicos, sendo pressionados a cumprir rigorosamente um currículo prescritivo e com finalidades restritas.

Revista Imagens da Educação, v. 15, n. 4, p. 107-125, out./dez. 2025. ISSN 2179-8427
<https://doi.org/10.4025/imagenseduc.v15i4.75272>



O processo de homogeneização descrito por Carvalho (2018) foi ainda mais aprofundado com a implantação do Programa Gestão em Foco, que introduziu o Método de Melhoria de Resultados (MMR) em 2017, expandindo-o para toda a rede estadual em 2019. Os resultados do Idesp, extraídos do Saresp, identificavam dificuldades em Língua Portuguesa e Matemática, bem como problemas de fluxo escolar. A partir dessa análise, o MMR orientava a definição de metas anuais definidas pelas equipes escolares, envolvendo a comunidade, os professores e os estudantes. As ações e etapas do Plano de Melhoria de Resultados, elaborado com base na identificação das causas dos problemas, eram revisadas bimestralmente conforme os dados da AAP, o que reforçava o papel central do Saresp/Idesp na organização pedagógica escolar até o início da pandemia da Covid-19.

Esse modelo de gestão de resultados é inspirado diretamente nos sistemas empresariais de produção, voltados à maximização de lucros e minimização de perdas. Isso acaba por equiparar a gestão do ensino à lógica corporativa, evidenciando a penetração e naturalização do neoliberalismo na escola pública. Nesse cenário, os objetivos educacionais dão lugar à produção padronizada de resultados, exigindo dos professores um engajamento forçado em sistemas gerencialistas.

A responsabilização promovida pelo MMR se manifesta principalmente em dois sentidos: (i) ao diagnosticar as causas dos problemas, estabelece-se uma partilha de responsabilidades entre diferentes atores da comunidade escolar, que muitas vezes assumem funções fora de sua alçada; (ii) no monitoramento sistemático dos resultados da AAP por parte da gestão escolar, que propõe intervenções imediatas e de médio prazo. Com isso, os resultados da AAP, especialmente em Língua Portuguesa e Matemática, serviam como parâmetros para identificar os responsáveis pelo sucesso ou fracasso dos estudantes, sejam eles discentes, docentes ou gestores.

A lógica da responsabilização torna-se ainda mais evidente com a mudança de foco do Saresp para o Saeb. Em 2019, além das duas aplicações da AAP e da Avaliação Diagnóstica de Entrada, foram realizadas duas Avaliações Diagnósticas Complementares baseadas na Matriz do Saeb. Os resultados dessas avaliações subsidiaram a criação do material didático Aprender Sempre, voltado aos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e ao

3º ano do Ensino Médio. Esse material, produzido pelas equipes técnicas da Seduc/SP, incluiu sequências didáticas que direcionaram o trabalho pedagógico dos professores dessas etapas e disciplinas.

Nesse contexto, os docentes de Língua Portuguesa e Matemática passaram a experimentar um duplo movimento: suas práticas foram homogeneizadas e eles passaram a ser diretamente responsabilizados pelos resultados de aprendizagem de seus alunos. Em 2021, essa dinâmica foi intensificada com a colaboração da Fundação CAEd, em uma parceria com a Seduc/SP voltada ao monitoramento do aprendizado em contexto de ensino remoto emergencial, ainda com foco nessas duas disciplinas.

É consenso entre estudiosos do tema consultados até este ponto do texto que a responsabilização dos docentes está diretamente atrelada às políticas de avaliação educacional (Martins, 2015; Bergo, 2016; Oshiro, Scorzafave & Dorigan, 2015; Souza, 2019). O foco nos resultados do Saeb e a atuação do CAEd revelam a intensificação da responsabilização sobre os professores cujas disciplinas são avaliadas nos finais de ciclos. Desse modo, há uma avaliação pessoal (in)direta do trabalho desses docentes subentendida nesse processo.

Goulard (2013) argumenta que os instrumentos avaliativos são utilizados como formas de controle sobre a docência, promovendo a indução ao cumprimento de metas como critério para atribuição de aulas. Ele observa que isso constitui “[...] uma avaliação de desempenho (avaliação pelas chefias imediatas – direção da escola, coordenador, diretoria de ensino e pelo sistema, através de provas)” (Goulard, 2013, p. 81). Nesse contexto, emerge uma política de culpabilização do professor, que o desqualifica como “profissional do saber” e o expõe ao questionamento por parte da comunidade escolar, dos alunos e de seus familiares.

A partir dessa leitura, é possível inferir que tal culpabilização afeta de forma mais incisiva os professores de Língua Portuguesa e Matemática, por serem diretamente associados ao desempenho dos estudantes nas avaliações. Assim, os fins avaliativos inicialmente voltados à aferição da aprendizagem acabam ressignificados como instrumentos de responsabilização e julgamento profissional. Como reação, os docentes desenvolvem estratégias de autoproteção, ora aderindo passivamente às diretrizes

impostas, ora criando artifícios para não serem responsabilizados por possíveis fracassos estudantis. Isso ficou evidente nas entrevistas analisadas por Carvalho (2018, p. 196), nas quais professores relataram conhecimento sobre fraudes nas provas e exclusão de alunos em algumas escolas, com o objetivo de manipular os resultados.

Dessa forma, observa-se que, subjacente à política de bonificação, há um processo mais amplo de responsabilização docente que incide principalmente sobre os professores de Língua Portuguesa e Matemática, impactando sua trajetória profissional e sua vida pessoal sob a forma de culpabilização. Embora essa lógica de responsabilização seja problemática e deva ser debatida, ela se sustenta em fundamentos, princípios e valores, entre os quais se destaca a noção de “qualidade”.

Ao responsabilizar educadores pelos resultados da aprendizagem, parece operar uma equivalência implícita entre qualidade da aprendizagem e qualidade do ensino – relação que se discute na próxima seção, com o intuito de analisar como os instrumentos avaliativos aferem uma por meio da outra.

Quiproquó da avaliação e da qualidade da educação

Buscando delimitar a concepção de qualidade adotada pela Seduc/SP, recorreremos à Nota Técnica do PQE, publicada em 2018, na qual se evidencia que a qualidade estava atrelada ao alcance de metas. Nessa perspectiva, a qualidade da aprendizagem é condicionada à obtenção de bons resultados no Idesp. Trata-se, assim, de uma concepção que identifica um “produto” do trabalho educativo como elemento fundamental para o funcionamento da política educacional, permitindo a operacionalização de mecanismos de responsabilização e culpabilização, como discutido anteriormente.

Sobre isso, Gatti (2014) expressa preocupação, em âmbito nacional, com o uso de resultados quantitativos de desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática como indicadores diretos da qualidade da educação, especialmente por meio de avaliações em larga escala. Segundo a autora, essa dinâmica avaliativa consolida a ideia de um “Estado avaliador” e controlador, sustentando uma perspectiva produtivista da educação, fortemente influenciada por pressões de organismos multilaterais. É nesse ponto que se concentra a atenção desta seção, visto que, conforme já delineado ao longo

do texto, o discurso da qualidade tem servido de justificativa para a implementação de políticas educacionais em São Paulo alinhadas a demandas internacionais.

De acordo com Gatti (2014), os resultados do Saresp/Idesp representam apenas uma parcela reduzida daquilo que é desenvolvido nas unidades escolares, restringindo a ideia de qualidade da educação à aferição de habilidades cognitivas. Outros saberes mobilizados pelos estudantes para alcançar tais resultados não são considerados, seja antes, seja durante a aplicação das provas. Assim, embora fundamentais à rotina escolar, os meios empregados na resolução das tarefas avaliativas não são contemplados nos resultados das avaliações externas, tampouco os fatores externos que influenciam o desempenho.

Desse modo, ao serem utilizados como indicadores de qualidade, os resultados do Saresp/Idesp revelam que a concepção de qualidade da educação paulista está, em última instância, fundamentada na aferição de habilidades cognitivas – entendidas aqui como expectativas de aprendizagem, segundo nossa análise da BNCC. Ainda que essas expectativas abranjam dimensões diversas (formas de pensar, agir, ser e conviver), no contexto das avaliações, o foco recai quase exclusivamente sobre a dimensão cognitiva dos estudantes, negligenciando outras dimensões humanas.

Por restringir-se majoritariamente a uma única dimensão do conhecimento, consideramos o Saresp/Idesp um instrumento limitado para aferir o desenvolvimento dos estudantes. Outras condições, decisivas para o sucesso ou fracasso escolar, são ignoradas. E se essa limitação é evidente quando se trata da aprendizagem dos alunos, mais ainda o é quando se busca avaliar a qualidade do ensino. Mesmo que o Saresp/Idesp incluísse outras dimensões do conhecimento, ainda assim não se configuraria como o instrumento mais adequado para aferir o ensino, pois o problema não reside apenas no formato da avaliação, mas em seu objetivo. Os dados obtidos não têm sido utilizados para compreender as reais condições de ensino, o que enfraquece seu caráter formativo.

Além disso, observa-se que, paralelamente à avaliação dos estudantes, instaurou-se a avaliação docente como estratégia de deslegitimação do trabalho realizado pelas equipes escolares ao longo do ano letivo (Martins, 2015; Bergo, 2016; Carvalho, 2018). Aos professores, mesmo não tendo participado da elaboração dos instrumentos

avaliativos, foi atribuída responsabilidade sobre os resultados, sendo-lhes ofertadas poucas possibilidades de interferência significativa nos índices. Frequentemente, o material utilizado para alcançar tais resultados é fornecido pela própria Seduc/SP.

Identifica-se, portanto, uma contradição nos mecanismos de avaliação do trabalho docente na Seduc/SP, no período analisado. Enquanto os professores ofertam o ensino, mede-se os efeitos de sua prática por meio de avaliações externas, cujos indicadores presumem, de maneira questionável, refletir a qualidade da aprendizagem. Nessa contradição, oculta-se o fato de que os docentes são regidos por normativas específicas que delimitam suas atribuições profissionais.

No caso da Seduc/SP, essas normas estão expressas no Estatuto do Magistério (São Paulo, 1985), especialmente no artigo 63, que apresenta deveres docentes relacionados à conduta pública (incisos I, II, V, VI, VII, X, XI, XII, XIV), à prática profissional (II, IV, XV) e ao campo pedagógico. Entre os deveres pedagógicos, destacam-se:

IV - participar das atividades educacionais que lhe forem atribuídas por força de suas funções; VIII - assegurar o desenvolvimento do senso crítico e da consciência política do educando; IX - respeitar o aluno como sujeito do processo educativo e comprometer-se com a eficácia de seu aprendizado; XIII - considerar os princípios psicopedagógicos, a realidade socioeconômica da clientela escolar e as diretrizes da Política Educacional na escolha e utilização de materiais, procedimentos didáticos e instrumentos de avaliação do processo ensino-aprendizagem (São Paulo, 1985).

Esses deveres contemplam uma série de aspectos procedimentais, atitudinais e de desempenho, mas poucos se referem diretamente às práticas de ensino. Considerando apenas os resultados do Saresp como critério de avaliação do ensino, seria possível contemplar, no máximo, os incisos IV, VIII e XIII – ou seja, apenas cerca de 20% das atribuições docentes previstas em lei. Tal redução mostra-se inadequada frente à complexidade do cotidiano escolar, atravessado por múltiplas demandas sociais. Portanto, segundo a própria legislação estadual, o uso de resultados de avaliações em larga escala como instrumento para avaliar a qualidade do ensino revela-se incompleto e insuficiente,

desconsiderando quatro quintos (4/5) das incumbências profissionais, além de outras exigências da escola contemporânea.

Ademais, os próprios resultados das avaliações, mesmo quando positivos, não expressam a totalidade das aprendizagens dos estudantes, pois estão restritos à dimensão cognitiva. Por extensão, mostram-se ineficazes também para aferir a qualidade do ensino, especialmente quando se analisam os pressupostos que orientam a atuação da Seduc/SP.

Nesse processo, destaca-se que, na avaliação indireta do trabalho docente – notadamente em LP e Matemática –, por meio da aplicação do Saresp, os critérios e parâmetros utilizados são vagos e submetidos a diversas influências externas, como fatores socioculturais e econômicos que escapam ao controle das escolas. Como pontua Araújo (2019, p. 841), “a avaliação realizada durante o processo educativo escolar tem um fim mediador – de possibilitar a reorientação desse próprio processo educativo; e não de aferir um produto pronto, como na produção de objetos”.

Reafirmamos, assim, que a equiparação entre qualidade da aprendizagem e qualidade do ensino revela-se, em verdade, uma estratégia de legitimação das políticas de responsabilização de sujeitos – em especial, os docentes de Língua Portuguesa e Matemática – que são penalizados pelos resultados dos estudantes em provas cognitivas, sem que se considerem as condições concretas de seu trabalho.

Considerações finais

Esta pesquisa promoveu uma leitura crítica sobre a aplicação da bonificação por resultados na Seduc/SP, no período de 1990 a 2021, por meio de uma análise histórica do estabelecimento de uma política de responsabilização dos indivíduos pelos resultados educacionais. Tal política se consolidou a partir da aplicação do Saresp – uma avaliação em larga escala – e de sua utilização na composição do Idesp, um suposto indicador da qualidade da educação.

Observa-se que o delineamento dessa política esteve alinhado às expectativas de instituições e agências internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, entre outras (Hirao & Silva, 2020), refletindo a transição de uma postura liberal para uma orientação neoliberal, marcada pela adoção de um Estado gerencial no Brasil. Nesse contexto, as

práticas administrativas orientadas pelo modelo de *accountability* repercutiram diretamente na avaliação docente, a partir dos resultados obtidos no Saresp/Idesp, especialmente no estado de São Paulo.

A adoção de estratégias avaliativas indiretas acarreta imprecisões nos parâmetros e critérios utilizados para avaliar o trabalho docente. Isso porque a aferição da qualidade do ensino se dá com base em resultados generalizados, que não evidenciam a eficácia pedagógica dos (as) professores (as) responsáveis pelas turmas avaliadas. Todavia, conforme analisado por Carvalho (2018), os resultados negativos obtidos pelos estudantes no Saresp influenciam diretamente o direcionamento da carreira docente.

Acreditamos que, embora a proposta de bonificação seja apresentada como uma estratégia para promover a melhoria da qualidade da educação no estado de São Paulo, ela gera uma (in) consequente responsabilização dos (as) docentes, os quais têm pouca margem de autonomia no direcionamento de suas ações pedagógicas. Diferentemente dos efeitos esperados – como o aprimoramento da qualidade educacional – o que se observa é a preponderância dos resultados de Língua Portuguesa e Matemática no Saresp/Idesp como principais indicadores dessa suposta qualidade. Isso resultou, inicialmente, na responsabilização das equipes escolares e, mais diretamente, dos(as) professores(as) dessas disciplinas.

Avançamos, assim, na investigação sobre a temática, inferindo que o atrelamento dos resultados do Saresp à bonificação, sob a justificativa de uma política de qualidade baseada em resultados, funciona como uma avaliação (in)direta do trabalho docente. Essa dinâmica incide com maior intensidade sobre os (as) professores (as) de Língua Portuguesa e Matemática. Uma hipótese decorrente dessa relação intrínseca é que ela pode interferir em suas práticas pedagógicas, quando os (as) docentes passam a preparar os (as) estudantes para exames padronizados, promovendo o estreitamento curricular e reforçando uma lógica de culpabilização velada.

Ainda assim, é preciso destacar que o Decreto nº 65.463/21 suspendeu o pagamento do bônus no ano de 2021. No entanto, tal medida não representou um ato político-educacional, pois o decreto se inscreve numa política neoliberal de redução de “despesas” com pessoal da administração pública, sem impacto direto – ou com impacto

mínimo – na qualidade da educação. De fato, o decreto responsabilizou o contexto pandêmico vivido naquele momento.

Dessa forma, percebemos que as motivações que sustentam a política de bonificação pouco se relacionam com a qualidade da educação. Tais motivações, sejam para realizar ou suspender o pagamento, são frágeis e equivocadas. Essa contradição é ilustrada pelo anúncio realizado no dia 15 de outubro de 2021 – Dia do Professor – pelo Secretário da Educação e pelo Governador do Estado, comunicando o pagamento de um abono salarial. Segundo justificativa divulgada no canal oficial da Seduc/SP, “a medida tem por objetivo cumprir o novo mínimo de 70% de gastos com pessoal, estabelecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), em caráter excepcional e transitório”.

É importante considerar o alerta de Holloway (2020), que, ao se apoiar no uso de bases de dados, observa que, em nome da equidade, da proteção social dos(as) alunos(as) e da competitividade global, surgiram em diferentes partes do mundo diversas alternativas para a avaliação do trabalho docente. Essa constatação torna-se evidente em nossa análise: o alinhamento à política neoliberal levou a avaliação docente em São Paulo a adotar diversos elementos da política avaliativa norte-americana, como a centralidade na constituição de indicadores quantitativos como principal ferramenta avaliativa.

Nesse sentido, faz-se necessário dar atenção ao apelo de Holloway (2020, p. 6, tradução livre), que afirma que, em vez de romantizarmos o passado ou supor que já existiram escolas justas, “devemos nos permitir imaginar como seriam as escolas se abandonássemos completamente nossa fixação na padronização, no levantamento de dados e na avaliação”. Essa crítica também se articula à proposta de Ford e Hewitt (2020), os quais defendem que a avaliação docente deve buscar harmonizar as demandas da escola e do público com a necessidade de cada professor sentir-se apoiado em seu crescimento e desenvolvimento profissional.

Por fim, existem outras estratégias possíveis para a avaliação do trabalho docente, para além da pretensa objetividade dos dados aferidos por indicadores como o Ideb ou o Idesp. A literatura recente, especialmente a estrangeira, tem demonstrado crescente preocupação com essas questões, evidenciando que a qualidade da educação está

profundamente relacionada à ação docente – que, por sua vez, não pode ser compreendida como um processo mecânico, mas como uma mediação orgânica.

Esperamos, com esta pesquisa, evidenciar o problema da política de responsabilização promovida pelo estado de São Paulo, que, na prática, configura-se como uma culpabilização do corpo docente. Ainda que não possamos, por ora, apontar uma solução definitiva, isso não significa que devamos nos conformar com o modelo vigente. Com base na análise realizada e nos autores aqui mobilizados, concluímos que o atual sistema não favorece nem os (as) docentes, nem os (as) estudantes. Trata-se, antes, de uma forma de controle em que todos perdem.

Referências

- Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Enap.
- Araújo, A. B. (2019). O trabalho educativo entre metas e produtividade: o acordo de resultados em Minas Gerais. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 27(105), 839-858. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002701372>
- Bauer, A. (2019). Avaliação de redes de ensino e gestão educacional: aportes teóricos. *Educação & Realidade*, 44(1), e77006. <https://doi.org/10.1590/2175-623677006>
- Bergo, L. F. (2016). *Políticas de bonificação salarial: desdobramentos para o desenvolvimento profissional e o trabalho docente* (Dissertação de mestrado) Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo.
- Bonamino, A., & Sousa, S. Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, 38(2), 373-388. <https://doi.org/10.1590/2175-623677006>
- Catanzaro, F. (2012). *O Programa São Paulo Faz Escola e suas apropriações no cotidiano de uma escola de ensino médio* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Carvalho, M. P. (2018). As professoras e o pagamento de bônus por resultado: o caso da rede estadual de São Paulo. *Educar em Revista*, 34(72), 187-207. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>
- Frangella, R. C. P., & Mendes, J. C. B. (2018). “O que é o bom resultado?” Indagando o sentido da avaliação e suas articulações curriculares. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 26(99), 296-315. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002600982>

- Ford, T. G., & Hewitt, K. L. (2020). Better integrating summative and formative goals in the design of next-generation teacher evaluation systems. *Education Policy Analysis Archives*, 28(63), 1-34. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5024>
- Gatti, B. A. (2014). Avaliação: contexto, história e perspectivas. *Olh@res*, 2(1), 8-26. <https://doi.org/10.34024/olhares.2014.v2.202>
- Goulard, D. C. (2013). A culpa é dos professores! Um diagnóstico que engendra uma política neoliberal de formação docente. *Café com Sociologia*, 2(1), 68-83. <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/28>
- Hirao, C. E., & Silva, S. P. R. (2020). Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP): uma revisão da literatura. *Olh@res*, 8(3), 36-52. <https://doi.org/10.34024/olhares.2020.v8.11400>
- Holloway, J. (2020). Teacher accountability, datafication, and evaluation: A case for reimagining schooling. *Education Policy Analysis Archives*, 28(56), 1-12. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5026>
- Martins, P. P. U. (2015). *Políticas públicas de avaliação na perspectiva docente: desdobramentos da Provinha Brasil, Prova Brasil e SARESP para o trabalho de professores dos anos iniciais do ensino fundamental* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo.
- Oshiro, C. H., Scorzafave, L. G., & Dorigan, T. A. (2015). Impacto sobre o desempenho escolar do pagamento de bônus aos docentes do ensino fundamental do estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, 69(2), 213-249. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20150010>
- Pinto, M. A. R. (2016). *A Avaliação da Aprendizagem em Processo (AAP): SSE-SP (2011-2016): da proclamação à execução: estudo de caso do programa em uma escola* (Tese de doutorado). Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo.
- São Paulo. (1985). Lei Complementar nº 444, de 27 de novembro de 1985. *Estatuto do Magistério Paulista*.
- Souza, S. B. (2018). *Formulação da bonificação por resultados paulista: análise de arenas e redes políticas* (Dissertação de mestrado). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

Recebido: 16/01/2025

Aceito: 19/04/2025

Publicado: 22/12/2025

NOTA:

Os autores foram responsáveis pela concepção do artigo, pela análise e interpretação dos dados, pela redação e revisão crítica do conteúdo do manuscrito e, ainda, pela aprovação da versão final publicada.

