

A bonificação em Minas Gerais e a confluência com as recomendações do Banco Mundial: repercussões no trabalho docente

Bonus system in Minas Gerais and confluence with World Bank recommendations: repercussions on teaching work

La bonificación en Minas Gerais y la confluencia con las recomendaciones del Banco Mundial: repercusiones en el trabajo docente.

Mariane Gomes Pereira¹
Universidade Federal de Uberlândia

Sérgio Paulo Morais²
Universidade Federal de Uberlândia

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar as propostas do Banco Mundial (BM) para a docência, e como Minas Gerais assimilou tais proposições no governo de Aécio Neves (2003-2010). Para atingir tal finalidade, apresentamos uma breve análise de um documento do BM que destaca propostas para a docência. As fontes da pesquisa são constituídas por documento e por teses e dissertações que tratam das repercussões das bonificações no trabalho docente, principalmente do “Prêmio por Produtividade”. Sendo assim, identificamos que Minas Gerais assimilou as propostas do BM de modernização da gestão pública e implementou a bonificação. A base dessa premiação foi o mérito que não ocasionou a melhoria da qualidade da docência, mas, sim, a responsabilização dos agentes da educação.

Palavras-chave: Banco Mundial. Bonificação. Trabalho Docente. Minas Gerais.

Abstract: This article aims to present some World Bank (WB) proposals, directed to the teaching career, and the way the state of Minas Gerais absorbed them when Aécio Neves was the governor (2003-2010). In order to achieve our aim, a brief analysis of a WB document, which highlights proposals for the teaching career, is presented. The sources used in this study were this document besides theses and dissertations on bonus system repercussions on teaching work, mainly about the “Productivity Prize”. The findings show Minas Gerais assimilated WB proposals of modernization of public management and implemented the prize based on merit. However, it did not promote teaching quality improvement but accountability of education agents.

Keywords: World Bank. Bonus System. Teaching Work. Minas Gerais.

Resumen: El objetivo de este artículo es presentar las propuestas del Banco Mundial (BM) para la docencia, y como Minas Gerais ha asimilado tales proposiciones en el gobierno de Aécio Neves (2003-2010). Para lograr tal finalidad, presentamos un breve análisis de un documento del BM que destaca propuestas para la docencia. Las fuentes de la investigación son

¹ Mestre em Educação. Universidade Federal de Uberlândia Instituição, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: marianegpereira21@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2310185367904609>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2015-953X>.

² Doutor em História. Universidade Federal de Uberlândia Instituição, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: moraisp@yahoo.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1338723525544602>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7827-3373>.

constituídas por el documento y por tesis de disertación que tratan de las repercusiones de las bonificaciones en el trabajo docente, principalmente del “Premio por Productividad”. De esta manera, identificamos que Minas Gerais ha asimilado la bonificación. La base de esta premiación fue el mérito que no ocasiono mejoría en la calidad de la docencia, pero si la responsabilidad de los agentes de la educación.

Palabras clave: Banco Mundial. Bonificación. Trabajo Docente. Minas Gerais.

Recebido em: 07 de fevereiro de 2022

Aceito em: 07 de março de 2022

Introdução

As reformas para modernização e de ajuste estrutural estão presentes no contexto brasileiro, e, em particular, no estado de Minas Gerais. Tal movimentação é decorrente de recomendações dos organismos multilaterais, dentre eles o Banco Mundial (BM). O interesse dessa agência é a de que os países capitalistas assumam uma identidade ditada pela nova ordem mundial. Desse modo, o neoliberalismo se expande nos diversos espaços sociais, dentre eles na educação. Harvey (2008), ao observar tal dinâmica, pressupõe que a partir do surgimento dos organismos multilaterais configura-se a nova ordem mundial com a defesa do neoliberalismo.

Minas Gerais, centro de nossas argumentações, nos anos do governo de Aécio Neves (2003-2010), vivenciou um programa de modernização intitulado “Choque de Gestão”. Por meio dele foram aplicadas recomendações do BM para modificar o quadro educacional do estado. Dentre elas destacam-se a avaliação de desempenho aos docentes e também a concessão de premiações. Encontra-se, por tais razões, o seguinte elogio no documento intitulado Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos. (BANCO MUNDIAL, 2010), direcionado ao Estado mineiro e a outros estados brasileiros, tais como São Paulo, Pernambuco e o município do Rio de Janeiro, considerados como melhoradores da qualidade profissional dos professores.

Este artigo origina-se de um recorte de uma pesquisa de doutoramento em andamento, cujo objetivo geral é apresentar as propostas do Banco Mundial, principalmente para a docência, e como Minas Gerais assimilou tais proposições. A escolha pelo estado de Minas Gerais se dá por conta do elogio do BM à implementação da política de bonificação. Deste modo, apresentamos as propostas presentes no documento do BM, com destaque para a docência, sendo essa uma das fontes da pesquisa que conduzimos, juntamente com a busca por

teses e dissertações que tratam das repercussões das bonificações no trabalho docente, principalmente da política de Minas Gerais chamada “Prêmio por Produtividade”.

O “Prêmio por Produtividade” foi instituído no período de reforma da administração pública de Minas Gerais, o qual aparece pela primeira vez a partir da Lei nº 14.694/2003, que foi posteriormente revogada e entrou em vigência pela Lei nº 17.600/2008. Esse configurou-se como uma bonificação concedida a partir dos resultados alcançados, mas também um impulsionador para que metas delineadas fossem atingidas. Tal programa foi revogado em 2016.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram análise documental e levantamento bibliográfico. Referente à análise documental, por concordarmos com Cellard (2008), realizamos este estudo considerando o contexto histórico de produção do documento, a identificação e visão dos autores que o produziram, assim como sua autenticidade. Posteriormente buscamos destacar os conceitos-chaves e o nosso papel foi “empenhar em descobrir as ligações entre os fatos acumulados, entre os elementos de informação que parecem, imediatamente, estranhos uns aos outros.” (CELLARD, 2008, p.304)

O documento utilizado para a identificação das propostas de autoria de consultores do BM é intitulado “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos”, produzido pelo BM. Logo na primeira etapa da investigação, identificamos no documento oficial as recomendações do BM e as confrontamos com os dados registrados nas teses e dissertações encontradas no levantamento bibliográfico.

Com relação ao levantamento bibliográfico, recorreremos à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Buscamos dissertações e teses pelas palavras-chave cujo objetivo era identificar as influências da bonificação em Minas Gerais. Em síntese, identificamos apenas três teses, quais sejam: Jorge (2014); Motta (2014); e Tripodi (2014); porém, o foco central dessas investigações não foram a bonificação, mas nelas havia breves discussões sobre a temática. Ainda assim, nelas encontramos algumas significativas contradições que serão elencadas no desenvolvimento do texto.

Dito isso, ressaltamos que a justificativa para a realização dessa pesquisa iniciou-se da crítica ao “elogio” feito pelo BM aos estados de Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco que buscaram cumprir “à risca” as suas determinações. Além disso, nos interessamos pela hipótese de que as políticas de bonificação docente não colaboram para a melhoria do trabalho docente e nem para a valorização desses profissionais, mas, distante disso, ocasionam malefícios para a profissão e para a educação. Logo, nos empenhamos em questionar os efeitos dessa política para a docência.

Como esse texto é resultado de uma investigação de doutorado em andamento, optamos por apresentar os resultados da nossa discussão, ainda em construção, de Minas Gerais. Em um outro momento oportuno, e com dados dos três estados, poderemos realizar a publicação dos resultados já finalizados.

Portanto, este texto está organizado da seguinte forma: em uma primeira seção expusemos as razões para as reformas indicadas pelo BM e a assimilação no contexto brasileiro; posteriormente, apresentamos as propostas do BM para a docência, no que diz respeito à política de bonificação; e, por fim, tratamos do programa de modernização do Estado mineiro, o “Prêmio por Produtividade” e suas repercussões na docência no período em que a premiação estava em vigor.

Recomendações do Banco Mundial e a confluência com as reformas no Estado Brasileiro

O BM nasceu com o objetivo de oferecer empréstimos aos países acometidos pela Segunda Guerra Mundial. Sendo assim, as nações vencedoras do conflito criaram instituições que fossem capazes de impulsionar o crescimento e que evitassem possíveis crises (SOARES, 1998). Em suma, o foco era colaborar na reestruturação das economias destruídas.

Contudo, a partir de 1950, ocorreu uma modificação na sua forma de atuação, de tal modo que o BM buscou sustentar, por meio de empréstimos, os diversos processos de industrialização de países “não desenvolvidos”. (SOARES, 1998)

De acordo com Soares (1998), a partir de 1968 houve uma nova gestão do BM com Robert S. McNamara, na qual naquela época dizia-se que havia surgido uma preocupação com a pobreza e com o crescimento econômico. McNamara afirmava, nesse período, que o momento era de proteger a estabilidade do mundo ocidental. (LEHER, 1999). Contudo, é nesse cenário que a educação recebe novos olhares, não pela formação populacional mas, sim, pelos retornos socialmente possíveis no sentido produtivo.

Nesta perspectiva, durante o seu mandato (1968-1981), Mcnamara e os demais dirigentes do Banco, abandonaram gradativamente o desenvolvimentismo e a política de substituição das importações, deslocando o binômio pobreza-segurança para o centro das preocupações; é neste contexto que a instituição passa a atuar na educação: a sua ação torna-se direta e específica. (LEHER, 1999, p.22)

Para as décadas de 1970 e 1980, o BM definiu um conjunto de políticas de concessão de créditos para o setor educacional e essas seguiram duas tendências, sendo uma voltada para adequar os projetos educativos ao movimento internacional, e a outra

tendência de caráter compensatório para a educação porque acreditava-se que conseguiria promover o alívio à pobreza. (FONSECA, 1998)

Então, a educação passou a aparecer nos radares desse organismo, pois considerou-se que a educação possibilitaria retornos e ganhos sociais. “A Educação foi considerada, no projeto de desenvolvimento do Banco, como fator direto de crescimento econômico, ou seja, como meio para o provimento de técnicos para o setor produtivo, especialmente no nível de 2º grau.” (FONSECA, 1998, p.232)

O BM passou a ter olhares específicos para a educação, pois buscou-se obter crescimento e estabilização econômica. Deste modo, esse organismo multilateral direcionou suas ações para os primeiros anos do Ensino Fundamental, com a finalidade de assegurar a instrução do público feminino, porque possibilitaria a aceitação das políticas de planejamento familiar com a ideia do controle populacional e também o mínimo de ensino para a população, enquanto um estímulo para a vida produtiva, principalmente no setor agrícola. As ações também se voltaram ao Ensino Técnico com projetos que visavam suprir as necessidades dos campos agrícola e industrial. (FONSECA, 1998)

A partir de 1980, o BM passou por mais uma transformação tornando-se mais intervencionista, quando passa a trabalhar conjuntamente na defesa da teoria neoliberal com foco na ideologia de livre mercado. Isso ocorreu em função do que acontecia no cenário internacional, durante a implementação da Nova Gestão Pública na qual a Grã-Bretanha, com o governo de Margareth Thatcher, e em 1981, com Ronald Reagan nos Estados Unidos, implementaram uma vertente liberal conservadora.

A lógica era a de impulsionar a reestruturação dos países para que esses assumissem a nova identidade, impondo a Nova Gestão Pública como um movimento global. Para isso, essa instituição indicou os defeitos dos Estados e defendeu a lógica de mercado focada na eficiência, eficácia e na solução para os problemas estatais.

Resultante desse quadro, a agenda do BM passou a seguir medidas para as políticas macroeconômicas, sociais e também administrativas, quais sejam:

No âmbito das políticas macroeconômicas, tratava-se de: liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo; expandir as exportações, sobretudo agrícolas. Já no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste tinha como meta central a redução do déficit público, especialmente por meio de medidas como: a) o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; b) a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo; c) a redução do custo per capita dos programas, a fim de ampliar o grau de cobertura; d) a reorientação da política social para saúde e educação

primárias, mediante a focalização do gasto na parcela da população em condições de “pobreza absoluta”. (PEREIRA, 2014, p.550)

Então, a afirmação desse ideário neoliberal propiciou reformas diversas para os Estados Nacionais e o Brasil e, neste contexto, assumiu uma série de ações reformadoras no governo de Fernando Collor de Mello (SOARES, 1998), por meio de cortes nos gastos públicos, programas de controle de preços e aumento de exportações.

Mesmo que de forma lenta, mas bem planejada, o movimento neoliberal avançou no contexto brasileiro e foi continuada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB). Isso se materializou no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), aprovado em 21 de setembro de 1995. Nesse documento encontram-se elementos que explicitavam o desejo de se criar um Estado Gerencial.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 7)

A concepção gerencial seria uma nova maneira de gerir o Estado através de princípios neoliberais, os quais consideravam os valores e práticas de empresas privadas na gestão pública. Dardot; Laval (2016) demonstram como o modelo de governança empresarial invadiu os setores associativos, tornando-se o modelo universal para pensar a ação pública, e social, em hospitais, escolas e universidades.

Conseqüentemente, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado, e projetado, para corresponder à concepção gerencial de gestão do Estado brasileiro, fazendo ocorrer ações de ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado.

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 11)

Nesse trecho do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado encontram-se exemplificadas as propostas de reformas, sendo possível encontrar confluências com as recomendações do BM indicadas acima (PEREIRA, 2014). Soares (1998) afirma que o governo

de Fernando Henrique Cardoso seguiu as orientações neoliberais, ao ampliar o processo de abertura econômica, com privatizações e também com mudanças, fomentadas pelo Banco Mundial, alinhadas a propostas de reforma do setor previdenciário, revisão de tributos, flexibilizações e concentração de recursos no ensino básico.

As reformas brasileiras seguiram as orientações dos organismos internacionais, pois, de acordo com Lima (2011), foram respostas aos discursos oficiais que fizeram críticas a um dito Estado burocrático e gigante. Com relação à educação, o BM argumentava que “os problemas educacionais no Brasil não ocorriam por falta de recursos financeiros, mas por falta de gestão.” (MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014, p. 1148). Por isso, o Estado deveria se envolver o menos possível com as questões econômicas e assumir o papel de avaliador e controlador das políticas econômicas e sociais.

Sendo assim, observamos que a trajetória histórica do BM, aqui resumidamente apresentada, revelou uma transformação de atuação e atenção aos gastos com a educação. Uma instituição financeira que inicialmente surge com o objetivo de financiar a reconstrução dos países, posteriormente atua na recomendação de políticas e isso repercute no contexto brasileiro. Além disso, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso implementou políticas e programas para modificar a atuação do Estado, como repercussão do movimento internacional e das agências multilaterais. A educação nesse processo sofreu impactos e na próxima seção desse artigo focalizaremos a bonificação docente, enquanto uma recomendação do Banco Mundial, justificando esse posicionamento como uma contraposição a tal proposta.

A bonificação docente: uma recomendação do Banco Mundial em prol da “melhoria da qualidade do trabalho docente”

O documento no qual buscamos identificar as propostas para a educação e a docência é intitulado “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos” e nele encontramos as diversas recomendações para a educação mas, devido à delimitação da temática discutida nesse texto, apresentaremos aquelas voltadas aos docentes. A justificativa de escolha desse documento tem a ver com a visão sobre a docência para as políticas do Banco Mundial, tornando-se importante fonte de dados para as políticas educacionais brasileira nos anos 2000. Então, apresentaremos algumas propostas elencadas por essa instituição para a docência, com foco na bonificação.

Nesse documento encontra-se um resumo do capítulo “Melhorando a qualidade dos professores” e nele identificamos o seguinte trecho: “a melhoria da qualidade dos professores

no Brasil exigirá o recrutamento de indivíduos de mais alta capacidade, o apoio ao melhoramento contínuo da prática, e a recompensa pelo desempenho.” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 5). Consideramos, então, que o BM “objetiva” melhorar a qualidade do trabalho docente, principalmente por meio do oferecimento de bônus enquanto uma recompensa por um bom desempenho docente. Contudo, discordamos desse posicionamento.

Há um capítulo desse documento que aborda os quatro desafios principais para a educação brasileira no período de 2010-2020 e, dentre eles, há um relacionado à melhoria da qualidade dos professores, sendo justificada a recomendação de implementar ações de recrutamento, acompanhamento, avaliação e premiação dos docentes.

O BM indicava a importância da qualidade dos professores como uma questão central para as políticas educacionais e a aprendizagem dos estudantes. Deste modo, a indicativa apresentada pelo Banco previa um melhor recrutamento de profissionais para a área, a melhoria continuada da prática docente e o oferecimento de recompensas e premiações.

Frente a essas considerações, o BM (2010) apresentou as bonificações aos docentes que propiciariam tornar a carreira docente atrativa aos bons egressos do ensino universitário. Sendo assim, esse organismo elogiou alguns Estados brasileiros que implementaram premiações por desempenho, dentre eles Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, bem como o município do Rio de Janeiro.

A melhoria da qualidade dos professores no Brasil exigirá o recrutamento de indivíduos de mais alta capacidade, o apoio ao melhoramento contínuo da prática, e a recompensa pelo desempenho. Tanto o governo federal quanto alguns governos estaduais e locais já iniciaram reformas nessas áreas, **com programas de bônus para professores nos estados de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo e no município do Rio de Janeiro.** (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 5, grifo nosso)

Segundo o BM era preciso atrair melhores estudantes para a carreira docente porque haveria melhora do quadro de professores e, conseqüentemente, melhoria na qualidade do ensino e da educação e que o oferecimento de bonificação atrairia bons profissionais. Contrapondo à recomendação do BM sobre a atratividade, Bauer, Cassettari e Oliveira (2017) defendem que outros temas estão relacionados à atratividade de profissionais para a área educacional, tais como a constituição de carreiras, o aumento de salários, a melhoria das condições de trabalho e da aposentadoria.

Nesse sentido, Masson (2017) também considera haver vários requisitos essenciais no tocante à atratividade, tais como uma remuneração equivalente à formação e semelhante às demais profissões, ascensão na carreira que considere tempo de serviço e títulos/formação, alcance do topo da carreira para todos os profissionais, progressão

horizontal com interstícios que não sejam longos, valorização docente por títulos desde início da carreira, salários na carreira que garanta a atratividade e permanência na profissão e consideração do custo de vida regional.

Dadas as circunstâncias descritas, no nosso estudo do documento do BM identificamos a visão dessa instituição e ficou evidente que a profissão poderia tornar-se atraente a partir de investimento em políticas de bonificações/premiações. Contudo, não há um questionamento que leve à raiz do problema mas, sim, indicações que os estudantes com alto desempenho em universidades não escolhem o magistério por falta de atratividade, ou seja, ocorre a evidente tentativa de reduzir a atratividade da profissão docente a uma política de bônus individualizada.

Segundo Bruns; Euans e Luque (2012), naquele período, o Brasil teria sido importante na aplicação de programas de pagamentos por bônus, pois, pelo menos 15 sistemas estaduais e municipais lançaram programas de premiação. Também houve a indicativa, por parte desses consultores do BM, que a experiência brasileira colaborava na construção de dados que buscavam evidenciar os impactos dos programas de bonificação.

Essas recomendações do BM culminam na propaganda de bonificação e premiações como meio para a melhoria da qualidade dos professores e, conseqüentemente, na visão daquela agência, ampliar a qualidade da educação, aquela baseada no aumento de índices e resultados, ou seja, a qualidade total. Logo, a perspectiva para esse organismo multilateral é que a educação deve atender às demandas do capital, mas consideramos que a principal preocupação deve ser a formação de sujeitos integrais que fazem parte da sociedade e que não estão presente apenas no campo do trabalho.

Contudo, Gajardo (2012) relata um cenário de uma nova ordem econômica mundial na qual há recomendações internacionais tais como a reformulação do currículo escolar, foco no ensino técnico, porque esperam que as novas gerações sejam formadas para o trabalho de um mundo competitivo.

Sendo assim, observamos que as reformas brasileiras têm assimilado as recomendações e o suporte financeiro para sua implementação e isso se dá porque “considerando os argumentos ideológicos correlatos, espera-se que as políticas educacionais nacionais reflitam os compromissos globais, conforme prescrito pelas organizações internacionais.” (MCNEELY, 2012, p. 367)

As bonificações/premiações docentes estão vinculadas à avaliação de desempenho docente e também às avaliações externas de aprendizagem dos estudantes. A lógica do BM é que a melhoria da qualidade da educação viria de avaliar os docentes, classificando-os em “bons” ou “maus”, e os responsabilizando pelos resultados dos estudantes. Contudo,

consideramos que a qualidade não está interligada apenas a esse aspecto destacado, pois está relacionada a índices e resultados que, por vezes, não traduzem a realidade.

Mediante isso, Bauer; Cassettari; Oliveira (2017) indicam o crescimento de programas de bonificação vinculados ao desempenho dos estudantes nas avaliações, além também de relatarem que a avaliação docente passou a constituir uma das condições para algumas progressões na carreira.

Deste modo, no discurso dos organismos multilaterais está presente a defesa pela modernização da gestão educacional, tal como preconizado nas orientações do BM. Nesse contexto, nota-se a adoção das avaliações de desempenho docente e, conseqüentemente das bonificações. Logo, Zatti e Minhoto (2019) afirmam que os organismos internacionais promovem a cultura da mensuração e da responsabilização docente pela qualidade da educação:

promovem a cultura de mensuração, por meio da avaliação de professores – considerados os principais responsáveis pelos indicadores de aprendizagem – e a concessão de incentivos por sua suposta competência individual delegando a categoria a principal responsabilidade pelos resultados educacionais dos sistemas de ensino. (ZATTI; MINHOTO, 2019, p.4)

Portanto, o fundamento de tais recomendações do BM é baseado no mérito, no qual as bonificações e avaliação de desempenho são as estratégias, mas que resultam em efeitos no trabalho docente, dentre eles a individualização e a responsabilização dos professores. Nesse sentido, na próxima seção abordaremos a bonificação em Minas Gerais e algumas de suas repercussões no trabalho docente.

O programa de modernização da gestão mineira e a bonificação docente

Em Minas Gerais, Aécio Neves (2003-2010), do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), ao assumir o cargo de governador, disse ter se deparado com um Estado endividado, sem condições para arcar com as contas públicas e com problemas estruturais. Por isso, optou por seguir a proposta neoliberal e as recomendações do Banco Mundial, implementando o programa “Choque de Gestão” (CG). Anos depois, a postura e a atuação de Aécio Neves foram elogiadas pelo diretor do Banco Mundial.

O CG teve duas gerações, sendo que a primeira delas ocorreu entre 2003-2006, com a proposta de Acordo de Resultados, na qual o foco foi nas estratégias do que consideravam ser o desenvolvimento, ajustes da realidade por meio de alcance dos resultados. A segunda geração do CG ocorreu no período de 2007 a 2010 com a nomenclatura de Estado para Resultado, na qual houve um aprimoramento das metas iniciais.

O Acordo de Resultados implementado objetivou o estabelecimento de metas e prazos para o cumprimento das reformas que se configuraram em um instrumento gerencial, no qual o foco foi obter maior eficácia e eficiência nos serviços públicos.

A proposta era a modernização do Estado mineiro, que também impactou os servidores, porque a justificativa tornava “urgente fazer funcionar, reorganizar e modernizar o aparato institucional, colocando em prática um ‘Choque de Gestão’.” (MINAS GERAIS, 2003b, p. 84). Além disso, aparecem, de forma sutil, as propostas de avaliação de desempenho e de premiação para os servidores. Expomos abaixo os objetivos desse CG:

- 1) revisar o modelo de gestão de pessoas, mediante a adoção de políticas de carreiras, desenvolvimento e de remuneração dos servidores vinculadas a resultados – qualidade e produtividade; 2) Implementar sistema de auditoria de gestão, integrado ao novo modelo de gestão focado na iniciativa, criatividade e resultados. (MINAS GERAIS, 2003b, p. 115)

Em Minas Gerais há o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Simave) desde os anos 2000 e, por mais que o surgimento tenha se dado nos anos 2000, em 2003 ele foi aperfeiçoado e ampliado, sendo concomitante ao programa CG.

O Simave é coordenado pela Superintendência de Avaliação Educacional da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e a proposta é avaliar os conhecimentos e habilidades dos estudantes na Língua Portuguesa e Matemática. Assim, esses dados contribuem para a avaliação das políticas e para que programas sejam planejados, ou seja, a avaliação externa se tornou um instrumento de controle e observação para fins definidos pelo Estado. Nesse sentido, essa avaliação externa é composta pelo Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb) e Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa).

Inicialmente a avaliação era para os 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e para o 3º do Ensino Médio. Contudo, a partir de 2006, o 2º e 3º anos do Ensino Fundamental passaram a participar, dando origem ao Proalfa.

A lógica que identificamos em Minas Gerais é a de um Estado gerencial, de controle, no qual há centralidade da avaliação educacional, pois esse é um meio para cobrança de resultados e também controle de despesas públicas. Conseqüentemente, o trabalho docente é controlado por meio dos resultados dos estudantes nas avaliações, na avaliação de desempenho e para o recebimento do “Prêmio por Produtividade”. Todos esses elementos revelam que há uma lógica acima dessa por meio da qual olhamos a realidade, pois o que é almejado é o controle do trabalho docente por meio das avaliações e premiações.

Observamos que os sistemas de avaliação externa estavam relacionados com o pagamento dos bônus e em Minas Gerais isso ocorria por meio do Simave. Motta (2014) relata que

as avaliações externas, principalmente as avaliações do PROEB, são utilizadas para medir o desempenho dos alunos e, conseqüentemente, o ensino oferecido nas unidades escolares para o pagamento deste prêmio, a partir de metas pactuadas entre escolas, SER's e a SEE/MG. (MOTTA, 2014, p. 18)

Logo, é nesse mesmo contexto que surgiu o “Prêmio por Produtividade” em um primeiro momento a partir da Lei nº 14.694/2003 e, posteriormente da Lei nº 17.600/2008, ambas referentes ao “Acordo de Resultados”. Entretanto, a premiação para os “produtivos” foi revogada em 2016.

O “Prêmio por Produtividade” tentou ser uma bonificação paga aos servidores efetivos mediante o resultado da avaliação de desempenho. O artigo 24 da Lei nº 17.600/2003 esclarece que tinha direito ao prêmio o servidor que esteve em efetivo exercício e que tivesse obtido, na avaliação de produtividade por equipe, um resultado igual ou superior a 70%. Além disso, assinalamos uma observação nessa mesma lei no artigo 38, o qual indica que a premiação não se incorporava à remuneração, nem aos proventos de aposentadoria ou pensão do servidor, além de não servir para base de cálculo para outros benefícios ou vantagens de seguridade social.

O “Prêmio por Produtividade” fez parte da intitulada modernização da gestão pública mineira, com padrões de organização que se davam por orientação do mercado e era focalizado nos resultados. Nesse sentido, a gestão de pessoas fica “submetida às perspectivas meritocráticas, ou seja, o que passa a vigorar não é mais a qualidade social, mas os resultados, o desempenho. Advêm daí as avaliações de desempenho.” (SANTIAGO; LIMA, 2011, p. 45)

Ficam evidentes os desdobramentos desse tipo de gestão e da utilização de premiações em que “a responsabilização é uma realidade das políticas educacionais em Minas Gerais, e, pelo fato de estar atrelada à bonificação e incentivos em caso de alcance de metas, a apropriação desses resultados é fundamental para a criação de novas estratégias de atuação.” (MOTTA, 2014, p.86).

A investigação de Tripodi (2014) revelou que a intensificação da gestão por resultados se deu mediante o estabelecimento de metas e contratos precários de bonificação docente, fazendo ocorrer, naquele período, a aprovação da Lei Complementar nº 71/2003 que possibilitava a demissão do servidor por insuficiência de desempenho. Sendo assim, Jorge (2014) evidenciou, a partir da sua investigação, que a política de bonificação de Minas Gerais, que vinculava o desempenho escolar com a produtividade docente, foi alvo de várias críticas.

Como a base do “Prêmio por Produtividade” é o mérito, Behár (2019) indica que uma face do mérito é o reforço do individualismo na organização do trabalho, além de revelar uma lógica de dominação e controle. As políticas de bonificação, de avaliação externa, são exemplos disso porque por meio delas há um controle do processo pedagógico, da aprendizagem dos conteúdos e da organização do trabalho pedagógico pois os docentes vivenciam um processo de individualização em prol do alcance da premiação. Logo, um trabalho de natureza coletiva é reconfigurado de tal modo que gera a competitividade e, conseqüentemente, a individualização.

A implementação de políticas de bonificação cumpre com as recomendações dos organismos internacionais, que, por meio do controle, da culpabilização e da responsabilização dos docentes, tentam transformar a educação em um objeto de consumo dos educandos, em capital humano para o capitalismo. Conseqüentemente, o trabalho docente se distancia do caráter colaborativo, dando lugar à individualização radicalizada e a concorrência entre os profissionais da educação.

Conclusões

Com esse artigo, propiciado pela investigação que ora conduzimos, busca-se compreender como as recomendações do BM estiveram presentes na reforma gerencial do Estado que se sucedeu no Brasil, principalmente a partir de 1995, com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O neoliberalismo avançou e foi pauta central na reforma do Estado, na qual a administração pública assumiu valores e princípios que sugeriam ser o caminho para a modernização e o desenvolvimento econômico do Brasil.

A ideia presente era de substituir um (pseudo) Estado gigante e burocrático por um Estado Gerencial focado na eficiência e eficácia pela influência de uma Nova Gestão Pública. Então, nesse cenário, a educação ganhou destaque por contribuir para o desenvolvimento econômico, no qual o Estado teria o papel de avaliador e de controlador das ações e políticas.

Sendo assim, o documento do BM “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos” evidencia essa concepção e propõe que para melhorar a qualidade dos professores seria necessário implementar programas de avaliação de desempenho e de bonificação/premiação docente e que esses serviriam como mecanismos para atrair melhores estudantes para a carreira docente. Entretanto, apresentamos outras possibilidades para tornar a docência uma carreira atraente e, dentre elas, a melhoria de salários e da carreira.

Com relação ao levantamento de teses e dissertações referente à bonificação em Minas Gerais, encontramos uma quantidade limitada de investigações que tratam da premiação; porém, o foco da pesquisa desses autores não era a bonificação, mas extraímos as discussões significativas sobre o tema. Contudo, ainda assim identificamos os efeitos dessa política na docência, o que implicava o surgimento de uma lógica meritocrática, de acirradas competições entre docentes e escolas e a responsabilização de professores e professoras pelo “fracasso” escolar. Deste modo, essa pesquisa buscou colaborar na expansão dos debates a respeito de temas como bonificação/premiação docente.

Nesse sentido, afirmamos que Minas Gerais assimilou as propostas do BM de modernização da gestão pública e implementou o “Prêmio por Produtividade”. A base dessa premiação foi o mérito e a individualização do trabalho docente.

Concluimos que o estudo com base nos dados da análise documental permitiu-nos compreender que tais políticas de bonificação docente estão alinhadas às recomendações do Banco Mundial, uma vez que de acordo com as evidências decorrentes do Levantamento Bibliográfico, o desenho do programa mineiro de bonificação possui os requisitos de responsabilizar e individualizar o trabalho docente por meio da meritocracia.

Portanto, compreendemos que a bonificação implementada em Minas Gerais cumpre as recomendações do BM; porém, não ocasiona a melhoria da qualidade da docência mas, sim, denota responsabilização, culpabilização e individualização dos agentes da educação. A nosso ver, a investigação ainda em andamento, bem como esse artigo, colaboram nas discussões sobre a avaliação e os efeitos das políticas implementadas na transformação da profissão docente por meio e a partir da política de bonificação no Estado de Minas Gerais.

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Atingindo uma Educação de Nível Mundial no Brasil: os próximos passos - sumário executivo*. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7289-banco-mundial-pdf&category_slug=dezembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 16 abr. 2020.
- BAUER, A.; CASSETTARI, N.; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas docentes e qualidade da educação: uma revisão da literatura e indicações de política. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.25, n. 97, p. 943-970, out/dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/CtJ6Tqx5GJXpCzv7qXjhb7H/abstract/?lang=pt> Acesso em: 20 jan. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017002501010> .

BEHÁR, A. H. Meritocracia enquanto ferramental da ideologia gerencialista na captura da subjetividade e individualização das relações de trabalho: uma reflexão crítica. *Revista Organização & Sociedade*, v.26, n.89, p.249-268, abr/jun. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/kMjf3rSYzdyZDzt9jnYt54C/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9260893>.

BRASIL, PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRUNS, B.; EVANS, D.; LUQUE, J. *Achieving world-class education in Brazil: the next agenda*. Directions in development: human development. Washington, D.C.: The World Bank, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8854-9>.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas educacionais*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.229-251.

GAJARDO, M. Reformas educativas na América latina: balanço de uma década. In: BROOKE, Nigel (Org.). *Marcos histórico na formação da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 333-346.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

JORGE, T. A. da S. *Trabalho docente e desempenho estudantil*. 2014. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, Belo Horizonte, 2014.

LEHER, R. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>. Acesso em: 5 de jul. 2020.

LIMA, A. B. de. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. In: LIMA, A. B. de. *Estado e o controle social no Brasil*. Uberlândia: EDUFU, 2011, p.15-36. DOI: <https://doi.org/10.14393/edufu-978-85-7078-278-6>.

MASSON, G. Requisitos essenciais para a atratividade e a permanência na carreira docente. *Debates & Polêmicas*. Educ. Soc., Campinas, v. 38, nº. 140, p.849-864, jul.-set., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Y4GnNgbwFYxX4FxxwJ3g5JCn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017169078>.

MCNEELY, C. L. Prescrevendo as políticas nacionais de educação: o papel das organizações internacionais. In: BROOKE, N. (Org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte, MG: Fino traço, 2012. p. 365-370.

MINAS GERAIS. Lei 14.694, de 30 de julho de 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 30 jul. 2003a. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114694_2003.html#:~:text=Disciplina%20a%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20desempenho,Executivo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 14 ago. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020*. Belo Horizonte, 2003b. Disponível em: <https://www.seplag.mg.gov.br/documento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi-2003-2020>. Acesso em 16 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n.º71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda do cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração pública direta, autárquica e fundacional de Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-71-2003-minas-gerais-institui-a-avaliacao-periodica-de-desempenho-individual-disciplina-a-perda-de-cargo-publico-e-de-funcao-publica-por-insuficiencia-de-desempenho-do-servidor-publico-estavel-e-do-detentor-de-funcao-publica-na-administracao-publica-direta-autarquica-e-fundacional-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias#:~:text=INSTITUI%20A%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20PERI%C3%93DICA%20DE,EXECUTIVO%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MINAS GERAIS. Lei 17.600, de 01 de julho de 2008. Disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 02 de jul. 2008. Disponível em: http://www.ipasm.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_17600.pdf. Acesso em: 18 ago. 2020.

MOTA JÚNIOR, W. P. da; MAUÉS, O. C. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. *Educação & Realidade*, v.34, p.1137-1152, out/dez., 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/bgZNPXhs47jqmwpP6FDqLgF/abstract/?lang=pt> Acesso em: 6 jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s2175-62362014000400010>.

MOTTA, A. C. *Uso de resultado do Simave/Proeb pela Superintendência Regional de Ensino de Caxambu*. 2014. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/Caed. Programa de Pós- Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Juiz de Fora, 2014.

PEREIRA, J. M. M. *Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994)*. Topoi (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 15, n. 29, p. 527-564, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/topoi/a/wfWyLWX8bYgkS69pYV98LCr/?lang=pt>. Acesso em: 15 de ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2237-101X015029006>.

SANTIAGO, S. H. M.; LIMA, A. Bosco de. Reforma do Estado e Controle Avaliativo. In: LIMA, Antonio Bosco de. *Estado e o controle social no Brasil*. Uberlândia: EDUFU, 2011, p.37-59. DOI: <https://doi.org/10.14393/edufu-978-85-7078-278-6>.

TRIPODI, M. do R. F. *A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma*. 2014. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, São Paulo, 2014. DOI: <https://doi.org/10.11606/t.48.2014.tde-01122014-111347>.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas educacionais*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.15-39.

ZATTI, A. M.; MINHOTO, M. A. P.. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, p.1-21, e188993, 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/jGQCmDyNY39SQHMhfcQhhNb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945188993>.