

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CARLO DAL PIZZOL

**ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NO SISTEMA PÚBLICO DE EDUCAÇÃO:
ESCOLAS CHARTER ENQUANTO SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA EDUCACIONAL
BRASILEIRO**

Porto Alegre

2016

CARLO DAL PIZZOL

**ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NO SISTEMA PÚBLICO DE EDUCAÇÃO:
ESCOLAS CHARTER ENQUANTO SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA EDUCACIONAL
BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Flavio Vasconcellos Comim

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Dal Pizzol, Carlo
ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NO SISTEMA PÚBLICO DE
EDUCAÇÃO: ESCOLAS CHARTER ENQUANTO SOLUÇÃO PARA O
PROBLEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO / Carlo Dal Pizzol. -
- 2016.
87 f.

Orientador: Flavio Vasconcellos Comim.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Economia comportamental. 2. Políticas públicas.
3. Educação. 4. Escolas charter. I. Comim, Flavio
Vasconcellos, orient. II. Título.

CARLO DAL PIZZOL

**ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NO SISTEMA PÚBLICO DE EDUCAÇÃO:
ESCOLAS CHARTER ENQUANTO SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA EDUCACIONAL
BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Flavio Vasconcellos Comim
UFRGS

Prof. Dr. Sabino Porto Junior
UFRGS

Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família. Aos meus irmãos, pela camaradagem. Meus dias ficam melhores sabendo que posso contar com vocês. Aos meus pais, pelo amor incondicional, pelo apoio familiar e por toda a sabedoria que vocês me passaram. Não existem palavras que expressem minha gratidão a vocês. A todos, pelo carinho. Sem vocês, não seria quem sou hoje. A culpa é parcialmente de vocês.

À Luísa, que se estressou com este trabalho mais que eu, agradeço pelo carinho, apoio, todas as inúmeras correções e pelas incessantes cobranças para que eu escrevesse. Não consigo imaginar o que seria deste trabalho sem ti.

Ao meu orientador, Flavio, agradeço pelos conselhos e por todas as aulas dadas. Os cursos em desenvolvimento econômico, pobreza e educação me fizeram mudar a maneira como eu enxergo o mundo. Por esta nova visão, muito obrigado.

Aos meus colegas, agradeço pelos anos de amizade e por todas nossas conversas ao longo destes anos. Este é um trabalho de conclusão, e vocês foram decisivos na minha formação como economista e como pessoa.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma revisão dos estudos de economia comportamental aplicada ao desenho de políticas públicas. Trabalha-se com a ideia de que existem estruturas de incentivos que afetam o comportamento dos agentes. Tais estruturas afetam os resultados finais das políticas públicas e devem ser consideradas no planejamento de intervenções; todavia, estas intervenções também podem se beneficiar da existência destas estruturas ao serem explicitamente desenhadas para atuar diretamente sobre elas e melhorar seus resultados. Estas ideias são desenvolvidas na análise do sistema educacional brasileiro. Em particular, são analisadas as estruturas de incentivos dos principais *stakeholders* do sistema. Propõe-se então que um sistema de escolas charter, devido às características deste modelo escolar, poderia atuar sobre as estruturas de incentivos dos *stakeholders* solucionando alguns problemas estruturais do sistema de educação brasileiro.

Palavras-chave: Economia comportamental. Políticas públicas. Educação. Escolas charter.

ABSTRACT

This paper presents a review of previous papers on behavioral economics and public policy design. The working idea is that there are incentive structures that affect agent's behavior. These structures affect the final results of public policies sometimes in unexpected ways, and therefore must be considered when planning new interventions. Nevertheless, these interventions can also benefit from the existence of such structures if designed to act directly on them. These ideas are further developed over an analysis on the Brazilian educational system. In particular, the incentive structures of the main stakeholders of the system are analyzed. It's suggested that a system of charter schools, due to intrinsic characteristics of this particular school model, could act over the stakeholder's incentive structures and thus solve certain structural problems of the Brazilian education system.

Keywords: Behavioral economics. Public policy. Education. Charter schools.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	ESTRUTURA DE INCENTIVOS E DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.1	TUDO AQUILO QUE NOS INFLUENCIA.....	14
2.2	QUANDO E COMO INCENTIVOS FUNCIONAM (OU NÃO FUNCIONAM)	19
2.3	ESTRUTURAS DE INCENTIVOS E DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
3	ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NO SISTEMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO	31
3.1	O DESENHO DO SISTEMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO.....	35
3.2	A MOTIVAÇÃO DOS DIRETORES	36
3.3	A MOTIVAÇÃO DOS PROFESSORES	42
3.3	A MOTIVAÇÃO DOS ESTUDANTES	47
3.3	IMPLICAÇÕES PARA O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	52
4	O MODELO CHARTER.....	54
4.1	O QUE DEFINE UMA CHARTER.....	56
4.1.1	Financiamento e gestão	56
4.1.2	Mandato.....	59
4.1.2.1	Regras de gestão	59
4.1.2.2	Regras de <i>accountability</i>	63
4.2	ESCOLAS CHARTER COMO MODELO EVOLUTIVO.....	65
4.3	MAS, AFINAL, ESCOLAS CHARTER FUNCIONAM?.....	66
4.4	CONTROVÉRSIAS DO MODELO	69
5	O MODELO CHARTER ENQUANTO SOLUÇÃO	71
5.1	EFEITOS DO MODELO CHARTER SOBRE AS ESTRUTURAS DE INCENTIVOS DOS AGENTES.....	72
5.2	ESCOLAS CHARTER ENQUANTO LABORATÓRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	74
5.3	LIMITAÇÕES DO MODELO CHARTER.....	76

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
	REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

Embora haja um amplo consenso sobre a importância da educação para o bem-estar e desenvolvimento de indivíduos e nações, é estarrecedor como no Brasil este discurso não se reverte na prática, especialmente na esfera da educação pública (CASTRO, 2013; MARQUES; PELICIONI; PEREIRA, 2007). Professores estão entre os profissionais de nível superior com menor remuneração e é comum encontrarmos relatos de escolas públicas em condições deploráveis nos jornais e as avaliações sobre os níveis de aprendizado dos estudantes são verdadeiramente desanimadoras (DIAS, 2016; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

Estes problemas acarretam graves consequências para a estabilidade social e econômica do país. A baixa qualidade do ensino público não permite que os estudantes se preparem adequadamente para os desafios que encontrarão posteriormente, seja trabalhando – vide os altos índices de analfabetismo funcional ou falta de habilidades matemáticas básicas – ou estudando – vide as baixas taxas de aprovação de estudantes do ensino público em universidades públicas. Estes efeitos de curto prazo se tornam tanto mais graves com o tempo: no longo prazo, o hiato educacional mantém o ciclo vicioso da pobreza e mantém a desigualdade econômica e social; a baixa qualidade *per se* corrói a própria ideia do valor da educação para a pobre, reduz o número de profissionais qualificados e diminui o potencial de crescimento e diversificação da economia reforçando o subdesenvolvimento nacional.

Quais são, portanto, as razões para resultados tão desastrosos com consequências tão nefastas? Existem inúmeras explicações. Uma possível maneira de organizá-las é as dividindo entre problemas de financiamento educacional e problemas de gestão do sistema. O primeiro grupo de explicações aborda questões de volume de investimento e como este é distribuído pelos diversos atores da rede pública de educação. O segundo grupo, e será este o analisado ao longo deste trabalho, questiona sobre como estes recursos são empregados e sobre como o sistema educacional é estruturado e gerido. Estas questões serão trabalhadas pelo viés da economia comportamental. Neste contexto, também serão explorados as maneiras como um sistema de escolas charter pode atuar como promotor de soluções.

Esta escolha de foco é feita, em primeiro lugar, pela falta de atenção dada a este grupo de explicações e a este método de análise em particular. O conjunto de análises existentes hoje sobre educação no Brasil tem como principal objeto as questões relacionadas ao financiamento do

sistema educacional. Embora estes problemas sejam sem dúvida importantíssimos, também o são as questões referentes a como estes recursos são empregados. Em particular, é notável a ausência de discussão sobre economia comportamental aplicada à educação e sobre escolas charter na literatura brasileira. Dado o espaço restrito de uma monografia, seria impossível explorar devidamente ambos os tópicos sem prejudicar a profundidade da análise; escolhe-se, portanto, focar a análise no grupo de explicações que sistematicamente recebem menor atenção.

No primeiro capítulo, são abordadas as questões de estruturas de incentivos, estrutura organizacional e desenho de políticas públicas. A ideia subjacente é que pessoas são sujeitas a diversos incentivos que afetam seu comportamento (MANKIW, 2008; MIRRLEES, 1996). O conjunto destes incentivos é chamado de estrutura de incentivos. Ao se desenhar uma política pública – como, por exemplo, um sistema de educação – se está efetivamente criando normas que servirão como novos incentivos para todos os agentes envolvidos (MASKIN, 2007). Ou seja, a maneira como uma política pública é implementada cria uma nova estrutura de incentivos. Esta pode ser conflitante com as estruturas de incentivos já existentes, podendo ser, portanto, incapaz de gerar os resultados esperados. A nova estrutura também pode ser mal desenhada de tal maneira que os novos incentivos predisponham os indivíduos a agirem de maneira indesejada (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011).

O segundo capítulo aborda as consequências reais dos erros de desenho explicados anteriormente. Começando com uma análise dos problemas atuais no setor educacional brasileiro, o capítulo descreve e analisa o sistema público de educação brasileiro. São também analisados os *stakeholders* do sistema, ou seja, todas os principais agentes envolvidos. Além de sua apresentação, são feitas descrições de suas possíveis estruturas de incentivos sob o sistema atual. Em sua última parte, o capítulo aborda as relações entre os incentivos existentes e os problemas encontrados no sistema educacional.

O terceiro capítulo apresenta o modelo de escola charter. São abordadas suas principais características e seu histórico de implementação em outros países. Também são apontados as principais controvérsias. No quarto capítulo, parte-se do modelo charter para apresentar uma possibilidade de solução para o problema educacional brasileiro. Baseado na ideia de que parte significativa das dificuldades do sistema público de educação de alcançar resultados positivos deriva do mal desenho da estrutura de incentivos existente e de que, por razões políticas, haveria uma grande dificuldade em alterar esta estrutura, propõe-se a adoção de um sistema de escolas

charter, em pequena escala, para funcionar como um laboratório de políticas públicas para educação.

2 ESTRUTURA DE INCENTIVOS E DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ainda que a ciência econômica postule a racionalidade dos indivíduos, nem todas as ações humanas são racionais. Muitas vezes, a ideia fundamental de maximização da utilidade individual não é suficiente para explicar atitudes tomadas por alguns indivíduos. Em outras palavras, pessoas nem sempre fazem o que se espera delas e nem sempre o fazem pelas razões esperadas—mas, ainda assim, elas *têm* uma razão para fazê-lo. Como explica Ariely,

[O conceito econômico de racionalidade se baseia] em uma simples e convincente ideia de que nós somos capazes de tomar as melhores decisões possíveis. [...] reconhecer a partir de quando deve-se abandonar esta concepção é parte importante da jornada para verdadeiramente entender o comportamento humano, uma jornada que promete várias vantagens práticas. Compreender a irracionalidade humana é importante para nossas ações e decisões cotidianas, assim como para nosso entendimento de como desenhamos o ambiente ao nosso redor e de como as escolhas que este ambiente nos oferece nos são apresentadas.¹ (ARIELY, 2008, p. xix, tradução nossa).

Gneezy e Rustichini exploram isto em seu trabalho *A Fine Is a Price*, de 2008. O experimento realizado envolveu um grupo de creches em Israel. Foi observado que alguns pais se atrasavam para pegar seus filhos. Isto era um inconveniente para as donas das creches, que tinham de pagar hora extra para que os professores ficassem tomando conta das crianças. Foi então estabelecida uma multa para todos os pais que buscassem seus filhos após o horário estabelecido.

A medida, todavia, não adiantou. Muito pelo contrário: o número de atrasos aumentou. O que explica isto? Para uma mãe estritamente racional, a cobrança de uma multa aumentaria o custo de chegar atrasada e, portanto, ela deveria se esforçar mais para chegar no horário. Contudo, essa racionalidade não parece se aplicar neste caso. Uma das explicações fornecidas por Gneezy e Rustichini é que, ao estabelecer uma multa, a diretora da creche alterou a estrutura de incentivos existente: antes os pais tentavam não se atrasar porque consideravam o atraso um desrespeito à norma socialmente estabelecida de chegar no horário e não causar incômodos para os professores, que teriam de trabalhar além de seus horários. A multa, quando introduzida, mudou esta percepção. A partir de então, havia um preço a ser pago para poder se chegar depois, uma taxa para se poder usar um serviço adicional – e muitos pais estavam dispostos a pagar este preço. Com o final da multa, contudo, os pais *continuaram* chegando atrasados na mesma

¹ Do original em inglês.

frequência de quando a multa ainda era vigente. Ou seja: a percepção de que há um preço a ser pago para o atraso – e que é um preço aceitável – ficou impressa nos pais, mesmo após a razão para essa mudança de comportamento ter sido eliminada.

O estudo de Gneezy e Rustichini apresenta diversos aspectos basilares a respeito da relação entre estruturas de incentivos e o comportamento de indivíduos. Em primeiro lugar, é notável que pessoas reagem a incentivos, como fortemente consolidado na literatura econômica (MANKIW, 2011). Em segundo lugar, a maneira como as pessoas reagem a incentivos nem sempre é evidente, linear ou segue a lógica econômica de maximização da utilidade individual. Como adverte Dan Ariely (2015, p. IX, tradução nossa), “enquanto construirmos o mundo ao nosso redor assumindo que pessoas possuem capacidade cognitiva ilimitada e nenhuma emoção para interferir com suas decisões, nós vamos falhar e vamos falhar frequentemente e em grandes escalas”². Em terceiro lugar, cabe ressaltar a intertemporalidade dos efeitos de incentivos. Como explicado por Gneezy e Rustichini ao final de seu experimento em creches em Israel, “o comportamento não é apenas uma função dos incentivos presentes, mas pode ser afetado por incentivos oferecidos em períodos anteriores”³ (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 194, tradução nossa).

Nas próximas seções estes conceitos iniciais sobre incentivos serão aprofundados. Na primeira seção será ampliada a definição de incentivo e serão explicitadas as suas diversas espécies. Na segunda seção, estas ideias serão expandidas para sua utilização prática: como e quando incentivos funcionam na sociedade? Como o conhecimento e manipulação de incentivos pode ajudar pessoas, corporações e governos a atingirem seus objetivos? Finalmente, a terceira seção encerra o capítulo abordando a aplicação de incentivos no desenho políticas públicas, com ênfase no desenho de políticas públicas educacionais.

2.1 TUDO AQUILO QUE NOS INFLUENCIA

A existência e a importância de incentivos são uma das pedras fundamentais da ciência econômica. Todavia, por muito tempo, pouca atenção foi dada a este pressuposto básico. Laffont e Martimort (2011), em seu livro “Teoria dos Incentivos”, destacam que é surpreendente que

² Do original em inglês.

³ Do original em inglês.

Schumpeter não tenha mencionado nenhuma vez a palavra incentivo em toda sua obra sobre a história do pensamento econômico. Todavia, os autores mostram como a ideia está presente, e fortemente presente, desde “A Riqueza das Nações”, de Smith. A questão dos incentivos ganha mais proeminência no campo econômico quando se começou a levantar dúvidas sobre o postulado de comportamento racional, especialmente quando economistas passaram a estudar os campos da administração empresarial (LAFFONT; MARTIMORT, 2011). Esta atenção culminou no desenvolvimento da teoria da agência, teoria dos contratos, do estudo de desenhos de mecanismo e de todo campo da economia comportamental.

Apesar da importância do conceito, não existe um consenso acerca da definição de incentivos (MEIJERINK, 1997, apud ENTERS et al., 2004, p. 15)⁴. Laffont e Martimort (2011) em sua obra Teoria dos Incentivos não fornecem uma definição do conceito; o aproximam, todavia, da ideia de motivação.⁵ A proximidade destes dois conceitos é bem estabelecida, especialmente no campo da psicologia. Os conceitos de motivação intrínseca e extrínseca, primeiro estabelecidos por Deci e Ryan (1985), são usados frequentemente por Bénabou e Tirole (2006) em seus trabalhos de economia comportamental de maneira intercambiável com os termos incentivos extrínsecos e extrínsecos. De fato, como sugerem Deci e Ryan, “estar motivado significa ser movido a fazer alguma coisa”⁶ (DECI; RYAN, 2000, p. 54, tradução nossa). O conceito econômico parece ser, portanto, que um incentivo envolve alguma forma de influência sobre um indivíduo, o qual pode ou não exercer um dado comportamento como resposta. Portanto, ao longo do trabalho incentivos serão definidos como forças de influência que podem afetar o comportamento de um ou mais indivíduos. As expressões “forças de influência” e “afetar o comportamento” são deliberadamente escolhidas para a definição, uma vez que são conceitos amplos, que abarcam todas as possíveis variações destes dois elementos.

A literatura sobre incentivos também não apresenta um consenso sobre quais seriam as diferentes “forças de influência” que podem alterar o comportamento humano. Em um amplo espectro de campos de estudos, autores propõe tipologias diferentes a depender de seus campos de origem e foco de seus estudos. O campo da administração é particularmente rico em tipologias

⁴ Meijerink, G.W. 1997. **Incentives for tree growing and managing forests sustainably**. Werkdocument IKC Natuurbeheer nr W-140. Wageningen, Stichting BOS, Organisatie voor International Bosbouw Samenwerking.

⁵ “Hoje, para muitos economistas, economia é em grande medida uma questão de incentivos: incentivos para trabalhar, incentivos para produzir produtos de qualidade, incentivos para estudar, incentivos para investir, incentivos para economizar... Como desenhar instituições para prover bons incentivos para os agentes econômicos é a questão central da economia hoje. (LAFFONT; MARTIMORT, 2011, p. 11, tradução nossa). Do original em inglês.

⁶ Do original em inglês.

de incentivos, ainda que os incentivos categorizados sejam particularmente limitados ao ambiente das corporações. Clark e Wilson pioneiramente propuseram uma tipologia para incentivos dentro de organizações baseado em três diferentes tipos:

Incentivos “materiais”, recompensas tangíveis com equivalência monetária; incentivos “solidários”, recompensas intangíveis que resultam do ato de associação (com outro indivíduo); incentivos “propositivos”, recompensas intangíveis relacionados aos fins da associação (ao qual o indivíduo pertence) ao invés da associação *per se*.⁷ (CLARK; WILSON, 1961, apud MILLER; JEWELL; SIGELMAN, 1987, p. 519, tradução nossa).⁸

No campo da psicologia, como comentado anteriormente, Deci e Ryan (1985) propuseram no contexto de sua Teoria da Autodeterminação dois tipos de motivações que influenciariam o comportamento humano, a motivação intrínseca e a motivação extrínseca. Como descrito por eles em seu trabalho de 1985:

A distinção mais básica é entre motivação intrínseca, que se refere a fazer algo porque é inerentemente interessante ou agradável, e motivação extrínseca, que se refere a fazer algo porque isso levará a um objetivo direto.⁹ (DECI; RYAN, 1985, p. 54 tradução nossa).

Essa tipologia foi particularmente incorporada nos estudos de economia comportamental. Nesta área, como descrito por Samson (2015), outras tipologias mais complexas e gerais também foram desenvolvidas, como a apresentada em McLeroy et al. (1988) que considera incentivos como influências nos níveis “macro (social), meso (organizacional) e micro (interpessoal e intrapessoal)” (SAMSON, 2015, p. 10).

O relatório MINDSPACE desenvolvido pelo *Cabinet Office* do Reino Unido apresenta uma tipologia mais objetiva e específica. O acrônimo MINDSPACE representa nove diferentes tipos de “influências robustas sobre o comportamento humano [...] baseadas em considerável pesquisa dos campos da psicologia social e economia comportamental” (DOLAN et al., 2010, p. 15). Segundo o relatório, essas nove forças de influência são:

- **mensageiro:** as pessoas reagem de maneiras diferentes à mesma informação a depender de quem lhe informa;

⁷ Do original em inglês.

⁸ CLARK, Peter. B.; WILSON, Jame. Q.. Incentive system: A theory of organization. *Administrative Science Quarterly*, v. 6, p. 129- 166. 1961.

⁹ Do original em inglês.

- **incentivos:** são entendidos pelo relatório como maneiras de alterar o custo e benefício de uma ação em particular, seja através de dinheiro ou de mudanças não estritamente monetárias;
- **normas:** “Normas sociais e culturais são expectativas ou regras comportamentais dentro de uma sociedade ou grupo”¹⁰ (DOLAN et al., 2010, p. 21, tradução nossa) e consistentemente afetam o comportamento destes.
- **default:** devido a múltiplas escolhas, falta de informação ou cansaço cognitivo, pessoas tendem a escolher opções pré-estabelecidas.
- **saliência:** a atenção dos indivíduos tende a se concentrar no que é novo, diferente ou evidente; conseqüentemente, pode-se usar desse foco para alterar o comportamento individual.
- **priming:** “O comportamento subsequente de uma pessoa pode ser alterado se previamente ela houver sido exposta a determinadas imagens, palavras ou sensações”¹¹ (DOLAN et al., 2010, p. 24, tradução nossa) ainda que subliminarmente.
- **afeto:** emoções podem afetar o comportamento;
- **comprometimento:** um indivíduo pode sentir uma necessidade de manter consistência com promessas feitas publicamente para que a sua imagem pública não seja afetada;
- **ego:** a existência de ego pode fazer com que pessoas ajam de uma determinada maneira para se sentirem melhores ao pensarem sobre si mesmas.

Apesar de serem aplicadas em contextos diferentes, todas as tipologias tratam do mesmo objeto. A proeminência de certas forma de incentivo em cada tipologia é diretamente relacionada à importância relativa que tal incentivo tem no contexto analisado. A tipologia MINDSPACE, por exemplo, tem particular interesse nos incentivos que podem ser usados no desenho de políticas públicas. O modelo proposto por Deci e Ryan, por outro lado, foi elaborado a fim de melhor compreender como os indivíduos se comportam em um contexto de formação pessoal de escolhas. Todavia, as tipologias se sobrepõem, pois os incentivos descritos em uma podem ser enquadrados nos incentivos de outra: a motivação intrínseca pode ser originada da vontade

¹⁰ Do original em inglês.

¹¹ Do original em inglês.

peçoal de ser bom em uma determinada atividade (ego) ou fazer o bem para outros (afeto); um bônus salarial ou a obrigação de chegar no horário no trabalho, contrariamente, são motivações extrínsecas.

Ainda, é importante perceber que raramente incentivos estão presentes isoladamente. Em geral, a cada dada circunstância um indivíduo está sujeito a um diferente conjunto de incentivos que podem influenciar seu comportamento. A este conjunto de incentivos chama-se estrutura de incentivos. Cabe notar que cada indivíduo não possui apenas uma, mas diversas estruturas de incentivos capazes de interferir em seu comportamento em diferentes circunstâncias. A diferença entre as relações entre um indivíduo e seus pais e entre um indivíduo e seus amigos, por exemplo, consiste no fato de que as normas sociais de cada grupo são incentivos suficientes para mudar a maneira de agir da maioria das pessoas. Algumas pessoas podem se sentir coibidas de beberem ou falarem palavrões na frente de seus pais, pois foram criadas em um ambiente estrito em que isso era condenável; todavia, essas pessoas podem se sentir livres ou mesmo incentivadas a agirem de maneira contrária quando cercadas por um grupo de amigos, situação na qual tais condutas são vistas como corriqueiras ou positivas.

Finalmente, deve-se ressaltar que devido à multiplicidade de formas que assumem os incentivos, nem sempre todos incentivos de uma determinada estrutura reforçam um mesmo comportamento. Muitas vezes uma mesma estrutura comporta incentivos antagônicos. Dessa forma, um incentivo positivo pode neutralizar um incentivo negativo, e vice-versa. Um exemplo é a vontade de comer doces (recompensa sensorial imediata) e a determinação de perder peso (recompensa de longo-prazo). A coexistência de diferentes incentivos dentro de uma mesma estrutura pode igualmente estimular ou coibir um determinado comportamento. O determinante da conduta final é a intensidade de cada incentivo em particular. A intensidade, por sua vez, é determinada dentro do aspecto individual. Como explicado por Gneezy e Meier e Rey-Biel,

[...] os efeitos dos incentivos dependem de como eles são desenhados, da forma como eles são dados (especialmente monetária ou não-monetariamente), como eles interagem com motivações intrínsecas e motivações sociais, e o que acontece depois que estes incentivos forem retirados. Incentivos importam, mas de maneiras variadas e às vezes inesperadas.¹² (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 207, tradução nossa).

¹² Do original em inglês.

Assim, conclui-se que incentivos são todas as forças de influência que podem modificar o comportamento de uma pessoa ou grupo de pessoas. Múltiplas estruturas de incentivos atuam sobre cada indivíduo, influenciando seu comportamento e sua tomada de decisão. É evidente, portanto, que em uma sociedade na qual o comportamento alheio interessa aos outros, existem pessoas que deliberadamente tentam usar incentivos para manipular o comportamento de outros.

2.2 QUANDO E COMO INCENTIVOS FUNCIONAM (OU NÃO FUNCIONAM)

Incentivos estão por toda parte. Dada sua definição ampla – como visto, qualquer força que influencie comportamento alheio – é fácil perceber incentivos em quase todas situações cotidianas. A vontade de não se molhar e não ficar desconfortável ao longo do dia é um incentivo para levar um guarda-chuva em um dia nublado com chance de tempestade.

Todavia, nem todos incentivos emergem de situações naturais, aqui pensadas como situações nas quais o incentivo aparece de maneira neutra, assim como a vontade de ficar seco, não sentir fome ou não caminhar sozinho à noite. Muitas vezes, estes incentivos são deliberadamente criados para reforçar ou induzir um comportamento desejado. Ainda que haja discussões sobre a ética da aplicação de ferramentas da economia comportamental na esfera da política pública, em especial sobre incentivos subliminares como *nudges* (DOLAN et al., 2010), a construção deliberada de incentivos não parece ao autor anti-ético ou imoral. Pelo contrário: socialmente, pessoas constantemente buscam soluções ou arranjos de compromissos que beneficiem todas as partes (e, em boa parte dos casos, os beneficiem mais). Nestas situações, a tentativa de influenciar o próximo a concordar com suas decisões é não apenas natural, mas aconselhável.

Um vendedor, por exemplo, pode se sentir incentivado a negociar o preço de uma mercadoria para não deixar de vendê-la, ainda que isso diminua sua margem de lucro. Um rapaz cuja namorada não goste de filmes de super-heróis pode tentar compensar a ida ao cinema com um jantar romântico depois¹³. Num mundo utópico onde batata frita e sorvete não engordam, talvez estes dois itens constassem em quantidades copiosas na dieta diária de todos os cidadãos; no mundo real, a maior parte das pessoas tem um forte incentivo a controlar sua ingestão desses itens. Multas de trânsito também podem ser utilizadas como incentivos negativos, ao serem

¹³ A literatura, contudo, não é conclusiva quanto aos resultados deste tipo de incentivo compensatório.

impostas àqueles motoristas que dirigem acima de uma determinada velocidade, a fim de que todos dirijam mais devagar e provoquem, conseqüentemente, menos acidentes. Todos estes são exemplos de incentivos diferentes: os dois primeiros são incentivos casuais, que fazem parte dos processos de negociações diárias em que vivemos; o exemplo da batata frita e do sorvete é o de um incentivo que boa parte da população impõe a si mesmo, enquanto o exemplo das multas é o de um incentivo imposto pelo Estado à população.

Nem todos os incentivos impostos, porém, são evidentes. Alguns são sutis, mas podem ter grande impacto no comportamento das pessoas. Em seu livro *Nudge* (2008), Thaler e Sunstein falam sobre como pequenos incentivos podem orientar o comportamento individual em direção a um comportamento desejado. Um dos exemplos, apresentados na metodologia MINDSPACE, é o da saliência. Restaurantes, particularmente, utilizam este tipo de incentivo: ao destacar um determinado grupo de pratos em um menu, os clientes são mais propensos a pedirem estes pratos. Isto pode ser usado pelos donos dos restaurantes para divulgar seus melhores pratos – ou para vender mais os pratos com as melhores margens de lucro. O uso de saliência é também bastante notório em outras formas de comércio, como livrarias, supermercados e lojas infantis. O posicionamento dos produtos nas prateleiras não é acidental; livros e produtos na linha dos olhos recebem mais atenção do que aqueles muito acima ou muito abaixo nas estantes. Outro mecanismo comportamental utilizado em restaurantes é a ancoragem: estabelece-se um preço de referência, e todos os outros preços vistos a seguir são pensados comparativamente a este primeiro. Por exemplo: um vinho de R\$ 80 pode parecer caro a princípio; mas se todos os três primeiros vinhos da carta estiverem a R\$ 140, o de R\$ 80 provavelmente parecerá uma pechincha. Outra circunstância em que este tipo de influência pode ser utilizada é durante negociações salariais ou sindicais: ao se anunciar salário deliberadamente inferior, ou exigir benefícios que se sabe que não serão atendidos, se estabelece um comparativo imediato para as negociações que irão decorrer; certamente o valor final não será o primeiro proposto, mas a ancoragem pode funcionar como um incentivo para que a percepção dos negociadores quanto ao valor final seja alterada.

O desenho de ambientes também é um exemplo de incentivos subliminares. Em muitos supermercados, por exemplo, padarias e mercearias são localizadas ao fundo do estabelecimento para, entre outras razões, fazer com que o cliente passe por todo o supermercado antes, aumentando assim as chances dele fazer alguma compra no caminho. A ideia também está

presente no desenho clássico de algumas lojas como IKEA e Tok&Stok, onde os clientes seguem um caminho pré-estabelecido dentro das lojas que os faz passar por todas as diferentes seções, independentemente da seção que o cliente deseje visitar. Este “roteiro” exporá o cliente a mais produtos do que ele talvez estivesse primeiramente disposto a ver, o que poderá aumentar suas chances de comprar algum deles. Um último exemplo é o do uso de opções *default*, que se baseia na ideia de que indivíduos são mais propensos a escolher opções pré-estabelecidas. Neste tipo de incentivo, a inércia é empregada com bastante eficácia desde políticas de doação de órgãos (nas quais, em vez de escolher ser doador de órgãos, os cidadãos deveriam escolher *não* ser) e aumento de poupança privada (nas quais funcionários automaticamente entravam em um plano de previdência privada, podendo, se quisessem, sair do programa ou mudar seus planos de investimentos).

Contudo, nem todos incentivos funcionam da maneira esperada. Muitos, apesar de bem intencionados e *a priori* relativamente racionais, apresentam resultados inesperados, ineficientes e, por vezes, contrários ao comportamento final esperado. Como explicado por Gneezy, Meier e Rey-Biel,

Incentivos contêm informações transmitidas do principal (aquele que fornece o incentivo) para o agente (aquele que o recebe), e estas informações podem causar efeitos inesperados no comportamento do agente. Por exemplo, Frey e Oberholzer-Gee (1997) mostram que ao oferecer uma grande compensação financeira a membros de uma comunidade como compensação para a presença de um depósito de dejetos nucleares, o principal sinaliza que os riscos envolvidos com o depósito são grandes, e que consequentemente os membros da comunidade talvez deveriam estar menos propensos a aceitarem o depósito.¹⁴ (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 193, tradução nossa).

O que se mostra neste exemplo é que indivíduos agem por inferência. Como explica Kamenica (2012), não havendo informações suficientes para saber se uma oferta é boa ou ruim, as pessoas utilizam indicativos do ambiente ao seu redor para adaptar seus próprios comportamentos. Talvez os membros da comunidade estivessem incertos quanto à segurança do depósito. Mesmo que ele fosse de fato completamente seguro, o incentivo monetário pode ter sido percebido como uma maneira de compensar possíveis danos. Preferindo não sofrer danos algum, a oferta poderia ser recusada pela comunidade apesar da total segurança do depósito. Bénabou e Tirole (2003a) reforçam esta ideia: “Além de explicar porque alguns incentivos não tradicionais funcionam, inferência pode também explicar porque alguns incentivos tradicionais

¹⁴ Do original em inglês.

não funcionam”¹⁵ (BÉNABOU; TIROLE, 2003a, apud KAMENICA, 2012, p. 18, tradução nossa).

Gneezy, Meier e Rey-Biel (2011) destacam também o duplo efeito de incentivos monetários como uma das possíveis explicações para a ocorrência de resultados inesperados ou indesejados. Segundo eles,

O incentivos monetários possuem dois tipos de efeitos: um efeito padrão direto sobre os preços, o qual faz com que um determinado comportamento seja mais atrativo, e um efeito psicológico indireto. Em alguns casos, esse efeito psicológico funciona em uma direção contrária ao do efeito preço e pode afastar as pessoas do comportamento incentivado.¹⁶ (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 192, tradução nossa).

Assim, em determinadas circunstâncias, o efeito psicológico pode agir contrariamente ao efeito monetário de maneira tão forte que o efeito psicológico prepondere e induza os indivíduos a um comportamento oposto ao desejado. Três exemplos deste efeito psicológico podem ser vistos como problemas de mudança de contextualização, problemas de percepção alheia, problemas de continuidade de incentivo e de quantidade de incentivo.

O problema da contextualização deriva do “uso de dinheiro ou presentes monetizáveis pode mudar o modo da relação social entre o principal e agente”¹⁷ (KAMENICA, 2012, p. 9, tradução nossa). Ou, como posto por Gneezy, Meier e Rey-Biel (2011, p. 200, tradução nossa), “dependendo da sua natureza, um incentivo pode mudar a situação de um contexto social para um contexto monetário”.¹⁸ Os autores seguem a frase com um exemplo particularmente ilustrativo:

Considere o experimento de pensamento: você conhece uma pessoa atraente, e no devido tempo você lhe diz, “eu gosto muito de você e eu gostaria de transar com você”. Alternativamente, considere a mesma situação, porém agora você diz, “eu gosto muito de você e eu gostaria de transar com você e para deixar essa proposta mais atrativa eu estou disposto a pagar \$ 20!”. Apenas um determinado tipo de economista esperaria sua parceira ficar feliz neste segundo cenário. Todavia, oferecer o equivalente a \$20 em flores pode sim fazer a parceira mais feliz.¹⁹ (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 200, tradução nossa).

O segundo problema concerne à temporalidade dos incentivos. Como mencionado anteriormente, as decisões presentes não levam em consideração os incentivos presentes, mas as

¹⁵ Do original em inglês.

¹⁶ Do original em inglês.

¹⁷ Do original em inglês.

¹⁸ Do original em inglês.

¹⁹ Do original em inglês.

estruturas de incentivos passada. Particularmente, a literatura se importa com o comportamento futuro após a finalização de um incentivo. Gneezy, Meier e Rey-Biel (2011, p. 194, tradução do autor) apontam que “agentes que recebem incentivos atualizarão suas expectativas sobre a tarefa [...] e como resultado, sua motivação para realizar a tarefa sem o incentivo adicional pode ser reduzida permanentemente”.²⁰ Isto pode ser entendido como uma substituição de incentivos: a introdução de um incentivo extrínseco, como uma recompensa monetária, pode substituir a motivação intrínseca, como vontade ou gosto de realizar determinada tarefa. Crianças em idade de alfabetização, por exemplo, poderiam ser incentivadas a ler através de incentivos monetários. Todavia, existe o risco de que atribuam o prazer da leitura ao incentivo, de forma que, uma vez retirado, o comportamento cesse ou mesmo regreda por estar intimamente associado a um incentivo antes dado (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011).

O terceiro problema psicológico advém da mudança da percepção alheia quanto ao comportamento do indivíduo. Bénabou e Tirole (2006) apresentam um modelo onde parte da função de utilidade dos indivíduos corresponde a percepção de alheia sobre seu próprio altruísmo. Como explica Gneezy, Meier e Rey-Biel,

O componente de imagem depende do valor que os indivíduos ou outras pessoas atribuem a sua motivação intrínseca e extrínseca como uma função do seu nível de esforço e de seus incentivos. Essa motivação de imagem depende de quanto os indivíduos se importam com a sua reputação e pode ser afetada pela quantidade de exposição pública à qual esta imagem está submetida.²¹ (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 192, tradução nossa).

Assim, introduzir um incentivo monetário para a realização de uma determinada ação pode reduzir a maneira como esta dada ação é percebida por outros. Dessa forma, ao invés de se incentivar tal comportamento, este comportamento pode ser desincentivado. Isso ocorre porque este comportamento pode ser então interpretado como oportunista ou com o simples objetivo de se conseguir dinheiro, ao contrário do objetivo caridoso e solidário que possuía no começo. Os indivíduos, não querendo passar aos seus pares uma imagem negativa, alteram seus comportamentos. Em seu trabalho de 2009, Ariely, Bracha e Meier fornecem um exemplo empírico: em um experimento controlado, os autores forneceram a indivíduos a possibilidade de doar para organizações de caridade. Os estudantes foram inicialmente subdivididos em dois

²⁰ Do original em inglês.

²¹ Do original em inglês.

grupos: em um dos grupos, todos os participantes podiam ver se os outros haviam feito doações; no segundo grupo, apenas o doador sabia sobre sua decisão. Em seguida, estes grupos foram divididos novamente. Metade de cada grupo recebeu um incentivo monetário para doar; a outra metade não recebeu nenhum incentivo. Os autores relatam que, em um ambiente privado – ou seja, quando apenas os indivíduos sabiam se estavam doando ou não –, incentivos funcionaram para aumentar a quantidade de doadores. Todavia, em um ambiente no qual os participantes poderiam saber quem havia doado, houve menos doadores nos grupos que recebiam incentivos para doar. Ariely, Bracha e Meier explicam tais resultados pela mudança de percepção social entre os dois casos: na situação em que outros podem saber o seu comportamento, doar e receber uma recompensa em retorno pode ser interpretado não como um ato de caridade, mas de auto-interesse.

O quarto problema está proximamente relacionado ao terceiro: em alguns casos, a introdução de incentivos monetários também muda o contexto de social para monetário e dentro deste contexto, o tamanho do incentivo importa. Em outras palavras,

[...] incentivos monetários podem alterar a maneira como tarefas são percebidas pelos agentes. Se os incentivos não foram grandes o suficiente, esta mudança de percepção pode resultar em efeitos indesejados de comportamento.²² (GNEEZY; MEIER; REYBIEL, 2011, p. 191, tradução nossa).

Ou seja: pagamentos monetários baixos diminuem esforço relativamente a pagamento algum (KAMENICA, 2012). Uma explicação alternativa para o fenômeno fornecida por Kamenica é que talvez as pessoas achem degradante trabalhar por uma quantidade pequena de dinheiro. Um estudo conduzido por Gneezy e Rustichini (2000a) em Israel estudou 180 adolescentes e comprovou esta hipótese: os adolescentes, todos envolvidos em trabalho voluntário, foram divididos em três grupos. Para os três grupos, a atividade foi a mesma: passar de casa em casa recolhendo doações para sociedades beneficentes. A única diferença entre os três grupos foi o incentivo recebido. O primeiro recebeu apenas uma conversa motivacional. Além da conversa, o segundo e o terceiro grupos também foram informados que, respectivamente, receberiam 1% e 10% do total de doações recebidas. Os resultados, contudo, apontaram que o incentivo foi contraproducente: a média de arrecadação do segundo grupo foi a menor de todas. O terceiro grupo também apresentou uma média inferior ao do primeiro grupo, ainda que maior

²² Do original em inglês.

que a média do segundo. Como resumido no título do trabalho de Gneezy e Rustichini, pague o suficiente ou não pague nada.

O excesso de incentivos também pode ser problemático, apresentando resultados tanto ineficientes quanto negativos. Em seu trabalho de 2009, Ariely, Gneezy, Lowenstein e Mazar destacam o que chamam de “engasgar quando pressionado”: a alta pressão psicológica derivada da imensa importância de um evento futuro pode deixar algumas pessoas tão nervosas a ponto terem um desempenho inferior ao seu desempenho normal. Especialmente em situações de alta pressão, como uma prova de vestibular, existe a chance de que mais incentivos sejam nocivos ao desempenho ao invés de melhorá-lo. Entre famílias brasileiras de classe alta, é comum pais oferecerem como prêmio e incentivo para seus filhos um carro caso estes passem no exame vestibular. Contudo, em muitos casos este é um incentivo bastante ineficiente. À exceção de uma diminuta minoria, a prova de vestibular é extremamente difícil e requer um grande comprometimento e esforço. Ademais, já existe uma enorme recompensa para seu sucesso e uma considerável consequência caso não se consiga passar. Neste sentido, ainda que o incentivo de ganhar um carro sirva como um motivador adicional, dificilmente os estudantes conseguirão fazer um esforço além daquele que já está sendo feito. Em outras palavras, numa situação em que já existem fortes incentivos para o sucesso, novos incentivos são ineficientes porque sua contribuição marginal é mínima.

A conclusão que pode ser tirada desta revisão é simples: incentivos às vezes funcionam, e aqueles interessados em utilizá-los devem considerar as estruturas de incentivos já existentes para determinar o possível sucesso de sua intervenção planejada. Pessoas possuem bases motivacionais muito amplas, e estas reagem não apenas a incentivos extrínsecos, mas a uma gama de diferentes incentivos intrínsecos, como questões morais e sociais. Caso não façam esta prévia avaliação corretamente, os resultados finais, como extensamente mostrado, podem ficar aquém do desejado.

2.3 ESTRUTURAS DE INCENTIVOS E DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se pode, então, aplicar estas ferramentas/ideias de maneira positiva, de forma a gerar resultados favoráveis para toda sociedade?²³ Como aponta o relatório MINDSPACE,

²³ O campo de estudos sobre Desenhos de Mecanismo é particularmente rico em respostas para estas perguntas. Conceitos como mecanismos como redes de informação, compatibilidade de incentivos e teoria de implementação

[...] muitos dos maiores desafios de políticas públicas que enfrentamos hoje – assim como o aumento da população com doenças crônicas – somente poderá ser resolvido se conseguirmos persuadir pessoas a mudarem seus comportamentos, seus estilos de vida ou seus hábitos.²⁴ (DOLAN et al, 2010, p. 4, tradução nossa).

Todavia, mudar o comportamento alheio não é sempre simples, como visto anteriormente. Em geral, tentativas de mudança por parte do poder público começam com conscientização: ao saber que um dado comportamento tem efeitos negativos, as pessoas poderão mudar seus hábitos para evitar tais efeitos. Ainda que em alguma medida isto produza resultados, em muitos casos estes não são suficientes para eliminar completamente o problema. Uma dieta saudável e exercícios frequentes poderiam evitar ou reduzir o risco de diversas doenças. Isto é conhecimento comum; todavia, boa parcela da população continua seguindo uma dieta desequilibrada e se exercitando pouco frequentemente. Fehr (FEHR et al. 2015) explica esta contradição diferenciando informação e disposição: ainda que a população tenha a informação de que tais hábitos são nocivos, eles podem não ter disposição para alterá-los. A disposição pode ser afetada por normas sociais, por percepção de justiça, pelo custo econômico e por preferências comportamentais (FEHR et al. 2015). No exemplo da vida saudável, um indivíduo pode não ter dinheiro para se associar a uma academia (custo econômico) ou pode não gostar de comidas saudáveis e estar menos disposto a mudar seus hábitos alimentares (preferência comportamental).

Políticas públicas podem ser usadas para solucionar estes tipos de problemas. Tradicionalmente focadas na divulgação de informação, políticas podem ser redesenhadas para atingirem o aspecto motivacional. Conforme Dolan et al. (DOLAN et al., 2010, p. 4, tradução nossa), “a teoria comportamental pode ajudar a atingir melhores resultados para cidadãos, seja complementando políticas públicas já estabelecidas, ou sugerindo intervenções mais inovadoras”.²⁵ Em outras palavras, “se o governo já está tentando moldar o comportamento da população, ele deve fazer isso da maneira mais efetiva possível”²⁶ (DOLAN et al., 2010, p. 9, tradução nossa).

são absolutamente condizentes com os tópicos aqui trabalho. Contudo, os estudos neste campo são sobretudo teórico-matemáticos. Preferiu-se neste trabalho priorizar a análise de trabalhos empíricos ou que abordassem diretamente questões comportamentais no campo das políticas públicas. Destacam-se, contudo, o trabalhos de Hurwicz e Maskin como importantes referenciais para o campo do desenho de incentivos para políticas públicas.

²⁴ Do original em inglês.

²⁵ Do original em inglês.

²⁶ Do original em inglês.

O trabalho de Dolan et al. é seminal neste campo: trabalhando com o *Cabinet Office* do Governo Britânico, em 2010 foi publicado o relatório MINDSPACE. O relatório apresentava uma revisão teórica sobre economia comportamental e apresentava conceitos práticos para a utilização deste corpo teórico dentro do desenho de políticas públicas britânicas. Como explicado no relatório,

A metodologia MINDSPACE pode auxiliar *policy-makers* a entenderem como tentativas atuais de mudança comportamental podem ser melhoradas, por exemplo, através de um melhor entendimento de como pessoas respondem a incentivos e que tipo de informações são salientes.

Novas ideias da ciência da mudança comportamental podem resultar em melhoras significativas de resultados de políticas em relação aos resultados obtidos por outras ferramentas tradicionais, e a um custo mais baixo. No geral, todavia, a metodologia MINDSPACE pode complementar e melhorar ferramentas tradicionais da política pública, ao invés de servir simplesmente como um substituto. A metodologia também pode ajudar a identificar barreiras que estejam impedindo mudanças de comportamento.²⁷ (DOLAN et al, 2010, p. 10, tradução nossa).

Daniel, por exemplo, mostra que, apesar de pessoas ricas e pobres igualmente entenderem os benefícios de uma alimentação saudável, pessoas mais pobres preferem comidas menos saudáveis independente destas serem mais caras ou baratas (DANIEL, 2016). Ela explica que muitas comidas consideradas saudáveis são gostos-adquiridos, e que é necessário prová-las diversas vezes – o estudo estima que entre 8 a 16 vezes – antes de adquirir gosto por ela. Uma família não-pobre pode considerar a possibilidade de comprar um alimento repetidas vezes até convencer suas crianças a comê-lo. Para uma família pobre com restrições orçamentárias para alimentação, entretanto, a rejeição de um prato pode implicar desperdício de comida, e, portanto, pais não insistem em comprar comidas que seus filhos repetidamente rejeitam. Desta forma, há uma divisão socioeconômica dos hábitos alimentares. Uma das políticas propostas por Daniel para alterar essa situações é bastante simples: introduza todos estes alimentos nas refeições escolares. Usando a refeição escolar para introduzir uma alimentação saudável nas crianças, é possível alterar os hábitos alimentares delas e melhorar a saúde da população no longo prazo.

Outro campo particularmente importante da política pública, e objeto particular de estudo deste trabalho, é a educação pública. Sua importância deriva de seu benefício para com a sociedade: à educação pública confia-se a instrução das futuras gerações. Particularmente para

²⁷ Do original em inglês.

uma economia capitalista que busque justiça e igualdade social, recai sobre a educação pública a obrigação de garantir ensino de qualidade que permita que pessoas oriundas de famílias pobres compitam com igualdade de oportunidades com seus pares vindos de famílias mais ricas. Quando isto não acontece – e como será explorado mais a fundo no próximo capítulo, isto não acontece – a desigualdade dentro da sociedade é crescente e reforçam-se ciclos viciosos de pobreza. Não é surpresa, portanto, que a economia comportamental tenha feito diversas análises sobre o assunto. Igualmente não surpreendente, porém muito mais desanimador, é o fato da maior parte destas análises estarem concentradas em políticas baseadas em incentivos extrínsecos, especialmente aqueles envolvendo recompensas monetárias.

Gneezy, Meier e Rey-Biel fazem uma ampla análise da literatura empírica e concluem que:

1) incentivos funcionam bem para aumentar níveis de presença e matrícula; 2) incentivos têm resultados inconclusivos sobre níveis de esforço e aprendizado; e 3) incentivos parecem funcionar para alguns estudantes mas não para outros.²⁸ (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 195, tradução nossa).

Todavia, como alertam Koch et al. (2014), a análise de Gneezy, Meier e Rey-Biel é sobretudo focada na aplicação de incentivos extrínsecos, especialmente aqueles relacionados a recompensas monetárias. Apesar desta restrição, os resultados são extremamente interessantes pelas ideias fornecidas aos elaboradores de políticas educacionais.

A primeira ideia é que incentivos extrínsecos parecem funcionar bem para melhorar os resultados de *inputs*, enquanto falham em melhorar os resultados de *outputs*. O alto custo de oportunidade em enviar filhos para a escola é uma das razões que pode causar menores taxas de matrícula e presença entre as famílias pobres. Transferências de renda condicionadas à matrícula e presença escolar apresentam resultados positivos para melhora destes índices, como mostrado por Angrist, Bettinger e Kremer (2006) para o programa colombiano *Familias en Acción*, e por Adato e Hoddinott (2010) para o programa *Progreso* do México e Bolsa Família do Brasil. Fryer (2010) observou em um estudo de campo conduzido em Chicago, Nova York, Dallas e Washington D.C. que incentivos monetários eram mais efetivos para melhorar presença escolar, bom comportamento e uso adequado de uniformes (*inputs*) do que para melhorar notas (*outputs*). Gneezy, Meier e Rey-Biel (2011) apontam que tais resultados podem ser explicados pelo fato de

²⁸ Do original em inglês.

os estudantes terem controle direto sobre o *input* enquanto não possuem controle ou não sabem como se comportar para conseguir o *output*. Ou seja: enquanto é simples e fácil ler um livro ou vestir um uniforme – e ser recompensado por isso –, não é fácil ou evidente para muitos estudantes como conseguir boas notas. A análise de Rodriguez-Planas (2010) do Programa *Quantum Opportunity* (um programa que dá incentivos financeiros para estudantes se formarem e irem para a universidade) mostra que os incentivos funcionam para algumas métricas educacionais, e que em geral os resultados são melhores quando os alunos recebem acompanhamento de algum mentor. Esta observação corrobora a ideia de Gneezy: o incentivo por si só pode não ser suficiente, pois, mesmo tendo motivação para melhorar, os estudantes podem não saber como fazê-lo. Esta ideia é particularmente importante para o desenho de políticas públicas inteligentes: não são suficientes estruturas de incentivos que motivem os indivíduos a se comportarem da maneira desejada se eles não tiverem recursos (de informação, assistência, monetários, etc.) para agir de tal maneira.

Uma segunda ideia diz respeito à maneira como diferentes grupos reagem aos mesmos incentivos. Croson e Gneezy (2009) e Angrist e Lavy (2009) mostram em testes empíricos diferenças estatisticamente significativas entre as reações de meninos e meninas para um mesmo incentivo. Angrist e Lavy conduziram um experimento randomizado onde estudantes poderiam receber prêmios por determinados desempenhos em um exame escolar. Enquanto meninas que recebiam o incentivo foram significativamente melhor, meninos não pareceram ser afetados pelos incentivos. Isto indica que incentivos particulares a subgrupos dentro de um sistema escolar – sejam estes subgrupos determinados por gênero, raça ou origem socioeconômica – podem afetar significativamente os resultados de uma política, e que, portanto, as diferentes estruturas de incentivos de cada subgrupo devem ser cuidadosamente analisadas.

Gneezy (2011) conclui sua análise dos incentivos dentro do setor educacional afirmando que

A evidência presente dos efeitos de incentivos financeiros na educação indica efeitos moderadamente positivos no curto-prazo em alguns subgrupos de estudantes, pelo menos enquanto incentivos estão sendo utilizados. Em alguns casos, estes efeitos de curto-prazo são importantes. Por exemplo, se manter crianças dentro da escola e fora das ruas é importante, ou se o objetivo é ensinar uma determinada habilidade (como aprender a ler), sucesso no curto-prazo pode ser suficiente. Nós precisamos de mais estudos para melhor compreender quem deve ser incentivado no sistema educacional –

estudantes, pais, professores, escolas? – e quais tarefas devem ser recompensadas.²⁹ (GNEEZY; MEIER; REY-BIEL, 2011, p. 199, tradução nossa).

Estes novos estudos aos quais o autor se refere, é importante apontar, devem estudar também os efeitos de incentivos não-monetários, especialmente os efeitos e o papel de incentivos intrínsecos sobre o comportamento de alunos, pais, professores e diretores. Como explica Dolan et al.,

Em termos gerais, existem duas maneiras de se pensar sobre mudança comportamental. O primeiro é baseado em influenciar o que pessoas conscientemente pensam. Este seria o modelo “racional” ou “cognitivo”. As intervenções tradicionais na política pública seguem esta rota, e este é o modelo padrão na economia. (...)

O outro modelo de mudança comportamental foca nos processos automáticos de decisão e influência – o que Robert Cialdini chama de processo “*click whirr*” mental. Isto muda o foco de atenção de fatos e informações para como alterar o ambiente em que as pessoas agem. Este seria o modelo “contextual” de mudança comportamental. O modelo contextual reconhece que pessoas às vezes são aparentemente irracionais ou inconsistentes em suas escolhas, e que frequentemente elas são influenciadas por fatores externos. Assim, este modelo se foca mais em “mudar comportamentos sem mudar ideias”. Essa rota recebeu significativamente menos atenção de pesquisadores e planejadores de políticas públicas.³⁰ (DOLAN et al, 2010, p. 13, tradução nossa).

Ainda que ambos modelos estejam baseados nas ideias de incentivos, o primeiro é largamente mais explorado. Todavia, como visto ao longo do capítulo, o segundo modelo se baseia em uma abordagem diferente do comportamento e de como o comportamento pode ser alterado. O horizonte da economia comportamental se expande muito além da questão dos incentivos extrínsecos, e isso deve ser compreendido e trazido para a realidade da política pública. Para se desenhar políticas públicas eficientes, é necessário compreender toda a estrutura de incentivos e os desenhos de mecanismos que cercam as partes envolvidas e então, em uma combinação de incentivos intrínsecos e extrínsecos, elaborar políticas que alterem o contexto social para que os comportamentos desejados sejam incentivados de maneira natural. No próximo capítulo, será analisado o sistema educacional brasileiro para melhor compreender como isto pode ser posto em prática.

²⁹ Do original em inglês.

³⁰ Do original em inglês.

3 ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NO SISTEMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO

Embora haja consenso em ambas esferas política e civil sobre a necessidade do Estado prover um serviço de educação de qualidade à população, a realidade brasileira revela que os resultados obtidos por este serviço estão muito aquém dos desejados. Dias (2016) reporta que os problemas na educação pública são diversos e generalizados. A autora aponta, por exemplo, que, de acordo com o Censo da Educação, existem 3 milhões de crianças entre 4 e 17 anos sem acesso a escolas (DIAS, 2016). Mesmo aquelas com acesso a escolas enfrentam problemas, já que cerca de 38% dos professores da rede pública, de acordo com o Ministério da Educação, atuam fora da sua área de formação. Todos estes problemas impactam severamente nos resultados apresentados pelos alunos (DIAS, 2016).

Conforme relatório de “De Olho nas Metas 2013-2014” desenvolvido pela ONG Todos Pela Educação, a meta da organização é de que até 2022 “70% ou mais dos alunos tenham aprendido o adequado para o ano/série que estão cursando” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015, p. 38). Contudo, sua análise dos resultados obtidos por estudantes de todo o país indica que o Brasil está ainda bastante distante deste objetivo. Apesar das séries iniciais apresentarem resultados relativamente bons, estes se deterioram rapidamente nos anos subsequentes de ensino. Já no 5º ano do Ensino Fundamental, apenas 45,1% e 39,5% dos alunos apresentam ter o conhecimento esperado para, respectivamente, português e matemática; caindo no final do 3º ano do Ensino Médio, para 27,2% e 9,3%. Cabe notar que, apesar de em média os resultados serem ruins, os apresentados pela rede pública são particularmente piores: dos alunos de escolas públicas, 21,2% terminam o ensino médio com os conhecimentos adequados de português, enquanto apenas 4,9% possuem os conhecimentos esperados de matemática (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015).³¹

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), prova que avalia os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio, também serve de evidência para os resultados insatisfatórios da política pública de educação. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), elaborador e realizador da prova, estabelece como meta para 2021 a nota média de 6 pontos, a qual seria um indicativo de um sistema educacional de

³¹ É necessário apontar que, todavia abaixo das metas estipuladas, existe uma clara e constante melhora dos resultados nos últimos anos.

qualidade comparável ao dos países desenvolvidos. Os números apresentados pelo setor privado no Ideb de 2013 se aproximam da meta: 6,7 para os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º a 5º séries), 5,9 para os anos finais do Ensino Fundamental (6º a 9º) e 5,4 para o Ensino Médio. Os resultados do setor público são significativamente piores. Apesar dos avanços atingidos nos últimos anos, ainda há muito a melhorar: a média no sistema público nacional de ensino é de 4,9 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, 4,0 para os anos finais, e 3,4 para o Ensino Médio (INEP, 2014).

Uma análise dos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), também realizado pelo Inep, escancara quão profunda é a desigualdade entre os setores público e privado. Conforme os dados de 2014, dentre as 3.910 escolas que representam o quartil superior de desempenho na prova, apenas 11,2% pertenciam à rede pública. Dentro o quartil de pior desempenho, a situação é a contrária: 96,8% das escolas do grupo são da rede pública (INEP, 2016).

Estes resultados são particularmente alarmantes por sinalizarem que os estudantes destas escolas terão menor chance de desenvolver todo seu potencial intelectual e, conseqüentemente, terão limitações para ingressar no ensino superior ou mesmo conseguir empregos que exijam maior conhecimento técnico. Essa limitação ao mercado de trabalho reduz as chances destes estudantes atingirem níveis de renda mais elevados posteriormente. Considerando que a maior parte dos alunos de escolas públicas provém de famílias de baixa renda, o resultado final de um sistema público de educação de baixa qualidade é a continuidade do ciclo da pobreza.

Dias (2016) também mostra que existem efeitos raciais vinculados a esta desigualdade de acesso ao ensino: de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios (Pnad) de 2014, 80% da população branca é alfabetizada funcionalmente, enquanto entre negros este número cai para 64%. Este efeito se traduz geograficamente. Regiões mais pobres como o Norte e o Nordeste apresentam índices de alfabetização e desempenho escolar inferiores a média de outras regiões. Enquanto na região Sul a taxa de analfabetismo era de 4,4% em 2014, a taxa era de 16,9% na região Nordeste (DIAS, 2016). No aprendizado escolar, estes números se repetem. Para os formandos do Ensino Médio, o Sudeste apresenta o melhor desempenho (34,3% e 12,1% apresentam resultados satisfatórios para, respectivamente, português e matemática) enquanto o Norte apresenta o pior (16,2% e 3,6%). Em uma escala macroeconômica, a sociedade é

prejudicada como um todo pela ausência de capital humano qualificado e pela perpetuação de desigualdades socioeconômicas, raciais e regionais.

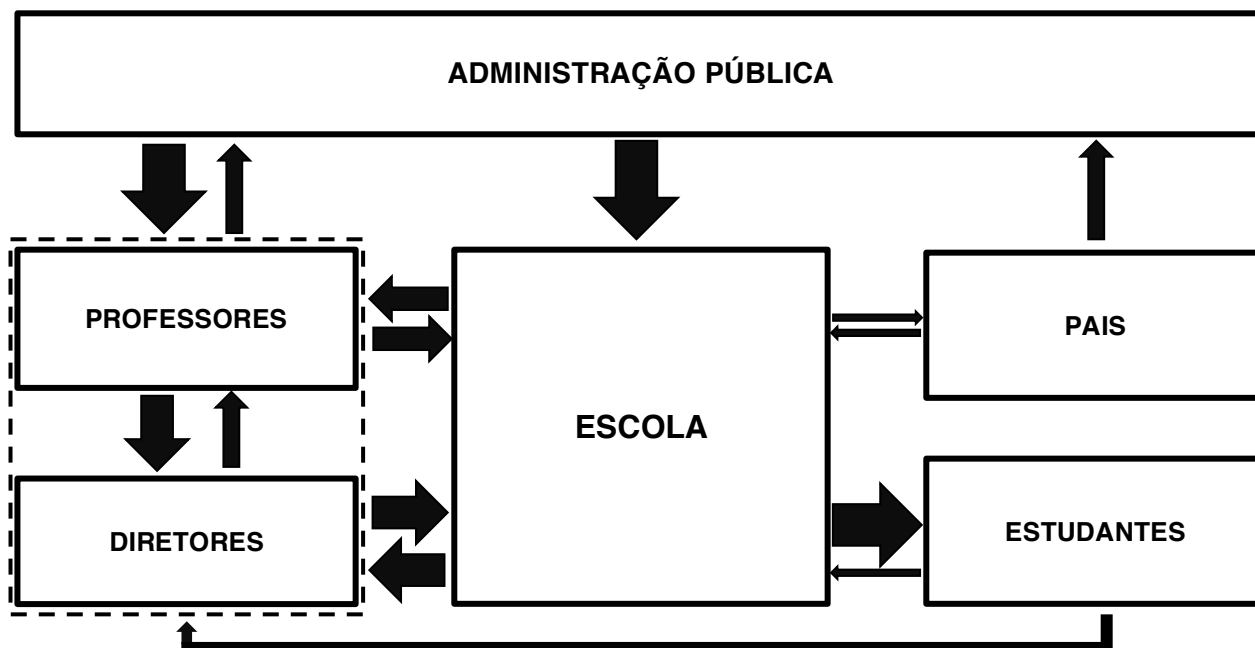
Não existe uma solução simples para este problema. São necessárias diversas medidas em campos diferentes: investimentos em infraestrutura e qualificação de pessoal; auxílio a famílias em situação de vulnerabilidade; readequação e reestruturação de plano de carreiras de professores; valorização da carreira docente; integração entre os diferentes níveis educacionais; priorização de investimentos em certas séries. Assim como são diversos os problemas, são diversas as soluções. Este trabalho tem como objetivo analisar uma das possibilidades de solução, que visa resolver uma parte limitada dos problemas.

Seguindo o apresentado no capítulo anterior, este capítulo irá explorar as estruturas de incentivos existentes no sistema público de educação brasileiro e como alguns incentivos em particular podem predispor alguns agentes e agirem de maneiras não desejadas, contribuindo para os resultados aterradores apresentados acima. A próxima seção pretende analisar o sistema, em particular quem são os seus *stakeholders*. A seção 3.2 a 3.4 expandem a análise elaborando possíveis estruturas de incentivo para os agentes mais importantes do sistema. Encerrando o capítulo, a seção 3.5 elabora possíveis paralelos entre as estruturas de incentivos identificadas e os atuais problemas na educação pública.

3.1 O DESENHO DO SISTEMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO

Um sistema pode ser desenhado de diferentes maneiras. Diferentes desenhos podem enfatizar aspectos distintos de um mesmo sistema. No caso desta análise, é conveniente abandonar a estrutura usualmente adotada para estudos do sistema público de educação. O foco aqui não são as relações entre os níveis burocráticos responsáveis pela política educacional, mas como efetivamente todos os atores envolvidos no processo escolar afetam uns aos outros e, em último instância, a escola. Descarta-se aqui um desenho institucional e essencialmente burocrático para se adotar um modelo que privilegie o universo individual da escola. Abaixo, apresenta-se um possível esquema para o modelo.

Gráfico 1 – Estrutura do sistema de educação brasileiro



Fonte: elaboração do autor (2016).

A unidade básica é, portanto, a escola. Pondo-a no centro do modelo, é possível ver claramente quem são os principais *stakeholders* do sistema, ou seja, o conjunto de agentes que participam e estão diretamente interessados no resultado do processo educacional. Escolheu-se evidenciar cinco grupos de *stakeholders*: a administração pública, professores, diretores, pais e estudantes. Estes grupos foram escolhidos por seus papéis dentro deste sistema.

A administração pública é a provedora do serviço educacional e atua como principal organizadora do sistema. Como mostrado no Gráfico 1, existe um fluxo desigual de influência entre os órgãos que compõe a administração pública e os demais agentes. Embora cidadãos possam eleger representantes que simpatizem com suas ideias quanto à educação, não existe qualquer garantia de que essas ideias serão implantadas ou qualquer mecanismo que permita que a população seja efetivamente ouvida. Mesmo se tratando de comunicação, são raros os mecanismos que permitem o diálogo amplo entre a administração pública e a população.³² Professores têm maior influência devido à força sindical que os representa e defende, às vezes, seus interesses. Todavia, de maneira geral, professores, diretores, pais e alunos exercem

³² Cabe destacar como um raro e louvável exemplo o caso da consulta popular sobre a Base Nacional Comum Curricular.

pouquíssima influência sobre as decisões da administração pública – decisões estas que afetam todos os demais agentes.

Professores e diretores são os principais atores com contato direto com estudantes, e assim são os maiores responsáveis pelo desenvolvimento do processo educacional. É importante dividir estas duas categorias, pois além de papéis marcadamente diferentes dentro do ambiente escolar, os dois grupos são influenciados por estruturas de incentivos diferentes. Existem também relações de influência diferentes entre eles. Diretores possuem o comando da escola. É por definição deles que novas atividades, métodos pedagógicos, estratégias de gestão e esquema de horários serão implementados. Todavia, em muitos casos, a autonomia dos diretores pode ser limitada. Auxiliado a isto, como será visto a diante, na maior parte das escolas brasileiras diretores são escolhidos por eleição. Isto cria relações de obrigação por parte do eleito com aqueles que o elegeram, especialmente em ambientes tão próximos quanto o ambiente escolar. Tal relação pode implicar na captura do diretor pelos interesses dos professores.

Pais e estudantes formam um terceiro bloco de atores. Estudantes são o foco do sistema: o objetivo inteiro da política educacional é garantir que eles aprendam aquilo considerado essencial pela administração pública³³. Apesar disto, os dois atores têm comportamentos não estritamente racionais em relação a educação: no caso dos alunos, principalmente baseado em problemas de intertemporalidade de preferências; para os pais, como apontam Banerjee e Duflo (2011), o problema parece estar relacionado à percepção de uma “armadilha de pobreza”³⁴. Em termos de relação com a escola, os dois grupos possuem pouca influência. Ainda que em alguns casos pais e alunos possam influenciar a eleição de diretores e algumas escolas mantenham fortes relações com suas comunidades, em geral estes dois atores não possuem canais para manifestar seus interesses.

Quais são as motivações que influenciam o comportamento destes agentes? Especificamente, que incentivos existem hoje para que os agentes se comportem de tal a maneira a gerar os resultados desastrosos observados na primeira seção do capítulo? A hipótese deste trabalho é que parte dos resultados pode ser explicada por problemas decorrentes das estruturas

³³ Essa ideia será devidamente melhor explorada na seção específica sobre as estruturas de incentivos dos estudantes.

³⁴ “Na verdade, não deve existir uma armadilha de pobreza na educação. Investimentos em educação em qualquer nível escolar produzem resultados. Contudo, o fato de pais acreditarem que os benefícios da educação seguem uma curva em forma de S faz com que eles se comportem como se houvesse uma armadilha de pobreza, e assim inadvertidamente eles criam uma”. (BANERJEE; DUFLO, 2011, p. 147, tradução nossa). Do original em inglês.

de incentivos existentes. Para aprofundar esta hipótese, serão analisadas as estruturas de três dos cinco agentes apresentados acima: diretores, professores e alunos. A proposta do trabalho é mostrar como políticas públicas que visem alterar a estrutura de comportamento podem afetar os resultados da educação pública. Apesar de extremamente importantes para o sistema, tanto a administração pública quanto pais fugiriam do escopo deste trabalho: a administração pública, por ser extremamente complexa em seus muitos níveis e demandar reformas de Estado, e não apenas de políticas; e os pais, por necessitarem, em muitos dos casos, de políticas de cunho social para mitigar os problemas que afetam seu julgamento e suas decisões sobre a educação de seus filhos.

O método usado para mapear incentivos é o de resultados-incentivos. Primeiro, é estabelecido um comportamento ideal e esperado para cada agente. Este é baseado nas expectativas e na função desejada para o agente dentro do sistema de ensino público. Em segundo lugar, são buscados na literatura da economia comportamental e da educação incentivos que possam explicar a aproximação ou afastamento dos agentes destes comportamentos. Cabe também apontar que a análise parte de um modelo universal, em primeiro lugar, para então apontar as particularidades da realidade brasileira. A premissa aqui implícita é de alunos, professores e diretores estão sujeitos aos mesmos tipos fundamentais de incentivos, mas que circunstâncias econômicas, sociais e culturais podem afetar a maneira como tais incentivos atuam sobre os indivíduos.

3.2 A MOTIVAÇÃO DOS DIRETORES

Diretores são os responsáveis pela coordenação escolar e, em última instância, responsáveis pelo aprendizado dos alunos. Em tese, seu trabalho envolve coordenação e fiscalização de professores, supervisão do plano pedagógico e comunicação com a administração pública. Na prática, como indica uma pesquisa entre diretores na cidade do Rio de Janeiro pela Secretaria Municipal de Educação da cidade, quase metade dos gestores passa a maior parte do seu tempo resolvendo atividades administrativas e questões disciplinares, do que efetivamente supervisionando a gestão pedagógica da escola (GESTÃO..., 2010). Como explica Lück,

É frequente a indicação na literatura da complexificação gradual do papel do diretor escolar ao longo do tempo [...] Esse fenômeno se dá, dentre outros aspectos, em

decorrência: i) da constante e crescente dinâmica e complexidade da realidade, com base na globalização e no desenvolvimento tecnológico; ii) da democratização da Educação, que universalizou a Educação Básica, trazendo para dentro da escola maior diversidade de pessoas; iii) da mudança de papel da escola, de promotora de instrução, para formadora e promotora do desenvolvimento humano; e iv) das mudanças sociais, que ao mesmo tempo criam novas demandas educacionais e promovem a transferência para a escola de inúmeras responsabilidades, antes assumidas pela família e pela sociedade.

Diretamente vinculadas à mudança de papéis da escola, também são definidas mudanças e o alargamento de significado e de responsabilidades do diretor escolar. Este passa a ser considerado como agente de gestão de processos socioeducacionais dinâmicos e participativos, conforme determinado pelos princípios de gestão democrática e também pela mudança do significado da Educação no contexto atual, em que o ser humano é visto como o centro de todo o valor. [...] A liderança do diretor é, pois, considerada como o fator primeiro na realização dos objetivos escolares de melhoria da aprendizagem dos alunos. (LÜCK, 2010, p. 31).

Dada a complexidade da função a ser desempenhada, quais seriam as motivações dos professores para se candidatarem à diretoria escolar? É possível imaginar que possíveis incentivos incluiriam: “i) deixar a sala de aula; ii) melhorar seu salário; iii) ganhar prestígio entre os colegas; iv) ter mais liberdade de decidir sobre o uso de seu tempo de trabalho; v) obter visibilidade e prestígio na comunidade externa” (LÜCK, 2010, p. 36); vi) crença sobre caminho a ser seguido pela escola; vii) vontade de líder mudanças.³⁵ Contudo, nota-se que a maior parte destes incentivos não possuem caráter pedagógico ou relação direta com a busca de uma melhora nos serviços prestados pela escola. Ou seja: a estrutura de motivações intrínsecas que incentivem o diretor a dar o seu melhor pela escola é eminentemente frágil. Uma análise da possível estrutura de motivações extrínsecas mostra que estas são quase inexistentes.

Primeiramente, e isto deriva da progressiva complexificação do cargo, existe um fraco entendimento dos objetivos e deveres a serem cumpridos pelos diretores. Baseado nisto, Lück (2010) aponta que existe um esforço crescente da academia e da administração pública para estabelecer parâmetros básicos de gestão escolar. A autora descreve em seu trabalho quatro propostas de parâmetros: a da Fundação Luís Eduardo Magalhães para o estado da Bahia; a da Fundação Lehman em parceria com a Universidade Positivo e CEDHAP para o estado do Tocantins; a da Secretaria Municipal do Município de Salvador; e a da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. Embora variem em número e descrição dos parâmetros, todas as propostas apresentam atividades que podem ser encaixadas em seis eixos:

³⁵ Existem também fortes incentivos para pessoas decidirem não buscar o cargo, assim como i) estresse da posição; ii) exposição pública; iii) possibilidade de conflito com colegas; e iv) remuneração baixa para o comprometimento exigido da função.

- i. gestão de resultados: monitoramento de processos e avaliação de resultados educacionais;
- ii. gestão pedagógica: fundamentação, planejamento e organização dos princípios pedagógicos, gestão do processo pedagógico e implementação do currículo escolar;
- iii. gestão de pessoas: gestão e desenvolvimento da equipe de funcionários e professores e gestão do clima escolar;
- iv. gestão administrativa: gestão de serviços, recursos e instalações e desenvolvimento do patrimônio;
- v. relações públicas: manutenção e desenvolvimento de relações com a comunidade e com a administração pública.
- vi. planejamento estratégico: vinculação de todas outras atividades a um plano de desenvolvimento para a escola.

Iniciativas como as das secretarias de educação do estado de São Paulo e do município de Salvador, porém, são raras. São poucas as redes públicas de ensino que estabelecem objetivos a serem alcançados por seus diretores.

Sabe-se, porém, que quando não existem parâmetros para nortear o seu trabalho e as ações do sistema sobre a gestão da escola, tanto os tomadores de decisão sobre políticas educacionais como os gestores de sistema e os diretores escolares atuam à mercê de apelos imediatistas, quando não, os de caráter clientelista e corporativo. Nesse contexto, suas decisões são tomadas ao estilo de ensaio e erro, portanto, sem rumo e ritmo determinados; atua-se e decide-se quase que ao sabor do espontaneísmo e da relatividade das situações, em vista do que o futuro de melhoria da qualidade do ensino se torna uma situação vaga, abstrata e sempre adiada, e os resultados que a escola alcança são considerados satisfatórios, porque possíveis, com base em metas e ações tímidas e modestas (LÜCK, 2010, p. 33).

Esta falta de objetivos é agravada pela limitação da autonomia dos diretores. Por exemplo, ao mesmo tempo em que o diretor tem como responsabilidade gerir a equipe de professores, ele não possui o direito de demitir professores que não trabalham bem (FRAIDENRAICH, 2010). Em casos em que estão claros os objetivos educacionais a serem atingidos, diretores podem ter limitações para estabelecer novos planos pedagógicos pela impossibilidade de aumentar dias letivos ou expandir as horas de aula diárias. A falta de poder efetivo atrapalha o bom exercício da

função, assim como desmotiva o incumbente a exercê-la da melhor maneira possível já que tem seu poder de mudança limitado.

O lado oposto e complementar da ausência de objetivos estabelecidos é a falta de consequências para aqueles diretores que não apresentam desempenho satisfatório. Sem métricas claras do que se espera do cargo, é impossível para um sistema agir justamente e afastar aqueles profissionais que não atendem às qualificações esperadas ou que apresentam desempenhos inferiores aos necessários. Não existem, igualmente, quaisquer incentivos que possam recompensar bons desempenhos: da mesma maneira que a estabilidade no cargo e ausência de sanções demonstram que é aceitável se acomodar, a inexistência de quaisquer benefícios, salariais ou não, para os diretores que exercem trabalhos de excelência aprovam o fato de que esforço não se paga. Este dilema é bem sumarizado no *World Development Report 2004* elaborado pelo World Bank,

Administrar efetivamente significa por as pessoas com as habilidades adequadas nos lugares certos. Significa dar a elas a infraestrutura e os materiais necessários para elas trabalharem. Significa garantir a motivação (extrínseca e intrínseca) dos trabalhadores. A escola pública típica é limitada de quase todas as maneiras possíveis na sua tentativa de atingir tais objetivos. Diretores frequentemente não podem escolher ou despedir professores – mesmo por justa-causa. Treinamentos para professores são frequentemente mal elaborados e mal integrados, e então se tornam irrelevantes. [...] Estruturas de compensação costumam ser vinculadas à senioridade e a níveis de treinamento, mas não a níveis de domínio de habilidades específicas. E apesar de salários servirem como motivação extrínseca, eles não são os únicos incentivos para educadores; as condições típicas de trabalho terminam por destruir até mesmo a motivação intrínseca destes profissionais.³⁶ (WORLD BANK, 2003, p. 124, tradução nossa).

Outro ponto importante a ser ressaltado a respeito dos diretores é o processo de contratação. Segundo estudo da Fundação Victor Civita, 67% dos estados e 82% dos municípios escolhem os diretores de suas escolas através de eleições (LÜCK, 2011).³⁷ Este método de escolha traz diversas implicações para o sistema e para o posto de diretor.

Uma implicação positiva é que se está escolhendo alguém pertencente à comunidade. Isto, aliado ao fato de ser uma escolha coletiva do corpo docente, dá legitimidade ao representante para conduzir projetos. A eleição também permite que professores tenham voz na decisão do planejamento estratégico para o futuro da escola, em particular quanto ao processo pedagógico a

³⁶ Do original em inglês.

³⁷ Contudo, deve-se apontar que mais da metade dos estados utiliza mais de um método de seleção simultaneamente. Na maior parte dos casos existem pré-requisitos fundamentais que candidatos devem possuir para se candidatar, como anos de trabalho ou experiência prévia como vice-diretor.

ser implementado. Esta influência dos professores é um dos incentivos que age sobre o comportamento dos diretores: eles têm a obrigação de representar aqueles que o elegeram. Diferentemente de um processo político tradicional no qual o nível de comunicação entre eleitores e representantes é baixo, em uma escola ambos frequentam o mesmo espaço e eleva-se o grau de resposta por parte dos diretores. Embora isto possa ser visto como um incentivo positivo a um desempenho que corresponda às expectativas dos professores, este desempenho só será tão bom quanto as expectativas. Caso o grupo de professores não tenha por interesse realizar mudanças na escola que afetem seu comportamento presente – dias mais longos ou mais dias de trabalho, mais reuniões, programas de proximidade com a comunidade de pais, realização de atividades extracurriculares à tarde – o diretor pode se ver pressionado a não prosseguir com políticas que poderiam ser benéficas para o aprendizado dos alunos.

Relacionado a isto, o sistema de eleição não garante que o melhor candidato para a escola será escolhido. Um candidato mais popular ou mais carismático pode ser eleito apesar de não possuir o perfil técnico mais adequado para a vaga. O relatório “Como escolher um bom gestor escolar” indica que o método de eleição prestigia as opiniões e decisões locais, mas que possui

Risco de [reproduzir] vícios do processo político-eleitoral, como a troca de votos por favores e campanhas de baixo nível, o que gera um clima desfavorável ao propósito da escola que é o ensino e a aprendizagem dos alunos. (FRAIDENRAICH, [2011?], p. 5).

Também não existem garantias de que os eleitos tenham conhecimento ou habilidade profissional para a função. Apenas 9 entre as 24 secretarias estaduais exigem cursos de gestão ou administração escolar dos novos diretores (LÜCK, 2011). . Apesar de capacitados pelo conhecimento da dinâmica escolar e seus problemas particulares, falta ao grupo conhecimentos de administração básica, assim como conhecimentos específicos de administração escolar. Mesmo quando a administração pública oferece treinamentos,

[...] os conteúdos trabalhados dão pouca ênfase à discussão de problemas reais, à troca de experiências e à busca de soluções conjuntas – limitando-se, muitas vezes, à comunicação de normas e à exigência de procedimentos burocráticos. (FRAIDENRAICH, [2011?], p. 4).

Outra decorrência do processo eleitoral é o incentivo para o pensamento de curto-prazo. Em sua maioria, os mandatos duram entre 2 e 3 anos. Com este horizonte de planejamento, o

diretor possui um incentivo a realizar projetos de curto-prazo que possam afetar a escola no momento presente – seja por razões eleitorais, seja por ter medo de ter seus projetos descontinuados na gestão seguinte. A formação especializada em gestão também é desencorajada por períodos curtos de gestão, dada a incerteza sobre o futuro do incumbente no cargo (SERPA, [2011?]). Serpa também destaca que professores podem ser afetados por gestões de curta duração: mandatos breves podem transmitir para o corpo docente a ideia de que quaisquer novos programas poderão ser encerrados em uma nova gestão, o que poderia afetar o grau de comprometimento dos envolvidos.

Assim, não é surpreendente que faltem interessados para a posição. No estado da Bahia, média de candidatos para a vaga de diretor é de uma única pessoa, entretanto, 22% das escolas não apresentaram nenhum candidato para a vaga. Mesmo no Distrito Federal, que apresenta em média 3 candidatos por vaga, 10% das escolas não apresentaram nenhum aspirante ao posto (SERPA, [2011?]).

A causa está no elevado ônus, com uma recompensa considerada inadequada. Os diretores reclamam que a gratificação financeira é pequena diante da dedicação que o trabalho exige e do nível de estresse que provoca. Quem está na função é cobrado pela solução de diversos problemas – e nem sempre tem formação e autonomia para superá-los. Nas redes que promovem a eleição para diretor, a chance de enfrentar um processo eleitoral desgastante é outro fator que afugenta os candidatos. (SERPA, [2011?], p. 15).

Esta realidade é extremamente preocupante quando consideramos a estreita associação entre qualidade de ensino e lideranças capacitadas (TAKESTE, 2000; NORMORE, 2004 apud LÜCK, 2010). Em suma: a estrutura de incentivos atual dos diretores está baseada nas implicações do sistema de escolha do cargo e do conjunto de autonomia, obrigações e *accountability*. O sistema de eleição, apesar de seus diversos aspectos positivos, traz consigo incentivos de captura de interesses do diretor pelos professores. Além disso, na maior parte dos casos no Brasil, permite que profissionais não capacitados assumam o cargo, ao mesmo tempo que desincentiva treinamentos adicionais devido à curta duração do mandato. Esta também age como incentivo para ação de curto-prazo, não valorizando longos planejamentos e estimulando igualmente professores a agirem sob-ópticas de curto prazo. O conjunto de obrigações, autonomia e *accountability* também exerce forte influência sobre a estrutura de incentivos. Em poucos casos são estipulados objetivos claros a serem atingidos, e mesmo quando o são o diretor pode ter autonomia limitada para atingi-los ou não possuir nenhum incentivo além de sua vontade

intrínseca para buscá-los. As motivações intrínsecas para realizar um bom trabalho são limitadas ao senso de dever pessoal, enquanto existem diversos incentivos extrínsecos que podem contribuir para resultados indesejados.

3.3 A MOTIVAÇÃO DOS PROFESSORES

Professores são a figura central no processo de aprendizagem. Diversos estudos comprovam seu papel decisivo tanto no desenvolvimento e aprendizado infantil (RIVKIN; HANUSHEK; KAIN, 2005 apud DEE; WYCKOFF, 2013) quanto em resultados futuros, como empregabilidade e qualidade de vida (CHETTY et al., 2011, apud DEE; WYCKOFF, 2013).³⁸ Além dos deveres estritos de aprendizado, confia-se aos professores a transmissão de normas e valores morais da comunidade necessários para integração de seus estudantes dentro da sociedade.

Todavia, apesar da sua ampla influência sobre a formação dos alunos e conseqüentemente sobre a sociedade como um todo, professores integram uma das categorias profissionais mais desvalorizadas e desprestigiadas do país. Em pesquisa da UniRio com alunos de ensino médio de escolas públicas e privadas do Rio de Janeiro, 96% relataram não acreditar que a carreira docente é valorizada no país. Cerca de 68% entrevistados disseram não considerar de maneira alguma trabalhar como professor. Destes, metade justificou a posição pela falta de prestígio ou pelos baixos salários (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014). A pesquisa corrobora o observado nas universidades. Mesmo considerando a expansão no número de estudantes dos últimos anos, entre 2010 e 2012 houve queda de 16% no número de formandos em cursos de licenciatura de disciplinas do ensino básico. A redução foi particularmente concentrada em disciplinas de ciências e matemática, com uma redução de 21% no número de formandos desta última.

O que motiva, portanto, professores a escolherem esta carreira? Berry e Eckert explicam que “a motivação para ensinar é complexa, às vezes intangível e difícil de quantificar”³⁹ (BERRY; ECKERT, 2012, p. 8, tradução nossa). Moore Johnson tenta explicar esta motivação como resultado de uma combinação de incentivos intrínsecos e extrínsecos.

³⁸ Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2011). The long-term impacts of teachers: Teacher value-added and student outcomes in adulthood: **National Bureau of Economic Research**.

³⁹ Do original em inglês.

Recompensas intrínsecas incluem o prazer de estar com crianças, o estímulo de contribuir para a aprendizagem de outras pessoas, a chance de desenvolver novas habilidades e o prazer de ensinar um assunto que se gosta. Recompensas extrínsecas envolvem salários, benefícios, bônus, reconhecimento público e seleção para responsabilidades especiais. Estes dois tipos de incentivos não são mutuamente excludentes e, na verdade, interagem para influenciar a autoconfiança e a eficiência [dos professores].⁴⁰ (JOHNSON, 2005 apud BERRY; ECKERT, 2012, p. 8, tradução nossa).⁴¹

O trabalho de Low, Lim e Yeap (1996) em Singapura corrobora estas conclusões. Ao entrevistar um grupo de professores considerados de alto desempenho, os autores concluíram haver quatro principais áreas de motivação: motivação pelos estudantes, pelo prazer de dar aula, pela organização escolar e por motivos religiosos. Quando perguntados acerca do que lhes motivava, pouco menos da metade das razões apresentadas foram referentes à relação com os estudantes – “alunos mostram progresso tangível” e “boas relações com alunos” foram as respostas mais frequentes – enquanto respostas sobre o prazer de dar aula – “eu gosto de dar aula” e “eu quero fazer algo bom para as crianças” – ocuparam um terço das explicações (LOW; LIM; YEAP, 1996).

Todavia, esta estrutura de incentivos é também responsável por desmotivar professores a exercerem seu trabalho. Quando alunos não apresentam interesse ou não parecem progredir no aprendizado, professores podem se sentir desmotivados – mesmo quando as razões para tais atitudes e resultados não estiverem diretamente relacionadas ao professor. Igualmente, apesar de salários servirem como motivação extrínseca, salários muito baixos pode sinalizar que a profissão não é valorizada. Berry e Eckert resumem que

Professores que desistem da profissão por causa de insatisfação o fazem não apenas por baixos salários, mas também como resultado da falta de apoio da administração escolar, da falta de motivação dos estudantes, da falta de influência dos professores sobre o processo de decisão e de problemas disciplinares dos alunos.⁴² (BERRY; ECKERT, 2012, p. 7, tradução nossa).

Apesar desta complexa estrutura de incentivos que influencia o comportamento dos professores de tantas diferentes maneiras, é surpreendente que a abordagem adotada pela política pública e analisada pela literatura econômica se restrinja a incentivos monetários e alteração de

⁴⁰ Do original em inglês..

⁴¹ Moore Johnson, S., Harrison Berg, J., Donaldson, M. (2005). Who stays in teaching and why: A review of the literature on teacher retention. Cambridge, MA: The Project on the Next Generation of Teachers. Retrieved July

⁴² Do original em inglês.

planos salariais.⁴³ Uma revisão dos estudos aponta resultados mistos: enquanto nos Estados Unidos tais políticas não costumam apresentar resultados significativos, a maior parte dos estudos em países em desenvolvimento mostra que bônus atrelados a desempenho melhoram ao menos alguns indicadores de desempenho (IBERMAN, 2015).

Um meta estudo da literatura americana acerca da correlação entre incentivos monetários e melhora de resultados escolares aponta que esta é negligenciável (IBERMAN, 2015). Contudo, muitas ressalvas devem ser feitas. A primeira concerne ao desenho dos programas de incentivos. Iberman (2015) aponta que existem três grandes modelos: objetivos absolutos, objetivos percentuais e ganhos percentuais. O primeiro atrela o bônus fixo a um determinado objetivo, como, por exemplo um determinado percentual de crescimento nos resultados de provas padronizadas; o segundo vincula o bônus à obtenção de um resultado melhor que determinada parcela das escolas – ter conseguido melhoras nos resultados de provas padronizadas melhores que outros x% das escolas, por exemplo; o terceiro dá um bônus proporcional à melhora – tantos reais para cada 1% de melhora nos resultados de provas padronizadas, por exemplo. Ainda que a literatura econômica recomende o último como melhor incentivo, poucos sistemas educacionais adotam este método, porque implica incerteza orçamentária. As outras duas estruturas também trazem alguns problemas: as recompensas monetárias podem não ser altas o suficiente para motivarem os professores, ou os objetivos podem ser considerados difíceis demais de serem atingidos para valer o esforço da tentativa (IBERMAN, 2015). Um quarto método citado por Iberman é o uso de incentivos que se baseiam na aversão à perda. Em um experimento em Chicago, professores receberam um bônus no começo do ano letivo e foram avisados que a quantia deveria ser devolvida ao final do ano caso uma série de objetivos não fossem atingidos. Tal método resultou em grandes ganhos nas métricas observadas, ainda que Iberman questione sobre as dificuldades de implementação deste tipo de política⁴⁴.

Outra ressalva que deve ser feita sobre este tipo de política é que ela pode não surtir efeito sobre o desempenho dos professores, pois eles já estão fazendo o que acreditam ser seu melhor. De fato, Springer et al., em sua análise do programa de remuneração baseada em performance implantado no sistema municipal de educação de Nashville nos Estados Unidos, aponta que

⁴³ Conhecendo o profissional economista, talvez não seja assim surpreendente.

⁴⁴ O autor não elabora as possíveis dificuldades, mas pode-se imaginar que poderiam haver problemas financeiros relacionados ao nível do gasto e ao risco de *default*. Sobretudo, contudo, parece ao autor haver problemas quanto à legalidade de uma dívida ou empréstimo “forçado”, como poderia ser interpretado este mecanismo.

[...] mais de 80% dos professores entrevistados concordaram que [o programa de remuneração baseada em desempenho] “não afetou meu trabalho porque eu já estava trabalhando da melhor maneira que eu conseguia mesmo antes da implementação do programa.” Menos de um quarto concordou que havia alterado suas práticas educacionais por causa do experimento.⁴⁵ (SPRINGER et al., 2011, p. 4, tradução nossa).

Uma última observação deve ser feita: apesar de, em média, não surtirem efeito, alguns estudos apontam que estes estímulos, dentro do contexto correto, podem afetar positivamente o comportamento dos professores e melhorar os resultados apresentados. Dee e Wyckoff, por exemplo, analisaram o caso do programa IMPACT promovido no sistema de escolas públicas do Distrito de Columbia. O programa desenvolveu um índice composto de diversos indicadores que, ultimamente, determinava uma nota para os professores. Professores dentro de uma determinada banda eram considerados “efetivos”, enquanto aqueles acima e abaixo da banda, respectivamente, eram considerados “muito efetivos” e “minimamente efetivos”. Enquanto o grupo superior de professores poderia ganhar aumentos salariais permanentes além de bônus variáveis caso permanecessem ao menos dois anos na categoria de professores “muito efetivos”, aqueles na categoria de “minimamente efetivos” poderiam ser desligados do sistema (DEE; WYCKOFF, 2013). O autores mostraram que os grupos de professores muito próximos dos limiares entre as categorias de fato apresentaram melhoras nos seus índices e ganho nos resultados de seus alunos após a implementação do programa. Aqueles professores com risco de cair para a categoria inferior ou com a possibilidade de sair dela tiveram resultados particularmente positivos.

Estudos realizados em países em desenvolvimento, por outro lado, são mais consistentes em apresentar resultados positivos. Em um experimento randomizado na Índia, Duflo, Hanna e Ryan observaram que após a implementação de um plano salarial no qual a remuneração do professor era uma função não-linear da sua presença em um sistema de observação de presenças, o absenteísmo docente foi reduzido 21% em relação ao grupo controle e houve um aumento significativo nos resultados obtidos pelos alunos em testes (DUFLO; HANNA; RYAN, 2012). Um outro experimento randomizado na Índia implementou bônus salariais do tipo ganho percentual vinculado ao desempenho de alunos em provas. Os ganhos foram significativos e substanciais tanto para bônus individuais quanto para bônus vinculados à performance de grupos e professores, embora esta segunda modalidade tenha se mostrado menos efetiva

⁴⁵ Do original em inglês.

(MURALIDHARAN; SUNDARARAMAN, 2011). Cabe destacar, contudo, que, em alguns casos, este tipo de incentivo pode fazer professores “ensinarem para a prova” sem se preocuparem com o aprendizado dos alunos de maneira geral. Em um estudo no Kenya, foram oferecidos bônus salariais relacionados às notas dos alunos em provas padronizadas. De fato, houve melhora nos resultados nas escolas em que o programa foi implementado; porém não houve redução no absenteísmo docente (que chega a 20% no país) ou mudança nos métodos didáticos. Os autores apontam que houve, porém, aumento de aplicações de provas de preparação para os exames padronizados. Eles também destacam que, após a conclusão do programa, as notas voltaram a baixar (GLEWWE; ILIAS; KREMER, 2003).

Incentivos monetários, contudo, são apenas uma pequena parte do que pode motivar os professores. Como destacam Berry e Eckert,

Propostas de incentivos para professores raramente são baseadas naquilo que as pesquisas de ponta indicam ser o tipo de incentivos que resultam em excelência escolar e equidade. Poucas abordagens modernas de criação de incentivos levam em conta como condições específicas influenciam professores de alto desempenho a decidirem trabalhar em escolas de alta necessidade e quão eficientes serão nelas.

Estudos de grande escala e depoimentos de professores sugerem que as condições de trabalho são muito mais importantes do que um bônus para persuadir professores a ficarem ou saírem das salas-de-aula. [...] Contudo, as políticas atuais [...] dificilmente reconhecem estas realidades. Nós devemos recompensar a experiência de maneiras que vão além de bônus de recrutamento ou prêmios por melhoras no desempenho dos alunos em testes.⁴⁶ (BERRY; ECKERT, 2012, p. iii, tradução nossa).

Os autores então propõem uma série de fatores que motivam o trabalho dos professores além dos aspectos monetários. De maneira geral, eles se enquadram em cinco categorias: i) ambiente com liderança forte; ii) autonomia e independência de trabalho; iii) acesso a materiais de ensino; iv) condições de trabalho favoráveis; e v) equipe escolar dinâmica. Eles também destacam que “[...] a performance dos professores deve ser mais reativa a incentivos quando eles tiverem o conhecimento e apoio para entender como agir para atingir os objetivos propostos”⁴⁷ (DEE; WYCKOFF, 2013, p. 28, tradução nossa).

Uma análise da situação brasileira, todavia, mostra que a situação dos professores brasileiros é desanimadora em todas as possíveis fontes de motivação de trabalho. Como apontado na subseção anterior, há problemas crônicos na formação de lideranças escolares fortes.

⁴⁶ Do original em inglês.

⁴⁷ Do original em inglês.

Apesar dos crescentes investimentos em educação, recursos continuam sendo uma séria limitação para a área. Existem graves problemas com a infraestrutura escolar, com o fornecimento de materiais básicos de ensino e mesmo com a alimentação dos alunos, como aponta Dias (2016). As demais condições de trabalho tampouco são boas: relatos de violência são frequentes, tanto nos ambientes que cercam as escolas quanto diretamente contra o corpo docente (FERNANDES, 2014). Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) de 2013, profissionais da educação recebem salários substancialmente mais baixos que demais profissões: professores de ensino médio ganham 70% da média das demais carreiras que exigem ensino superior, enquanto professores do ensino público ganham apenas 50% da média dos outros profissionais (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014). Além disso, existe pouca autonomia para investir em novas abordagens dado o controle curricular exercido por pelo Ministério da Educação e pelas secretarias regionais. São poucas as exigências formais quanto à performance; as sanções em caso de mau desempenho também são praticamente inexistentes. Afinal, as garantias do funcionalismo público garantem estabilidade empregatícia e não permitem reduções salariais (WORLD BANK, 2003). Sem metas ou objetivos a serem alcançados, e sem quaisquer consequências para desempenhos não satisfatórios na função, não existem quaisquer incentivos extrínsecos para que professores façam o seu melhor. Desnecessário dizer, um sistema que depende apenas de incentivos intrínsecos é um sistema deveras frágil.

3.4 A MOTIVAÇÃO DOS ESTUDANTES

Estudantes são o centro do sistema educacional. O sistema é focado no seu aprendizado, desenvolvimento e preparação para posterior integração à sociedade, contribuindo para o desenvolvimento desta. Por melhores que sejam os professores, os diretores e a infraestrutura escolar, “as ações tomadas pelos estudantes são ultimamente o que define a efetividade [do processo de ensino]”⁴⁸ (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 5, tradução nossa). Cabe assim indagar: quais os incentivos que estudantes tem para estudar e aprender?

Primeiramente, é necessário estabelecer que, diferentemente de adultos, crianças e adolescentes ainda estão em fase de desenvolvimento cognitivo. Especialmente importante nesta fase da vida é o desenvolvimento das partes do cérebro responsáveis por funções como

⁴⁸ Do original em inglês.

planejamento e autocontrole (ROMINE; REYNOLDS, 2005; TEFFER; SEMENDEFERI, 2012; FUSTER, 2002 apud LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014). Isto tem profundo impacto sobre as estruturas de incentivos dos jovens.

Preferências, desta maneira, mudam com a idade, e a maioria das crianças passam a maior parte – se não todos – dos seus anos escolares com menos interesse no seu futuro do que suas versões futuras achariam desejável. Este fato é bastante lamentável considerando que muitas decisões importantes sobre investimentos de longo prazo acontecem durante este período⁴⁹ (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 1, tradução nossa).

Lavecchia, Liu e Oreopoulos (2014) destacam que, em tal conjuntura, o modelo de Sistema 1 e Sistema 2 de Kahneman (2011) poderia ser apropriado para explicar o comportamento dos estudantes. Não tendo desenvolvido propriamente as funções cerebrais responsáveis pelo pensamento crítico e de longo-prazo (atribuições do Sistema 2), as crianças trabalhariam sobretudo com o Sistema 1, responsável por decisões imediatas. Isso, evidentemente, impacta de maneira significativa o comportamento infantil a cerca de responsabilidade e comprometimento de longo-prazo.

Um comportamento que favorece recompensas imediatas (*presente-biased behavior*) possui importantes implicações para a educação. Atividades como dever de casa, estudar para provas, pesquisar sobre universidades e completar formulários de aplicação envolvem altos custos que são pagos instantaneamente. Ao mesmo tempo, existem muitas tentações para procrastinar; jogos, televisão, amigos e comida são muito mais atraentes do que uma hora extra de estudo. Em muitos casos, o benefício potencial dessas ações parece incremental, incerto e distante. Quando decidindo entre ficar em casa e terminar atividades escolares, ou sair e aproveitar com amigos, o custo presente pode fazer com que o estudante dê mais ênfase aos custos presentes de estudar do que aos possíveis benefícios futuros. [...]. Ao longo do tempo, conforme os benefícios da aprendizagem crescem progressivamente, decisões marginais de quanto estudar ou treinar começam a causar impactos relevantes.⁵⁰ (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 9, tradução nossa).

Koch, Nafziger e Nielsen (2015) também apontam a importância de habilidades não cognitivas (*soft skills*) na formação da estrutura de incentivos dos estudantes. Fatores como disposição para competir com outros, autocontrole, autoconfiança e motivação intrínseca ainda estão em formação nesta época. Cunha e Heckman (2007) também ressaltam a importância destas competências, e a particular necessidade de se investir em épocas específicas da infância para

⁴⁹ Do original em inglês.

⁵⁰ Do original em inglês.

obter resultados mais significativos. Apesar destes fatores estarem diretamente relacionados à performance escolar e ao sucesso posterior, são pouco desenvolvidos na pedagogia utilizada atualmente nos sistemas escolares.

Portanto, a análise da estrutura de incentivos de alunos deve considerar que “crianças e adolescentes são especialmente suscetíveis a pensamentos de curto-prazo”⁵¹ (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 8) e estão atravessando uma fase crítica do desenvolvimento psicológico e neural na qual a formação de novas habilidades não cognitivas pode influenciar fortemente seu comportamento futuro.

Neste contexto, quais são os incentivos existentes para alunos se empenharem em seus estudos? Koch, Nafziger e Nielsen (2015) afirmam que existem diversos incentivos intrínsecos e extrínsecos para o bom comportamento escolar. Entre os incentivos intrínsecos, se destacam o gosto por aprender, o prazer de estar na escola e o orgulho pessoal. Entre os extrínsecos, os autores apontam notas e rankings, assim como outros possíveis prêmios. Também é relevante destacar entre alunos de séries mais elevadas o incentivo extrínseco existente para conseguir o diploma final de ensino médio, assim como para estudar para exames de admissão para universidades.

Todavia, análises da literatura de economia comportamental e educação, assim como observações práticas da realidade brasileira, indicam que tais incentivos muitas vezes não são suficientes para garantir um bom desempenho acadêmico. Frequentemente, eles são tão ineficientes que resultam em abandono escolar. Lavecchia, Liu e Oreopoulos explicam que

[...] não existe uma única explicação para o abandono da escola no ensino médio; conflitos em casa, problemas financeiros urgentes e casos de gravidez indesejada são apenas alguns exemplos. [...]. A maioria [dos estudantes que decidiram não continuar a estudar] diz que desmotivação para ir para a escola foi a maior razão, mas muitos também relatam terem se arrependido mais tarde, e que se soubessem como sua vida seria após a saída da escola, eles teriam ficado⁵² (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 18, tradução nossa).

Uma razão comum para a falta de motivação escolar é a incapacidade de perceber valor naquilo que é ensinado na escola. Em países em desenvolvimento, a disfuncionalidade escolar pode influenciar fortemente a percepção dos estudantes quanto ao valor da educação (BELLÉ, 2015; SOUZA, 2014). Em algumas situações, a falta de perspectiva de longo-prazo pode

⁵¹ Do original em inglês.

⁵² Do original em inglês.

contribuir para esta percepção. No caso brasileiro, a necessidade de aprovação no exame vestibular é o incentivo implícito para que muitos adolescentes de classe média alta estudem. A educação escolar serve, assim, como ferramenta a ser usada para atingir tal objetivo. Jovens de famílias pobres, todavia, não necessariamente têm como perspectiva futura o vestibular. Se para alguns o acesso ao ensino superior não é uma aspiração, é compreensível que um sistema educacional baseado em preparação para o vestibular e focado em conteúdos acadêmicos e de pouca utilidade prática não lhes pareça útil. Uma possível motivação é que eles desejem o diploma para acessar vagas de emprego que tenham a conclusão deste grau de ensino como pré-requisito. Caso não se acredite que os ganhos financeiros futuros advindos destes anos adicionais de estudo valerão a pena, o incentivo de um diploma pode não ser suficiente (BENERJEE; DUFLO, 2011).

Koch, Nafziger e Nielsen (2015) também descrevem notas como sendo incentivos extrínsecos. “[...] notas tem um efeito direto em possibilidades de estudo posteriores e em oportunidades no mercado de trabalho. Mas notas também afetam o status do estudante – e status é um grande motivador do comportamento humano”⁵³ (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 10, tradução nossa). Este efeito do status está relacionado ao efeito de pares, ou seja, a maneira como a visão dos outros sobre si mesmo afeta o comportamento individual. Em um ambiente onde dedicação e comprometimento são vistos favoravelmente, podem ser criados ciclos positivos que reforçam o sucesso individual e estimulam os demais estudantes a se esforçar tanto quanto seus pares de bom desempenho. Todavia, isso apenas ocorre em contextos sociais nos quais boas notas são vistas positivamente. Em contextos escolares nos quais um grupo que estuda e tem bom desempenho é marginalizado, o efeito de pares pode servir como um incentivo para que dedicação escolar seja desincentivada. Akerlof e Kranton (2002) dizem que estudantes tentam encaixar seu comportamento dentro dos padrões dos grupos com os quais se identificam. Desta maneira,

[...] investimentos em educação, assim como esforço na escola, dependem não somente do benefício individual, como notas de provas e trabalhos, mas também de benefícios sociais, como se enquadrar em um grupo social através de um determinado nível de esforço nas atividades escolares que consone com o esperado para este grupo. Se os amigos de um estudante se preocupam apenas em se divertir e não se importam em se planejar para o futuro, este estudante pode se sentir pressionado a fazer o mesmo para se

⁵³ Do original em inglês.

encaixar no grupo.⁵⁴ (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 13, tradução nossa).

Considerando incentivos intrínsecos, Lavecchia, Liu e Oreopoulos (2014) indicam que a autoconfiança dos estudantes pode ser um forte incentivo intrínseco para dedicação escolar. Estudantes que acreditam nas suas habilidades são mais dispostos a estudar. Como nos outros exemplos, porém, este incentivo frequentemente age de maneira contraprodutiva. Filippin e Paccagnella (2012, apud LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014) elaboraram um modelo no qual

[...] uma pequena diferença inicial nos graus de autoconfiança pode resultar em padrões divergentes de acumulação de capital humano, mesmo quando estudantes começam com mesmos níveis de habilidades. Entre outras coisas, tais modelos podem explicar como “heranças sociais” se formam através de diferenciais de autoconfiança, consistente com estudos empíricos que mostram que autoconfiança está relacionada com origens socioeconômicas.⁵⁵ (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014, p. 11, tradução nossa).

Outros incentivos intrínsecos também se mostram particularmente propensos a atuarem como desincentivos no cenário brasileiro. O ambiente escolar, que, em alguns casos, pode ser visto favoravelmente pelo estudante e servir de incentivo para presença e dedicação, na realidade de muitas escolas brasileiras, é marcado por violência e precariedade. Também relevante é a automática aprovação do aluno, mesmo diante de resultados insatisfatórios, devido a políticas de continuidade escolar. Isto destrói o incentivo implícito do estudo como mecanismo necessário para a aprovação e reforça a aceitação do esforço mínimo como atitude a ser tomada na escola.

O panorama final da estrutura de motivação dos alunos não é favorável. Independentemente da situação escolar que se encontrem, crianças e adolescentes são propensos a agir pensando a curto-prazo. Por ainda estarem desenvolvendo várias habilidades não cognitivas importantes, eles podem não possuir a autoconfiança, autocontrole e motivação intrínseca suficientes para valorizar a educação que lhes é fornecida. Quando esta situação inicial é combinada a um sistema educacional cujo currículo muitas vezes não é relacionável às aspirações dos estudantes e cujas disfuncionalidades (como ambientes violentos onde dedicação escolar não é valorizada pelos pares) atuam negativamente sobre as estruturas de incentivos

⁵⁴ Do original em inglês.

⁵⁵ Do original em inglês.

existentes, não é surpreendente que estudantes não valorizem educação e, conseqüentemente, falhem em aprender.

3.5 IMPLICAÇÕES PARA O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise das estruturas de incentivos dos principais agentes do sistema de educação pública brasileiro aponta diversos problemas. Sinteticamente, não existem grandes motivações para alunos estudarem, professores ensinarem ou diretores supervisionarem.

O problema mais grave talvez esteja na base motivacional dos alunos. A sua estrutura de incentivos naturalmente é distorcida para subvalorizar recompensas de longo-prazo, assim como investimentos em educação. Aliado a uma cultura escolar de fracos resultados, poucos incentivos extrínsecos para bom desempenho e baixa percepção de valor na educação, a estrutura natural de valorização do curto-prazo se impõe e cria um contingente de estudantes desmotivados (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014).

Este estado do corpo discente, por sua vez, afeta o comportamento do corpo docente. Incentivos intrínsecos como felicidade em dar aula para crianças interessadas e orgulho em contribuir para o aprendizado dos alunos diminuem, reduzindo assim as motivações de professores e diretores (BERRY; ECKERT, 2012). Eles também não encontram conforto em motivações extrínsecas: salários para ambas as categorias estão entre os mais baixos para todos os profissionais com ensino superior no Brasil (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014). Outras formas de incentivos como bônus salariais e instabilidade empregatícia também não existem no serviço público brasileiro. Mesmo nas situações em que há motivação pela parte dos docentes, pode não haver objetivos claros a serem atingidos, conhecimento prático para tentar alcançar objetivos, ou mesmo liberdade para tentar novas abordagens para tanto (LÜCK, 2010; WORLD BANK, 2004).

Apesar de trágicos, estes problemas não são insolucionáveis. Muito pelo contrário: diversos autores apontam variadas soluções para as questões de incentivos levantadas anteriormente sobre o comportamento de estudantes, professores e diretores. Contudo, não é possível saber de antemão quais destas soluções podem funcionar e quais comportamentos especificamente devem ser incentivados (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014). Mesmo

que se soubessem, razões financeiras e políticas podem dificultar ou mesmo impedir a implementação destas mudanças.

Os próximos dois capítulos apresentarão uma proposta de solução. Primeiramente, o capítulo 4 apresentará o conceito de escola charter. Encerrando o trabalho, o capítulo 5 mostrará como este tipo de sistema escolar pode funcionar como solução para alguns dos problemas apresentados.

4 O MODELO CHARTER

Ao longo das últimas duas décadas, elas se tornaram uma das maiores controvérsias em discussões sobre educação nos Estados Unidos e Inglaterra (SIMON, 2016). Quais os seus objetivos? Elas funcionam? E como e em quais situações elas funcionam? Este capítulo pretende fazer uma revisão histórica e da literatura sobre o desenho ideal e resultados empíricos das escolas charter⁵⁶.

De acordo com Hanushek, “[...] escolas charters são híbridos de instituições públicas e privadas que permitem desenvolvimento e tomada de decisões independentemente do poder público, sendo, porém, financiadas pelo poder público e obrigadas a responder a ele pela performance de suas atividades”⁵⁷ (HANUSHEK et al., 2007, p. 824, tradução nossa).

Inicialmente, é necessário entender como a ideia de escola charter evoluiu desde sua concepção inicial até o modelo que é amplamente defendido hoje. Como muitas outras ideias na história, existe uma significativa diferença entre o conceito inicial de charters e sua efetiva aplicação hoje.

Ray Budde, um educador no estado americano de Massachussetts, foi o primeiro a propor o conceito de escola charter. A ideia seria dar mandatos (no inglês, *charters*) para grupos de professores administrarem escolas e explorarem novas abordagens educacionais (CHEN, 2015). O conceito foi muito bem acolhido por professores e sindicatos, a ponto de, em 1988, Albert Shanker, presidente da Federação Americana de Professores, promover abertamente a ideia de escolas charter como um novo tipo de escola pública. Segundo suas estimativas, apenas um quinto dos estudantes americanos recebiam uma educação de qualidade. O modelo charter permitiria a professores utilizar o conhecimento particular de suas realidades para desenvolverem novas abordagens de ensino e atingir melhores resultados, diferentemente de professores em escolas públicas tradicionais, que estariam limitados a abordagens tradicionais por diversas restrições curriculares e gerenciais. Assim, “escolas charter poderiam ajudar a revigorar o sonho gêmeo da educação pública americana: promover mobilidade social para filhos de trabalhadores e

⁵⁶ Ainda que sistemas de escolas charter tenham sido apresentados em vários países, esta análise será focada no sistema americano. Isso será feito por duas razões. Primeiramente, por ter sido o berço da ideia e das primeiras escolas charter. Em segundo, por cada estado americano oferecer uma legislação diferente a respeito de escolas charter, o que, como será visto, resulta em diferentes graus de sucesso do modelo. Em terceiro, e mais importante, é o país que mais realizou estudos acadêmicos e discussões sobre a efetividade do sistema, fornecendo amplo material para estudo. Quando pertinente, todavia, serão apontados exemplos e resultados obtidos em outros países.

⁵⁷ Do original em inglês.

coesão social para a população cada vez mais miscigenada dos Estados Unidos” (KAHLENBERG; POTTER, 2014.). Como descreve Kahlenberg,

Na visão de Shanker, pequenos grupos de pais e professores poderiam enviar propostas baseadas em pesquisas científicas detalhando planos para educar crianças de maneiras inovadoras. Um painel formado pela secretaria de educação local e por oficiais do sindicato dos professores revisariam as propostas.

Recebido o “mandato” [*charter*], [...] a escola seria deixada para trabalhar independentemente por um período de cinco a dez anos. Escolas seriam liberadas de algumas obrigações sindicais; por exemplo, limitações de tamanho de sala-de-aula poderiam ser liberadas para fundir duas turmas e permitir “aprendizado por times” [*team-teaching*]. A noção principal de Shanker era permitir que professores usassem sua experiência para tentar novas abordagens.⁵⁸ (KAHLENBERG, 2008, p. 24, tradução nossa).

Essa visão inicial, contudo, foi modificada ao longo do processo de implementação e expansão do modelo charter nos Estados Unidos. O caráter inicial de inovação e atendimento de comunidades mais pobres foi mantido; todavia, houve um crescente afastamento do modelo charter dos sindicatos de professores. A licença inicial de obrigações sindicais que lhes permitiria inovar foi utilizada sobretudo para evitar influências sindicais, o que motivou a mudança de posição deste grupo de promotores para críticos do modelo. Ademais, o surgimento de novos modelos de escolas baseadas em princípios religiosos, étnicos ou raciais afastou em alguns casos as escolas charter da ideia de diversidade e coesão social (KAHLENBERG, 2008, p.).

A discussão hoje em torno das escolas charter é bastante diferente daquela que as introduziu na educação pública em primeiro lugar. Hoje fala-se em escolas charter como uma maneira de substituir escolas públicas tradicionais, pois estas apresentariam melhores resultados sob gestão privada; a discussão, portanto, orbita na esfera dos resultados encontrados pelas escolas charter e se universalmente elas “funcionam” ou não. Contrariamente, e este trabalho gostaria de destacar esta discussão em particular, o debate original sobre o modelo charter era sobre como empoderar professores, escolas e comunidades para que estes desenvolvessem abordagens inovadoras de aprendizado e trouxessem educação de qualidade para toda a população. Isso não significa que originalmente não houvesse o objetivo de melhorar as escolas; sim, o havia, mas acreditava-se que isto seria atingido através da inovação e difusão de novas abordagens, e não pela simples transferência de escolas públicas para gestão privada.

⁵⁸ Do original em inglês.

É no espírito desta segunda discussão que este trabalho está centrado: como utilizar escolas charter para testar novas soluções educacionais e promover os bons resultados a serem adotados por outras escolas. As próximas seções explicarão melhor como funciona o modelo teórico das escolas charter (seção 3.2), como este modelo pode ser entendido por um viés evolucionário e quais as implicações disto (3.3), quais os resultados empíricos pelo modelo (3.4) e quais as maiores controvérsias sobre o tópico (3.5). O capítulo 4 encerrará o trabalho elaborando ideias de como este modelo pode ser aplicado ao caso brasileiro.

4.1 O QUE DEFINE UMA CHARTER

As três características definidoras de uma escola charter são o financiamento público, a gestão independente e o mandato que regula sua existência. Embora os dois primeiros sejam em geral os aspectos mais destacados, o terceiro é de suma importância por ser aquele que, efetivamente, dá a cada sistema de escolas charter suas características e regras particulares. Abaixo são analisados estas três características e suas implicações para o modelo.

4.1.1 Financiamento e gestão

Escolas charter são escolas públicas de escolha dos pais ou responsáveis. Como escolas públicas, qualquer criança em idade escolar tem a possibilidade de se matricular nelas e frequentá-las sem a necessidade de pagar qualquer taxa por isto. Assim como qualquer outra escola pública, escolas charter recebem financiamento do Estado. Idealmente, a quantidade de recursos repassada seria igual àquela enviada às demais escolas⁵⁹. Diferentemente da maior parte das escolas públicas, porém, escolas charter podem receber recursos de entidades privadas. Nas origens do sistema inglês, era exigido que o grupo interessado em estabelecer uma escola charter ingressasse com um investimento inicial (HOUSE OF COMMONS, 2015). Nos Estados Unidos

⁵⁹ Existe uma grande discussão a respeito deste ponto. Um estudo de 2014 indica que, em média, charters recebem significativamente menos que escolas públicas regulares. Alguns pesquisadores, contudo, apontam que isto pode ser explicado por diferenças entre os tamanhos médios das escolas, perfis de alunos destas e as políticas existentes de distribuição de recursos baseadas nestes dois pontos. No caso específico da Inglaterra, onde o governo central atualmente tenta expandir o sistema de escolas charter, aquelas que resolverem adotar o sistema são recompensadas com recursos extras. Isto é claramente mais um incentivo perverso na política educacional britânica. (BATDORFF, 2014; RESMOVITS, 2014; MIRON; URSCHELL, 2010; HASAN, 2012)

esta prática nunca existiu. É comum, todavia, que indivíduos e organizações privadas doem recursos para charters, com algumas poucas escolas tendo até 20% de sua receita vinda de doações (MIRON; URSCHER, 2010). Essas doações, contudo, são altamente desiguais de escola para escola; mais de um terço de charters entrevistadas em uma pesquisa em 15 estados americanos relataram não receberem nenhuma doação (CHANDLER, 2015).

Diferentemente de escolas públicas tradicionais, charters são geridas por grupos privados. Estes grupos privados podem ser formados por pais ou professores, ou podem ser organizações sociais ou sem fins lucrativos, fundações, outras escolas, ou, em alguns casos, empresas privadas. Estas últimas são, porém, minoria: menos de 13% das charters americanas são administradas por empresas que objetivam o lucro. A distribuição delas entre estados também é irregular. No estado da Califórnia, por exemplo, menos de 1% das escolas são geridas por este tipo de grupo. Huseman (2015) aponta que apesar de alguns grandes grupos terem tentado montar redes de escolas charter como negócios no começo dos anos 2000, a maior parte fechou suas operações ou reduziu o número de escolas administradas. A rede Edson Schools, que uma vez foi a maior rede de charters nos Estados Unidos, administrava integralmente 80 escolas em 2000; hoje, ela administra apenas cinco (HUSEMAN, 2015). Uma das razões apontadas pela autora para esta redução e pela baixa participação de organizações com fins lucrativos é a inerente dificuldade do negócio.

[Os empresários] achavam que escolas com problemas estavam assim principalmente, se não unicamente, por causa de ineficiências [de gestão]. [...] A maior parte [das empresas que fecharam] contam a mesma história (que não é nenhuma novidade para a maioria dos educadores): construir uma boa escola é muito mais do que construir um bom negócio.

“São questões de maus currículos, didática ruim, pedagogia fraca”, ele diz. “Todas essas coisas precisam ser concertadas e mudadas – e nós não sabíamos muito sobre isso.”⁶⁰ (HUSEMAN, 2015, tradução nossa).

Esse insucesso faz especial sentido considerando as origens do modelo. Originalmente, o foco do modelo charter era melhorar a qualidade do ensino por meio de inovações pedagógicas e didáticas – e uma gestão independente do poder público poderia fazer isso de maneira mais dinâmica. A ideia de que uma gestão privada poderia administrar escolas de maneira mais

⁶⁰ Do original em inglês.

eficiente (como observado em escolas particulares) veio posteriormente. Isto, de maneira nenhuma, desqualifica a proposição – ainda que ressalvas devam ser feitas.

A literatura econômica do campo da educação aponta que a qualidade da gestão escolar pode impactar sim na aprendizagem dos alunos. Bloom et al. realizaram um estudo abrangendo 1.800 escolas em 8 países (incluindo o Brasil) e apontaram que os resultados obtidos em testes escolares estão fortemente relacionados às notas atribuídas à qualidade da gestão em cada país⁶¹ (BLOOM et al., 2013). Um estudo do Banco Mundial descreve um experimento realizado na Gâmbia (BLIMPO; EVANS, 2011). 273 escolas primárias foram divididas em três grupos: o primeiro grupo recebeu um investimento monetário e um extensivo treinamento sobre gestão escolar para diretores, professores e representantes da comunidade; o segundo grupo recebeu apenas o investimento e o terceiro grupo serviu como controle. Após quatro anos, o primeiro grupo apresentou uma redução de 21% no absenteísmo de alunos e de 23% no absenteísmo de professores. Por outro lado, o grupo controle e o grupo que recebeu apenas investimento não mostraram mudanças. No agregado, o programa não mostrou melhoras em resultados de testes. Os autores apontam, contudo, que isso poderia ser justificado devido às baixíssimas taxas de alfabetização na região; quando consideradas, regiões com taxas de alfabetização acima de 45% mostraram significativa melhora nos resultados escolares quando submetidas ao tratamento.

Outra questão significativa referente à gestão trata dos custos da educação pública frente à privada. Ainda que exista uma crença bastante difundida de que o serviço público gasta mais por aluno do que o setor privado (MENEZES-FILHO, 2011), não se sabe da existência de estudo que comprove esta suposição no Brasil. Mesmo que o gasto fosse de fato superior, ainda deveriam ser considerados fatores como seleção adversa do corpo de alunos e capital humano dos docentes em quaisquer comparações de eficiência entre setores públicos e privados. Todavia, é evidente que na realidade brasileira existem diversas ineficiências na educação pública referentes a desperdícios no dia-a-dia escolar. Entre os exemplos mais proeminentes estão perda de recursos na sua transferência entre diferentes níveis da administração pública, aumento de custos e retardamento de processos devido a complicações em processos de licitação de material e obras, desperdício de materiais sem utilização ou com problemas de estoque, e deterioração e depredação de patrimônio (PADIAL, 2015).

⁶¹ Os autores ressaltam que não existe necessariamente uma ligação causal entre os resultados, mas que tais conclusões indicam haver possíveis paralelos entre gestão e resultados que precisam ser analisados mais a fundo.

A ressalva que deve ser feita, contudo, é que todas estas ineficiências não são inerentes ao serviço público, mas características do serviço público prestado hoje no Brasil. Em outras palavras: a escola privada não é melhor gerida por ser privada, mas porque o ambiente institucional e as dinâmicas de uma empresa privada em geral são mais flexíveis e dinâmicas que as de uma organização pública brasileira atual. É particularmente importante destacar este ponto. Caso a gestão pública fosse inerentemente ineficiente, não haveria porque se discutir melhorias no serviço público, já que por definição ele seria um serviço ruim. Empiricamente, esta ressalva se comprova verdadeira: Fryer (2013) aponta que quando escolas públicas adotam as mesmas medidas de gestão, pedagogia e didática que escolas charter com boa performance, estas escolas públicas tem desempenho semelhante

4.1.2 Mandato

A terceira característica definidora das escolas charter é aquela da qual deriva o seu nome: o mandato, ou, no original em inglês, *charter*. Esta característica frequentemente recebe menor atenção por envolver muito mais pormenores que financiamento e gestão. Todavia, é o mandato que regula as especificidades destas duas outras variáveis, especialmente quanto à gestão.

O mandato de uma escola charter é a carta de autorização que permite que um grupo opere uma escola enquanto escola charter. Ele é emitido pelo governo central e apresenta o conjunto de normas que regulamenta a existência das escolas charter de uma determinada região⁶². O mandato especifica questões como tempo de concessão da escola, objetivos de aprendizado a serem atingidos, concessões trabalhistas ou regulamentações escolares, políticas de admissão, gestão e liberdade pedagógica. É, portanto, de extrema importância para o sucesso do modelo charter. As diferenças no desenho do mandato são fundamentalmente as responsáveis pelo sucesso ou fracasso observado do modelo charter em diferentes estados americanos (CENTER FOR EDUCATION REFORM, 2015). Um mandato precário pode resultar em diversos problemas de incentivos, de maneira que mantenham ou aprofundem problemas sistêmicos do sistema público de educação, como será visto adiante. Para fins de análise,

⁶² Nos Estados Unidos, estados e municípios podem agir como autorizadores de escolas charter. Na Inglaterra, o governo federal é o responsável.

podemos considerar que o mandato pode ser dividido em duas partes: regras de gestão e regras de *accountability*.

4.1.2.1 Regras de gestão

As regras de gestão podem ser agrupadas em três subgrupos: regras estritamente gerenciais, regras pedagógicas e regras de seleção. As regras gerenciais estipulam normas sobre o funcionamento enquanto estrutura escolar; as pedagógicas, quanto ao conteúdo e métodos de ensino; as de seleção, quanto ao processo de admissão dos alunos.

Entre as regras gerenciais mais comuns estão aqueles que determinam o regime de trabalho dos professores, especialmente referente a planos salariais e objetivos a serem alcançados. No caso americano, é comum que charters não sejam submetidas a negociações salariais sindicais. Também é normal que haja autorizações para que professores possam ser contratados sem formação específica na área de educação e que os professores possam trabalhar mais dias ou horas do que o estipulado com sindicatos. Isso faz com que possam ser atraídos mais profissionais para a área. As autorizações referentes ao tempo de trabalho em geral são justificadas por auxiliarem projetos educacionais que envolvam dias letivos mais longos ou mais dias letivos no ano (CENTER FOR EDUCATION REFORM, 2015).

Outras regras de gestão determinam quais grupos estão aptos a gerenciar escolas charter e como ocorre a implementação desta nova escola. De maneira geral, pais, professores e organizações sem fins lucrativos são aptos a propor a criação de escolas charter. Alguns estados americanos, todavia, permitem também a criação e operação de escolas por grupos privados com fins lucrativos.

As escolas podem ser implementadas de três formas: substituição de escolas regulares por escolas charter, fundação de novas escolas e “escolas dentro de escolas” (VERGARI, 1999). Cada modelo apresenta um conjunto de vantagens e desvantagens. A criação de novas escolas, por exemplo, não perturba o funcionamento de escolas existentes; por outro lado, detratores do modelo charter argumentam que este modelo de implementação é caro, em função de todos os gastos associados à construção da infraestrutura, e desvia dinheiro do sistema público tradicional. A substituição de escolas, por outro lado, evita problemas de desvio de verbas das escolas tradicionais – afinal, as verbas continuam indo para a mesma escola, porém agora sob

administração charter. Em contrapartida, pode haver problemas com professores e alunos desta escola – eles gostariam de participar desta escola charter ou prefeririam continuar em uma escola pública tradicional? Vergari aponta que as melhores leis de charters estabelecem que professores da rede pública podem se licenciar para trabalhar em charters no caso de substituição, sem perda de benefícios no seu plano de carreira da escola tradicional (VERGARI, 1999). Finalmente, a “escola dentro da escola” é um método híbrido no qual uma parte de uma escola tradicional pode ser passada para gestão charter. Isto pode ser feito entre séries (com a administração charter cuidando das séries inferiores, por exemplo) ou intra-séries (com modelos paralelos habitando a mesma escola). Este sistema oferece maior diálogo entre escolas tradicionais e charters, mas, ao mesmo tempo, oferece mais desafios de implementação e equidade.

O segundo sub-arranjo de regras trata dos aspectos de ensino. Elas são, sobretudo, regras que garantem a liberdade pedagógica e didática e permitem que as charters, assim como inicialmente era seu objetivo, possam inovar em metodologias e abordagens de ensino. Essas regras flexibilizam a exigência de seguir currículos nacionais e obedecer planos de ensino estabelecidos para o setor público, ou até mesmo liberam as escolas de tais obrigações. Livres destas limitações, gestão e professores podem investir em novos métodos (ou alternativas existentes mas não anteriormente empregadas) que acreditam trazer os melhores resultados. Como aponta Williams, isso

[...] significa coisas diferentes para diferentes escolas. Para o The Equity Project de Nova York, isso significa pagar salários de seis dígitos para seus professores (mais do que ganha o diretor) com bônus adicionais disponíveis. Para a rede de charters Rocketship, significa experimentar com maneiras de se usar o apoio de computadores no ensino. Para a Mundo Verde de Washington, D.C., significa usar “aprendizado expedicionário” bilíngue com ênfase em sustentabilidade ecológica. E assim por diante.⁶³ (WILLIAMS, 2014, tradução nossa).

Um efeito derivado desta liberdade de investimento é a diversificação das opções de ensino. Não existe uma tipologia oficial para escolas charter, mas é possível classificá-las pelas maneiras como elas se descrevem:

⁶³ Do original em inglês.

- ***no excuses***: expressão inglesa para “sem desculpas”, focadas no forte rigor acadêmico e alto grau de apoio individual ao estudante para que ele consiga atingir seus objetivos;
- **STEM**: focadas em ciência, tecnologia, engenharia e matemática;
- ***project-based***: baseadas na realização de projetos como base do aprendizado em vez de provas;
- ***start-up***: termo genérico que engloba escolas, em geral pequenas, que nascem com projetos alternativos de educação em geral bastante afastados do modelo convencional;
- ***professional readiness***: focadas em oferecer programas voltados ao sucesso no mercado de trabalho posteriormente;
- **artísticas**: focadas nas ciências humanas;
- **online**: escolas sem campus físico ou com altos graus de utilização de ferramentas online;
- **étnicas**: baseadas em aspectos culturais de certos grupos, como nativos americanos.

Essa diversidade de modelos escolares é especialmente positiva para aqueles que não tem acesso à rede privada de ensino. Embora hoje já existam escolas com diferentes metodologias didáticas, elas são sobretudo particulares, sendo portanto virtualmente inacessíveis pela maior parte da população. Uma escola charter, por ser pública, permite que estas pessoas possam escolher entre um grupo diversos de filosofias e métodos de ensino para seus filhos, o que não lhes seria possível anteriormente devido à uniformidade do serviço de educação pública. O primeiro efeito positivo disto, portanto, é uma melhor adequação entre valores e crenças familiares ao tipo de ensino em que pais decidem inscrever seus filhos. Em segundo lugar, existe um efeito positivo de diversificação de risco por aumento de investimentos em diferentes abordagens de educação. Ao se investir em uma única metodologia e currículo, acredita-se – ou se age como – aquela fosse inequivocamente a correta. Uma postura mais humilde seria reconhecer que existe mais de uma abordagem para a educação e que cada uma pode atingir resultados diferentes. Ao se permitir que charters (ou inclusive escolas públicas tradicionais) tenham independência para inovar no seus sistemas de ensino, criam-se condições para avaliar

metodologias alternativas e reduzem-se os riscos advindos do emprego de uma única metodologia.

O último subgrupo de regras de gestão se refere aos mecanismos de seleção de alunos. Formalmente, e isto deve ser estritamente defendido, escolas charter são escolas públicas de escolha. Isto significa duas coisas: o seu acesso deve ser livre para a população, e a população deve escolher ingressar em uma escola charter voluntariamente. O segundo ponto é uma garantia para os pais ou responsáveis: sendo um modelo de ensino intrinsecamente experimental, nenhum pai pode ser obrigado a inscrever seu filho em um sistema que cujos resultados sejam incertos. O primeiro ponto é mais delicado, e na prática, como será visto na seção de controvérsias, pode trazer mais problemas. Sendo uma escola pública, uma charter deve permitir o acesso a qualquer estudante. Vegari aponta que, em caso de excesso de interessados e falta de vagas, devem ser realizados sorteios para escolher os alunos que serão matriculados (VERGARI, 1999). Mecanismos de seleção, tais como exames de entrada, obrigatoriedade de apresentação de trabalhos de escolas anteriores ou mesmo formulários extensos podem afastar alunos com maiores dificuldades ou origens socioeconômicas mais frágeis, melhorando artificialmente os resultados das charters devido a problemas de seleção adversa (SIMON, 2013, p.). A maior parte dos estados americanos possui em suas leis regras que estabelecem a obrigatoriedade de sorteios e proíbem critérios de seleção – embora, como será visto na seção 3.5., nem sempre estas regras são seguidas.

4.1.2.2 Regras de *accountability*

O segundo grupo de regras se refere à *accountability*, um termo inglês que significa responsabilidade e necessidade de prestação de contas. Novamente, este conjunto de regras pode ser dividido em outros três: os objetivos do mandato, o tempo de mandato e o exequibilidade do contrato. Estes três aspectos funcionam em conjunto para verificar se as escolas estão produzindo os resultados desejados e, caso contrário, para justificar a intervenção.

Os objetivos do contrato têm a função de incentivar e garantir que a educação fornecida pelas charters atinja os níveis de qualidade socialmente desejados. No estabelecimento do mandato, o grupo que deseja operar uma charter decide em conjunto com seu autorizador quais serão os objetivos acadêmicos a serem atingidos e em quanto tempo. Este aspecto tem direta

ligação com as liberdades gerenciais e pedagógicas: às charters é permitido inovar e buscar novas maneiras de ensinar; contudo, é esperado que estas novas abordagens produzam resultados positivos.

Uma crítica frequente à existência de objetivos é que estes são, em geral, medidos por meio de testes padronizados. Este tipo de teste, em sua maioria, privilegia apenas alguns tipos de aprendizado; nominalmente, apenas o aprendizado cognitivo em línguas e matemática. Assim, modelos pedagógicos que apresentem bons resultados em aprendizados não-cognitivos (como disciplina, interação interpessoal e confiança) podem ser descartados por não apresentarem resultados satisfatórios nos aspectos que são medidos. A literatura não apresenta solução para este problema.

O segundo ponto se refere à duração das escolas charter. O mandato de uma charter é uma concessão para operação de uma escola; desta maneira, ele obrigatoriamente determina um período no qual o grupo gestor da charter poderá conduzir a escola. Ao final deste tempo, é possível renovar o mandato caso a escola em questão tenha atendido os objetivos estabelecidos e tenha respeitado as demais regras do mandato. A duração do mandato é de particular importância por sua relação com os resultados apresentados: uma nova escola necessita de tempo para se estruturar, adaptar rotinas e aperfeiçoar processos; ao mesmo tempo, um mandato muito longo pode permitir que escolas com gestões ruins se perpetuem. Vergari sugere que o tempo ideal é de cinco anos: este período daria espaço para as escolas implementarem e aperfeiçoarem seus planos pedagógicos ao mesmo tempo que removeria rapidamente escolas ruins do sistema (VERGARI, 1999).

O último ponto se refere à “limpeza” do sistema. Quando charters não conseguem apresentar os resultados estabelecidos em sua fundação ou desrespeitam outras regras de seu mandato (por exemplo, acesso universal não discriminatório), o autorizador da escola pode – e deve – não renovar seu mandato. Este ponto é fundamental para que, ao longo prazo, modelos ruins sejam removidos, e escolas e sistemas que apresentem resultados positivos sejam promovidos. Para tanto, é necessário que o poder público fiscalize as operações de escolas charters e, em sendo o caso, as responsabilize pelos resultados apresentados.

Como sumariza Vergari,

Um componente central no conceito das escolas charter é a noção de que *accountability* de regras é substituída por *accountability* de resultados. Em troca de uma flexibilização

de regras burocráticas e de regulamentações impostas em escolas públicas tradicionais, espera-se que escolas charter atendam padrões mais altos de responsabilidade. Se uma charter não atende ao estabelecido em seu mandato, não consegue atender às regras estabelecidas por leis locais ou não obtém apoio de pais, professores e estudantes, ela deve ser fechada.⁶⁴ (VERGARI, 1999, p. 399, tradução nossa).

Em suma: uma escola charter é uma escola pública de escolha, publicamente financiada e privadamente gerida, que deve obedecer às regras estabelecidas no seu mandato de operação. Estas regras, em geral, envolvem objetivos educacionais a serem atingidos e liberações de regulamentações que permitem que a escola inove em abordagens pedagógicas e gerenciais para atingir os objetivos estipulados.

4.2 ESCOLAS CHARTER COMO MODELO EVOLUTIVO

Antes de analisar os resultados empíricos do modelo, é interessante considerar as implicações de tal desenho em uma escala macro. Individualmente, uma charter busca os melhores resultados para seus alunos explorando novas abordagens que lhe pareçam promissoras. Caso não consiga entregar estes resultados, sendo assim medida pelos objetivos estipulados em seu mandato, ela encerra seu funcionamento e dá lugar a uma nova escola, seja esta tradicional pública ou nova charter.

Quando este modelo é extrapolado para uma grande quantidade de escolas, porém, nota-se um padrão evolucionário no modelo. Em meio a uma população de escolas tradicionais, as charters aparecem como variantes. Esta variação é baseada no que podemos considerar como efeitos de diversificação do modelo, reunidos nas partes, já exploradas, de liberdade gerencial e liberdade de gestão pedagógica. Ao inovarem, escolas charter saem do universo tradicional da educação. Evolucionariamente, estas variações podem ser positivas ou negativas – o determinante da sua aceitação ou não é o mecanismo de seleção.

No caso das escolas charter, o mecanismo de seleção se dá por escolhas da população e pelas regras de *accountability* descritas na última seção. Escolas charter que não tenham um número mínimo de alunos de forma a serem financeiramente operacionais podem fechar. Dessa forma, as escolas têm um incentivo a oferecer abordagens educacionais que tragam resultados desejados pelos pais. Da maneira semelhante, as regras de *accountability* determinam que cada

⁶⁴ Do original em inglês.

charter atinja determinados objetivos de aprendizado, os quais são medidos em geral por testes padronizados. Como destacado antes, a medição de resultados por este mecanismo pode influenciar quais escolas tem seus mandatos renovados e quais não.

Desta forma, em um horizonte de longo prazo, apenas as melhores escolas – aquelas que apresentam os melhores resultados, abordagens educacionais ou planos de gestão – permanecerão no sistema de ensino. Mesmo em um sistema no qual escolas charter sejam minoria, este mecanismo evolucionário pode afetar profundamente a dinâmica da rede de ensino. Caso as charters inovem e consigam bons resultados, elas se destacarão dentre outras escolas e chamarão atenção para as diferenças em sua administração e pedagogia. Com elas em foco e com estas metodologias provadas eficientes, é esperado que outras escolas adotem semelhantes atitudes a fim de obter resultados parecidos. Nos casos em que estas escolas não puderem replicar as ações de charters – como mudanças curriculares ou no plano de carreira e contratação de professores, os quais são determinadas por leis federais, estaduais e municipais – é possível esperar que haja aumento na pressão social por mudanças que abranjam o sistema inteiro. Desta maneira, atinge-se a visão inicial de Shanker quando ele primeiro divulgou a ideia de escolas charters: que elas fossem laboratórios de inovação escolar e servissem como promotoras de melhores práticas para a política pública educacional (KAHLENBERG; POTTER, 2014.).

4.3 MAS, AFINAL, ESCOLAS CHARTER FUNCIONAM?

Considerando o referencial teórico de desenho do modelo, a questão que resta diz respeito à real funcionalidade deste sistema: na prática, as escolas charter apresentam resultado? Embora haja um extenso debate sobre o tópico com ferventes opositores e defensores, a resposta é imprecisa: depende. Como explicado de maneira eloquente por Jonah Rockoff, “dizer que escolas charter são boas é como dizer que restaurantes italianos são bons lugares para comer – alguns são, outros não”⁶⁵ (FISMAN, 2013). No entanto, a literatura parece indicar que em geral charters apresentam resultados tão bons quanto ou, em alguns casos, melhores do que os apresentados por escolas públicas tradicionais, ainda que estes resultados devam ser interpretados com ressalvas,

⁶⁵ Do original em inglês.

Existem vários estudos que apontam para resultados melhores ou piores, a depender de onde foi realizado o estudo e da metodologia aplicada⁶⁶. Críticos costumam apontar o estudo de 2009 realizado pelo Center for Research on Education Outcomes (CREDO) da universidade de Stanford. Em um análise de abrangência nacional, o relatório aponta que escolas charter apresentavam resultados abaixo da média das escolas públicas tanto para matemática quanto para leitura. Notoriamente, o relatório relata que, ao passo que 17% das charters estavam acima da média das escolas públicas, 37% apresentavam resultados inferiores. Contudo, uma nova edição do estudo em 2013 mostrou que o *gap* educacional entre charters e escolas tradicionais havia sido eliminado quanto à matemática, e que, nesta nova análise, charters apresentavam em média resultados significativamente melhores para leitura. Em termos de percentual, as charters acima da média passaram de 17% para 29%, enquanto as charters abaixo da média caíram de 37% para 31%. Outros estudos corroboram estes resultados. Em uma meta-análise da literatura, Betts e Tang concluem que

[...] escolas charter apresentam melhores resultados que escolas públicas tradicionais na maior parte das séries. O efeito médio cresceu com o acúmulo de três anos de pesquisa adicional [em relação ao último estudo realizado]. [...] Porém, nossos resultados estimados do impacto de escolar charter na habilidades de leitura dos alunos, ainda que quase sempre positivos, não alcançaram significância estatística.⁶⁷ (BETTS; TANG, 2014, p. 53, tradução nossa).

Os autores também apontam que uma série crescente de estudos indicam que escolas charter apresentam resultados positivos sobre fatores não cognitivos, assim como menor absenteísmo, menores índices de suspensão escolar e gravidez precoce, e maiores probabilidades de graduação no ensino médio e ingresso no ensino superior (BETTS; TANG, 2014).

Todos estes resultados, todavia, devem ser acompanhados de diversas ressalvas. Como também apontado pelos autores,

Uma das descobertas mais importantes da nossa meta-análise é a considerável heterogeneidade nos efeitos entre estudos. De maneira geral, nossos resultados confirmam que o impacto do resultado de escolas charter sobre os estudantes varia

⁶⁶ A questão metodológica é particularmente importante. O *golden standard* das comparações entre charters são os estudos de sorteios, nos quais são comparados os desempenhos entre estudantes que foram aprovados em sorteios para estudar em charters e aqueles que não o foram. Este tipo de estudo, apesar de considerado o melhor disponível, também apresenta alguns problemas de viés. O relatório CREDO, por sua vez, utiliza um mecanismo de “gêmeos virtuais”, que compara estudantes de charters com estudantes não existentes.

⁶⁷ Do original em inglês.

enormemente – especialmente entre diferentes regiões.⁶⁸ (BETTS; TANG, 2014, p. 54, tradução nossa).

Estas conclusões seguem aquilo que seria esperado do modelo teórico. Charters diferem entre si pela suas metodologias pedagógicas, sistemas de gestão, local de atuação, população atendida, desenho do mandato e nível de fiscalização. Assim, comparar escolas públicas tradicionais com o agregado de escolas charter é comparar um único modelo contra a média de centenas de outros. Comparar em nível nacional, por exemplo, esconderia as diferenças de resultados das charters em cada estado. No caso do Estados Unidos, cada estado possui uma legislação própria que regula charters; compará-las no agregado, portanto, seria ignorar que alguns modelos são bem desenhados enquanto outros não o são.

Além da variação entre estados ainda existe uma variação entre diferentes tipos de escolas no mesmo estado. Chingos e West apontam que, no caso do Arizona, charters com foco em matemáticas e ciências obtiveram desempenho superior à média das escolas públicas, enquanto charters focadas em ciências humanas obtiveram resultados inferiores à média (CHINGOS; WEST, 2014). Segundo os relatórios de 2013 e 2015 do CREDO, charters cuja abordagem envolve principalmente ensino à distância ou prolongado tempo em atividades online apresentaram nos últimos anos consistente desempenho abaixo da média em todos os estados americanos em que estavam presentes. No caso do estado da Pennsylvania, 88% das cyber charters tiveram desempenho inferior à média das escolas tradicionais. A diferença, como apontam Chingos e West em seu estudo sobre a situação das escolas charter no Arizona, é que as escolas charter com mau desempenho são sistematicamente fechadas, o que não ocorre com as escolas públicas de desempenho semelhante (CHINGO; WEST, 2014).

Outro aspecto de suma importância, também destacado anteriormente, são as condições socioeconômicas do local onde a escola foi estabelecida. Em geral, de forma ligeiramente contraintuitiva, escolas estabelecidas em locais de maior renda e com bom nível de ensino já estabelecido (como as regiões suburbanas dos Estados Unidos) tendem a apresentar resultados inferiores à média, como apontado pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos (GLEASON et al., 2010) e pelo Centro de Pesquisa de Políticas Educacionais da Universidade de Harvard (ANGRIST et al., 2011). Isso se dá por estes lugares, em geral, já oferecem educação de qualidade, e, assim, existir maior competição entre escolas charter e estas boas escolas. De forma

⁶⁸ Do original em inglês.

análoga, estes mesmos estudos apontam que escolas charter em regiões de menor renda apresentam resultados acima da média das escolas públicas tradicionais.

Finalmente, um último ponto a ser considerado é a evolução destes resultados. Como apontado na última subseção, teoricamente o conjunto de escolas charter deveria melhorar com o tempo. Isso se daria através de sua liberdade para inovar e dos mecanismos de seleção existentes que retirariam as piores escolas do sistema. De fato, as análises empíricas parecem corroborar esta hipótese. Os relatórios de 2009 e 2013 do CREDO, descritos anteriormente, mostram a redução de escolas abaixo da média e crescimento de escolas acima da média. O estudo “Portrait of the Movement: Five Year Retrospective” (2014) feito pela Associação Californiana de Escolas Charter apresenta resultados semelhantes. Ao passo que, em 2008, 35% das charters no estado estavam entre as 25% piores escolas, em 2013 este número foi reduzido para 26%. De maneira análoga, o percentual de charters entre as 25% melhores passou de 32% para 37%. Estes resultados são fortes indícios de que, como sistema evolutivo, o sistema charter funciona.

4.4 CONTROVÉRSIAS

Embora ainda existam fortes discussões quanto aos resultados obtidos pelas escolas charter apesar dos resultados mais recentes, as controvérsias quanto ao modelo não se limitam apenas a resultados acadêmicos. Entre outros pontos de discussão figuram o financiamento externo, planos de privatização do ensino, exclusão de minorias, seleção de estudantes e garantias trabalhistas.

Simon aponta diversos problemas no pressuposto de admissibilidade universal de estudantes em escolas charter (SIMON, 2004). Apesar de vários estados americanos exigirem que charters não realizem quaisquer mecanismos de seleção de alunos, a autora relata diversos casos nos quais escolas discriminam aplicantes e possíveis aplicantes de maneiras diretas e indiretas. Exemplos frequentes são aqueles envolvendo necessidade de apresentação de trabalhos escolares anteriores ou entrega de diversos trabalhos escritos como parte necessária e anterior ao sorteio de vagas. Também são relatadas discriminações como extensos formulários apenas em inglês (que podem barrar imigrantes sem facilidade na língua) e obrigações de envolvimento familiar na rotina escolar (o que pode impedir pais com baixa renda que precisam trabalhar mais de um

turno). Todos estes pontos podem comprometer seriamente a integridade do caráter genuinamente público do modelo charter.

Dúvidas frequentes são expostas sobre a validade dos resultados de algumas escolas, particularmente grandes redes de escolas charter, devido ao seu desproporcional financiamento advindo de doações. Alguns proponentes dizem que estas escolas apenas conseguem apresentar melhores resultados devido a estes recursos extras. Todavia, como apontado anteriormente, a concentração de recursos ocorre sobretudo em algumas poucas escolas, enquanto no geral escolas charter recebem coletivamente menos recursos por alunos do que escolas públicas tradicionais.

Outras críticas existem acerca da qualidade de trabalho e garantias trabalhistas oferecidas a professores em escolas charter. A desnecessidade de seguir determinadas obrigações sindicais, como limites para jornada de trabalho ou dias de trabalho, são apontados como precarizações das condições de trabalho dos professores. Particularmente denunciada como um indicativo de piores condições de trabalho, a taxa de rotatividade de professores em escolas charter vem diminuindo com os anos. De 24% em 2004, ela caiu para 18% em 2013. No mesmo período, a rotatividade de professores em escolas públicas tradicionais aumentou de 12% para 16% (GOLDRING; TAIE; RIDDLES, 2014).

Detratores do modelo também o denunciam como uma maneira de progressivamente descaracterizar e dismantelar a educação pública em direção a uma privatização da educação, especialmente associando o modelo charter ao modelo voucher (BRADY, 2016). Em geral, porém, este grupo de críticas costuma basear seus trabalhos em teorias sobretudo conspiracionistas.

Embora diversas críticas se sustentem em bases no mínimos frágeis, outras devem ser consideradas seriamente por todas as evidências apresentadas. Mais investigações devem ser feitas sobre a qualidade de trabalho em escolas charter, e como elas, sem comprometimento do seu sistema, podem melhor atender às necessidades de seus professores. Particularmente, devem ser observadas as críticas referentes ao acesso universal das escolas charter. Este é um ponto crítico do fundamental teórico do sistema e deve ser defendido a todo custo sob risco de desvirtuação do propósito original do sistema charter. Da maneira geral, contudo, o que a revisão empírica apresenta é que o sistema charter funciona. Existem grandes variações entre regiões e entre modelos de escolas, assim como esperado teoricamente. Apesar disto, os resultados são em média positivos e, especialmente importante, apresentam tendência de melhora com o tempo.

5 O MODELO CHARTER ENQUANTO SOLUÇÃO

Como exposto no primeiro capítulo, pessoas reagem a incentivos. Nos últimos anos, o campo da economia comportamental foi responsável por diversos avanços que permitiram a instrumentalização desta ideia para a sua aplicação em políticas públicas. Hoje, diversos governos utilizam conceitos deste campo para desenhar incentivos inteligentes que conduzam ao resultados desejados por suas políticas. Como é dito no relatório MINDSPACE, “se governos já tentam alterar o comportamento dos cidadãos, eles devem ao menos fazer isso da maneira mais eficiente”⁶⁹ (DOLAN et al., 2010, p. 9, tradução nossa). Uma área particularmente importante para a política pública e que poderia ser imensamente beneficiada por soluções criativas e inovadoras é o campo da educação pública.

Como mostrado no capítulo 3, o sistema de educação pública brasileiro sofre hoje diversos problemas. Uma análise das estruturas de incentivos dos principais atores do sistema mostra que ao menos parte dos problemas observados podem ser relacionados a falhas do sistema em criar motivações adequadas. A maior parte das escolas, por exemplo, fornece uma educação fortemente baseada em ensino conteudista de assuntos cobrados em exames vestibular. Para alunos que não aspiram a entrar na universidade, um grupo representativo dentro das escolas públicas, pode ser difícil assimilar o valor intrínseco da educação e propriamente se motivar a estudar. Igualmente, professores e diretores são muitas vezes deixados sem orientação sobre seus trabalhos. Muitos podem estar trabalhando da maneira que julgam ser a mais eficiente, mas sem produzir resultados concretos. A definição de objetivos claros, suporte para os docentes e planos de carreira que valorizem o esforço pode atuar como incentivo para que professores revisem suas abordagens didáticas e direcionem seu trabalho aos objetivos elaborados por eles mesmos, pela diretoria escolar ou pela administração pública (LÜCK, 2010; WORLD BANK, 2003).

O campo da economia comportamental apresenta diversas possíveis soluções para estes problemas. Contudo, apesar dos crescentes avanços teóricos e experimentais que o campo obteve nos últimos anos, é impossível saber de antemão quais políticas públicas surtirão o resultado desejado dada a intrínseca complexidade do comportamento humano (LAVECCHIA; LIU; OREOPOULOS, 2014). Mesmo em uma situação em que haja consenso sobre as melhores práticas a serem adotadas, pode haver complicações financeiras ou políticas que dificultem a sua

⁶⁹ Do original em inglês.

implementação. Por exemplo, o melhor mecanismo para remuneração variável de professores é sistematicamente rejeitado em favor de outros mecanismos que dão à administração pública maior previsibilidade orçamentária (IBERMAN, 2015). Em outros casos, implementação de políticas como metas de trabalho ou eliminação de estabilidade empregatícia podem ser fortemente rejeitadas pelos grupos afetados; isso, por sua vez, pode pressionar a administração pública a não prosseguir com tal política.

Não existem soluções simples para nenhum destes problemas. Contudo, o modelo de escolas charter, apresentado no capítulo 4, pode ser utilizado para solucionar alguns dos problemas de incentivos observados anteriormente, ao mesmo tempo que lida com os dois problemas de implementação de políticas assinalados no último parágrafo: i) incerteza quanto às melhores políticas a serem adotadas; e ii) pressões políticas e financeiras de implementação. Para tanto, o modelo charter opera de duas formas: i) alterando as estruturas de incentivos existentes; e ii) servindo de laboratório e promotor de melhores políticas públicas. Ambos os pontos, assim como as limitações de tal sistema, serão exploradas nas próximas seções.

5.1 EFEITOS DO MODELO CHARTER SOBRE AS ESTRUTURAS DE INCENTIVOS DOS AGENTES

No curto-prazo, o efeito do modelo charter é individual, ou seja, restrito à própria escola charter. Isto ocorre pelo tempo de maturação das novas abordagens educacionais e pela visibilidade restrita dos resultados obtidos. A implementação de novas dinâmicas didáticas ou práticas gerenciais pode levar tempo; resultados podem levar alguns anos até aparecerem. Quando do surgimento destes resultados, é necessário que haja divulgação. Contudo, esta escola pode não ter visibilidade por uma série de razões. Contudo, o fato de uma escola sozinha não impactar o sistema no curto prazo não limita as grandes mudanças que podem ser promovidas no seu interior.

Três características do modelo charter são especialmente responsáveis por alterar o sistema de incentivos das escolas públicas tradicionais: o estabelecimento de metas, a aplicação de sanções em caso de descumprimento destas metas e a autonomia pedagógica e de gestão para buscar soluções para os sistemas existentes.

O mandato de uma escola charter estabelece objetivos a serem atingidos. Estes podem incluir quaisquer metas que a administração pública julgue relevante. Exemplos comuns são objetivos de aprendizado (como o aumento das notas dos alunos em testes padronizados) e melhores de resultados não acadêmicos (aumento nas taxas de matrícula no ensino médio, por exemplo). O estabelecimento de metas claras – requisito essencial do mandato – fornece a diretores e professores orientação acerca de como trabalhar e do que é esperado deles. O sistema também lhes fornece um forte incentivo extrínseco: caso os objetivos não sejam atingidos, a escola pode perder seu mandato. Nestas circunstâncias, caso a escola não seja reincorporada à rede pública de ensino, professores e diretores podem perder seus empregos.

Para que tais objetivos possam ser atingidos, autonomia de decisão é garantida a professores e diretores, autorizando-se, em alguns casos, a flexibilização de regras. Um exemplo comum é a possibilidade de contratar pessoas sem formação específica, como bacharéis (CENTER FOR EDUCATION REFORM, 2015). Defensores das escolas charter argumentam que isso permite a contratação de outros profissionais altamente motivados e que tenham habilidades relacionadas, como engenheiros para aulas matemática e física, ou jornalistas para aulas de inglês. Outro exemplo diz respeito à flexibilização da jornada de trabalho: ao não estarem submetidas a estas regulamentações de classe, algumas charter expandem as horas aula anuais e conseguem melhores resultados. Tal autonomia é importante não somente para possibilitar o atingimento das metas estipuladas, mas também para reforçar o incentivo intrínseco dos profissionais. Consistentemente, autonomia e confiança dos diretores para conduzir mudanças são descritas como uns dos principais incentivos intrínsecos dos professores (BERRY; ECKERT, 2012). De maneira similar, falta de autonomia é descrita por diretores como uma das principais razões que desmotivam o trabalho do gestor (FRAIDENRAICH, 2010). Aos diretores, também é assegurada autonomia gerencial. É possível, por exemplo, estabelecer um plano salarial diferente do resto da rede pública⁷⁰. Programas que vinculam remuneração a resultado podem atuar como incentivos extrínsecos, como apontado anteriormente.

A possibilidade de inovar nas abordagens didáticas e pedagógicas também pode surtir grandes efeitos sobre o comportamento dos alunos. Destaca-se como exemplo de sucesso entre

⁷⁰ É importante destacar que novos planos salariais ainda são restritos à verba repassada pela administração pública. Como apontado antes, em geral escolas charter recebem menos recursos que escolas públicas tradicionais. Ainda que iniciativas como dobrar o salário dos docentes possam ser implementadas, outras despesas terão de ser reduzidas para compensar esse aumento.

escolas charter o modelo *no excuses* (ANGRIST et al., 2010). Este é baseado na ideia de que, independentemente das origens do aluno e de qualquer problema que ele possa ter em casa, na escola ele encontrará todo o apoio necessário para obter sucesso. Estas escolas, em geral, envolvem políticas que promovem proximidade entre alunos e professores, tempos de aula expandidos, reforço da disciplina escolar e desenvolvimento de um ambiente que repetidamente enfatiza a importância do sucesso e a real e inerente capacidade de seus alunos o atingirem. Outras escolas escolhem destacar certos conteúdos ou incluir novas disciplinas que julgam necessárias. Um exemplo são as escolas com foco em preparação profissional (*professional readiness*) (CENTER FOR EDUCATION REFORM, 2015). Esta metodologia dá destaque às aulas que ajudam os alunos a se qualificar para futuras vagas de trabalho, como aulas de comunicação interpessoal ou interação com mídias. Mudanças como estas são exemplos não só de como podem ser estabelecidas novas abordagens (ou implementadas abordagens consagradas, mas não comumente utilizadas) para obter melhores resultados de aprendizado, mas de como a liberdade de inovação pode ser usada para propor modelos educacionais que mudem a percepção dos estudantes quanto ao valor da educação. Quando os alunos valorizam a educação e é possível passar aos estudantes uma visão de longo prazo da instituição, é possível os motivar a estudar.

Em resumo: as garantias de autonomia de gestão e de pedagogia, auxiliados pelos incentivos extrínsecos de objetivos a serem atingidos e sanções caso as metas não sejam alcançadas, reforçam a estrutura de incentivos inerentemente intrínsecos de professores e diretores. As mudanças causadas nas escolas, por sua vez, podem alterar a percepção dos alunos quanto ao valor da educação que lhes é fornecida, assim como criar ambientes positivos de ensino que sirvam como incentivos para o sucesso pessoal deles.

5.2 ESCOLAS CHARTER ENQUANTO LABORATÓRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No longo prazo, escolas charter podem exercer efeitos além do plano individual. Especialmente considerando grupos ou sistemas inteiros de escolas charter⁷¹, é possível entender este modelo escolar como um laboratório de políticas públicas. Isto se deve ao caráter evolutivo do modelo.

⁷¹ Apesar do modelo se beneficiar do volume de escolar charter, é possível imaginar este sistema evolutivo funcionando em escalas pequenas.

A autonomia de inovação permite que escolas charter diferenciem-se dos modelos tradicionais de escolas públicas. Estas, por estarem atreladas a um mesmo modelo de ensino, trabalham com sistemas pedagogicamente e gerencialmente homogêneos. As inovações das escolares charter podem ser consideradas mutações do sistema. O mecanismo de seleção, neste caso, são os objetivos estabelecidos pelo mandato da escola. Assim, seria possível para a administração pública selecionar aqueles modelos educacionais que melhor se adequam aos seus objetivos para a política pública educacional.

É fácil perceber como este sistema pode ser transformado em um laboratório para análise e promoção de políticas públicas. Diferentemente das escolas particulares, que apresentam uma realidade discente bastante diferente da realidade do ensino público, devido ao viés de seleção de seus alunos, charters vivenciam o mesmo tipo de ambiente escolar da rede pública⁷². Assim, é esperado que medidas implementadas nestas escolas possam ser implementadas com sucesso em outras escolas que enfrentam problemas semelhantes. De fato, como Dobbie e Fryer (2013) apontam em seu estudo de escolas charter no Harlem, as escolas públicas que adotam práticas de sucesso de escolas charter de bom desempenho apresentam performance semelhante

Além disso, o aspecto inovador do modelo garante que serão geradas novas soluções ou testadas propostas de soluções existentes, mas até então não exploradas. É possível, então, testar os resultados da aplicação de diferentes políticas. Caso uma ou mais charters adotem sistemas de remuneração variável, por exemplo, é possível analisar o impacto desta política sobre o comportamento dos professores e sobre os resultados apresentados pelos alunos. Caso os resultados sejam favoráveis, a administração pública pode expandir estas iniciativas para toda a rede pública, compreendendo quais resultados podem ser esperados dentro do contexto particular da sua rede de ensino. Caso os resultados apresentados nas escolas charter sejam negativos, a administração pública pode descartar a possível política e embasar a decisão em evidências empíricas. O relatório *World Development Report 2004* elabora estas ideias:

O objetivo da autonomia e *accountability* escolar é criar um sistema no diretores e professores tenham incentivos fortes e sustentáveis para melhorar os resultados do seu

⁷² Alguns autores apontam que necessariamente existe um viés de seleção entre os alunos de escolas charter, já que estas são, por definição, escolas de escolha. Contudo, uma análise do corpo discente mostra que charters apresentam, em média, uma composição de minorias sociais (nos Estados Unidos), como negros e filhos de imigrantes, tão grande quanto às escolas públicas, se não maior. Mecanismos de inscrição prioritária para moradores do bairro onde a escola está instalada também podem ser utilizados para favorecer comunidades locais e diminuir, em alguma medida, este viés.

trabalho. O problema não é falta de inovação [...], o problema é que o aprendizado sistemático desta inovação é muito baixo, e existe pouquíssima replicação de inovações comprovadamente eficientes. O contraste no rigor avaliativo entre saúde e educação é marcante. Na maior parte dos países desenvolvidos, nenhum medicamento pode ser utilizado antes de ser aprovado como seguro e efetivo [...] mas na educação, práticas de ensino para centenas de milhões de crianças podem ser alteradas porque uma nova tecnologia parece promissora ou porque um grupo de experts acha que pode dar certo.⁷³ (WORLD BANK, 2003, p. 122, tradução nossa).

Estes testes empíricos de teorias educacionais também podem ser utilizados pela sociedade e pela categoria dos professores para embasar pedidos de mudança no sistema público. Em um sistema amplo de escolas charter no qual várias escolas testam diferentes abordagens, é possível que algumas metodologias sejam testadas por mais de uma escola. Caso os resultados empíricos sejam consistentes ao longo de todos estes experimentos, estes modelos podem ganhar proeminência pública. É o caso de escolas do modelo *no excuses* e STEM (focadas em ciências, tecnologia, engenharia e matemática) (RASCHE JÚNIOR, 2015), que, nos Estados Unidos, consistentemente apresentam resultados acima da média. Sob estas circunstâncias, o poder público pode se ver pressionado a tomar atitudes e mudar a estrutura educacional. Afinal, aquelas escolas recebem os mesmos recursos e atendem aos mesmos alunos que as demais escolas pública, mas produzem resultados melhores.

5.3 LIMITAÇÕES DO MODELO CHARTER

Este modelo, evidentemente, possui diversas limitações. Primeiramente, é necessário reafirmar que o modelo charter só funciona quando regido por uma legislação eficiente e bem desenhada (CENTER FOR EDUCATION REFORM, 2015). Se objetivos claros não forem estabelecidos, ou se escolas não forem fechadas após exibirem crônico mau desempenho, o sistema charter irá falhar. Isto é uma questão conceitual: o sistema foi criado para ser experimental. Se não houver espaço para experimentar, como quando a administração pública mantém controle pedagógico sobre as escolas, não será possível gerar novas soluções educacionais.

O modelo também é limitado quanto às estruturas de incentivos dos agentes. Destacadamente, os incentivos gerados pelo modelo atuam principalmente sobre as motivações de professores e diretores. Não há garantias de que ocorrerão mudanças nas estruturas de

⁷³ Do original em inglês.

incentivos dos alunos, já que a influência do modelo charter atua sobre elas de maneira indireta: a principal mudança, que é a percepção de valor da educação pelos alunos, depende exclusivamente de como a gestão da escola, em conjunto com os professores, irá desenvolver e entregar uma nova abordagem educacional. Embora deva-se enfatizar que este modelo é claramente superior a um modelo rígido, no qual há apenas uma proposta educacional, seria ingenuidade supor que todos novos modelos propostos possam adequadamente instigar os alunos e os envolver a ponto de superar problemas motivacionais anteriores. Também há pouco que o modelo em si possa fazer para mudar a tendência ao pensamento de curto-prazo dos estudantes, a qual seriamente impacta os resultados obtidos. Lavecchia, Liu e Oreopoulos (2014) apontam várias medidas pedagógicas que podem surtir efeito neste campo; contudo, tais medidas podem ser adotadas por quaisquer escolas interessadas, não estando restritas a escolas charter...

O modelo charter também é incapaz de resolver problemas estruturais que fogem do universo da escola. Particularmente, charters têm à sua disposição a mesma quantidade de recursos que as demais escolas públicas. Por mais que abordagens alternativas e melhorias da gestão escolar possam aumentar a eficiência com a qual os recursos são utilizados, há um limite. Igualmente, charters escolhem seus professores do mesmo mercado de trabalho, de forma que, se existem problemas crônicos na formação dos profissionais da educação, este modelo escolar nada pode alterar. Problemas como violência em torno do ambiente escolar, fragilidade socioeconômica dos alunos e problemas de infraestrutura são outros exemplos de situações que não são encaminhadas ou solucionadas pelo modelo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de que pessoas reagem a incentivos está intrinsecamente ligada à ciência econômica. Apesar disto, foi apenas nas últimas décadas que avanços no campo da economia comportamental permitiram a economistas e psicólogos melhor compreenderem como funcionam os mecanismos que regulam tal reação. A instrumentalização destas ideias foi particularmente interessante para planejadores de políticas públicas. Com o instrumental da economia comportamental, é possível influenciar grupos a mudarem comportamentos indesejados e assim conseguir ganhos para toda a sociedade. Hoje, diversas políticas públicas são implementadas com sucesso devido a estas estratégias.

Uma das áreas que ainda não capturou integralmente os benefícios deste campo de estudo foi a política pública educacional. Isto é estranho, considerando a importância de tal política para a sociedade e a gama de diferentes problemas que necessitam de solução. No Brasil, por mais que avanços tenham sido feitos nos últimos anos, a situação do sistema público de educação é calamitosa. Cerca de 20% dos alunos de escolas públicas se formam com os conhecimentos adequados de português, e menos de 5% com os conhecimentos necessários de matemática. Tal situação não apenas inibe o desenvolvimento da nação mas agrava problemas de desigualdade socioeconômica, racial e regional no País.

Este trabalho apresentou como solução para estes problemas a implementação de escolas charter. Estas são escolas públicas financiadas pelo Estado e geridas privadamente. Este modelo de escola possui características que lhe permitem alterar a estrutura de incentivos existente nos agentes de escolas públicas tradicionais: diretores e professores recebem mais autonomia (com efeitos sobre sua motivação intrínseca) e estão sujeitos a cobrança de resultados (o que surte efeitos sobre sua motivação extrínseca). Estudantes, por sua vez, são beneficiados através de novos modelos educacionais que podem melhor se adequar às suas realidades e necessidades de aprendizado, afetando desta maneira sua motivação intrínseca e extrínseca para estudar.

A dinâmica de inovação inerente a este sistema também possibilita ao modelo charter funcionar como um laboratório e promotor de melhores práticas educacionais. A autonomia cedida a estas escolas lhes permite testar os resultados de modelos pedagógicos e gerenciais experimentais. Evidentemente, estes resultados podem ser melhores ou piores que aqueles apresentados em escolas públicas tradicionais. Contudo, escolas charter devem cumprir metas

estabelecidas pela administração pública; em caso de não cumprimento, as escolas podem ser encerradas. Este mecanismo de seleção retira os piores modelos do sistema e promove aqueles que conseguem bons resultados.

Embora teoricamente controverso, análises recentes mostram que o modelo charter funciona tanto na esfera escolar individual quanto como laboratório e promotor de soluções. Estudos mostram que os resultados das escolas charter americanas sobre o aprendizado de seus alunos estão melhorando com o tempo; se há cinco anos, em sua média, escolas charter apresentavam resultados inferiores à média das escolas públicas, hoje a média das charters já mostra resultados idênticos em leitura e superiores em matemática. Isso ocorre porque, diferentemente de escolas públicas com mau desempenho, escolas charter que não apresentam resultados satisfatórios são sistematicamente fechadas.

Este modelo possui diversas limitações: a influência sobre as estruturas de incentivos dos alunos é limitada, pois ocorre indiretamente através das inovações escolares empreendidas por diretores e professores. Apesar de poder afetar positivamente a eficiência do investimento escolar e ter autonomia para contratar pessoas com treinamento diferenciado, este modelo não supera problemas estruturais como falta de recursos ou ausência de profissionais qualificados.

Nas palavras de Norman Atkins, “não existem panaceias para educação pública” (FISMAN, 2013, p. 1). Escolas charter não são a única solução para melhorar a qualidade da educação no Brasil, mas certamente podem parte da resposta.

REFERÊNCIAS

ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. **Conditional Cash Transfers in Latin America**. John Hopkins University Press. 2010.

AGÊNCIA ESTADO. Gestão ocupa mais tempo do diretor do que alunos, diz estudo no Rio. **G1**. [rio de Janeiro], p. 1-2. 23 mar. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL1539451-5604,00-GESTAO+OCUPA+MAIS+TEMPO+DO+DIRETOR+DO+QUE+ALUNOS+DIZ+ESTUDO+N O+RIO.html>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

AKERLOF, George A.; KRANTON, Rachel E.. Economics and identity. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 115, p. 715-753. 2000.

ANGRIST, Joshua D. et al. Inputs and Impacts in Charter Schools: KIPP Lynn. **American Economic Review**, [s.l.], v. 100, n. 2, p.239-243, maio 2010. Disponível em: <<http://economics.mit.edu/files/5465>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. **Charter Schools and the Road to College Readiness: The Effects on College Preparation, Attendance and Choice**. Boston: The Boston Foundation and New Schools Venture Fund. 2013.

_____. **Student achievement in Massachusetts' charter schools**. Technical report, Center for Education Policy Research at Harvard University, Cambridge, MA. 2011. Disponível em: <<http://cepr.harvard.edu/files/cepr/files/cepr-ma-charter-schools.pdf?m=1429125531>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

ANGRIST, Joshua; BETTINGER, Eric; KREMER, Michael. Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia. **American Economic Review**, v. 96, n. 3, p. 847–62, 2006.

ANGRIST, Joshua; LAVY, Victor. The Effects of High Stakes High School Achievement Awards: Evidence from a Randomized Trial. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1384–1414, 2009.

ARIELY, Dan et al. Large Stakes and Big Mistakes. **Review of Economic Studies**, v. 76, n.2, p. 451–69, 2009.

ARIELY, Dan; BRACHA, Anat; MEIER, Stephan. Doing Good or Doing Well? Image Motivation and Monetary Incentives in Behaving Prosocially. **American Economic Review**. [s. l.], p. 544-555. 2009.

ARIELY, Dan. Behavioral Economics: An Exercise in Design and Humility. In: SAMSON, Alain. **The Behavioral Economics Guide 2015 (with an introduction by Dan Ariely)**. [s.l.]: London, 2015.

BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. **Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty**. Nova York: Publicaffairs, 2011.

BELLÉ, Felipe Augusto. **Disfuncionalidades na educação: uma análise sobre a gestão em sala de aula**. 2015. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BÉNABOU, Roland; TIROLE, Jean. Incentives and prosocial behavior. **American Economic Review**, v. 96, p. 1652-1678, 2006.

_____. Intrinsic and extrinsic motivation. **Review of Economic Studies**, v. 70, p. 489–520, 2003.

BERRY, Barnett; ECKERT, Jon. **Creating Teacher Incentives for School Excellence and Equity**. Boulder, Co: National Education Policy Center., 2012. Disponível em: <<http://nepc.colorado.edu/publication/creating-teacher-incentives>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BETTS, Julian; TANG, Emily Y.. **A Meta-Analysis of the Literature on the Effect of Charter Schools on Student Achievement**. Seattle: The Center on Reinventing Public Education. 2004. Disponível em: <<http://www.crpe.org/publications/meta-analysis-literature-effect-charter-schools-student-achievement>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BLIMPO, Moussa P.; EVANS, David K.. School-Based Management and Educational Outcomes: Lessons from a Randomized Field Experiment. **The World Bank**. 2011.

BLOOM, Nicholas et al. Does management matter: evidence from India. **Quarterly Journal of Economics**, fev. 2013.

BRADY, Marion. Education reform: a primer for pundits and politicians. **The Washington Post**, 7 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.marionbrady.com/articles/2016-WashingtonPost1-7.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

CASTRO, Augusto. Investimentos em educação são insuficientes, mal distribuídos e mal geridos, dizem especialistas. **Agência Senado**. Brasília, 23 out. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/23/investimentos-em-educacao-sao-insuficientes-mal-distribuidos-e-mal-geridos-dizem-especialistas>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

CENTER FOR EDUCATION POLICY RESEARCH. **Student Achievement in Massachusetts' Charter Schools**. Massachusetts: Harvard University, jan. 2011. Disponível em: <<http://cepr.harvard.edu/files/cepr/files/cepr-ma-charterschools.pdf?m=1429125531>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

CENTER FOR EDUCATION REFORM. **JUST THE FAQs—CHARTER SCHOOLS**. Disponível em: <<https://www.edreform.com/2012/03/just-the-faqs-charter-schools/>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. **Law & Legislation.** Disponível em: <<https://www.edreform.com/issues/choice-charter-schools/laws-legislation/>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

Center for Research on Education Outcomes (CREDO). **Multiple choice:** Charter performance in 16 states. Stanford, CA: Stanford University. 2009. Disponível em: <http://credo.stanford.edu/reports/MULTIPLE_CHOICE_CREDO.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. **National Charter School Study 2013.** Stanford, CA: Stanford University. 2013. Disponível em: <<https://credo.stanford.edu/documents/NCSS%202013%20Final%20Draft.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

CHANDLER, Michael Alison. Some D.C. charter schools get millions in donations; others, almost nothing. **The Washington Post**, 26 ago. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/local/education/some-charter-schools-get-millions-in-donations-others-almost-nothing/2015/08/22/b1fdaef0-4804-11e5-8e7d-9c033e6745d8_story.html>. Acesso em: 01 jun. 2016.

CHEN, Grace. **What is a Charter School?** 2015. Disponível em: <<http://www.publicschoolreview.com/blog/what-is-a-charter-school>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

CHINGOS, Matthew M.; WEST, Martin R.. The Uneven Performance of Arizona's Charter Schools. **Educational Evaluation And Policy Analysis.** [s. L.], p. 120-134. maio 2015.

CLARK, Peter. B.; WILSON, Jame. Q.. Incentive system: A theory of organization. **Administrative Science Quarterly**, v. 6, p. 129- 166. 1961.

CROSON, Rachel; GNEEZY, Uri. Gender Differences in Preferences. **Journal of Economic Literature**, v. 47, n. 2, p. 1–27, 2009.

DANIEL, Caitlin. Economic Constraints on Taste Formation and the True Cost of Healthy Eating. **Social Science & Medicine**, v. 148, p. 34–41. 2016.

DECI, Edward. L.; RYAN, Richard. M.. **Intrinsic motivation and self-determination in human behavior.** New York: Plenum. 1985.

DECI, Edward L.; RYAN, Richard M.. Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. **Contemporary Educational Psychology**, v. 25, p. 54-67, 2000.

DEE, Thomas; WYCKOFF, James. Incentives, selection, and teacher performance: evidence from impact. 2013. [Working Paper 19529]. **National Bureau Of Economic Research.** Cambridge, MA.

DIAS, Tatiana. 7 dados que mostram como está a educação brasileira hoje. **Nexo**. [s. L.], 04 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/04/04/7-dados-que-mostram-como-está-a-educacao-brasileira-hoje>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

DOBBIE, Will; FRYER, Roland. Are High Quality Schools Enough to Close the Achievement Gap? Evidence from a Social Experiment in Harlem. 2010. [Working Paper N° 15473]. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, MA.

DOLAN, Paul et al. **MINDSPACE**: Influencing behaviour through public policy. London, UK: Cabinet Office. 2010.

DUFLO, Esther; HANNA, Rema; RYAN, Stephen P.. Incentives Work: Getting Teachers to Come to School. **American Economic Review**, v. 102, n. 4, p. 1241-1278, 2012.

ENTERS, Thomas; DURST, Patrick B.. **What does it take?** The role of incentives in forest plantation development in Asia and the Pacific. Bangkok: FAO. 2004.

FEHR, Gerhard et al. The Behavioral Change Matrix: A Tool for Evidence-Based Policy Making. In: SAMSON, Alain. **The Behavioral Economics Guide 2015 (with an introduction by Dan Ariely)**. London, 2015.

FERNANDES, Daniela. Pesquisa põe Brasil em topo de ranking de violência contra professores. **BBC**. Paris, 28 ago. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140822_salasocial_eleicoes_ocde_valorizacao_professores_brasil_daniela_rw>. Acesso em: 01 jun. 2016.

FISMAN, Ray. Sweden's School Choice Disaster. **Slate**. 14 jul. 2014. Disponível em: <http://www.slate.com/articles/news_and_politics/the_dismal_science/2014/07/sweden_school_choice_the_country_s_disastrous_experiment_with_milton_friedman.html>. Acesso em: 01 jun. 2016.

FRAIDENRAICH, Verônica. Para garantir a (boa) escolha de um diretor. **Nova Escola: Gestão Escolar**, São Paulo, [2011?]. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/selecao-capacitacao-diretores-especial.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

FRYER, Roland; DOBBIE, Will. Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 5, n. 4, p. 28-60, 2013.

GLEASON, Philip et al. **The Evaluation of Charter School Impacts**: Final Report (NCEE 2010-4029). Washington, DC: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education. 2010. Disponível em: <<http://ies.ed.gov/ncee/pubs/20104029/pdf/20104029.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

GLEWWE, Paul; ILIAS, Nauma; KREMER, Michael. Teacher Incentives. **American Economic Journal: Applied Economics**, vol. 2, n. 3, p. 205-227, 2010.

GNEEZY, Uri; MEIER, Stephan; REY-BIEL, Pedro. When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior. **Journal Of Economic Perspectives**. [s. L.], p. 191-210. Fall 2011.

GNEEZY, Uri; RUSTICHINI, Aldo. A fine is a price. **Journal Of Legal Studies**. Chicago. jan. 2000.

GOLDRING, Rebecca; TAIE, Soheyla; RIDDLES, Minsun. **Teacher Attrition and Mobility: Results From the 2012–13 Teacher Follow-up Survey (NCES 2014-077)**. U.S. Department of Education. Washington, DC: National Center for Education Statistics. 2014.

HANUSHEK, Eric A.. Boosting Teacher Effectiveness. In: FINN JUNIOR, Chester E.; SOUSA, Richard (Ed.). **What lies ahead for america's children and their schools**. Stanford, Ca: Hoover Institution Press, 2014. p. 23-35.

HANUSHEK, Eric A. et al. Charter school quality and parental decision making with school choice. **Journal Of Public Economics**, [s.l.], v. 91, n. 5-6, p.823-848, jun. 2007.

HITT, Collin. **A guide for the perplexed: a review of rigorous charter research**. [2014?] Disponível em: <<http://jaypgreene.com/2012/12/17/a-guide-for-the-perplexed-a-review-of-rigorous-charter-research/>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

HOUSE OF COMMONS (Org.). **Academies and Free Schools**. Londres: The Stationery Office Limited, 2015. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeduc/258/258.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

HUSEMAN, Jessica. These Charter Schools Tried to Turn Public Education Into Big Business. They Failed. **Slate**, 17 dez. 2015. Disponível em: <http://www.slate.com/blogs/schooled/2015/12/17/for_profit_charter_schools_are_failing_and_fading_here_s_why.html>. Acesso em: 01 jun. 2016.

IBERMAN, Scott A.. **How effective are financial incentives for teachers?**. Institute for the Study of Labor, Bohn, 2015.

INEP. **ENEM por escolar**. 2016. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/enem-por-escola>>. Acessado em: 01 jun. 2016.

_____. **Estatísticas do Ideb 2013**. 2014. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>. Acessado em: 01 jun. 2016.

KAHLENBERG, Richard D.; POTTER, Halley. The Original Charter School Vision. **The New York Times**. New York, p. SR12, 30 ago. 2014.

KAHLENBERG, Richard D.. The Charter School Idea Turns 20: A History of Evolution and Role Reversals. **Education Week**, v. 27, n. 29, p. 24, 25 mar. 2008.

- KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, fast and slow**. Nova York: Farrar, Straus And Giroux, 2011.
- KAMENICA, Emir. Behavioral Economics and Psychology of Incentives. **Annual Review Of Economics**, p. 13.1-13.26. 2012.
- KOCH, Alexandre; NAFZIGER, Julia; NIELSEN, Helena Skyt. Behavioral economics of education. **Journal Of Economic Behavior & Organization**. [s. L.], p. 3-17. set. 2014.
- LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. **The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model**. New Haven: Princeton University Press. 2002.
- LAVECCHIA, Adam M.; LIU, Heidi; OREOPOULOS, Philip. Behavioral economics of education: progress and possibilities. 2014. [Working Paper N° 20609]. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, MA.
- LOW, Guat Tin; LIM, Lee Hean; YEAP, Lay Leng. What Motivates Teachers?. **New Horizons in Education**, v. 37, 1996.
- LUCK, Heloísa. Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares. Fundação Victor Civita. Curitiba, 2011. Disponível em: < <http://www.fvc.org.br/estudos-e-16-pesquisas/2010/mapeamento-praticas-selecao-capacitacao-diretores-escolares-620726.shtml>>. Acesso em: 01 jun. 2016.
- MANKIWI, N. Gregory. **Principles of Macroeconomics**. Toronto: Thomson Nelson, 2008.
- MARQUES, Elias P.; PELICIONI, Maria C. F.; PEREIRA, Isabel M. T. B. Educação Pública: falta de prioridade do poder pública ou desinteresse da sociedade?. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, v. 17, n. 3, p. 08-20, 2007.
- MCLEROY, Kenneth R. et al. An Ecological Perspective on Health Promotion Programs. **Health Education Quarterly**. [s. L.], p. 351-377. Winter 1988.
- MENEZES-FILHO, Naércio. A.. Os Determinantes do Desempenho Escola do Brasil. In: Pedro Garcia Duarte; Simao Silber; Joaquim Guilhoto. (Org.). **O Brasil do século XXI**. 1ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, p. 231-256, 2011.
- MILLER, Penny M.; JEWELL, Malcolm E.; SIGELMAN, Lee. Reconsidering a Typology of Incentives Among Campaign Activists: A Research Note. **The Western Political Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 519-526. set. 1987
- MIRON, Gary; URSCHER, Jessica L.. Equal or fair? A study of revenues and expenditure in American charter schools. Boulder and Tempe: **Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit**. 2010.
- MIRRELES, James A. Informations and Incentives: The Economics of Carrots and Sticks. **The Economic Journal**, Royal Economic, v. 107, v. 444, p. 1311-1329, 1997.

MURALIDHARAN, Karthik; SUNDARARAMAN, Venkatesh. Teacher performance pay: experimental evidence from India. 2009. [Working Paper 15323]. **National Bureau Of Economic Research**, Cambridge, MA.

O GLOBO. Alunos de ensino médio não querem ser professores. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 1-2. 05 jan. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/alunos-de-ensino-medio-nao-querem-ser-professores-11211127>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

PADIAL, Karina. Seis situações de desperdício de recursos na escola. **Gestão Escolar**, v. 36, 2015. Disponível em: <<http://gestaoescolar.abril.com.br/administracao/seis-situacoes-desperdicio-recursos-escola-financeiro-888720.shtml?page=3>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

RASCHE JÚNIOR, Fábio Antonio. **Privação de liberdades femininas**: uma análise da participação das mulheres nas áreas de ciência e tecnologia no Brasil entre 2004 e 2013. 2015. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

ROBITAILLE, Elizabeth; TAYLOR, Matt; ZARECKI, Dominic. **Portrait of the Movement**: Five Year Retrospective: A Charter Sector Growing in Numbers and Strength. Los Angeles: California Charter Schools Association. 2014.

RODRIGUEZ-PLANAS, Nuria. Mentoring, Educational Services, and Economic Incentives: Longer-Term Evidence on Risky Behaviors from a Randomized Trial. 2010. [Discussion Paper 4968]. **Institute for the Study of Labor**, Bohn.

SAMSON, Alain. Behavioral Science: Theory and Practice. In: SAMSON, Alain. **The Behavioral Economics Guide 2015 (with an introduction by Dan Ariely)**. London: London, 2015.

SERPA, Dagmar. Conteúdo não atende às demandas do dia a dia. **Nova Escola: Gestão Escolar**, São Paulo, [2011?]. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/selecao-capacitacao-diretores-especial.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

SIMON, Stephanie. Class struggle: how charter schools get students they want. **Reuters**, 15 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-usa-charters-admissions-idUSBRE91E0HF20130215>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

SOUZA, Caroline Beatriz Rodrigues de. **Disfuncionalidade escolar**: uma análise teórica de identificação dos fatores que afetam o desempenho das escolas no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SPRINGER, Matthew G. et al. **Teacher Pay for Performance**: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching (POINT). In: SREE CONFERENCE, 2011.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R.. **Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.** New Haven: Yale University Press, 2011.

THE ECONOMIST. Teaching the teachers. **The Economist**, London, 11 jun. 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Indicadores da Educação.** Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5-metas?task=indicador_educacao&id_indicador=15#filtros>. Acesso em: 01 jun. 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Magistério sem prestígio.** 2014. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/29234/magisterio-sem-prestigio/>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

USA. Department of Education. National Center for Education Statistics. **The Condition of Education 2015 (NCES 2015–144).** 2015.

VERGARI, Sandra. Charter Schools: A Primer on the Issues. **Education and Urban Society**, v. 31, n. 4, p. 389-405, 1999.

WILLIAMS, Connor P.. What Charter Schools Are Getting Right And Why They Top Our High School Rankings. **The Daily Beast.** [s. L.], p. 1-2. 27 ago. 14. Disponível em: <<http://www.thedailybeast.com/articles/2014/08/27/what-charter-schools-are-getting-right-and-why-they-top-our-high-school-rankings.html>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

WORLD BANK. **World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People.** World Bank. 2003.