

# O Desafio da Profissionalização Docente no Brasil e na América Latina



Organização  
das Nações Unidas  
para a Cooperação  
e o Desenvolvimento

Representação  
de UNESCO  
no Brasil



# O Desafio da Profissionalização Docente no Brasil e na América Latina



Brasília, março de 2007

## CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO

### Presidente:

**Mozart Neves Ramos**

Secretário de Estado da Educação, Cultura e Esporte de Pernambuco

### Vice-presidentes:

**Maria Auxiliadora Seabra Rezende**

Secretária de Estado da Educação e Cultura do Tocantins

**Hélio de Lima**

Secretário de Estado da Educação do Mato Grosso do Sul

**Elisabete Nunes Anderle**

Secretária de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina

**Maria Lúcia Marcondes Carvalho Vasconcelos**

Secretária de Estado da Educação de São Paulo

**Marília Miranda Lindinger**

Secretária Executiva

## MEC – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

**Francisco das Chagas Fernandes**

Secretário de Educação Básica

## REPRESENTAÇÃO DA UNESCO NO BRASIL

**Vincent Defourny**

Representante da UNESCO no Brasil *a.i.*

## ESCRITÓRIO REGIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE – OREALC – CHILE

**Ana Luiza Machado**

Diretora da Orealc – Chile



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

### Representação no Brasil

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,  
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.  
70070-914 - Brasília - DF - Brasil

Tel.: (55 61) 2106-3500

Fax: (55 61) 3322-4261

[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)

[grupoeditorial@unesco.org.br](mailto:grupoeditorial@unesco.org.br)



### Consed – Secretaria Executiva

SDS - Ed Boulevard Center, Bloco A, sala 501  
CEP 70391-900 - Brasília - DF

# O Desafio da Profissionalização Docente no Brasil e na América Latina



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
da UNESCO  
no Brasil



*edições* UNESCO

### **Conselho Editorial da UNESCO no Brasil**

Vincent Defourny  
Célio da Cunha  
Bernardo Kliksberg  
Juan Carlos Tedesco  
Adama Ouane

### **Comitê para a Área de Educação**

Célio da Cunha  
Jane Margareth de Castro  
Marilza Regattieri

*Revisão Técnica:* Jeanne Sawaya  
*Revisão:* Reinaldo de Lima Reis  
*Diagramação:* Paulo Selveira  
*Assistente Editorial:* Larissa Vieira Leite  
*Projeto Gráfico e Capa:* Edson Fogaça

O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina. –  
Brasília: CONSED, UNESCO, 2007. Organização : Sônia Balzano  
56p.

BR/2006/Pi//H/17

1. Política Educacional 2. Educação na América Latina 3. Profissão  
Docente 4. Reforma Educacional 5. Avaliação de Desempenho 6. Carreira  
Docente 7. Perfil do Magistério no Brasil I. CONSED II. UNESCO.

CDD 370.71

O conteúdo deste documento é baseado nas apresentações e comentários realizados no Seminário Internacional de Profissionalização Docente, realizado no Rio de Janeiro, nos dias 31 de agosto a 2 de setembro de 2006. Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização.

# 7

**APRESENTAÇÃO**  
**UMA AGENDA INADIÁVEL**

# 9

**AMÉRICA LATINA E CARIBE: SITUAÇÃO EDUCACIONAL ATUAL E DESAFIOS A ENFRENTAR**  
Ana Luiza Machado

# 15

**PROFISSÃO DOCENTE: NOVAS PERSPECTIVAS E DESAFIOS NO CONTEXTO DO SÉCULO XXI**  
Magaly Robalino Campos

# 21

**AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO E CARREIRA DOCENTE:  
UM ESTUDO EM CINQUENTA PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E EUROPA**  
F. Javier Murillo Torrecilla

# 29

**A SITUAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO BRASIL:  
PERFIL DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**  
Paulino Motter

# 33

**O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOCENTE NO CHILE:  
A VISÃO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
Carlos Eugenio Beca

# 41

**SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOCENTE NO CHILE:  
A VISÃO DO COLÉGIO DE PROFESSORES**  
Jaime Prea Gómez

# 51

**CARTA DO RIO DE JANEIRO**

## APRESENTAÇÃO

### UMA AGENDA INADIÁVEL

Nas duas últimas décadas, duas posições alcançaram consenso entre todos os diversos atores governamentais e sociais preocupados com o futuro do Brasil: a educação deve ser tratada como a mais alta prioridade nacional; o magistério público precisa ser valorizado e reconhecido para que as reformas educacionais avancem, e o país supere o desafio da melhoria da qualidade e equidade do ensino.

Na recente campanha eleitoral, a educação figurou como tema central, tanto na eleição presidencial quanto nas disputas estaduais. Embora o debate eleitoral não tenha dedicado a atenção devida aos desafios que o país tem pela frente nessa área, pelo menos possibilitou aos eleitos assumir compromisso público com a educação. Cabe agora à sociedade ajudar e exigir que as promessas sejam convertidas em iniciativas concretas e viáveis.

Um dos principais desafios que deverá ser enfrentado nos próximos quatro anos é a construção de uma política nacional de valorização dos profissionais da educação. Um passo importante nessa direção foi dado com a realização do Seminário Internacional sobre Políticas de Profissionalização Docente (Rio de Janeiro – 31 de agosto a 2 de setembro de 2006), uma promoção conjunta do Consed, MEC e UNESCO/Orealc – Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe – Chile.

Durante três dias, dirigentes do MEC, gestores dos sistemas estaduais e municipais de ensino, lideranças das organizações que representam os professores e demais profissionais da educação, pesquisadores brasileiros e especialistas internacionais discutiram políticas de desenvolvimento profissional e avaliação docente, à luz de estudos e experiências nacionais e internacionais. O Sistema de Avaliação Docente do Chile mereceu destaque na agenda.

Ao final do seminário, representantes do MEC, Consed, Undime e CNTE assinaram a Carta do Rio de Janeiro, comprometendo-se com a criação de uma comissão nacional como espaço institucional de diálogo e construção coletiva de uma agenda conjunta para viabilizar a construção de uma política nacional de valorização dos profissionais da educação<sup>1</sup>.

Esta publicação editada com o especial apoio da Representação da UNESCO no Brasil registra as principais discussões realizadas durante o Seminário Internacional. O objetivo é contribuir para a promoção do debate. Com a recente aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, mais um passo importante foi dado para criar as bases de uma política efetiva de valorização da carreira docente.

**Mozart Neves Ramos**  
*Presidente do Consed*

**Vincent Defourny**  
*Representante da UNESCO no Brasil a.i.*

---

<sup>1</sup> Íntegra da Carta na página 49.

# 1

## AMÉRICA LATINA E CARIBE: SITUAÇÃO EDUCACIONAL ATUAL E DESAFIOS A ENFRENTAR

A América Latina está bem próxima de universalizar o acesso à educação básica, mas continua longe de vencer o desafio da qualidade. Este foi o cenário apresentado pela educadora brasileira **Ana Luiza Machado**, ex-secretária de Educação de Minas Gerais e ex-presidente do Consed (1995-1996). Há dez anos, Ana Luiza ocupa o cargo de diretora do Escritório Regional de Educação da UNESCO para América Latina e Caribe (Orealc/UNESCO), sediado em Santiago, Chile. Neste período, ela acompanhou de perto os esforços dos governos e sociedades latino-americanas para assegurar o direito à educação.

Na conferência de abertura do Seminário Internacional sobre Políticas de Profissionalização Docente, Ana Luiza fez um balanço dos progressos alcançados pelos países da região no cumprimento das metas de Educação para Todos. Apresentou, ainda, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Prelac), iniciativa conjunta dos ministros da Educação lançada em 2002, em parceria com a UNESCO, com o objetivo estratégico de induzir e apoiar as mudanças necessárias à promoção da qualidade da educação. A seguir, um resumo da conferência de abertura.

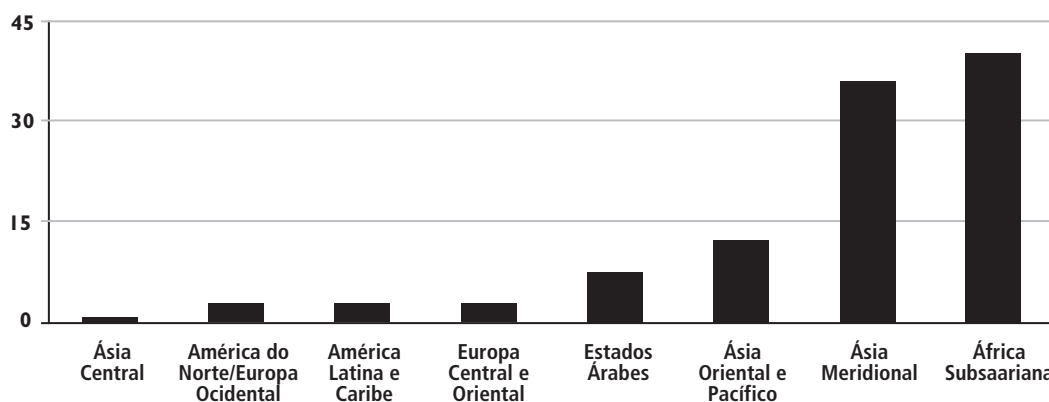
Em 2000, em Dacar, Senegal, os países participantes do Fórum Mundial de Educação renovaram seis importantes compromissos com Educação para Todos (EPT): (1) ampliar e melhorar a educação da primeira infância; (2) universalizar a educação primária de boa qualidade; (3) satisfazer as necessidades de educação de jovens e adultos; (4) diminuir em 50% o número de analfabetos; (5) suprimir as disparidades de gênero na educação primária e secundária; (6) melhorar a qualidade da educação.

### Atenção integral e educação da primeira infância

Se consideramos todos os países do mundo, a taxa básica de matrícula na educação pré-escolar permanece abaixo de 50%. Na América Latina e Caribe (ALC), há 30 milhões de crianças na idade de freqüentar a pré-escola, das quais apenas 16 milhões são atendidas. Portanto, é preciso investir mais na educação da primeira infância, pois as pesquisas indicam sua profunda influência nos resultados escolares posteriores. As taxas de atendimento são desiguais entre os países e consideravelmente mais altas na zona urbana do que na zona rural.

#### Educação Primária Universal (EPU)

**Gráfico I – Número de crianças não-escolarizadas por região (em milhões) – 2001**



### Universalização da educação primária

Outro compromisso da EPT consiste na universalização do acesso à educação primária. O gráfico I mostra que a ALC está numa posição melhor que a maioria das regiões em desenvolvimento, mas, em 2001, havia ainda cerca de 2,5 milhões de crianças em idade escolar sem atendimento. Entre os países da ALC, a Nicarágua, Guatemala e Haiti são os mais preocupantes. Em geral, nos demais países, o avanço na escolaridade básica tem sido satisfatório.

A taxa líquida projetada de escolarização na educação primária no mundo, para 2015, é de 87%. Na ALC, já era de 96% em 2001. O ritmo atual de crescimento das matrículas é insuficiente para que seja atingida a meta de universalização em caráter mundial até 2015, mas

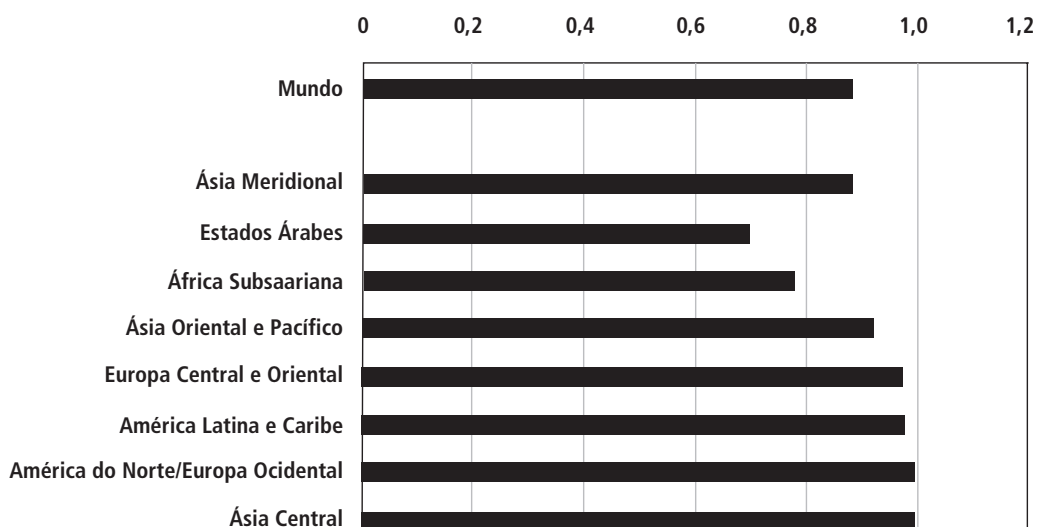
a ALC está bem próxima de cumprir essa meta. No entanto, é fundamental observar que, embora a universalização do acesso esteja praticamente assegurada no Brasil e na maioria dos países da ALC, persiste um quadro crítico em relação ao rendimento escolar. Nosso esforço para elevar a qualidade da aprendizagem tem que ser muito grande para alcançarmos a meta de EPT assumida em Dacar.

Considerando as graves disparidades socioeconômicas na ALC, podemos afirmar que a qualidade está estreitamente vinculada à equidade. As iniquidades em educação reproduzem em grande medida as desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e espaciais (urbano/rural) que caracterizam as sociedades da região. O Brasil apresenta o quadro de desigualdade social e de iniquidade educacional mais acentuado.

### Alfabetização e aprendizagem de jovens e adultos

Em 2002, eram 800 milhões de adultos analfabetos no mundo, 70% vivendo em nove países. Na ALC, os adultos analfabetos somavam 39 milhões, em 2004, representando 48% da população do Haiti, 33% da Nicarágua e 30% da Guatemala. Além dos compromissos de Dacar, a ALC assumiu outro compromisso com relação à educação de seus jovens, no âmbito da Cúpula das Américas: comprometeu-se a ter 75% da população matriculada na educação secundária, que no Brasil corresponde aos três anos de ensino médio.

**Gráfico II – Alfabetização de adultos, 2000-2004, IPG (M/H)**



## Qualidade da educação: principal desafio para a ALC

Reconhecendo que a qualidade é o desafio mais importante da ALC, os ministros de Educação da região decidiram elaborar um projeto estratégico, em cooperação com a UNESCO, para impulsionar as mudanças necessárias à promoção da qualidade da educação. Com essa finalidade, em 2002, aprovaram o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Prelac). Esse projeto tem quatro princípios norteadores e cinco focos estratégicos que delimitam campos prioritários de ação dos governos que concorrem para o cumprimento de todos os objetivos de EPT, especialmente o vinculado à qualidade da educação oferecida.

### Princípios norteadores do Prelac

1. Dos insumos e estruturas às pessoas – Significa colocar a ênfase das reformas educacionais na transformação das pessoas que nela trabalham, e não somente no aperfeiçoamento das estruturas administrativas e dos materiais utilizados.
2. Da mera transmissão de conteúdos ao desenvolvimento integral das pessoas – Significa fazer da educação um verdadeiro instrumento de desenvolvimento dos estudantes, sob todos os pontos de vista.
3. Da homogeneidade à diversidade – Significa levar em consideração as características dos alunos. Todos devem aprender conteúdos similares, além de conteúdos de seu interesse, mas sempre considerando que os pontos de partida não são iguais.
4. Da educação escolar à sociedade educadora – Significa considerar que cada vez mais a educação não acontece só na escola e ela é responsabilidade de toda a sociedade.

### Focos estratégicos do Prelac

Os focos estratégicos constituem as áreas de atuação que devem ser priorizadas pelos governos para chegar a uma educação de qualidade para todos. São os seguintes:

1. **Conteúdos e práticas da educação**, para construir sentidos sobre nós mesmos, os demais e o mundo em que vivemos.
2. **Docentes** e fortalecimento de seu protagonismo nas reformas educativas, para que respondam às necessidades de aprendizagem dos alunos.
3. **Cultura das escolas**, para que se transformem em comunidades de aprendizagem e participação.
4. **Gestão e flexibilização dos sistemas educativos**, para oferecer oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.
5. **Responsabilidade social pela educação**, para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultados.

Os focos estratégicos apontam a necessidade de mudanças nos sistemas educacionais para enfrentar os desafios do século XXI, entre as quais: (1) maior flexibilidade das leis e das normas; (2) maior ênfase nas competências e habilidades do que nos conteúdos informativos; prática docente que atenda a todos em sua diversidade; (3) escola que se responsabilize pelos resultados da aprendizagem dos alunos, e na qual a participação e a deliberação coletiva são a tônica da gestão; (4) e, por fim, sociedade que priorize a educação como fundamental para o desenvolvimento humano, político, social e econômico do país.

O Prelac tem apoiado o desenvolvimento de estudos e experiências sobre o fortalecimento da profissão docente, numa perspectiva mais ampla que ultrapasse a visão tradicional de docente como mero transmissor de conhecimentos e executor de programas estabelecidos sem sua participação. O docente do século XXI deve ser um profissional reflexivo, comprometido com as mudanças, protagonista na elaboração das propostas educacionais e dotado de novas competências que lhe dêem a flexibilidade necessária para atender alunos diversos e adaptar-se às novas situações que a sociedade, em permanente transformação, lhe propõe.

A formação inicial dos professores não atende às necessidades e expectativas dos alunos, especialmente dos discentes das escolas públicas. Os princípios da inclusão e da diversidade exigem do professor muito mais do que a formação inicial tem proporcionado. Por essa razão, a formação permanente, em serviço, é hoje uma exigência com dupla responsabilidade: do profissional e da instituição. Nesse contexto, a escola tem que mudar, transformando-se numa instituição com gestão democrática e participativa, numa comunidade de aprendizagem de todos: alunos e professores. Nessa escola, dotada de autonomia, a busca permanente da eficácia e da eficiência deve decorrer de um sistema de avaliação integral da instituição, dos seus profissionais e do desempenho escolar dos alunos. Essa avaliação é a base para a tomada de decisões, a definição de prioridades, o planejamento e a responsabilidade pelos resultados da aprendizagem.

#### **Quadro I - Quanto custa cumprir as metas de Educação para Todos (em dólares de 1995)**

##### **Metas de EPT:**

- Universalizar a educação pré-escolar – U\$ 62,4 bilhões
- Assegurar a universalização da educação primária – U\$ 12,4 bilhões
- Elevar a 75% a cobertura da educação secundária – U\$ 43,3 bilhões
- Erradicar o analfabetismo adulto – U\$ 6,9 bilhões

**Total: U\$ 125 bilhões**

##### **Mobilização de recursos adicionais:**

- Recursos públicos nacionais
- Eficiência e eficácia dos sistemas
- Política tributária, impostos dirigidos e incentivos

- Recursos privados nacionais
- Famílias
- Setor empresarial e RSE
- Recursos externos
- Dívida pública externa
- Cooperação internacional

Fonte: Cepal/UNESCO – *Investir melhor para investir mais*.

## 2

### PROFISSÃO DOCENTE: NOVAS PERSPECTIVAS E DESAFIOS NO CONTEXTO DO SÉCULO XXI

O avanço da consolidação democrática nos países da América Latina e as transformações políticas, econômicas, sociais, culturais e tecnológicas associadas ao fenômeno da globalização criaram novas expectativas e demandas em relação às escolas públicas e impuseram novas exigências e desafios à profissão docente neste início do século XXI. Este é o tema abordado pela pesquisadora equatoriana **Magaly Robalino Campos**, especialista da Orealc/UNESCO em Temas Docentes.

Ela apontou a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho, os novos arranjos familiares e o enfraquecimento de outras instituições tradicionais de socialização, entre outros, como fatores que têm contribuído para aumentar as responsabilidades das escolas e dos docentes. No entanto eles não têm recebido o reconhecimento social correspondente. "É preciso colocar a profissão docente como tema central de política pública e educacional, e para tanto, como prioridade na agenda dos governos", declarou Magaly.

A minha abordagem sobre as novas perspectivas e desafios para a profissão docente considera que: a docência é uma profissão com vocação, sentido humano e capacidades político-técnicas; a profissão docente é um tema de política pública; a profissão docente requer uma perspectiva e um desenvolvimento integral; o desenvolvimento da profissão docente necessita de atores setoriais com alianças e estratégias intersetoriais; a avaliação de desempenho e a carreira docente são fundamentais, porém, como parte de uma proposta e desafio maior.

### **Docência: apostolado ou profissão?**

Durante muito tempo, na América Latina, a docência configurou-se como um apostolado e um serviço social, para o qual a vocação, entendida como doação e compromisso, era suficiente. Naquele tempo, a docência era uma ocupação feminina, desenvolvida em turno parcial e com um sentido implícito de sacrifício. Além da escola, a família e a Igreja desenvolviam papéis importantes e complementares no processo educacional das crianças e jovens.

Nas últimas décadas, ocorreram mudanças sociais profundas, entre as quais: diversificação da estrutura familiar; inserção das mulheres no mundo do trabalho; migração; propagação dos meios de comunicação de massa e das novas tecnologias de informação (TIC); surgimento de novas manifestações de religiosidade; e finalmente, o reconhecimento do valor da educação para o desenvolvimento econômico e como agente de mobilização social. Todos esses processos fortaleceram a escola como espaço de formação, em contraste com o que aconteceu com a Igreja e a família, que perderam influência. O fortalecimento do papel socializador da educação põe em discussão as responsabilidades históricas da educação, da escola e dos docentes.

Neste novo contexto – no qual todos os países se empenham na universalização do acesso à educação básica, e a escola é chamada a cumprir papéis que antes eram desempenhados pela família e Igreja – aumentam as demandas da sociedade sobre os sistemas educacionais, os quais, por sua vez, as transferem para as escolas e para os docentes. As expectativas e cobranças em relação à competência profissional e ao desempenho dos docentes crescem na mesma proporção.

### **É preciso repensar e dar novo significado a docência**

As novas responsabilidades atribuídas às escolas e aos docentes não estão sendo acompanhadas de mudanças que lhes permitam corresponder às expectativas de governos e sociedades. Em muitos países, a educação não é planejada com uma visão estratégica, pois não é considerada prioridade para o desenvolvimento, nem constitui uma política de Estado. Além disso, os recursos destinados à educação são insuficientes.

Por outro lado, os docentes ainda se orientam por bases tradicionais, como: transmissão de informações, memorização de conteúdos, passividade frente às inovações educacionais, trabalho individual etc. Seguem sendo pensados e pensando-se como executores de currículos e de reformas; atores para desempenhar um papel predeterminado, escrito por outros;

capacitados para a implementação e não para a geração de conhecimentos, pois ainda são formados com base em modelos tradicionais para velhos modelos curriculares. E tudo isso acontece sem considerar os resultados dos sistemas educacionais.

Hoje, falar de docente, geralmente, é falar de capacitação, salários e avaliação de desempenho. A formação em serviço tem sido a estratégia das reformas para melhorar o desempenho docente, sendo utilizada em alguns casos a avaliação de desempenho. Na outra ponta, estão as demandas salariais, em consequência da proletarização do magistério nas últimas décadas. Todavia, os investimentos em capacitação não têm atingido os resultados esperados, nem os aumentos salariais (pequenos e raros) têm melhorado a qualidade de vida dos docentes.

### **Um olhar renovado sobre a profissão docente e suas novas dimensões**

Duas certezas para a construção de uma proposta: o fator docência, sem ser o único, é um dos mais importantes para garantir boa educação para todos – sem docentes, as mudanças educacionais não são possíveis; a capacitação, o aumento salarial ou a avaliação docente, por si sós, nem melhoram o desempenho nem promovem motivação e satisfação profissional. É preciso mais que isso.

O que significa a profissão docente hoje? Ter profissionalismo e compromisso social, o que implica: (1) pensar e pensar-se como docentes não só ocupados com as tarefas didáticas, mas numa dimensão maior que inclui a gestão escolar e as políticas estratégicas educacionais; (2) ser protagonista das mudanças e capaz de participar e intervir nas decisões da escola e em espaços técnico-políticos mais amplos; (3) desenvolver capacidades e competências para trabalhar em cenários diversos, interculturais e em permanente mudança; (4) atuar com gerações que têm estilos e códigos de comunicação e aprendizagens diversos, com novas exigências e desafios à competência dos docentes.

A docência é uma profissão com profundo sentido e compromisso humano, porém uma profissão em toda a extensão da palavra. Como tal, deve constituir-se prioridade das políticas públicas. O desenvolvimento e fortalecimento da profissão docente é responsabilidade de múltiplos atores comprometidos com alianças intersetoriais e articulações para a construção de consensos. A profissão docente deve ser vista numa perspectiva integral. Para tanto, é preciso recuperar o prestígio da carreira e o valor que os bons docentes têm para o país e seu desenvolvimento. É preciso colocar a profissão docente como tema central de política pública e educacional e como prioridade na agenda dos governos. Por fim, há que investir e investir bem no fortalecimento da profissão docente.

Por outro lado, ver a profissão docente numa perspectiva integral significa reconhecer os múltiplos fatores que influenciam no desempenho profissional docente, tais como: formação inicial, formação continuada em serviço, avaliação de desempenho, condições de trabalho, salários, cultural organizacional, reconhecimento social, saúde etc. Portanto, o fortalecimento e o desenvolvimento da profissão numa perspectiva integral, devem envolver igualmente múltiplos atores e setores: educação, finanças, saúde, parlamento, meios de comunicação, organização e movimentos sociais.

É necessário avançar e concretizar alianças, abrir espaços de diálogo e de consensos. Os movimentos e organizações sociais são importantes para garantir o prestígio e a qualidade da profissão docente. Afinal, assegurar bons docentes é uma responsabilidade social.

## Comentários

### ■ Helena Costa Lopes de Freitas *Presidente da Anfope*

A Anfope e o movimento dos educadores vêm defendendo há décadas a necessidade de uma política global de formação e valorização do magistério, que contemple igualmente a formação inicial e continuada, as condições de trabalho nas escolas públicas, salários dignos, uma carreira com critérios justos e claros para o crescimento e evolução pessoal e profissional para a juventude e também para os professores em exercício. É nosso entendimento que sem tratar essas questões de forma prioritária, por meio de políticas públicas articuladas e coerentes, as iniciativas mais inovadoras tendem a ter vida curta em nossas escolas públicas.

É esta a realidade que temos vivenciado nos últimos 30 anos. Entendemos que cabe ao MEC, articulado de forma orgânica aos sistemas de ensino estaduais e municipais, a responsabilidade de traçar as grandes linhas da política de formação, valorização e profissionalização dos professores para atuação da educação infantil à pós-graduação. Trazemos para este debate alguns princípios de formação inicial e continuada que, do ponto de vista teórico-epistemológico, constituem alternativas para a compreensão do trabalho docente nos limites e possibilidades da escola atual.

- (1) Definição do caráter sociohistórico (1) da formação, possibilitando a cada educador a oportunidade real de constituir-se em estudioso do fenômeno educativo, comprometido ética e politicamente com a escola e a educação públicas e com a transformação da escola em espaço de apropriação de conhecimento pelas classes populares.
- (2) Sólida formação científica – teórica e prática –, (2) apreendendo métodos de análise e investigação, identificando os problemas que emergem da relação pedagógica com os estudantes e a comunidade escolar.
- (3) Construção do trabalho educativo na escola, sobre bases coletivas e solidárias, que priorize tempos de trabalho docente para trabalho coletivo, individual, formação continuada, preparação de aulas, compartilhamento do processo educativo com os seus pares, os pais e a comunidade em geral.
- (4) Leitura e estudo individuais como condição especial para a produção de novos conhecimentos.
- (5) Incentivo à organização profissional e à política dos professores, criando condições para a intervenção nas políticas educativas e de formação do magistério, articulando-se aos movimentos sociais em suas lutas mais gerais pela transformação social.
- (6) Entendimento da formação continuada como direito dos educadores, dever do Estado e da sociedade.

Uma política de profissionalização e valorização do educador deverá constituir-se fundada em novos referenciais para a formação inicial e continuada dos professores. Nesse sentido, além do

cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), entende-se como prioritário:

- I. valorização do trabalho docente, estabelecendo-se o piso salarial nacional, a instituição de jornada única em uma única escola, com tempo para estudo, investigação, análise e interpretação de sua prática;
- II. estabelecimento de programas de formação continuada com a participação de todas as IES públicas, que superem a limitação que se impôs à Rede de Formadores (MEC, 2003), articulados à construção coletiva do projeto político pedagógico da escola;
- III. criação de centros de formação dos profissionais da educação, geridos por educadores, equipados e articulados em redes de formação para gerar novos conhecimentos sobre a escola e a educação e produzir novas relações no trabalho docente, em sintonia com a realidade social onde está inserido.

O debate acumulado nos últimos anos aponta para a formação de profissionais da educação capazes de lidar com os complexos processos formativos das crianças, jovens e adultos, em todas as suas dimensões, e contribuir para a construção de uma nova escola. A formação continuada de professores, existente em vários sistemas, revela que a concepção de avaliação docente corre o risco de penalizar ainda mais os professores pelo desempenho dos estudantes da educação básica, reduzida à aplicação de instrumentos de medida de competências e avaliação do conhecimento de caráter técnico-instrumental, ainda na esteira das políticas de regulação implementadas no governo anterior.

Nosso desafio é passar dessa concepção regulatória para uma concepção emancipadora de educação, na qual os professores tenham importante papel como mediadores na construção do conhecimento e desenvolvimento de processos criativos e criadores das crianças das classes populares.

### ■ Roberto Franklin Leão *Secretário-Geral da CNTE*

A avaliação docente deve estar pautada no âmbito de um projeto maior para a educação pública – de resgate da qualidade do ensino – e que envolva, indissociavelmente, políticas para gestão democrática, formação inicial e continuada e valorização profissional (com carreira, jornada e piso salarial).

A gestão democrática não se deve limitar à escolha de direção escolar (onde isso já ocorre, obviamente). É preciso democratizar todos os órgãos e instâncias educacionais. Os profissionais da educação, hoje, são meros executores dos programas elaborados pelos sistemas de ensino. Eles precisam ser incluídos no processo de formulação das políticas educacionais, pois assim terão maior identidade e facilidade de ministrar os conteúdos. Conseqüentemente, o processo facilitará a percepção de todos diante da importância da avaliação; e essa, por sua vez, estará sintonizada com o projeto democrático. Ou seja, a avaliação deve ser uma via de mão dupla.

Em relação à formação inicial e continuada, é preciso investir na revisão dos conteúdos das licenciaturas, na avaliação institucional das universidades e cursos (principalmente da rede privada).

Os sistemas devem priorizar a oferta de formação continuada dentro da lógica do projeto educacional e não de forma esporádica e fragmentada, como ocorre atualmente. Formação e avaliação são eventos intrínsecos e certamente elevam a qualidade do ensino. Dissociá-los significa penalizar, principalmente, o profissional da educação, uma vez que, sem formação adequada, a avaliação, certamente, não trará os resultados que todos esperam.

A valorização profissional é a questão-chave. O professor precisa ser reconhecido profissionalmente a fim de que suas aptidões sejam melhor exploradas. A desvalorização tem sido o principal entrave para a atração de novos profissionais para a educação básica. Salário, jornada de trabalho e planos de carreira, juntamente com políticas sólidas de formação, são pontos centrais para avançarmos na valorização desses profissionais. A CNTE defende a instituição de uma diretriz nacional para a carreira e o piso salarial profissional nacional como políticas emergenciais para se resgatar a profissão de magistério.

# 3

## AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO E CARREIRA DOCENTE: UM ESTUDO EM CINQUENTA PAÍSES DA AMÉRICA E EUROPA

A formação de professores, a valorização da carreira docente e a criação de mecanismos de avaliação do desempenho docente são temas em evidência na agenda educacional da maioria dos países. Isso revela o amplo consenso quanto à importância crucial da qualidade docente para que seja alcançada uma educação de qualidade. É o que constatou o pesquisador espanhol **F. Javier Murillo Torrecilla**, que coordenou o estudo da Orealc/UNESCO sobre a estrutura e funcionamento dos sistemas de carreira e de avaliação docente em 50 países da América e Europa.

Com o objetivo de produzir subsídios e referências para a discussão e formulação de políticas sobre estas questões na América Latina, o estudo comparou a carreira docente em relação aos seguintes aspectos: mecanismos de acesso à profissão, sistemas de promoção, critérios de afastamento e aposentadoria e modelos de avaliação do desempenho docente. Ao apresentar as principais conclusões do estudo, F. Javier afirmou que a experiência internacional mostra que, para ter êxito, "um sistema de avaliação de desempenho deve ser construído com a participação de professores, sindicatos e comunidade educacional".

Este estudo, realizado pela Orealc/UNESCO, teve como objetivo produzir conhecimento sobre a estrutura e funcionamento dos sistemas de carreira e avaliação de desempenho docente nos diferentes países da América e Europa com vistas a contribuir com algumas idéias que possam ajudar a formulação de políticas sobre esses temas na América Latina. A pesquisa confirmou a intuição de que, na maioria dos países, carreira e avaliação docente são matérias de discussão permanente, a partir do entendimento de que, para conseguir uma educação de qualidade, é preciso contar com docentes de qualidade.

O estudo teve como foco os docentes da educação básica (primária e secundária) das escolas públicas. Os dados trabalhados são oficiais e se referem aos anos de 2003 e 2004. Com caráter basicamente descritivo, o estudo recorre a grandes linhas e tendências e não a exceções. Os países, em seu conjunto, oferecem uma idéia da diversidade mundial em relação à carreira e à avaliação de desempenho docente. O estudo da carreira docente abrange quatro aspectos: acesso à profissão; promoção horizontal; promoção vertical; aposentadoria e afastamento.

### **Acesso à carreira**

Partindo do princípio de que a qualidade docente está diretamente vinculada à qualidade do ensino, pressupõe-se que, para o acesso à carreira, se deve contar com um sistema de seleção capaz de escolher os melhores, e que a carreira deve proporcionar a satisfação e a motivação do professor ao longo da sua vida funcional. Constatou-se que a totalidade dos países estudados realiza um processo de seleção para o acesso à carreira do magistério, com exceção de Cuba, onde todos os egressos de cursos de formação docente são admitidos pelo Estado. Entre os métodos de seleção foram observados: provas, concurso de méritos e livre seleção.

Em geral, a seleção por provas visa avaliar os conhecimentos e atitudes do candidato em relação à profissão e à matéria ou área para a qual estão habilitados e se propõem a atuar. Essa modalidade, em todos os países estudados, é associada a um concurso de méritos, que corresponde à apresentação, pelo candidato, de comprovantes de habilitação, qualificação e experiência docente prévia.

Com base na maior ou menor centralização das decisões, dois modelos de acesso foram identificados: nos mais descentralizados, a escola, dotada de maior autonomia, é a responsável pela seleção e contratação dos professores, como é o caso da Irlanda, em que a escola assume essa responsabilidade; e da Califórnia e Finlândia, em que a escola delega à autoridade local a competência para realizar a seleção; nos demais países, de tradição mais centralizada, a seleção e a contratação são realizadas pela autoridade central ou intermediária.

### **Sistemas de promoção**

As observações indicam dois tipos de sistemas de promoção: a horizontal, em que o professor, reconhecido pelo trabalho docente, segundo determinados critérios, faz jus a um incremento salarial, acessando ou não um novo patamar, sem nenhuma alteração de função; a

vertical, por sua vez, caracteriza-se como uma escala hierarquizada de funções de magistério, as quais o docente pode acessar, assumindo funções de coordenação, supervisão ou direção, associadas a um determinado incremento salarial.

Todos os países apresentam algum sistema de promoção horizontal com base em determinados critérios que correspondem, de modo geral, a cinco categorias: antiguidade; formação adicional; avaliação de desempenho (principalmente na América Latina), condições especiais (zona geográfica, docência a alunos especiais e horas extras); e responsabilidades especiais.

Em relação à promoção vertical, existe certo consenso entre os países de que faz parte da carreira do magistério a progressão dos docentes a funções consideradas de maior responsabilidade, como reconhecimento ao seu bom desempenho em sala de aula. Isso implica selecionar os melhores docentes para funções de gestão educacional (direção, supervisão etc). Na prática, na totalidade dos países, ser docente é um requisito legal ou de direito para ser diretor ou supervisor. Há diferentes formas de seleção dos docentes para a promoção vertical: por meio de provas, concurso de méritos, seleção democrática e por sistema livre. Os critérios ou requisitos para promoção mais freqüentes são: experiência profissional (exigência de tempo mínimo), títulos ou formação específica, resultados da avaliação de desempenho, posição na escala horizontal, entre outros.

### **Aposentadoria e afastamento**

Em todos os países pesquisados, os professores têm direito à aposentadoria por idade ou tempo de serviço, ou pela combinação de ambos. Foram identificadas três tendências: (1) países em que o critério básico é a idade, que varia entre 60 e 65 anos, com possibilidade de antecipar ou postergar a aposentadoria, com limites, sem nenhuma diferença de gênero; (2) países em que o critério é também a idade, que varia entre 55 e 60 anos, sem obrigação de afastamento, porém com diferença de gênero; (3) países em que a aposentadoria é exclusivamente por anos de serviço, ou em combinação com a idade, podendo ser postergada sem limites (modelo mais freqüente nos países da América Latina). Brasil e Porto Rico destacam-se por apresentar a menor exigência de idade para aposentadoria de professores – menos de 55 anos.

### **Avaliação de desempenho docente**

Este é um tema polêmico em que muitos interesses estão em jogo e envolve vários segmentos relacionados com a educação, tais como, políticos, gestores, professores e seus sindicatos e estudiosos da matéria. A maioria dos países da América desenvolve um sistema de avaliação docente, que é menos freqüente nos países europeus.

Na maioria dos países que conta com um sistema de avaliação externa de desempenho docente, dois são os propósitos da avaliação: (i) melhorar e assegurar qualidade de ensino (função formativa); e (ii) utilizar as informações colhidas para classificar ou selecionar docentes e decidir sobre sua vida profissional, com repercussão em seu salário, promoção, ou até definição de seu futuro como docente (função somativa).

Os resultados da avaliação de desempenho docente, nos países analisados, têm repercussão quanto a: (1) promoção na escala horizontal da carreira (maioria dos países da América Latina e muitos europeus), em geral associada a um incremento salarial; (2) salário (três países da América Latina e cinco da Europa); (3) inclusão como critério para a progressão vertical; (4) vida funcional dos professores – exemplo de Cuba –, cujos resultados negativos poderão determinar o afastamento da docência, ou Bolívia, que, mediante resultados de exames de suficiência profissional, realizados a cada cinco anos, desliga da função pública docentes reprovados numa terceira oportunidade.

### Fundamentos teóricos dos sistemas de avaliação docente

Difícilmente os sistemas de avaliação docente explicitam o modelo teórico no qual se embasam. Quando o fazem, vem a ser um modelo eclético, como é o implementado no Chile, com base no *Marco de la Buena Enseñanza – MBE*. Em geral, o que se observa é que qualquer proposta de avaliação docente parte de uma concepção do que é um bom docente. O quadro a seguir evidencia a grande variação em relação aos elementos avaliados em alguns países da América.

	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	EUA (Califórnia)	Peru	Porto Rico
Atitude e personalidade							
Preparação							
Clima da aula e motivação dos alunos							
Desenvolvimento da docência							
Avaliação							
Relações com pais e comunidade							
Resultados							
Cumprimento de normas							
Outros							

### Instrumentos de avaliação

Todos os países que desenvolvem um sistema de avaliação utilizam um conjunto de instrumentos para obter informações sobre o desempenho docente. Em alguns casos, os instrumentos são estabelecidos em regulamento de caráter geral; em outros, cada escola ou autoridade local é quem decide sobre os instrumentos de avaliação. São oito os procedimentos mais freqüentes utilizados para avaliação do desempenho docente: observação em aula; entre-

vistas ou questionários ao docente; informações da direção e supervisão da escola; questionários dirigidos aos alunos e/ou pais; testes e provas padronizadas; portfólio do professor; aplicação de provas de rendimento aos alunos; instrumentos de auto-avaliação.

### **Modelos de avaliação de desempenho**

O estudo identificou os seguintes modelos de avaliação de desempenho em uso nos países pesquisados:

1. Avaliação de desempenho integrada à avaliação da escola, com ênfase na auto-avaliação do professor, em que não há sistema externo de avaliação, característica principal da autonomia escolar, observado na Finlândia.
2. Avaliação de desempenho para casos especiais, em que o processo não é sistemático, previsto apenas para determinadas situações como para seleção de professores candidatos à licença para qualificação profissional, observado na Espanha e Itália.
3. Avaliação de desempenho como insumo para o desenvolvimento profissional, observado na Califórnia, visando informar o docente sobre seu desempenho para que busque melhorar sua prática pedagógica, com base nas sugestões e observações a respeito do seu desempenho.
4. Avaliação como base para incremento salarial (Chile e Romênia), que compreendem avaliações periódicas de desempenho docente, visando à concessão de estímulos externos para promoção da melhoria profissional.
5. Avaliação para promoção na escala de progressão docente, observado na Colômbia e no Reino Unido.

### **Idéias conclusivas**

É quase unanimidade nos países a idéia de desenvolver sistemas de carreira e avaliação de desempenho docente. As diferentes decisões dos países decorrem de dois fatores: tradição educacional e prioridades educacionais. Independentemente das estratégias adotadas, os países têm como objetivos: atrair os melhores candidatos e mantê-los na docência até a aposentadoria; e elevar a qualidade da docência e, como corolário, do ensino-aprendizagem.

As experiências internacionais endossam as seguintes recomendações: um sistema de avaliação de desempenho deve ser construído com a participação de professores, sindicatos e comunidade educacional; deve atender princípios de equidade, transparência e justiça para ter credibilidade; é necessário criar uma imagem construtiva da avaliação a favor do professor e de sua atuação profissional; a avaliação docente deve articular-se com a avaliação da escola; a avaliação deve concorrer para a melhoria da qualidade da docência.

Na implantação de avaliação de desempenho, devem ser considerados os seguintes riscos: seu elevado custo se realizada com base em critérios de baixa qualidade; o modelo de

avaliação adotado pode determinar a forma de atuar dos docentes; se não for consensual, poderá ter problemas na aplicação; se não for transparente e tecnicamente impecável, pode não ter credibilidade.

### Quadro I – Os cinquenta países que participaram do estudo

**América:** Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos (Califórnia e Carolina do Norte), Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. **Europa:** Alemanha, Áustria, Bélgica (C. Francófona, C. Flamenga e C. Valona), Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido (Inglaterra/Gales/Irlanda do Norte e Escócia), República Checa, Romênia e Suécia.

## Comentários

### ■ Wanderley Codo

*Coordenador do Laboratório de Psicologia do Trabalho, Universidade de Brasília (UnB)*

A cooperação internacional é fundamental para o desenvolvimento de sistemas de avaliação de desempenho. No Brasil, a preocupação com a avaliação de desempenho é recente e ainda precária. Por isso, a percepção de desempenho via processos de auto-avaliação ou avaliação feita pela chefia é facilmente confundida com o desempenho efetivo. É preciso investir em duas direções: (1) na avaliação de desempenho numa perspectiva holística, com ênfase nos alunos avaliando os professores; e (2) na integração da avaliação de desempenho docente com a avaliação da escola e do aluno.

Por ora, e ainda que de maneira atabalhoada, temos leis que impõem a avaliação de desempenho sem uma base teórica que lhe assegure coerência e sem disposições técnicas que permitam que os resultados cheguem até os professores, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. De um lado, a possível promoção se descola da produtividade assumindo uma perspectiva quase punitiva; de outro, os vários instrumentos de avaliação da educação são refratários e não conversam entre si, impedindo uma sinergia que vise a melhoria do processo educacional como um todo.

Ainda que tenha havido avanços, as questões ligadas à subjetividade do educador permanecem ignoradas no processo de avaliação. A avaliação de desempenho não pode ser punitiva, mas deve estar integrada à carreira. A avaliação deve ser compreendida como um instrumento essencial da democracia, sem a qual a própria democracia não avança.

Em relação à carreira docente, prevalece no Brasil um sistema de progressão baseado exclusivamente no tempo de serviço, sem levar em conta o desempenho. Outra característica é a aposentadoria precoce, o que traz prejuízo para a educação e para o próprio docente.

**■ Antonio Ibañez Ruiz**

*Representante do CNE e professor da UnB*

Concordo com o concurso público para o acesso à carreira. No entanto, os atuais concursos têm servido unicamente para testar, de forma limitada, o conhecimento dos candidatos na respectiva área ou disciplina. No máximo, as provas verificam a capacidade de raciocínio ou a capacidade crítica. É necessária uma seleção que permita conhecer melhor o candidato em relação às suas condições para a prática docente. É importante que se tenha claro que, para recrutar um bom profissional, não se pode avaliar apenas o conhecimento.

Tenho defendido a criação de uma Coordenação de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação Básica (Capeb), nos mesmos moldes da Capes. Hoje, as pesquisas evidenciam que a qualidade da atuação docente é determinante para uma efetiva aprendizagem. Mesmo que já estivesse assegurada uma formação inicial de boa qualidade, o que está longe da realidade brasileira, seria necessário criar uma política de formação permanente capaz de garantir qualidade no desempenho docente.

Os resultados do Saeb/Prova Brasil e Enem mostram baixo aproveitamento dos alunos. Outras evidências indicam problemas que comprometem a qualidade da escola: falta de professores de matérias específicas; professores sem titulação; muitos alunos por sala; baixos salários; professores com acúmulo de carga de trabalho, entre outras. O MEC tem feito um grande esforço para garantir recursos para a implementação de programas de formação permanente e ninguém melhor do que ele para avaliar o resultado destas ações. A criação da Capeb significaria muito mais do que garantir recursos para a formação permanente dos professores. A Capeb estabeleceria as políticas de formação inicial e permanente, junto com os Estados, visando, além da formação permanente, suprir carências de professores em áreas específicas.

A formação permanente corresponde a um conjunto de ações, como: distribuição de bolsas de estudos, realização de congressos, publicação de revistas, estágios etc. Mas, principalmente, deve promover a indução à “cultura da inovação”, à pesquisa em sala de aula, à discussão e à reflexão coletivas na escola, e ao incentivo a escrever e a divulgar as experiências vividas. Por sua vez, os Estados, em colaboração com a União, poderão criar centros de formação permanente para seus profissionais. O sonho é que daqui a 50 anos, a Capeb represente para os profissionais da educação básica o que a Capes representa, hoje, para a educação superior.

Dada a situação atual dos professores referente à jornada, salário, dedicação exclusiva, formação permanente etc. considero que a avaliação docente não é ponto fundamental a ser implementado. Após as mudanças, tem que ser discutida a avaliação não só do docente, mas da escola, dos estudantes e do sistema educacional como um todo.

# 4

## A SITUAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO BRASIL: PERFIL DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A questão docente está na ordem do dia no Brasil. Temas como formação inicial e continuada, reestruturação dos planos de carreira, recuperação dos salários e do prestígio social da profissão docente estão presentes em todos os fóruns de debates sobre os desafios que o país enfrenta no campo educacional. O amplo consenso construído em torno da proposta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) cria um ambiente favorável para a formulação de uma política nacional de profissionalização e valorização do magistério público.

Nos últimos anos, o Ministério da Educação (MEC), por intermédio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), buscou suprir a falta de dados mais abrangentes sobre professores. Com este objetivo, em 2003 foi realizado o Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, cujos resultados permitem conhecer melhor o perfil dos mais de dois milhões de professores brasileiros. **Paulino Motter**, representante do Inep, discorreu sobre a situação do magistério no país, analisando aspectos como idade, formação, tempo de serviço, regime de contrato, jornada de trabalho e salário.

A educação básica compreende 2,7 milhões de “funções docentes” no Brasil, de acordo com o Censo Escolar de 2005. Mesmo considerando o fenômeno da dupla jornada, estima-se que o número de professores nas escolas brasileiras esteja bem próximo da casa de dois milhões. Seguramente, o magistério é uma das categorias mais numerosas do país. Sua importância, no entanto, transcende o aspecto quantitativo e econômico.

Com a responsabilidade direta pela formação das novas gerações, os professores exercem uma função de incomensurável valor para a sociedade. O *status* social da profissão, todavia, está longe de refletir sua essencialidade. É bem verdade que a carreira docente vem merecendo crescente atenção na agenda das políticas públicas, o que abre perspectivas promissoras para a sua valorização.

### **Perfil dos professores da educação básica**

Quem são os professores que educam as nossas crianças? O último Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, realizado em 2003, mostrou que cerca de dois terços dos professores têm entre 25 e 44 anos de idade. Esse perfil relativamente jovem repercute no tempo de experiência no magistério, que é inferior a 15 anos para 46,5% dos professores. Apenas 20,8% dos docentes têm mais de 25 anos de experiência em sala de aula. Os demais têm entre 16 e 25 anos de magistério.

Um dado revelador da pesquisa diz respeito à situação contratual dos professores. Contrariamente ao senso comum, apenas 45% dos professores das redes públicas de ensino são estatutários. Os contratos de 15% dos professores são regidos pela CLT. Outros 15% atuam como prestadores de serviço temporário. Os demais não informaram o seu vínculo trabalhista.

Em relação à jornada de trabalho semanal, 40,9% dos professores declararam que cumprem uma carga horária que varia entre 21 e 30 horas. Uma expressiva parcela de 28,5% dos professores enfrenta uma jornada-semanal de 31 a 40 horas. Provavelmente, esses profissionais exercem mais de uma função docente – daí a dupla contagem no Censo Escolar. Em contraste, 25,8% dos professores da educação básica têm uma carga horária semanal de 11 a 20 horas.

### **Falta de professores em disciplinas básicas**

Um assunto que preocupa os formuladores de políticas educacionais e gestores dos sistemas de ensino é a falta de professores nas áreas de Matemática, Física, Química e Biologia. O Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica traz algumas informações relevantes para dimensionar o problema. A distribuição dos professores por disciplina que leciona revela baixa concentração de profissionais em Química (3,2%), Física (3,4%) e Biologia (3,5%). A situação parece mais confortável em Matemática, disciplina à qual se dedicam 16,9% dos professores.

No entanto, quando se verifica a habilitação dos professores que lecionam cada uma dessas disciplinas por curso de graduação concluído, nota-se que uma minoria tem formação específica. Apenas 20% dos professores de Matemática são licenciados. A maioria se graduou em áreas correlatas. Situação semelhante é observada em Química, com somente 22% dos professores tendo licenciatura específica. O quadro é mais dramático em Física, que conta com apenas 10% de professores licenciados.

A perspectiva de suprir, a curto prazo, a carência de professores em disciplinas básicas é, no mínimo, incerta. Embora o número de concluintes nos cursos de licenciatura em Física, Matemática e Química venha aumentando, ainda é insuficiente para atender as necessidades dos sistemas de ensino. Em Física, por exemplo, o número de concluintes mais do que dobrou nos últimos quatro anos, passando de 626, em 2001, para 1.353, em 2004. Fenômeno semelhante ocorreu em Química, curso no qual o número de concluintes saltou de 928 para 2.019 no mesmo período. Em Matemática, o aumento não foi menos expressivo, passando de 5.587 para 10.389.

### **O desafio da situação salarial**

Não há garantia, no entanto, de que os profissionais licenciados se encaminhem para o magistério, uma vez que os salários permanecem pouco atrativos. Em 2003, os salários médios nacionais eram de R\$ 1.059,80 no ensino médio, R\$ 749,22 no ensino fundamental e R\$ 672,25 na educação infantil. Observa-se, no entanto, significativa variação salarial entre as redes de ensino. Os salários são mais elevados na rede federal. No ensino médio, por exemplo, as escolas técnicas federais oferecem salário de R\$ 2.509,90, bem acima do salário médio pago pelas escolas privadas (R\$ 1.350,6), estaduais (R\$ 994,80) e municipais (R\$ 728,23).

Se a valorização salarial do magistério permanece como um grande desafio, uma tendência positiva é a contínua melhoria da formação dos profissionais que atuam na educação básica. Nas séries finais do ensino fundamental (5ª a 8ª série), o percentual de professores com curso superior completo cresceu de 74,4%, em 2001, para 83,2%, em 2005. No entanto, 16,8% de profissionais não atendem a exigência mínima de escolaridade para atuar nessa etapa de ensino. O ensino médio também registrou significativa melhora no perfil de formação. O percentual de professores com nível superior completo aumentou de 88,8%, em 2001, para 95,6%, em 2005.

Finalmente, é importante destacar que o Brasil conta hoje com uma notável estrutura de pós-graduação na área de educação. Existem no país 78 programas de pós-graduação reconhecidos pela Capes, dos quais 45 oferecem apenas cursos de mestrado e 33, de mestrado e doutorado. No total, são 111 cursos de mestrado e doutorado em Educação, que contam com 7.152 alunos matriculados. Recentemente, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento da pesquisa em educação, o Ministério da Educação criou o Observatório da Educação, resultado de uma parceria entre a Capes e o Inep.

# 5

## O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOCENTE NO CHILE: A VISÃO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

O Chile tem atraído crescente atenção internacional, particularmente no âmbito regional, pelo êxito do processo de transição democrática, conduzido por uma ampla e estável coalização de centro-esquerda. Os resultados econômicos e os avanços sociais obtidos pelo país andino também têm sido apontados pelos organismos internacionais como exemplo para as nações em desenvolvimento. A estabilidade política e econômica experimentada desde o fim da ditadura militar, em 1990, diferencia o Chile no contexto latino-americano. Daí o interesse que o sucesso da experiência chilena tem despertado entre os países vizinhos.

Este interesse se estende à reforma educacional conduzida pelos governos da *Concertación* – coalização que está no poder desde a restauração do regime democrático. O sistema de avaliação docente implantado pelo Chile na última década foi o principal destaque no Seminário Internacional sobre Políticas de Profissionalização Docentes. Para apresentar a experiência na perspectiva do governo central, o Consed convidou **Carlos Eugênio Beca**, diretor do Centro de Aperfeiçoamento, Experimentação e Investigação Pedagógica do Ministério da Educação do Chile.

## Contexto e antecedentes

O Chile desenvolveu uma experiência radical de descentralização educacional na década de 1980, que envolveu a transferência das escolas centralizadas no Estado para os municípios. Com isso, os professores perderam a sua condição de servidores públicos, e seus salários passaram a ser determinados pelas autoridades municipais, criando-se diferenças superiores a 100%. Os docentes passaram a ser contratados segundo normas do setor privado, perdendo sua estabilidade.

Ao mesmo tempo, foi introduzido um novo sistema de financiamento baseado no número de alunos atendidos pelas escolas municipais e privadas subvencionadas. Hoje, 49,4% das matrículas são municipais; 41,5% em escolas privadas subvencionadas e 7,7% em escolas privadas pagas, sem subvenção estatal. Todas as escolas são regidas por um currículo nacional, que estabelece os objetivos e conteúdos mínimos obrigatórios.

No início dos anos 90, com a redemocratização do país e retorno do poder civil, foi mantida a administração municipal das escolas, porém foram redefinidas as condições de trabalho dos professores. Em 1991, o novo governo criou o Estatuto dos Profissionais da Educação, que estabelece: regulamentação nacional das condições de trabalho comuns para todos os municípios; jornadas de trabalho com horas de aula (75%) e horas de atividades (25%); regime de férias; sistema de habilitação e qualificação dos professores; normas comuns de remuneração e uma carreira com incentivos salariais; remuneração básica mínima nacional, mais um conjunto de benefícios adicionais baseados na: experiência; aperfeiçoamento e atualização; exercício da docência em condições difíceis; desempenho de função diretiva; garantia de remuneração básica e de gratificação por desempenho em condições especiais de trabalho para os docentes das escolas privadas subvencionadas.

Ao final dos anos 90, em negociação com o Sindicato de Professores, foram criadas novas gratificações de desempenho que diferenciaram as remunerações dos docentes: incentivo coletivo a docentes de escolas que apresentam melhor rendimento escolar dos alunos; conhecimento demonstrado em avaliação individual; desempenho como professor formador de professores; desempenho de função diretiva; desempenho individual segundo resultado obtido em avaliação docente.

## Criação de Sistema de Avaliação Docente

Desde a implantação do Estatuto dos Profissionais da Educação, os professores resistiram à aplicação do sistema de avaliação, por considerar que tinha caráter punitivo e se aplicaria mais ao desempenho funcional do que profissional. Os municípios não aplicaram nenhum sistema de qualificação nem de avaliação. Frente a essa situação, o Ministério da Educação e o Colégio de Professores concordaram em discutir a proposta de um novo sistema de avaliação de desempenho profissional, de caráter formativo, que teve início em 1999.

Em 2000, vinculada a uma nova negociação salarial entre o governo e o Colégio de Professores, ratifica-se o trabalho em conjunto sobre avaliação docente e constitui-se um grupo técnico composto por representantes do ministério, do Colégio de Professores e da Associação Chilena de Municípios. Como primeira medida, foi firmado um acordo em torno de um conjunto de critérios para a avaliação, denominado *Marco de la Buena Enseñanza* (MBE), que descreve o que os professores devem saber e serem capazes de fazer no exercício profissional.

O processo de construção de consensos envolveu um conjunto de iniciativas, entre as quais cabe destacar: Seminário Internacional para Análise de Experiências de Avaliação Docente em outros países (2001); jornada de discussão do Colégio de Professores com seus associados sobre a proposta de avaliação docente (2001); consulta às escolas sobre a pertinência e relevância do MBE, em dois momentos (2002 e 2003); cerca de 6 mil grupos de docentes pronunciam-se favoravelmente ao MBE e oferecem sugestões para melhorá-lo; e realização de um piloto em quatro regiões para testar instrumentos do sistema de avaliação em construção (2002).

Em 2003, o Colégio de Professores realizou um plebiscito para consultar seus membros sobre o novo sistema de avaliação. A proposta recebeu a aprovação de dois terços dos votantes. Em seguida, foi assinado um Acordo Tripartite entre o Ministério de Educação, o Colégio de Professores e a Associação dos Municípios, estabelecendo as características do Sistema de Avaliação. Só então o projeto de lei instituindo o sistema foi enviado ao Parlamento. Simultaneamente, teve início a aplicação voluntária do processo de avaliação em 63 municípios (de um total 341 no país), da qual participaram somente docentes do 1º ao 4º ano da educação básica, pois o Acordo definiu a avaliação gradual nos níveis escolares. A aprovação e promulgação dos atos legais e do regulamento da avaliação de desempenho docente ocorreram em 2004.

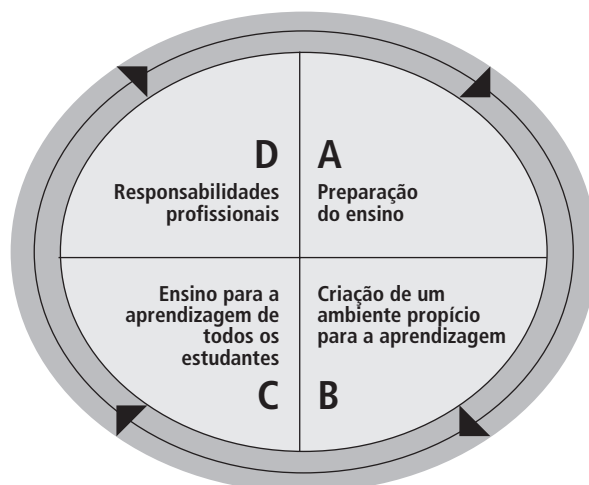
### **Objetivos e características gerais do Sistema de Avaliação Docente**

A avaliação foi concebida para promover a qualidade da educação por meio do fortalecimento da profissão docente e da melhoria da aprendizagem dos alunos e tem as seguintes características: é formativa, orientada para a melhoria da prática pedagógica; transparente, os docentes conhecem os critérios pelos quais serão avaliados (MBE); avalia regentes de classe do setor municipal; os resultados têm vigência de quatro anos (exceção para docentes com resultados insatisfatórios).

O MBE abrange quatro domínios básicos: (A) preparação do ensino; (B) criação de um ambiente propício à aprendizagem; (C) ensino para a aprendizagem de todos os estudantes; (D) responsabilidades profissionais. A cada um desses domínios correspondem determinados critérios em relação aos quais o professor deverá ser avaliado. No domínio "preparação para o ensino", são avaliados os seguintes quesitos: domínio dos conteúdos das disciplinas que ensina e o marco curricular nacional; conhecimento das características, conhecimentos e experiências dos seus alunos; domínio da didática das disciplinas que ensina; organização dos objetivos e con-

teúdos de maneira coerente com o marco curricular e as particularidades (características) dos seus alunos; coerência das estratégias de avaliação dos alunos com os objetivos de aprendizagem, a disciplina que ensina, o marco curricular nacional e permite a todos os alunos demonstrar o que aprenderam.

### **Marco de la Buena Enseñanza - MBE**



### **Quem avalia?**

O processo de avaliação envolve múltiplos atores. Localmente, existe uma Comissão Comunal de Avaliação composta pelo diretor de Educação Municipal e avaliadores pares, regentes de classe selecionados e capacitados, que atuam na mesma área/disciplina do currículo do professor avaliado, porém em outra escola. À Comissão Comunal compete tomar conhecimento dos resultados, considerar a informação de contexto do docente e pronunciar-se a respeito do nível de desempenho final.

Nacionalmente, o Centro de Aperfeiçoamento, Experimentação e Investigações Pedagógicas (CPEIP) é encarregado da coordenação técnica do processo de avaliação. Para isso, conta com o apoio de uma Equipe Técnica Universitária Especializada, responsável pela elaboração e validação de instrumentos e pelo processo de correção de portfólio, elaborados por professores regentes de classe, capacitados para essa tarefa. Conta ainda com um Comitê Técnico Assessor, constituído por representantes do Colégio de Professores da Associação Chilena de Municípios e acadêmicos experientes.

## Como se avalia?

A avaliação consiste basicamente num juízo acerca do nível de desempenho dos professores, em relação ao MBE. Esse juízo é construído por meio dos seguintes instrumentos, que recolhem distintos elementos: portfólio, que reúne evidência direta do trabalho desenvolvido pelo docente; pauta de auto-avaliação, que corresponde à avaliação que o docente faz de si próprio; entrevista de um avaliador par, que produz uma visão do desempenho do professor por um colega da mesma área; informe e referência de terceiros, que apresenta a visão do trabalho do professor por superiores hierárquicos como, por exemplo, do diretor e do coordenador pedagógico da escola.

Valoração dos Instrumentos de Avaliação	
Instrumentos	Valor*
Portfólio	60%
Entrevista do avaliador par	20%
Referência de terceiros	10%
Auto-avaliação	10%

\* Para docentes com resultado insatisfatório, avaliados por uma segunda ou terceira vez, o valor atribuído ao Portfólio equivale a 80%.

## Como são informados os resultados da avaliação?

Os professores avaliados recebem um documento com informações detalhadas do seu desempenho nas dimensões avaliadas, em conformidade com o MBE. De acordo com os resultados, os professores são classificados em um dos quatro níveis de desempenho: Destacado – desempenho acima do nível esperado para a função. Competente – desempenho adequado ao esperado, ou seja, um bom desempenho. Básico – desempenho que cumpre o esperado, porém com certa irregularidade, apresentando debilidades, sem maior gravidade e de forma ocasional. Insatisfatório – desempenho com claras debilidades que afetam de forma significativa a qualidade da prática docente.

As escolas e os municípios recebem um relatório com o desempenho dos professores em cada uma das dimensões avaliadas. Essas informações permitem ao município e à escola elaborar planos de superação profissional que deverão ser implementados.

## Quais as conseqüências da avaliação de desempenho?

Os professores com desempenho destacado ou competente podem candidatar-se a uma Gratificação por Desempenho Individual. Para isso, deverão realizar uma prova de conhecimentos da área curricular em que atuam e de conhecimentos pedagógicos, e obter na prova resultado destacado ou competente. A gratificação tem vigência por quatro anos, a partir do ano seguinte ao da realização e aprovação. A Gratificação de Desempenho Individual é calculada sobre a Remuneração Básica Mínima Nacional (RBMN), correspondendo aos

seguintes valores mensais: 25% da RBMN para os professores que obtenham o nível destacado na prova de conhecimentos; 15% da RBMN para os professores que obtenham o nível competente na prova.

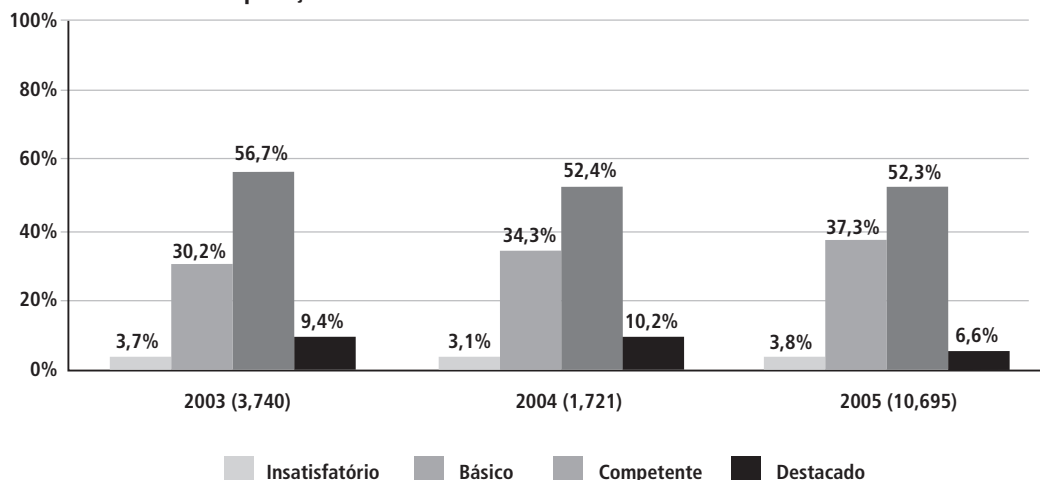
Os professores com desempenho básico ou insatisfatório devem participar de Planos de Superação Profissional (PSP) gratuitos. Estes PSP compreendem ações de caráter formativo, estabelecidas e executadas com o objetivo de reduzir as lacunas de formação detectadas na avaliação do professor. Os PSP podem prever as seguintes atividades: tutorias ou assessorias por profissionais experientes e idôneos; participação em cursos, encontros ou seminários, organizados por entidades acadêmicas ou de capacitação; leituras recomendadas para as quais é proporcionado material bibliográfico ou orientações para acesso à internet; observação de aulas ministradas por docentes destacados.

A intenção do Ministério de Educação é constituir espaços locais de desenvolvimento profissional, que possibilitem aos professores a aprendizagem e/ou atualização de competências, conhecimentos e habilidades estabelecidas no MBE. O Centro de Aperfeiçoamento, Experimentação e Investigação Pedagógica do Ministério de Educação do Chile deve aprovar, avaliar e financiar os Planos de Superação Profissional dos municípios.

Os professores com resultado insatisfatório deverão repetir sua avaliação no ano seguinte. Se, na segunda avaliação, mesmo após o desenvolvimento de PSP, o professor obtiver novamente resultado insatisfatório, o docente será afastado das suas funções para desenvolver durante um ano seu PSP, após o qual será submetido a uma terceira avaliação. Se, o resultado for novamente insatisfatório, o professor será excluído do quadro do magistério, recebendo uma bonificação compensatória.

## Resultados da Avaliação Docente no Chile (2003 – 2005)

Gráfico I – Comparação de resultados 2003 – 2005\*



\*A distribuição dos resultados nos níveis de desempenho é muito semelhante à obtida nos anos anteriores, mesmo quando o número de docentes avaliados é muito superior.

## 6

### O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOCENTE NO CHILE: A VISÃO DO COLÉGIO DE PROFESSORES

O Colégio de Professores do Chile, organização sindical com base nacional, tornou-se um ator estratégico na criação do Sistema de Avaliação de Desempenho Docente no país. A agremiação passou de uma posição inicial de resistência à proposta governamental para uma postura de negociação e diálogo, assegurando a participação efetiva dos principais interessados no assunto – os próprios professores.

Contrário às políticas educacionais neoliberais impostas pelo governo militar, o magistério chileno resistiu à privatização da educação e, logo após o restabelecimento do regime democrático, obteve uma importante conquista: a aprovação do Estatuto Docente (1991), que trouxe, entre outros benefícios, a criação de um salário mínimo nacional para todos os professores do país. Ao aderir à negociação que levaria à criação do Sistema de Avaliação Docente, o Colégio de Professores definiu como cláusula inegociável que a avaliação deveria ter um caráter formativo, orientado ao aprimoramento do desempenho profissional docente. **Jaime Preá Gómez**, diretor nacional do Colégio de Professores do Chile, relata o difícil processo de construção do compromisso em torno da avaliação docente e aponta as lições da experiência chilena.

## Breve histórico da situação do magistério no Chile

Inicialmente, é necessário caracterizar as condições em que se deu a discussão do Sistema de Avaliação de Desempenho Docente no Chile e a participação do Colégio de Professores, agremiação sindical da categoria. Para o Colégio de Professores assumir a avaliação do exercício profissional docente não foi uma tarefa fácil. Para entender melhor seu procedimento é necessário rever a história do magistério chileno.

Com a Constituição de 1925, a educação tornou-se uma preocupação central do Estado, e os professores ganharam *status* de servidores públicos, com estabilidade no emprego, direito à aposentadoria e seguro saúde. Os professores primários habilitavam-se nas Escolas Normais de nível secundário e os professores secundários, nos Institutos Pedagógicos das universidades. Com a reforma educacional de 1965, as Escolas Normais foram transformadas em instituições de nível superior, muitas delas vinculadas às Faculdades de Educação das Universidades, e os professores primários passaram, então, a habilitar-se em nível superior.

A formação em serviço, até então informal, institucionalizou-se com a criação, em 1967, do Centro de Aperfeiçoamento, Experimentação e Investigações Pedagógicas (CPEIP), vinculado ao Ministério de Educação, que passou a ser referência para os docentes como instância de apoio a seu desenvolvimento profissional. No curto período do governo Salvador Allende (1971 – 1973), que terminou com o golpe militar de 11 de setembro de 1973, os professores tiveram uma forte influência nas políticas educacionais. Naquele período, os professores formaram uma organização sindical única, a Sute, e realizaram um Congresso Nacional de Educação, em dezembro de 1971, em conjunto com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Ministério de Educação.

Durante o governo militar, o magistério foi uma das profissões mais atingidas, destacando-se os seguintes fatos: desconstituição da Agremiação de Professores; redefinição dos parâmetros para a educação e educadores, com vistas à garantia de valores nacionalistas e cristãos. Ao final dos anos 70, foi gradativamente se impondo a concepção de que a responsabilidade do Estado deveria restringir-se à educação básica, indicando que a educação secundária e superior deveriam passar para o controle privado. Em 1980, deu-se a transferência dos estabelecimentos de educação pública para os municípios e para a educação privada, mediante instituição de um sistema de subsídio do Estado (valor por aluno matriculado). Essa mudança abriu a possibilidade de contratação e dispensa dos professores pelos municípios. Outra conseqüência foi a estagnação dos salários dos professores com conseqüente desvalorização profissional em relação a outras profissões de mesmo nível de qualificação.

Os cursos de formação de professores perderam seu caráter universitário face à transformação das faculdades de educação em instituições de caráter terciário (Academias Superiores de Ciências da Educação). O efeito dessas políticas resultou num sentimento de desvalorização da profissão pelos professores, tendo como conseqüências a redução da procura dos cursos de magistério por candidatos mais qualificados.

## Democracia e valorização docente

Com a redemocratização do país, a partir de 1990, ocorreram mudanças decisivas. Para o magistério, o período representou o início de um processo de melhoria das suas condições de trabalho e de profissionalização, especialmente marcado pela promulgação do Estatuto Docente, em 1991, que regulamentou as relações dos professores com os governos municipais (empregadores) e as condições de trabalho nas escolas privadas subvencionadas, restabelecendo a centralização da negociação salarial com o governo; estabelecimento de um salário mínimo nacional para todos os professores por hora-aula; implantação de um Sistema de Qualificação dos Professores, ao qual o magistério ofereceu resistência, pela experiência vivida durante o regime militar e porque as bases estabelecidas no regulamento eram frágeis, carecendo de um marco sólido de critérios em relação a um bom desempenho profissional.

Em meados dos anos 90, observa-se forte influência de visões internacionais a respeito das políticas docentes, como: “o direito a aprendizagem e ensino de qualidade”; demandas de *accountability*, ou seja, responsabilização dos professores pela aprendizagem dos alunos; avaliação do desempenho profissional; e associação dos resultados da aprendizagem a incentivos salariais. Em 1996, cria-se um prêmio coletivo para bons resultados de aprendizagem apresentados em prova nacional (Sistema de Medida da Qualidade do Ensino), e outros incentivos, de caráter individual, relacionados à qualidade do desempenho docente.

Ao final dos anos 90, a discussão sobre a avaliação do desempenho docente politizou-se quando partidos de oposição começaram sistematicamente a atribuir os resultados insatisfatórios dos alunos do sistema municipal à qualidade do desempenho dos professores e, indiretamente, à falta de ação mais efetiva de controle dos professores pelo governo, o que passou a ser notícia na imprensa. Essa crítica referia-se à falta de mecanismos para dispensar professores incompetentes e ao fato de o governo não ter ainda implementado o sistema de avaliação de desempenho previsto no Estatuto Docente.

## A negociação de um Sistema de Avaliação Docente

Os primeiros passos para a criação do Sistema de Avaliação Docente foram dados entre 1997 e 1999. Como fato importante destaca-se o 1º Congresso Nacional de Educação, realizado pelo Colégio de Professores, em 1997, que teve como um dos temas principais a necessidade de avaliar tanto o sistema educativo como os docentes. Em relação ao sistema, criticava-se o teor neoliberal das reformas que favoreciam a privatização das escolas. O magistério propôs assumir como desafio principal a defesa e o fortalecimento da educação pública e da profissão docente, o que significava não só resistir à privatização do ensino, mas a responsabilidade pela elaboração de propostas de qualificação no campo pedagógico e profissional.

O primeiro documento dessa fase, intitulado Critérios Fundamentais de um Sistema de Avaliação dos Profissionais da Educação, foi elaborado em 1999 por uma comissão técnica bipartite (representantes do Colégio e do Mineduc) com a intenção de configurar um sistema de avaliação formativo orientado ao aprimoramento do desempenho profissional docente.

Um dos aspectos mais polêmicos na negociação do Sistema de Avaliação Docente foi a criação de incentivos financeiros. Desde o início do debate público, o Colégio de Professores se colocou contra incentivos financeiros baseados na categorização dos desempenhos, afirmando que eles seriam incompatíveis com a avaliação formativa e reforçariam uma cultura escolar de isolamento em sala de aula e competitividade entre os docentes.

O Ministério da Educação, por sua vez, sustentava a compatibilidade entre avaliação formativa e objetivos de desenvolvimento profissional e insistia que os professores chilenos aceitariam a instituição de incentivos por desempenho. A Associação Chilena de Municípios, apoiada pelos meios de comunicação, ameaçava implementar o sistema de qualificações requerido pelo Estatuto Docente.

### **Superando impasses, construindo consensos**

Avanços qualitativos importantes na construção do sistema de avaliação docente ocorreram no biênio 2000 – 2001. Um fato determinante foi a incorporação da Associação Chilena de Municípios às discussões, integrando uma comissão tripartite com o Colégio de Professores e o Ministério da Educação. Essa Comissão produziu o primeiro Relatório de Progresso em torno do tema *Hacia un Sistema de Evaluación del Desempeño*, contendo os elementos essenciais de uma proposta completa.

O anteprojeto de lei que traduziu o acordo entre o Colégio de Professores e o Ministério da Educação – assinado em 14 de novembro de 2000 – manteve as tensões entre duas lógicas antagônicas: gratificações isoladas e gratificações vinculadas a uma carreira profissional. No início de 2001, o Diretório Nacional do Colégio de Professores convocou todos os docentes para uma reflexão sobre o tema, apresentando os avanços obtidos pela Comissão Tripartite. Embora os resultados fossem bastante heterogêneos, apontavam para a complexidade da questão e indicavam, ao mesmo tempo que, apesar das inúmeras preocupações, a maioria dos docentes estava disposta a assumir o novo sistema de avaliação.

Em março de 2001, o Ministério da Educação entregou oficialmente sua posição sobre o Relatório e, em maio do mesmo ano, a Associação dos Municípios se pronunciou, sem apresentar maior desacordo à proposta. Ao contrário, o Ministério apresentou várias posições divergentes: manter o regulamento de qualificação do estatuto, com modificações, para enfrentar o não-cumprimento de normas de trabalho; administração do sistema pelos municípios e entidades avaliadoras credenciadas; sistema municipal de avaliadores e não um corpo nacional; adesão voluntária ao ingresso no sistema dos municípios e não dos docentes; e propõe uma visão distinta de carreira docente com um sistema de incentivos desarticulados da proposta. Frente aos desacordos, as comissões técnicas do ministério e do colégio, reuniram-se para tentar desatar alguns nós e continuar avançando nas negociações. O ministério flexibilizou algumas posições, desistindo de modificar o regulamento das qualificações.

Em maio de 2001, foi realizado o Seminário Internacional de Avaliação Docente organizado pelo Ministério da Educação com a participação do Colégio de Professores para discutir

experiências de avaliação docente desenvolvidas em outros países, como Cuba, Estados Unidos e Inglaterra. O seminário foi um marco no processo de construção do sistema avaliativo chileno, no sentido da possibilidade de análise de diferentes visões sobre a problemática da avaliação de desempenho, assim como das dificuldades de construção de um sistema nacional de avaliação que requer a definição de padrões de desempenho docente com a participação dos professores.

Em outubro de 2001, reuniram-se as autoridades políticas dos três segmentos, representados pelo subsecretário de Educação, o presidente da Comissão de Educação da Associação de Municípios e o presidente do Colégio de Professores, selando acordos importantes e especificando com clareza os pontos de desacordo.

### **O compromisso em torno da avaliação docente**

O acordo selado ratificou três pontos básicos: caráter formativo da avaliação orientada por critérios e padrões de desempenho; avaliadores pares credenciados pelo Sistema Nacional de Avaliação; períodos e prazos de avaliação (a cada três ou cinco anos). Todavia permaneceram os seguintes pontos de conflito: caráter voluntário ou obrigatório da primeira avaliação de cada docente e sua aplicação simultânea ou não aos docentes de uma mesma escola; mecanismos de seleção dos avaliadores; conseqüências da avaliação dos docentes com resultados não-satisfatórios e que não melhoram em prazos determinados; estímulos econômicos para os docentes com resultados "destacados", com ou sem vínculo com a carreira; graus de descentralização do processo na administração do sistema.

### **O difícil processo de avaliação docente: 2003 – 2005**

Em junho de 2003, a Comissão Técnica Tripartite entregou o Informe Final do Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho Profissional Docente, que prevê que deverá ficar acordado um sistema de avaliação de desempenho dos professores em funções diretivas e técnico-pedagógicas. Em 10 de julho de 2003, o Colégio de Professores realizou uma consulta nacional sobre as bases do sistema de avaliação docente, da qual participaram mais de 80% do magistério. As características do sistema, as formas de implementação e as conseqüências da avaliação foram aprovadas pela expressiva maioria dos votantes.

O projeto de lei que dispõe sobre o Sistema de Avaliação do Desempenho Profissional Docente foi encaminhado ao Parlamento em 28 de outubro de 2003. Em 14 de agosto de 2004, foi aprovada e publicada a Lei sob o nº 19.961, prevendo 120 dias para a elaboração do regulamento do sistema. A Comissão Tripartite elaborou-o e, na aprovação pelo Executivo, teve excluídos três pontos capitais: o direito de indenização dos docentes avaliados pela terceira vez como insatisfatórios; o direito de recorrer a respeito do resultado da avaliação; a relação de causas específicas de suspensão da avaliação.

O Colégio de Professores, pelo descumprimento de cláusulas do acordo, suspendeu a participação dos professores no processo de avaliação em 2004. Após muitas discussões e a ameaça de suspender o processo de avaliação em 2005, o governo reformulou o regulamento

reintegrando a cláusula do abono indenizatório para os professores com resultados insatisfatórios em três avaliações.

### **Conclusão: lições da experiência chilena**

As tensões geradas durante o processo de construção e implementação do sistema de avaliação devem-se a duas posições, de natureza antagônica, a respeito da melhoria do desempenho docente: de um lado, os conceitos de responsabilização dos docentes pelos resultados e os incentivos como geradores da mudança, e de outro, a confiança no profissionalismo dos próprios docentes.

O sistema de avaliação chileno, como sistema que se define principalmente como formativo, sustenta-se basicamente na confiança nos docentes na condição de profissionais, e reconhece, ao mesmo tempo, que o Estado tem que oferecer as condições necessárias para que esse profissionalismo possa ser efetivo.

Os conflitos em torno da articulação da avaliação docente com carreira profissional com incentivos adequados ou incentivos monetários de caráter transitório, com base nos resultados da avaliação de desempenho, são indicadores da tensão que se desenvolve entre o governo e outros membros da sociedade civil. Refere-se à tensão entre confiar no profissionalismo docente ou induzir um melhor desempenho mediante prêmios que se entregam e se retiram. Essas tensões ainda se mantêm no Chile. É fundamental monitorar o processo de avaliação permanentemente e corrigir sempre que necessário.

Com o objetivo de que a experiência do Chile possa servir a outros países, recomenda-se considerar ao menos cinco fatores críticos: (1) ampla participação nas discussões iniciais, e ao longo do processo, dos atores envolvidos (professores, governo e outros, conforme o caso); (2) formulação participativa de um sistema de critérios de avaliação centrado nas tarefas docentes; (3) busca dos melhores instrumentos que proporcionem evidência sobre estas tarefas de acordo com os recursos disponíveis; (4) articulação com políticas educacionais que se referem à valorização docente, como a formação continuada; e (5) tempo suficiente para o planejamento, a testagem e a implementação do sistema, acompanhamento e avaliação sistemática nos primeiros anos de implementação, e vontade de fazer as revisões necessárias.

Finalmente, um elemento central: é preciso reconhecer que a avaliação docente por si só não é panacéia para melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos, senão um instrumento que retroalimenta os professores, desvelando a qualidade de seu desempenho e estimulando seu desenvolvimento profissional. Ao assumir seu trabalho com mais profissionalismo, serão os docentes que buscarão as estratégias mais adequadas para que seus alunos aprendam e se eduquem melhor.

## Comentários

### ■ Creso Franco

*Professor do Departamento de Educação da PUC-Rio  
Consultor do Consed*

Os professores Carlos Eugênio Beca e Jaime Preá Gómez nos brindaram com excelentes apresentações da rica e complexa experiência de reforma educacional chilena. Fizeram exposições muito claras e não deixaram de mencionar os pontos polêmicos desta complexa temática. Meus comentários podem ser sintetizados em três pontos.

Em primeiro lugar, gostaria de comentar o dado apresentado pelo professor Beca acerca de resultados relativamente piores de professores de 50 e mais, quando comparados com professores mais jovens. Esse tipo de resultado já foi encontrado em outros contextos. Há duas correntes explicativas, não necessariamente antagônicas. A primeira aponta para a existência de um ciclo profissional, composto por diversas fases, incluindo a fase do desinvestimento profissional, ao final da carreira. A segunda aponta para as diversas funções exercidas por docentes ao longo de sua vida profissional. Ao longo do tempo, os professores – eventualmente os melhores – podem sair da sala de aula da educação básica para tornarem-se professores universitários, assumir a direção de estabelecimentos escolares, funções técnicas em níveis centrais do sistema educacional, ou para trabalharem em equipes de desenvolvimento de materiais didáticos. De acordo com essa visão, o maior percentual de professores mais idosos com baixo desempenho em avaliações de desempenho docente seria mera decorrência da seleção de professores mais aptos para outras funções educacionais, o que leva à situação de que o número de professores com baixo desempenho passe a representar maior percentual dentro da coorte etária ainda lecionando na educação básica. Seria interessante poder elucidar até que ponto cada uma dessas explicações se aplica ao caso chileno.

O segundo comentário refere-se à menção feita pelo professor Gómez ao contexto que levou o sindicato dos docentes a decidir-se por negociar a avaliação. Em sua fala ficou bastante claro que tal decisão ocorreu quando o sindicato entendeu que a não participação acabaria por reforçar as pressões por mais educação em escolas privadas subvencionadas e pela maior culpabilização dos docentes pelos maus resultados educacionais. Para mim, não resta dúvida de que a participação dos docentes na negociação da avaliação do desempenho docente ocorreu quando o sindicato viu-se pressionado pelas circunstâncias, sem o que tenderia a considerar que a avaliação deveria ficar para mais tarde, quando melhores condições de trabalho estivessem garantidas. Entendo que a avaliação do desempenho docente deve ser parte integrante do processo de conquista de melhores condições de aprendizagem para os alunos e melhores condições de ensino para os docentes.

Finalmente, devo comentar o tema da sustentabilidade da avaliação docente, como praticada hoje no Chile. Trata-se, por um lado, de um sistema muito rico, complexo e interessante. Por outro lado, trata-se de um sistema caro e demandante. Haverá apoio sustentável para esse tipo de iniciativa? Creio que a resposta depende de até que ponto a avaliação docente irá se articular com a exigência de melhora na qualidade da educação chilena.

■ **Márcia Ângela Aguiar**  
*Presidente da Anped*

As relevantes apresentações dos professores Carlos Eugênio Beca e Jaime Preá Gómez sobre a reforma educacional chilena contribuem para alimentar o debate deste tema no contexto da América Latina, especialmente, no Brasil. Alguns aspectos das exposições, dada a sua importância, instigam reflexões e comentários.

A experiência da reforma educacional chilena demonstra mais uma vez que os processos de avaliação não podem ser considerados de forma separada de uma concepção global de valorização profissional que envolve condições de formação e de trabalho. Tal fato corrobora a compreensão expressa pelas principais entidades do campo educacional, no Brasil, nas lutas que desenvolvem visando o estabelecimento e a consolidação de políticas educacionais que considerem o tripé: formação, planos de carreira e condições materiais e salariais.

As tensões geradas durante o processo de construção e implementação do sistema de avaliação no Chile chamam a atenção para a complexidade desse processo tendo em vista a participação de múltiplos atores com interesses e perspectivas diferenciadas. A participação desses atores na formulação e execução das políticas educacionais e de ensino é sempre eivada de conflitos e contradições, uma vez que essas políticas traduzem projetos educacionais e, logo, projetos sociais em disputa.

Vários estudiosos dessa temática mostram, na experiência brasileira, as dificuldades para implantar e consolidar sistemas de avaliação, na educação básica, que logrem consensos entre governo e as representações dos docentes. Como a formulação de um sistema de critérios de avaliação, de cunho participativo, requer definições valorativas e tempo para maturação não são poucos os obstáculos que se apresentam em virtude da descontinuidade administrativa das iniciativas nesse campo. A questão da participação dos docentes nesse processo é de crucial importância e constitui terreno movediço, particularmente, se o objetivo dessa participação se situa no campo da gestão democrática.

Outra dificuldade, nesse campo, como foi evidenciada pelos expositores dessa mesa, consiste na fragilidade da articulação entre as medidas de políticas que incidem no contexto da valorização profissional. No Brasil, tal fato torna-se, ainda, mais visível quando analisamos o conjunto de orientações e de iniciativas relativas às concepções e orientações de avaliação, oriundas de vários setores, no interior da máquina governamental, em todos os níveis. A necessária coerência das proposições nessa seara não constitui uma tarefa fácil de ser efetivada.

Evidencia-se, ainda, uma dificuldade, nesse quadro, quando se considera a situação material de boa parte das escolas brasileiras, cujas instalações de infra-estrutura dificultam os processos de aprendizagens significativas dos estudantes e o trabalho coletivo dos docentes, com claros prejuízos para a instauração de processos avaliativos que envolvam ambos os segmentos.

Por fim, a exposição dos professores, ao desvelar as várias conexões dos processos de avaliação com o conjunto das políticas educacionais, numa situação concreta, deixa claro que a valorização docente requer um conjunto de iniciativas governamentais coordenadas. Iniciativas que envolvam a participação efetiva dos docentes em todos os estágios de formulação e execução desses

processos, o estabelecimento de condições materiais adequadas ao desempenho acadêmico e condições salariais condizentes com a responsabilidade profissional.

Nesse sentido, as lições da experiência chilena mostram claramente que a avaliação não pode ser tratada como processo meramente técnico inspirado em modelos estranhos à realidade local; ao contrário, cada país deverá construir suas políticas de avaliação considerando sua própria cultura e as finalidades do seu projeto educacional.

## CARTA DO RIO DE JANEIRO

Nós, representantes do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), estivemos reunidos na cidade do Rio de Janeiro, nos dias 31 de agosto, 1º e 2 de setembro de 2006, participando do Seminário Internacional sobre Políticas de Profissionalização Docente, promovido pelo Consed, MEC e UNESCO, por intermédio do Escritório Regional para Educação da América Latina e Caribe – Orealc/Chile e da Representação da UNESCO no Brasil, com o apoio da Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro e da Fundação Lemann.

Ao reunir dirigentes do MEC, gestores dos sistemas estaduais e municipais de ensino, lideranças das organizações sindicais que representam os professores e demais trabalhadores em educação, pesquisadores e especialistas na área de formação e desenvolvimento profissional de professores, este seminário deu contribuição importante ao colocar em discussão os desafios que o país tem a enfrentar para promover a efetiva valorização dos profissionais da educação, à luz de estudos e experiências nacionais e internacionais.

O conteúdo do Seminário Internacional do Rio de Janeiro deu amplo destaque ao desenvolvimento recente das políticas educacionais no contexto da América Latina e do Caribe e, em particular, do Brasil. Especial atenção foi dispensada aos desafios e às perspectivas da profissão docente neste começo do século XXI e às tendências internacionais na área de formação inicial e continuada, estrutura de carreira e avaliação docente, com destaque à experiência chilena de desenvolvimento profissional docente. A partir das referências oferecidas por estudos internacionais comparados, os participantes do seminário discutiram em profundidade a situação atual do magistério no Brasil.

O interesse despertado pelo evento e a qualidade dos debates realizados refletiram claramente a disposição de todos os atores envolvidos em assumir a responsabilidade pela busca de soluções para os problemas estruturais e institucionais que travam o desenvolvimento educacional do país, visando criar as condições necessárias para efetiva valorização dos profissionais de educação e, como corolário, a promoção do ensino público com os padrões de qualidade e equidade demandados pela sociedade brasileira.

Como principais desafios para a valorização da profissão docente a serem enfrentados pelo Brasil nos próximos anos, foram destacados os seguintes:

1. construção coletiva de uma política nacional de profissionalização dos educadores que contemple:
  - qualidade nos programas de formação inicial e continuada;
  - piso salarial profissional compatível com as responsabilidades dos profissionais da educação;
  - jornada única com horas de atividades que garantam espaço para o trabalho coletivo necessário ao planejamento, execução e avaliação da proposta político-pedagógica da escola e para formação continuada e desenvolvimento profissional em serviço;
  - atenção à saúde, condições de trabalho e acesso aos bens culturais;
2. garantia de financiamento para a valorização dos profissionais da educação, com recursos novos, oriundos da conversão das dívidas interna e externa, do FAT, Finsocial, entre outros;
3. desenvolvimento de um sistema integral de avaliação da educação básica, com o protagonismo dos profissionais da educação, abrangendo as dimensões institucional, do desempenho escolar e do desempenho profissional docente, com finalidades diagnóstica, formativa e de valorização do trabalho docente;
4. aprimoramento do processo de avaliação para ingresso na carreira profissional, tornando sistemáticos e regulares os concursos de provas e títulos;
5. construção de uma cultura de avaliação de desempenho, com ênfase na função formativa dos processos de avaliação profissional, em especial durante o período do estágio probatório;
6. fortalecimento da integração entre universidade e sistemas de ensino na redefinição dos currículos dos cursos de formação de professores para a educação básica;
7. cumprimento integral da legislação sobre Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, nos termos do artigo 69 da LDB, em especial, quanto:
  - à instituição de fundos estaduais e municipais de previdência para pagamento dos inativos;
  - ao repasse dos recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino diretamente ao órgão responsável pela educação, conforme dispõe o artigo 69, parágrafo 5º da LDB, inclusive por meio de resolução dos Tribunais de Contas dos Estados.

Em relação aos princípios gerais e às linhas de ação prioritárias para a construção de uma política nacional de valorização dos profissionais da educação, os participantes do Seminário Internacional sobre Profissionalização Docente apresentaram as seguintes propostas e recomendações:

1. a questão dos educadores deve ser tratada como tema de política pública;
2. a profissionalização e valorização docente devem apoiar-se numa concepção abrangente que compreenda: formação inicial e continuada, remuneração, carreira, condições de trabalho e acompanhamento da saúde;
3. a política de valorização dos profissionais da educação deve ser concebida em consonância com o regime de colaboração e numa visão sistêmica;
4. o desenvolvimento da política de valorização dos profissionais da educação deve estar articulado ao processo de construção da gestão democrática, em todos os níveis do sistema educacional;
5. a mobilização social é indispensável para o resgate do prestígio dos profissionais da educação e do valor do seu trabalho;
6. a construção da política de profissionalização dos educadores deve envolver amplo debate nacional entre os vários atores governamentais e sociais;
7. o fortalecimento do protagonismo dos profissionais da educação deve constituir-se elemento central das reformas educacionais que visam a função social e a qualidade da escola pública, considerando o acúmulo da discussão realizada, para o avanço e a consolidação de compromissos;
8. o diálogo e a integração entre as agências de formação dos profissionais da educação, particularmente as universidades públicas e os sistemas de ensino, devem ser incentivados;
9. os cursos de formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental devem enfatizar os conteúdos das áreas do conhecimento e o trabalho com a diversidade;
10. a busca de maior eficiência na gestão de recursos humanos deve considerar e enfrentar, entre outras, as seguintes questões: definição de quadros segundo a especificidade da escola para alocação e aproveitamento dos profissionais da educação, desvio de função, relação entre salário e gratificações na composição da remuneração, e incentivos à participação dos profissionais da educação em programas de formação continuada;
11. o equacionamento dos problemas de financiamento da educação, a efetivação do regime de colaboração e a implantação da gestão democrática dos sistemas de ensino devem ser vistos como condições necessárias para a valorização dos profissionais de educação;
12. a criação de Centros de Formação Profissional como espaço de formação continuada, pesquisa educacional, planejamento e outras atividades de desenvolvimento profissional, pode ser viabilizada por meio de parcerias;
13. a mobilização dos atores políticos e sociais é indispensável para garantir a aprovação imediata do Fundeb e assegurar sua implantação a partir de janeiro de 2007.

Para aprofundar as discussões realizadas neste seminário e viabilizar a construção de uma política nacional de valorização dos profissionais da educação, tendo como referência os desafios e princípios aqui apresentados, propomos a criação de uma comissão nacional – integrada por representantes do MEC, Consed, Undime, CNTE, instituições formadoras e demais atores envolvidos – como espaço institucional de diálogo e construção coletiva de uma agenda conjunta. Esta comissão deverá, ainda, propiciar a participação e o acompanhamento da regulamentação e implantação do Fundeb e do processo de avaliação do PNE no que tange, particularmente, ao cumprimento das metas de valorização dos profissionais de educação.

Rio de Janeiro, 2 de setembro de 2006

**Mozart Neves Ramos**  
*Presidente do Consed*

**Maria do Pilar Lacerda  
Almeida e Silva**  
*Presidente da  
Undime Nacional*

**Juçara Maria Dutra Vieira**  
*Presidente da Confederação  
Nacional dos Trabalhadores  
em Educação*

**Francisco das Chagas  
Fernandes**  
*Secretário de  
Educação Básica/MEC*



Seminário Internacional sobre Políticas  
de **Profissionalização Docente**  
III Reunião Ordinária do CONSED 2006

Rio de Janeiro | 31 de agosto | 1 e 2 de setembro de 2006



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
da UNESCO  
no Brasil

