

CARREIRA E AVALIAÇÃO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: EMERGÊNCIA DE NOVO PROFISSIONALISMO

ANA MARIA CLEMENTINO

anamcjs@gmail.com | Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

LÍVIA FRAGA VIEIRA

liviafraga59@gmail.com | Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

RESUMO

O artigo sistematiza os marcos legais e conceituais, de 1996 aos dias atuais, que estruturam a ação estatal no Brasil em relação à carreira e avaliação docentes na Educação Básica, e apresenta informações sobre as condições de emprego no quadro de alterações dos modos de regulação dos sistemas de ensino. Constata que a regulamentação dos planos de carreira é dependente da capacidade de negociação entre os entes federados e o movimento docente e que novas demandas educacionais têm ensejado o surgimento de carreiras paralelas, configurando hierarquias ocupacionais e discriminações. Observa que políticas atuais que enfatizam o alcance de metas de desempenho docente em contraposição aos critérios tradicionais dos estatutos profissionais – estabilidade, progressão hierárquica e valorização dos títulos e da experiência –, são advogadas por segmentos que influem na agenda educativa no país na perspectiva da nova gestão pública. A defesa de formas de remuneração baseadas em incentivos vinculados a uma avaliação docente meritocrática ampara-se na crença de que assim se melhora o desempenho nos testes de larga escala e se garante a aprendizagem dos estudantes.

PALAVRAS-CHAVE

profissão docente; carreira docente; avaliação docente; política educacional; Brasil.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 8, ISSUE 01,

2020, PP.55-78

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.18989>



**CAREER AND TEACHER EVALUATION IN BASIC EDUCATION IN BRAZIL:
EMERGENCY OF NEW PROFESSIONALISM**

ANA MARIA CLEMENTINO

anamcjs@gmail.com | Universidade do Estado de Minas Gerais, Brazil

LÍVIA FRAGA VIEIRA

liviafraga59@gmail.com | Universidade Federal de Minas Gerais, Brazil

ABSTRACT

The legal and conceptual frameworks that structure state action in Brazil, 1996-2019, in relation to the career and evaluation of teachers in basic education are systematized, plus information on employment conditions in the context of changes in the modes of regulation of education systems. It is noted that the regulation of career is dependent on the ability to negotiate between federated entities and the teaching movement. New educational demands have led to the emergence of parallel teaching careers, configuring occupational hierarchies and discrimination. Notes that current policies that emphasize the achievement of teaching performance goals as opposed to the traditional criteria of professional statutes—stability, hierarchical progression and appreciation of titles and experience—are advocated by segments that influence the educational agenda according to new public management canon. The defense of forms of remuneration based on incentives linked to a meritocratic teacher evaluation is supported by the belief that the performance in the large-scale tests is improved and the students' learning is guaranteed.

KEY WORDS

teaching profession; teaching career; teaching evaluation; educational policy; Brazil.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 8, ISSUE 01,

2020, PP. 55-78

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.18989>

CARRERA Y EVALUACIÓN PROFESIONAL DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA EN BRASIL: EMERGENCIA DE NUEVO PROFESIONALISMO

ANA MARIA CLEMENTINO

anamcjs@gmail.com | Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

LÍVIA FRAGA VIEIRA

liviafraga59@gmail.com | Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

RESUMEN

Se sistematizan los marcos legales y conceptuales que estructuran la acción estatal en Brasil (1996-2019) en relación con la carrera y la evaluación de los docentes en educación básica, más información sobre las condiciones de empleo en el contexto de los cambios en los modos de regulación de los sistemas educativos. Cabe señalar que la regulación de los planes de carrera depende de la capacidad de negociación entre las entidades federadas y el movimiento docente. Las nuevas demandas educativas han llevado a la aparición de carreras docentes paralelas, configurando jerarquías ocupacionales y discriminación. Señala que las políticas actuales que enfatizan el logro de las metas de desempeño docente en oposición a los criterios tradicionales de los estatutos profesionales (estabilidad, progresión jerárquica y apreciación de títulos y experiencia) son defendidas por segmentos que influyen en la agenda educativa del país en la perspectiva de la nueva gestión pública. La defensa de formas de remuneración basadas en incentivos vinculados a una evaluación docente meritocrática se apoya en la creencia de que de esta manera se mejora el rendimiento en las pruebas a gran escala y se garantiza el aprendizaje de los estudiantes.

PALABRAS CLAVE

profesión docente; carrera docente; evaluación docente; política educativa; Brasil.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 8, ISSUE 01,

2020, PP.55-78

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.18989>



Carreira e Avaliação Docente na Educação Básica no Brasil: Emergência de Novo Profissionalismo

Ana Maria Clementino, Lívia Fraga Vieira

INTRODUÇÃO

Na última década, os temas da carreira e avaliação docente na educação básica no Brasil têm sido colocados em evidência nas lutas sindicais e nos debates que envolvem órgãos públicos normativos e executivos das distintas instâncias federativas, bem como entidades da sociedade que se posicionam seja em defesa da escola pública e a gestão democrática do ensino, seja numa perspectiva da reforma empresarial da educação (Freitas, 2018). Observa-se igualmente a produção acadêmica sobre os temas, resultado de estudos e pesquisas desenvolvidas no âmbito dos programas federais de pós-graduação públicos e de instituições do governo federal vinculadas à avaliação de políticas públicas e educacionais, especificamente o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹. Tais embates e estudos aconteceram sobretudo após a aprovação de fundo de financiamento instituído visando a expansão da oferta educacional e a valorização dos profissionais da educação básica, a partir de 2007.

Diferentemente de países como Portugal e França, a Educação Escolar no Brasil adota uma forma de organização descentralizada, composta de um sistema federal, com 27 sistemas estaduais de ensino e sistemas municipais de ensino². Conta-se com uma legislação reguladora nacional da educação, aprovada no Congresso Nacional, que pode ser complementada por normas elaboradas pelos Estados e Municípios. Sendo assim, os profissionais da educação básica no Brasil são selecionados, contratados e remunerados tanto pela instância federal, como o caso dos Institutos Federais (IFs), quanto pelos demais entes federativos, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com editais de ingresso variáveis e planos de carreira diversos.

A Constituição Federal (CF) em vigor, promulgada em 1988, assinala que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em ‘regime de colaboração’ seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, Art. 211). A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e garantirá a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental (6º ao 9º anos) e Médio, enquanto os Municípios atuarão prioritariamente

1 O IPEA é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

2 Existem no Brasil 5.570 municípios, dos quais 80% têm população até 20 mil habitantes. Apenas 23 municípios possuem mais que 500 mil habitantes. Não são todos os municípios que optam pela organização de sistema próprio de ensino, o que implica ter um Conselho Municipal de Educação com capacidade para deliberar sobre normas complementares que regulamentem a sua oferta pública de educação básica, e a oferta privada de educação infantil. Pouco mais da metade dos municípios brasileiros constituíram por lei municipal seus próprios sistemas de ensino. Ainda assim, são responsáveis pelo recrutamento e contratação do quadro dos profissionais da educação dentro de carreiras profissionais aprovadas no respectivo legislativo municipal.

no Ensino Fundamental (1º ao 5º anos) e na Educação Infantil (classes pré-escolares, creches e pré-escolas). A lógica do artigo 211 (BRASIL, 1988) completa-se com a noção de “regime de colaboração”, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem.

Essa lógica segue-se nas responsabilidades financeiras de cada ente federado, em que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988, art. 212). Contudo, a implementação desse “regime de colaboração” tem-se tornado um desafio constante no campo das políticas públicas educativas no país.

Diante desse desafio, o governo federal buscou criar alternativas, e a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996 no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002, PSDB); do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica, criados respectivamente em 2007 e 2008 nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010, PT); e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024), aprovado em 2014 no governo Dilma Rousseff (2011-2016, PT), têm sido as ações mais importantes para tentar efetivar este “regime de colaboração”.

A descentralização é considerada uma das principais diretrizes constitucionais para implementação de políticas públicas no Brasil, o que não significou somente repassar recursos e poder aos governos estaduais, mas, sobretudo, implementar processos de municipalização, elevando os municípios à condição de ente federativo. A ação descentralizadora pode ter efeitos positivos, criando políticas municipais inovadoras, como a proposta do “Orçamento Participativo”³, contudo, também apresenta resultados negativos como a dependência financeira, a baixa capacidade administrativa e as práticas clientelistas que comprometem os processos democráticos municipais (Abrucio, 2010, p. 45).

Portanto, o tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar que somos uma “República Federativa” e não podemos perder de vista a importância dessa organização nos processos de investigação e análises das políticas.

Por outro lado, mesmo considerando essa diversidade e as desigualdades que caracterizam tanto o acesso quanto as condições de oferta da educação básica brasileira, é perceptível uma homogeneização em relação à adoção de políticas e ações estatais compatíveis com as tendências mundiais nominadas de Movimento de Reforma Educacional Global (*Global Education Reform Movement – GERM*). Tal Movimento, segundo Verger, Parcerisa e Fontdevila (2018),

está se expandindo internacionalmente e alcançando países que aparentavam ser imunes a essa abordagem de reforma educacional até muito recentemente. Assim, os sistemas educacionais do mundo têm sido cada vez mais articulados em torno de três

³ Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos de participação da comunidade. A implementação do OP surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. As mudanças constitucionais aliadas à vontade popular e política viabilizaram a sua implantação em alguns municípios brasileiros sob a administração do Partido dos Trabalhadores, principalmente.



princípios políticos principais, a saber: responsabilização, padrões e descentralização. As avaliações nacionais em larga escala (National large-scale assessments – NLSAs) são um componente central do GERM; essas avaliações têm sido cada vez mais usadas para fins de responsabilização, bem como para garantir que as escolas alcancem e promovam padrões de aprendizado centralmente definidos e avaliáveis. (Verger, Parcerisa, & Fontdevila, 2018, p. 60)

Assim, Estados e Municípios de maior porte assimilam políticas de avaliação de desempenho que se apoiam em testes de rendimento escolar de larga escala, adotam indicadores homogêneos criados pelo Governo Federal, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴, desenvolvem, muitos deles, sistemas próprios de avaliação externa com consultoria nacional e internacional, bem como de avaliação de desempenho docente, onde se considera o desempenho dos estudantes nos testes. Essas tendências estão evidenciadas em metas e estratégias do PNE (2014-2024) em vigor no país, como se pode ler no *caput* da Meta 7: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb (...)” (BRASIL, 2014). Assim, qualidade passa a ter como parâmetro principal o indicador baseado em resultados dos testes.

Evidências dessas tendências são reforçadas com a estratégia 7.11, onde os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)⁵, organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), são claramente conclamados com o seguinte enunciado: “melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Pisa, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções” (BRASIL, 2014).

A incidência direta sobre as carreiras docentes se evidencia na estratégia 7.36 do PNE (2014-2024) ao se indicar a adoção de “políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014).

Os efeitos das políticas de responsabilização e de incentivos econômicos articulados aos processos de avaliação estão presentes de forma mais ou menos disseminada na definição das carreiras docentes na educação básica no Brasil, contribuindo para a construção de novas lógicas de organização e gestão das escolas e sistemas de ensino que interferem nas relações de trabalho e promovem a reestruturação da profissão docente.

Neste artigo⁶ busca-se sistematizar principais marcos legais, bem como os elementos conceituais e estruturais que caracterizam a ação estatal no Brasil, de

4 Segundo consta no site do Ministério da Educação (www.mec.gov.br), o IDEB, criado em 2007 pelo INEP, foi formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. É calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

5 O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tradução de *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional, realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Brasil participa do PISA desde o ano de 2000, o início da avaliação. É o país da América Latina que se integra ao PISA desde o seu início.

6 Este artigo integra a produção da pesquisa “Políticas públicas para a melhoria do Ensino Médio: socialização científica, tradução e transferência de resultados”, em andamento, desenvolvida com financiamento do CNPq/Brasil, coordenada pela Profa.

1996 aos dias atuais, em relação à carreira e avaliação docentes. Apresenta-se também algumas informações sobre as condições de emprego – vínculo de trabalho, remuneração, jornada de trabalho. Por fim, são apresentados apontamentos sobre o sentido das políticas no quadro de alterações dos modos de regulação dos sistemas de ensino.

No estudo foram utilizadas fontes documentais de órgãos oficiais em âmbito federal (legislação nacional sobre a organização da educação brasileira e profissão docente versando sobre remuneração e carreira profissional). As informações sobre as condições de emprego se basearam no questionário respondido por docentes por ocasião da Prova Brasil⁷ e no Censo Escolar⁸, produzidas pelo INEP, órgão do Ministério da Educação responsável pelas avaliações e estatísticas educacionais.

AÇÃO NORMATIVA NA DEFINIÇÃO DA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL

Influenciado por orientações internacionais sobre o tema da carreira docente, produzidas por organizações multilaterais, o Brasil construiu um conjunto de leis, decretos e resoluções visando regular a profissão docente e garantir direitos trabalhistas, sob a perspectiva da valorização profissional, objeto de luta e reivindicações da categoria dos trabalhadores da educação.

A Recomendação Conjunta da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), publicada em 1966, é reconhecida como importante marco orientador para a profissão docente, no contexto de constituição e expansão dos sistemas de ensino nos países, em particular na América Latina. Segundo Camargo e Jacomini,

no período pós-guerra, conhecido como período dos ‘anos dourados’ do desenvolvimento econômico, político e social em termos mundiais, a OIT e a UNESCO já chamavam a atenção mundial para a penúria salarial e as condições de trabalho a que os docentes estavam submetidos. (2011, p. 133)

Naquela Recomendação reconhecia-se o “papel essencial dos professores no progresso da educação e a importância do seu contributo para o desenvolvimento do homem e da sociedade moderna, visando assegurar ao pessoal docente uma condição que estivesse de acordo com esse papel” (UNESCO/OIT, 2008, p. 24).

Dra. Dalila Andrade Oliveira (UFMG). Além da UFMG, participam a Universidade de Lisboa, a Université de Strasbourg, a Universidade Estadual da Bahia, a Universidade Federal de Pelotas, a Fundação Joaquim Nabuco.

⁷ Desenvolvida pelo INEP, a Prova Brasil é uma avaliação que, junto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), visa a avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática, aplicados censitariamente aos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental público regular e, de forma amostral, a estudantes também do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental de instituições privadas de ensino e do 3º ano do Ensino Médio. Além da avaliação de aprendizado, a Prova Brasil, realizada a cada dois anos, apura também informações socioeconômicas dos estudantes e dados demográficos, de perfil profissional e relativos às condições de trabalho de diretores e professores das turmas e escolas avaliadas. Em 2019, de acordo com o INEP, a Prova Brasil deixa de existir sob esta denominação, se incorporando e passando a ser identificada apenas sob a sigla do SAEB.

⁸ O Censo Escolar, coordenado pelo INEP, é o levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional. Realizado todos os anos, o Censo coleta dados sobre as escolas, as matrículas e os alunos, as funções docentes, o movimento/fluxo e rendimento escolar.



O documento se apoiou na necessidade de orientar os Estados nacionais levando em consideração a grande diversidade de legislações e regulamentos que definiam as estruturas e a organização do ensino nos diferentes países. Constituiu-se como um guia de orientação para a profissão docente tanto no que se refere à ação do Estado, quanto para as entidades representativas dos próprios profissionais, representando a iniciativa de organismos internacionais em interferir técnica e politicamente na agenda educativa global (Oliveira, 2018). Anos mais tarde, Conferências Mundiais de Educação como as ocorridas em Jomtien (1990) e Dakar (2000) constituíram outros documentos internacionais que também afetariam as orientações para a carreira e a remuneração docente dos países signatários.

Segundo Abreu (2013), a primeira tentativa de estruturação nacional da carreira do magistério público brasileiro teria se dado na década de 1970, com a instituição da Lei 5.692/1971 (BRASIL, 1971), lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, no seu artigo 36. Essa Lei teve papel indutor na elaboração de planos de carreira dos magistérios estaduais e posteriormente dos magistérios municipais.

Mas é somente com a nova Constituição Federal (CF) de 1988 é que se fortalecem as diretrizes que sustentam política e juridicamente a carreira dos profissionais da educação no Brasil, resultado da participação dos professores no movimento pela redemocratização do país. É a partir das proposições constitucionais que os documentos subsequentes regulamentaram aspectos da profissão docente no que se refere à carreira, às condições de trabalho, ao ingresso e à remuneração, visando a sua valorização.

Dentre os princípios da educação elencados no artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o inciso V, alterado em 2006⁹, dispõe sobre a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”. Sendo os planos de carreiras compreendidos como:

(...) uma forma de organização de certos cargos providos por concurso público, quando dispostos em posições escalonadas – se contrapondo a cargo isolado – em que a passagem de uma posição para outra se pauta em critérios estabelecidos em legislação e implica, necessariamente, aumento na remuneração que, considerando as peculiaridades de cada trajetória docente, pode ser acrescido pela assunção de diferentes responsabilidades. (Prado, 2019, p. 7)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), dispõe no seu artigo 67 sobre a obrigatoriedade dos sistemas de ensino de promover a valorização dos profissionais da educação pública, assegurando-lhes nos estatutos e planos de carreira: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; piso salarial profissional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; condições adequadas de trabalho.

Com a criação do FUNDEF, pela Emenda Constitucional n. 14/1996 (BRASIL, 1996a), regulamentada pela Lei n. 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), os Estados, o Distrito Federal e os

9 Esta nova redação é decorrência da Emenda Constitucional n. 53/2006 (Brasil 2006a).

Municípios passaram a ter o dever de comprovar a existência de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE)/Câmara de Educação Básica (CEB), consubstanciadas na Resolução CNE/CEB n.3/1997 (BRASIL, 1997), para usufruir dos recursos do FUNDEF.

Na década seguinte, com o fim do FUNDEF e a instauração do FUNDEB, pela Emenda Constitucional n. 53/2006 (BRASIL, 2006a) e regulamentado pela Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007), novas diretrizes foram formuladas no sentido da valorização da profissão docente. Com esse fundo de financiamento de natureza contábil, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, estabeleceu-se que pelo menos 60 % dos recursos financeiros integrantes dessa conta estadual, fossem obrigatoriamente destinados à remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício na rede pública de ensino. Além de determinar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios implantassem planos de carreira, também previa que os mesmos assegurassem uma remuneração condigna dos profissionais da educação básica (BRASIL, 2007, art. 40, I), devendo o poder público fixar, em lei específica, o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica.

O PSNP, criado pela Lei n. 11.738/2008 (BRASIL, 2008), leva à necessidade de adequação das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, o que foi realizado pela Resolução CNE/CEB n. 2/2009 (BRASIL, 2009b), precedida do Parecer CNE/CEB n. 9/2009 (BRASIL, 2009a).

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), com vigência até 2024, estabeleceu 20 Metas que objetivam melhorar a realidade do sistema educacional brasileiro do ponto de vista do acesso e da qualidade. Entre elas, instituiu metas relativas à formação, à carreira e à remuneração docente, onde se destaca a Meta 18 que se refere diretamente ao tema da carreira docente, ao estabelecer a determinação de

assegurar a existência de Planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o Plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional. (BRASIL, 2014)

Abreu (2013) aponta que as diretrizes e proposições para os planos de carreira do magistério público brasileiro apresentam, ao longo desse percurso de construção normativa, características comuns, em que pese as variações e as evoluções recentes.

Embora possa ser observada uma legislação extensa sobre o ingresso, a progressão na carreira e a remuneração do magistério público da educação básica, os dados que serão expostos a seguir nos levam a considerar que ainda há muito a se fazer para que a docência na educação básica possa ser exercida com as condições de trabalho e emprego que valorizem os professores e demais profissionais da educação.



INGRESSO NA CARREIRA

Os dados do Censo Escolar revelam que, entre 2008 e 2018 houve um incremento na ordem de 12% do número de docentes atuando na Educação Básica no país, considerando-se as redes pública e privada de ensino. Em 2008, registrou-se 1.988.161 docentes atuando nas distintas etapas desse nível de ensino no país, ao passo que, em 2018 observou-se um total de 2.226.423.

Em que pese às disposições da Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 206, V), da LDB (BRASIL, 1996b, art. 67, I) e mais recentemente da Resolução CNE/CEB n. 2/2009 (BRASIL, 2009b) sobre o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos na carreira do magistério, observa-se ainda a existência de expressivo número de docentes ocupando o cargo público por meio de contratos temporários. Tal condição de trabalho é evidenciada na atuação de governos municipais e estaduais impelidos a atender às necessidades de suprimento de docentes das redes de educação em curto e médio prazo (Prado, 2019), frente às situações geradas pela rotatividade, abandono e pouca atratividade na profissão. Registra-se um aumento do número de professores contratados temporariamente entre os anos de 2009 a 2017.

Tabela 1

Situação trabalhista na escola, de acordo com categorias¹⁰ de vínculo empregatício, Brasil 2009 e 2017 (%)

Situação trabalhista	2009	2017
Estatutário (concurado)	65,0	67,0
CLT	8,0	6,0
Prestador de serviço por contrato temporário	20,0	22,0
Prestador de serviço sem contrato	1,0	1,0
Outra	6,0	4,0

Fonte: INEP, 2009b e 2018.

Reconhecendo essa situação de emprego temporário, que em alguns Estados e Municípios pode chegar a percentuais superiores a 40% do corpo docente, é que se estabeleceu no PNE 2014-2024 a estratégia 18.1 que objetiva:

Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados. (BRASIL, 2014)

¹⁰ Esclarece-se que a categoria "estatutário" refere-se ao professor que prestou concurso público e está inserido em carreira pública federal, estadual ou municipal. CLT é sigla que significa Consolidação das Leis do Trabalho, e refere-se ao profissional que tem contrato específico, com carteira de trabalho segundo regime da CLT, mas não inserido em carreira pública e nem tendo prestado concurso público. Refere-se a regime trabalhista do setor privado.

Em recente relatório contendo resultados do acompanhamento da implementação das metas do PNE 2014-2024, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2019) apurou que em relação ao vínculo dos profissionais da educação, conquanto deva ocorrer por concurso público, é admitida, excepcionalmente, a contratação temporária para atender a determinada necessidade extraordinária e transitória, de forma a não precarizar o vínculo trabalhista. Ocorre, no entanto, que a contratação temporária de professores, muitas vezes, tem sido a regra. Na auditoria do Ensino Médio (TC 007.081/2013-8) realizada pelo TCU, em 2013, por exemplo, ficou evidenciado que algumas redes estaduais de ensino contavam com altos índices de contratação de professores temporários, chegando ao patamar de onze estados apresentarem índices de contratação temporária de professor na faixa entre 40% e 67%. A auditoria apontou, ainda, indicações de que o cenário de superutilização de professores temporários deve persistir ou até aumentar, em virtude de algumas redes, já com elevada participação de contratação precária, prosseguirem fazendo dessa exceção a regra (TCU, 2019 p. 83).

PROGRESSÃO FUNCIONAL BASEADA NA TITULAÇÃO OU HABILITAÇÃO E NA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

O estudo publicado recentemente pelo INEP intitulado “Planos de carreira de professores dos estados e do Distrito Federal em perspectiva comparada” analisou os componentes da progressão na vida profissional evidenciando os critérios exigidos e o tempo necessário para que os professores progridam de uma posição a outra até que possam alcançar o patamar máximo da carreira. Mostrou que a progressão profissional do professor segue uma série de critérios, que podem ser divididos em dois grupos: os tradicionais, que contam com tempo de serviço, habilitação, titulação, participação em evento acadêmico e pontualidade; e os contemporâneos, que contam com aperfeiçoamento, permanência mínima na escola, avaliação de desempenho, prova de conhecimento, desempenho dos alunos em prova de avaliação, certificação e limite (vaga/orçamento) (Prado, 2019).

A carreira dos professores prevê posições e adicionais de remuneração, de acordo com o nível de formação docente, como observado na LDB/1996, que estabelece a progressão no magistério público baseada na titulação e habilitação, fixando três níveis de formação – nível médio, superior/graduação e pós-graduação.

No artigo 62, a LDB (BRASIL, 1996b) dispõe que os docentes para atuar na educação básica devem ter formação em nível superior, em curso de licenciatura plena, sendo admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal¹¹. O artigo 64 dispõe sobre a formação de profissionais de educação para as funções de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, advogando formação superior em curso de pedagogia ou em nível de pós-graduação. As diferenças entre os níveis de formação, conforme Abreu (2013), têm gerado efeitos sobre os valores dos vencimentos iniciais os quais apresentam significativas variações nas carreiras do magistério público entre os entes federados.

11 Redação dada pela Lei n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017).



O art. 61 da LDB, que regulamenta a definição da classe dos “profissionais da educação escolar básica”, tem passado por constantes alterações para abarcar diversas categorias de profissionais. Atualmente são considerados nessa classe:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009);

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36 (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017);

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017). (BRASIL, 1996b, art. 61)

Visando assegurar que todos os docentes da educação básica possuam formação específica em nível de ensino superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, foi instituída a Meta 15 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), que previa a instituição, no prazo de 1 ano de vigência do PNE e em regime de colaboração entre os entes federados, de política nacional de formação dos profissionais da educação. Contudo, não foi cumprida no prazo e ainda está distante de ser efetivada.

Além da progressão na carreira baseada na titulação ou habilitação, o inciso IV do artigo 67 da LDB (BRASIL, 1996b) acrescenta a avaliação de desempenho. A avaliação de desempenho docente no Brasil pode ser observada aliada a outros critérios como tempo de serviço, comportamento ético, assiduidade e participação em atividades da secretaria (Prado, 2019).

Com efeito, o foco na avaliação dos profissionais da educação vem gradualmente se fazendo presente no conjunto de discussões e iniciativas de avaliação direcionadas à educação básica. Observa-se atualmente a presença de uma concepção meritocrática de associar incentivos financeiros aos docentes e às escolas como premiação pelos resultados alcançados nas avaliações externas de grande escala. De acordo com Sousa (2008, p. 82), um dos elementos que tem impulsionado os gestores a incorporar tais medidas é a consideração de que as escolas e, particularmente, seus profissionais, não têm se mobilizado para enfrentar os baixos índices de desempenho que muitos alunos apresentam reiteradamente nos testes aplicados em larga escala.

Tais políticas podem ser observadas em diversas redes públicas de ensino brasileiras, como veremos mais adiante. A literatura sobre o tema vem demonstrando que políticas dessa natureza tendem a desconsiderar as condições intra e

extraescolares que influenciam diretamente o processo e o resultado educacional. Além disso, podem afetar negativamente a profissão docente provocando efeitos tais como os alertados por Casassus (2007, p. 78): “a diminuição da dignidade e da motivação intrínseca do docente, o enrijecimento dos currículos e a destruição de vínculos entre professores e alunos”.

REMUNERAÇÃO SALARIAL DOCENTE

Em relação à remuneração docente no Brasil, observam-se avanços consideráveis nos últimos anos, principalmente após a instituição da chamada Lei do Piso, em 2008, o PSPN (BRASIL, 2008). Com essa lei, o governo federal estipula anualmente um valor mínimo¹² a ser pago mensalmente aos professores da educação básica das redes públicas de ensino, tendo como referência o rendimento de um docente com formação de nível médio para uma jornada de, no máximo, quarenta horas semanais. Estabelece ainda, que 33% da jornada semanal, deve ser dedicada às horas-atividades para o planejamento pedagógico e formação continuada.

Os dados coletados pelo questionário aos docentes no processo da Prova Brasil demonstram que, entre 2009 e 2017, houve um aumento significativo na remuneração dos docentes. Conforme se observa na tabela 2, enquanto em 2009 havia 22% dos profissionais recebendo até R\$937,00 reais mensais, em 2017 o percentual de trabalhadores com remuneração inferior a esse valor foi de 2%. Além disso, verifica-se uma elevação na proporção de professores com salário bruto superior a R\$4.685,01, passando de 1% para 14%, em 2009 e 2017, respectivamente.

Tabela 2

Docentes da educação básica: salário bruto aproximado com adicionais, Brasil 2009 e 2017 (%)

Valor em Reais	2009*	2017
Até 937,00	22,0	2,0
Entre 937,01 e 1.405,50	22,0	9,0
Entre 1.405,51 e 1.874,00	20,0	11,0
Entre 1.874,01 e 2.342,00	16,0	17,0
Entre 2.342,01 e 3.279,50	13,0	25,0
Entre 3.279,51 e 4.685,00	6,0	22,0
Mais de 4.685,01	1,0	14,0

Fonte: INEP, 2009a e 2019a.

* Faixas de valores em 2009: até 930,00; entre 931,00 e 1.395,00; entre 1.396,00 e 1.860,00; entre 1.861,00 e 2.325,00; entre 2.326,00 e 3.255,00; entre 3.256,00 e 4.650,00; mais de 4.650,00.

¹² O valor mínimo definido em primeiro de janeiro pelo Ministério da Educação no ano de 2019 foi de R\$ 2.557,74. No dia 30 de novembro de 2019, este valor equivalia a US\$ 587 dólares americanos (cotado em R\$ 4,3603). Equivalia a € 527 euros, sendo um euro cotado neste mesmo dia em R\$4,8610.



Ainda que esses dados não estejam relacionados à jornada de trabalho exercida por esses indivíduos, podem ser utilizados apenas para inferir sobre a remuneração docente no período. De acordo com o relatório “*Education at a Glance*” da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2019), os docentes brasileiros ainda percebem uma remuneração abaixo da maior parte dos países membros da Organização. De acordo com o relatório, os professores do Ensino Fundamental no Brasil percebem uma remuneração média anual inferior ao dos países “desenvolvidos”, aproximadamente U\$ 14 mil dólares a menos. Além disso, o salário dos professores brasileiros se apresenta abaixo da remuneração dos demais trabalhadores do país com mesmo nível de formação. Os professores do Ensino Médio, por exemplo, percebem uma remuneração, em média, 13% menor que outros trabalhadores com formação em nível superior no país (OCDE, 2019). A tentativa de equiparação do rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente é objeto da Meta 17 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014).

No ano de 2018, mesmo com a Lei do Piso vigente, cinco estados brasileiros (Acre, Pará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) descumpriram a lei e não pagaram o piso salarial. É nesse cenário de baixa remuneração dos docentes no Brasil que as políticas de bonificação ganham espaço e aprovação de parte dos docentes que as vêem como possibilidade de melhorarem a sua renda. Contudo, apesar de 72% dos professores do Ensino Fundamental e 73% do Ensino Médio informarem que os professores mais dedicados deveriam ganhar melhores salários, apenas 17% dos docentes do Ensino Fundamental e 14% do Ensino Médio concordaram que os salários dos professores deveriam variar de acordo com o desempenho de seus alunos nas avaliações externas, segundo o Relatório Nacional da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem – Talis 2019 (INEP, 2019b).

JORNADA DE TRABALHO

A jornada de trabalho predominante dos professores situa-se em torno de 20 horas semanais, podendo ser 22, 24 ou 25 horas numa mesma escola. Em regra, as leis locais prevêm, como exceção, jornadas maiores, de 30 e/ou 40 horas por semana. Com a ampliação das matrículas e a redução dos salários a partir dos anos 1970, ocorreu a duplicação de jornadas, com o acúmulo de cargos de professor (Abreu, 2013). Mais recentemente, a Resolução CNE/CEB n. 2/2009 (BRASIL, 2009b) indicou a preferencialidade da jornada integral de 40 horas em uma única escola e a ampliação progressiva das horas-atividade, com a garantia do percentual mínimo praticado hoje. Desde a Lei do Piso passou a ser definido um quantitativo das horas-atividade no total da jornada, predominantemente, de 20% a 25%, para o desempenho de atividades de estudo e planejamento sem interação com os educandos.

Os dados da Prova Brasil, indicam um aumento do percentual de docentes com uma carga horária de trabalho semanal de 40 horas semanais ou mais. Conforme apresentado na tabela 3, em 2009 27% do total de docentes enquadravam-se nessa jornada. Oito anos depois esse percentual alcançou 37% dos docentes. É possível destacar também o fato de que a maioria dos professores apresenta jornadas entre 20 e 39 horas semanais na instituição, o que representa 57% do total de docentes em 2017.

Tabela 3

Docentes da educação básica: carga horária semanal na escola (horas-aula mais horas-atividades), Brasil 2009 e 2017 (%)

Carga horária na escola	2009	2017
Menos de 20 horas	7,0	6,0
20 a 39 horas	66,0	57,0
40 horas	22,0	30,0
Mais de 40 horas	5,0	7,0

Fonte: INEP, 2009a e 2019a.

Por sua vez, a tabela 4 mostra a carga horária semanal total como professor, somando todas as escolas nas quais o docente leciona. Comparando-se os anos de 2009 e 2017 percebe-se um crescimento da jornada de trabalho dos professores. Enquanto 54% dos professores apresentavam jornada de 40 horas ou mais semanais em 2009, em 2017 essa era a jornada de 75% dos docentes.

Tabela 4

Docentes da educação básica: carga horária semanal como professor, Brasil 2009 e 2017 (%)

Carga horária como professor	2009	2017
Menos de 20 horas	4,0	2,0
20 a 39 horas	43,0	33,0
40 horas	29,0	35,0
Mais de 40 horas	25,0	30,0

Fonte: INEP, 2009a e 2019a.

A dupla e até tripla jornada de trabalho demonstrada nas tabelas acima também fazem parte das baixas condições do trabalho docente no Brasil. Embora se observe avanços nos últimos anos com a melhoria relativa da remuneração docente e jornada de trabalho que leve em consideração o tempo de planejamento e estudos dos professores, a profissão docente ainda está muito aquém de ser valorizada no Brasil.

AVALIAÇÃO DOCENTE

De acordo com Cuenca (2015), a carreira docente é o instrumento de desenvolvimento profissional que busca contribuir para a revalorização social da profissão. Esse autor, em estudo sobre as regulações concernentes à carreira em 18 países da América Latina, conclui que nessa região as carreiras docentes são plataformas legais heterogêneas quanto a natureza jurídica, orientação técnica e organização interna. Mostra-se que



coexistem carreiras desenhadas e aprovadas nos anos 1950 e outras que obedecem à regulamentação mais recente (Cuenca, 2015).

Nesse estudo, o autor identifica as carreiras docentes latino-americanas em três grupos, a partir de duas características principais: a amplitude e a extensão da carreira, medida desde as estratégias de promoção horizontal e vertical; e a incorporação de mecanismos de avaliação com consequências de alto impacto, que podem acarretar perda de estabilidade laboral.

No primeiro grupo se encontram a maioria, cuja dinâmica está baseada em critérios como a antiguidade e a acumulação de certificados, prevendo-se além da avaliação de desempenho, a estabilidade no emprego assegurada pelo Estado. No segundo grupo estão as carreiras fundamentadas no que se chamou de primeira geração, mas que também apresentam algumas características próprias das novas carreiras, na maioria dos casos vinculadas à avaliação de desempenho.

A segunda geração de carreiras compõe o terceiro grupo, são as mais recentes e estão desenhadas de acordo com enfoques estritamente meritocráticos. Nessas carreiras a estabilidade laboral está associada aos resultados de avaliações de desempenho e tendem a privilegiar a promoção horizontal.

As concepções de carreira e formas de remuneração, no caso específico da educação, podem refletir posições e interesses conflitantes.

Observa-se, por exemplo, certa tendência, em alguns Municípios e Estados brasileiros, de adoção de políticas de gestão que levam em consideração o mérito pessoal, a produtividade e a responsabilização dos professores pelo seu próprio desenvolvimento profissional e defendem abertamente pagamentos diferenciados. Essa tendência, já posta em prática em algumas redes públicas no País, estão ancoradas no modelo da Nova Gestão Pública (NGP) que advoga a chamada modernização das profissões, fundamentadas nas políticas de *accountability*, em contraposição às formas tradicionais, baseadas na estabilidade, na progressão hierárquica e na valorização dos títulos e da experiência (Oliveira, 2018).

Verifica-se a presença de critérios de progressão na carreira baseados nos resultados do desempenho dos alunos nos testes de larga escala adotados em sistemas estaduais de ensino. Em pesquisa junto às Secretarias Estaduais de Educação, Zatti e Minhoto (2019) constataram a existência de Avaliação de Desempenho Docente (ADD) em 24 Estados. Apenas em 14 dentre estes, a política estava efetivamente em vigor em 2015. Destes 14 Estados, oito relacionam os resultados da ADD à progressão na carreira, 10 concedem o pagamento de bonificações e em 4 os efeitos são duplos: progressão na carreira e bonificação. Essas regulações trazem modificações para a carreira e para o trabalho docente, pois com a possibilidade de diferenciação salarial com base no desempenho, a responsabilidade pelo desenvolvimento profissional e pelo recebimento de aumentos ou adicionais na remuneração é conferida ao professor individualmente.

Evidenciou-se, no estudo supracitado, a centralidade de dois critérios avaliados nas ADD: assiduidade e desempenho dos alunos em avaliações externas, traduzindo a fundamentação política, administrativa e gerencial dos estados propositores dessa política. Os autores verificaram que a lógica subjacente às políticas supõe que a melhoria da qualidade educacional depende da frequência dos professores e da obtenção pelos alunos de resultados satisfatórios em avaliações externas, o que induz uma relação direta entre prática eficiente e resultado de alunos.

As práticas de concessão de bonificações financeiras desvinculadas da remuneração dos professores, que significam premiações pontuais que não se incorporam ao salário, estavam implementadas em 10 Estados, em 2015, representando mais de 1/3 das unidades de federação (Zatti & Minhoto, 2019).

CERTIFICAÇÃO DOCENTE

No âmbito das recomendações internacionais sobre a Educação, disseminadas ao longo dos anos 2000, o Documento da OCDE, intitulado *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching* (OECD, 2013), apresenta Padrões de Avaliação de Professores que podem ser tomados como referência para o debate sobre o tema da certificação docente. A Recomendação, produzida por ocasião desta Cúpula de 2013, enfatiza que o objetivo de alcançar a qualidade do ensino tornou-se central na agenda da maioria dos países e que a avaliação dos professores integra essa agenda em países da América Latina e Caribe.

No Brasil, o tema começa a ganhar visibilidade a partir dos anos 1990, quando alguns especialistas da educação expressam posicionamento em defesa da necessidade de submeter os professores a um exame para obtenção de registro junto ao Estado (Mello, 1990). Conforme nos informa Shiroma e Schneider (2008), a proposta de certificação de professores começou a ganhar visibilidade no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Parecer CNE/CP n. 009/2001 (BRASIL, 2001) e da Resolução CNE/CP n. 1, de 18 de fevereiro de 2002 (BRASIL, 2002), que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores da Educação Básica em nível superior. Em 2003, o MEC instituiu o Sistema Nacional de Certificação de Professores, por meio da Portaria nº 1403/2003 (BRASIL, 2003), revogada em 2004. A certificação de professores foi apresentada por organismos internacionais, governos estaduais, intelectuais e deputados brasileiros como um caminho eficiente para a melhoria da qualidade da educação básica.

Em 2001, o Banco Mundial publicou um relatório específico sobre a situação dos docentes no Brasil – *Brazil: teachers development and incentives: a strategic framework* – em que defendia a necessidade de se produzir um novo tipo de professor no Brasil: “competente, eficaz, que domina várias estratégias e conteúdos de ensino” (WORLD BANK, 2001). Recomendava a adoção da avaliação de desempenho, certificação, novos planos de carreira, avaliação de rendimento escolar e remuneração.

Assim é que, ao longo dos anos 2000, presenciamos no país a criação de um conjunto de medidas e pareceres, expressando posições em debate sobre a avaliação dos docentes e visando a instituição de um sistema de certificação de professores.

Em 2009, o tema do exame nacional para admissão de docentes volta a ocupar os debates na área educacional, quando foi instituído o referido exame pela Portaria Normativa n. 6, do Ministério da Educação (BRASIL, 2009c). Em 2010, a Portaria n. 14 (BRASIL, 2010) atualiza a anterior para instituir o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente (ENAMEB). No mesmo ano, publica-se os Referenciais para o Exame Nacional e cria-se o Comitê de Governança para avaliar o Exame, composto, além do Ministério da Educação, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Em 2011, a Portaria Normativa n. 3 (BRASIL, 2011a), substituindo a anteriormente citada, instituiu a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente, seguida de nova Portaria que definiu a Matriz de Referência da Prova Nacional (BRASIL, 2011b).

Shiroma e Schneider (2011) nos mostram que a proposta de uma Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente, cujos resultados poderiam ser utilizados pelos Estados e Municípios, da forma que achassem mais adequada, encontrou respaldo nas análises de organismos internacionais, de que, para melhorar a qualidade da educação, deveria-se investir no eixo considerado central que são os professores.



Como os usos dos resultados da Prova Nacional poderiam ser diversos, eles ensejariam condicionar, além do ingresso, a remuneração, a progressão na carreira e a estabilidade no emprego, como também poderiam regular a formação inicial e continuada de professores.

Esta é uma proposição retomada pelo PNE (2014-2024). Uma das estratégias que integra a Meta 18 do PNE, citada anteriormente, estabelece

realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. (BRASIL, 2014)

Ainda que a proposta de certificação docente tenha enfrentado resistência organizada das entidades, associações docentes, universidades e pesquisadores, em 2003/2004, quando então pretendia praticamente servir de instrumento para avaliar os cursos de formação de professores, ela é retomada periodicamente na agenda governamental.¹³ Isso se mostra pela tentativa de implantação de exames para professores ou candidatos à docência em nível nacional como a proposição da Prova Nacional de Concurso em 2011 e a estratégia acima referida integrante da Meta 18 do PNE 2014-2024. Para Shiroma e Schneider,

As políticas de avaliar professores e remunerá-los ou promovê-los na carreira segundo seu desempenho ou conhecimentos explicita a intenção de incutir, na Educação, a cultura da avaliação pautada na meritocracia, na competição entre pares, na responsabilização pelos resultados e na flexibilização salarial – elementos típicos do setor privado, mas cada vez mais presentes na totalidade do setor público. Esses elementos atendem aos interesses da nova gestão pública implantada na vaga neoliberal, na medida em que concorrem para a quebra da isonomia salarial e da solidariedade de classe entre os trabalhadores. (2011, p. 41)

APONTAMENTOS SOBRE O SENTIDO DAS POLÍTICAS, NO QUADRO DE ALTERAÇÕES DOS MODOS DE REGULAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Pelo arranjo federativo brasileiro constata-se que a regulamentação de planos de carreira para a educação básica é questão complexa e dependente da capacidade de negociação e acertos entre os envolvidos. Os profissionais da educação básica no Brasil são contratados e remunerados pelos Estados e Municípios, com capacidade de financiamento díspares. Isso quer dizer que são, aproximadamente, 6 mil redes de

¹³ O projeto de lei 6114/2009, que institui o Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica (ENAMEB), foi retomado recentemente na Câmara Federal no mês de setembro de 2019. Propõe-se a regulamentar a avaliação dos profissionais da educação. O projeto estava parado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, depois que circulou e foi aprovado pela Comissão de Educação da Câmara. O novo relator do projeto é o deputado Pedro Cunha Lima do PSDB da Paraíba.

ensino, o que resulta em grande diferenciação e desigualdade salarial e de condições de trabalho entre professores das distintas regiões do país. Além de variar com a capacidade de financiamento de cada ente, cada um tem liberdade para criar e definir suas próprias carreiras e planos salariais, a despeito da legislação federal definir diretrizes de carreira docente em nível nacional.

Isso se reflete também na infraestrutura dos estabelecimentos de ensino. As crianças e jovens acolhidos nas creches e escolas públicas brasileiras encontram condições de oferta educacional muito diversificadas, em piores situações para os que habitam e trabalham em áreas de vulnerabilidade social. Por tais razões, constata-se uma grande variedade de carreiras nas redes públicas de ensino brasileiras, o que não seria um problema grave se o país apresentasse maior equilíbrio entre seus Municípios e Estados.

Essa diversidade de situações se soma à emergência de novos docentes, com a expansão da educação infantil, da educação especial, da educação em tempo integral, por exemplo, evidenciando o surgimento de carreiras paralelas, configurando hierarquias ocupacionais, conflitos e discriminações.

As políticas atuais que instituem a negociação permanente das regras locais, o alcance de metas de desempenho em contraposição aos critérios tradicionais dos estatutos profissionais – que se baseiam na estabilidade, na progressão hierárquica e na valorização dos títulos e da experiência –, são defendidas por importantes segmentos nacionais e organizações internacionais que influem na agenda educativa da América Latina na perspectiva da Nova Gestão Pública (Verger & Normand, 2015). A defesa de formas de remuneração baseadas em incentivos vinculados a uma avaliação docente meritocrática é apresentada por esses setores como forma de melhorar o desempenho nos testes de larga escala e garantir a aprendizagem dos estudantes.

Segundo Oliveira (2018), essas se baseiam em noção de “novo profissionalismo”, sustentado na retórica difundida pelas reformas educativas em torno da produção de “bons professores” como profissionais reflexivos, responsáveis, inovadores, capazes de garantir a aprendizagem dos alunos mesmo em situações de trabalho adversas e independentemente das precárias condições de vida dos estudantes.

A responsabilização dos docentes em melhorar o rendimento dos alunos nas provas, em um contexto de grande desigualdade social, “tem contribuído para a perda de confiança nos docentes como profissionais e para uma depreciação de sua carreira e de sua profissionalização, ainda mais em um contexto de débil reconhecimento de seu papel profissional” (Oliveira, 2018, p. 57).

É pertinente concluir que a ação estatal em relação à carreira e à avaliação docente apresenta uma dimensão normativa, por meio da produção de bases legais, de instrumentos de ação pública, inspiradas em recomendações Internacionais, expressando também as demandas e reivindicações do movimento docente organizado em bases sindicais. Desde as últimas décadas, está condicionada por nova regulação derivada da reestruturação produtiva, da NGP, de processos de globalização e de empréstimo de políticas.

Estudos que analisam as reformas educacionais em perspectiva comparada mostram que as mudanças ocorridas na profissão docente em decorrência do desenvolvimento da NGP nos países latino-americanos apresentam dimensões variadas. Em relação ao processo de trabalho, observa-se a intensificação das atividades em escalas diferentes e a incorporação de lógicas próprias da organização capitalista na gestão da escola pública. Destaca-se a adoção de incentivos econômicos articulados aos processos de avaliação, que têm sido introduzidos pelas políticas de *accountability* nos sistemas públicos de ensino, e um achatamento salarial que é parcialmente compensado por prêmios e bonificações (Duarte & Oliveira, 2014; Oliveira, 2018).



REFERÊNCIAS

- ABREU, M. (2013). Carreira do professor. *Revista Técnica CNM*, 57-80. Retirado de: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/06102016_Carreira_do_Professor_1.pdf
- ABRUCIO, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In R. P. OLIVEIRA & W. SANTANA (Orgs.), *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 39-79). Brasília: UNESCO.
- BRASIL. (1971). Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras alterações. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. (1996a). Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm
- BRASIL. (1996b). Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação nacional. Brasília, DF. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm.
- BRASIL. (1996c). Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm
- BRASIL. (1997). Resolução CEB/CNE n. 3, de 8 de outubro de 1997. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Retirado de: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>
- BRASIL. (2001). Parecer CNE/CP, n. 009, de 8 de maio de 2001. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Retirado de: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>
- BRASIL. (2002). Resolução CNE/CP n. 1, de 18 de Fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Retirado de: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf
- BRASIL. (2003). Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores. Retirado de: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/p1403.pdf>

- BRASIL. (2006). Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm
- BRASIL. (2007). Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004, e dá outras providências. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm
- BRASIL. (2008). Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm
- BRASIL. (2009a). Parecer nº 9, de 2 de abril de 2009. Revisão da Resolução CNE/CEB n. 3/97, que fixa Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Retirado de: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009_09.pdf
- BRASIL. (2009b). Resolução CNE/CEB n. 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Retirado de: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf
- BRASIL. (2009c). Portaria Normativa nº 6, de 28 de maio de 2009. Institui o Exame Nacional de Admissão de Docentes. Retirado de: <http://anfope.spaceblog.com.br/950148/PORTARIA-NORMATIVA-n-6-28-5-2009-PORTARIA-NORMATIVA-n-14-de-21-5-2010-PORTARIA-n-1-103-de-1-9-2010/>
- BRASIL. (2010). Portaria Normativa nº 14, de 21 de maio de 2010. Institui o Exame Nacional de ingresso na carreira docente. Retirado de: http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/portaria_normativa14_21_5_10.htm
- BRASIL. (2011a). Portaria Normativa nº 3, de 2 de março de 2011. Institui a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente. Retirado de: http://download.inep.gov.br/download/basica/concurso_docente/portaria_institui_prova_03032011.pdf
- BRASIL. (2011b). Matriz de Referência da Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente. Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Proposta Inicial para Análise e Discussão. Retirado de: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34995-avaliacao-do-professor>



- BRASIL. (2014). *Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Brasília, DF. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm
- BRASIL. (2017). Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm
- CAMARGO, R. B. de, & JACOMINI, M. A. (2011). Carreira e salário do pessoal docente da Educação Básica: algumas demarcações legais. *Educação em Foco*, 14(17), 129-167. doi: 10.24934/eef.v14i17.106
- CASASSUS, J. (2007). El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 23(1), 71-79. doi: 10.21573/vol23n12007.19014
- CUENCA, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago: OREALC/UNESCO.
- DUARTE, A., & OLIVEIRA, D. (2014). Valorização profissional docente nos sistemas de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. *Práxis Educacional*, 10, 67-97. Retirado de: http://www.gestrado.net.br/images/publicacoes/92/AlexandreDalila_ValorizacaoProfissionalDocenteMGePE.pdf
- FREITAS, L. C. de (2018). *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Expressão Popular.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. (2009a). *Base de Dados. Microdados da Prova Brasil 2009*. Brasília, DF: MEC. Retirado de: <http://download.inep.gov.br/download/saeb/2009/resultados/BRASIL.pdf>
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. (2009b). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2009*. Retirado de: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. (2018). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2017*. Retirado de: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. (2019a). *Base de Dados. Microdados da Prova Brasil 2017*. Brasília, DF: MEC. Retirado de: <http://download.inep.gov.br/download/saeb/2019/resultados/BRASIL.pdf>

- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. (2019b). *Relatório Nacional Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem – Talis 2019*. Retirado de: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6726718
- MELLO, G. N. de (1990). *Social democracia e educação: teses para discussão*. São Paulo: Cortez.
- OECD. (2013). *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*, OECD Publishing. Retirado de: <http://www.oecd.org/site/eduistp13/TS2013%20Background%20Report.pdf>
- OECD. (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Retirado de: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2019/EAG2019_OCDE_embargo.pdf.
- OLIVEIRA, D. A. (2018). A reestruturação da profissão docente no contexto da Nova Gestão Pública na América Latina. *Rev. FAEEBA – Ed. e Contemp.*, 27(53), 43-59. doi: 10.21879/faeeba2358-0194.2018.v27.n53.p43-59
- PRADO, M. A. (2019). *Planos de carreira de professores dos estados e do Distrito Federal em perspectiva comparada*. Brasília: INEP.
- SHIROMA, E. O., & SCHNEIDER, M. C. (2008). Certificação e gestão de professores. *Temas & Matizes*, 13(jan.jun) 39-48. Retirado de: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2483>
- SHIROMA, E. O., & SCHNEIDER, M. C. (2011). Professores em exame: reflexões sobre políticas de avaliação docente. *Práxis Educativa*, 6(1), 31-44. doi: 10.5212/PraxEduc.v.6i1.0003
- SOUSA, S. M. Z. L. (2008). Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito. *Retratos da Escola*, 2(jan/dez), 81-83. Retirado de: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/126/229>
- TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2019). Acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Risco de não atingimento de diversas das metas do Plano. Deficiências verificadas no acompanhamento das metas 4, 18 e 19. Determinações e recomendações aos Órgãos envolvidos. Retirado de: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B99A8FF1F057E>
- UNESCO/ OIT. (2008). A Recomendação da OIT/UNESCO de 1966 relativa ao Estatuto dos Professores e a Recomendação de 1997 da UNESCO relativa ao Estatuto do Pessoal do Ensino Superior com um guia de utilização. Retirado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495por.pdf>
- VERGER, A., & NORMAND, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade, Campinas*, 36(132), 599-622.



VERGER, A., PARCERISA, L., & FONTDEVILA, C. (2018). Crescimento e disseminação de avaliações em larga escala e de responsabilizações baseadas em testes: uma sociologia política das reformas educacionais globais. *Rev. FAEEBA – Ed. e Contemp.*, 27(53), 60-82. doi: 10.21879/faeeba2358-0194.2018.v27.n53.p60-82.

WORLD BANK. (2001). *Brazil: teachers development and incentives: a strategic framework. Report 20408 BR.* Retirado de: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/41pub_br62.pdf

ZATTI, A. M., & MINHOTO, M. A. P. (2019). Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. *Educação e Pesquisa*, 45, 1-21. doi: 10.1590/s1678-4634201945188993

*

Received: November 30, 2019

Accepted: January 21, 2020

Published online: February 28, 2020