UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

NATHALIA CASSETTARI

**Remuneração variável para professores:
revisão da literatura e desdobramentos no estado
de São Paulo**

**São Paulo
2010**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

NATHALIA CASSETTARI

**Remuneração variável para professores:
revisão da literatura e desdobramentos no estado
de São Paulo**

Dissertação apresentada à Faculdade
de Educação da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de
Mestra em Educação.

Área Temática: Estado, Sociedade e
Educação

Orientador: Prof. Dr. Romualdo
Luiz Portela de Oliveira

São Paulo

2010

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379.5 Cassettari, Nathalia
C344r Remuneração variável para professores: revisão da literatura e
desdobramentos no estado de São Paulo/ Nathalia Cassettari;
orientação Romualdo Luiz Portela de Oliveira. São Paulo: s.n.,
2010.

130 p.; grafs.; tabs.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em
Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e
Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São
Paulo.

1. Política educacional 2. Professores (Desempenho) 3.
Qualidade da educação 4. Salários I. Oliveira, Romualdo Luiz
Portela de, orient.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nathalia Cassettari

Remuneração variável para professores: revisão da literatura e desdobramentos no
estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade
de Educação da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de
Mestra em Educação.
Área Temática: Estado, Sociedade e
Educação

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.

Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof.

Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof.

Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Esta dissertação é fruto da contribuição e carinho de muitas pessoas, a quem eu só posso agradecer:

Minha família, pelo suporte técnico, financeiro, afetivo etc.;

Ivan, pelo apoio nos momento de crise, pelo incentivo nos momentos de desânimo, pelo amor em todos os momentos;

Romualdo, por ter se tornado um amigo e por tudo que me ensinou e contribuiu com o meu trabalho e com a minha formação;

Professora **Bernardete Gatti** e professor **Ocimar Alavarse**, por aceitarem participar da minha defesa e por todas as contribuições do exame de qualificação;

Grupo de estudo “Direito à Educação”, pela revisão cuidadosa e pelos conselhos mais do que pertinentes;

Grupo de estudo sobre o trabalho docente, pela indicação de textos, pelas discussões e pelas epifanias;

Grupo da Pesquisa Ideb, por me aceitarem no grupo e por todo o apoio, principalmente nestes últimos meses;

Funcionários da FEUSP, em especial da Comissão de Pós Graduação e do Departamento de Administração Escolar, por estarem sempre dispostos a me ajudar;

CAPES e FAPESP, pela bolsa que possibilitou que eu me dedicasse integralmente à pesquisa;

Aos demais queridos amigos e amigas, pelos sorrisos, abraços, carinhos, colos, incentivos, discussões, provocações, choros, cervejas, churrascos, mensagens e muito mais.

Nas bases do sistema de trabalho assalariado, o valor da força de trabalho é fixado como o de outra mercadoria qualquer; e como os diferentes tipos de força de trabalho têm valores diferentes, ou seja, exigem para sua produção distintas quantidades de trabalho, necessariamente têm de ter preços diferentes no mercado de trabalho. Reivindicar uma 'retribuição igual', ou simplesmente uma 'retribuição equitativa' nas bases do sistema de trabalho assalariado, é o mesmo que pedir 'liberdade' nas bases do sistema escravocrata. O que se considera justo ou equitativo não vem ao caso. O problema está em saber o que é necessário e inevitável num dado sistema de produção (MARX, 2004a, p. 88-89)

Resumo

O presente trabalho pretende contribuir com o debate sobre a remuneração por desempenho para professores da educação básica, buscando apreender, a partir da análise da bibliografia sobre o tema, se estas propostas podem ser consideradas uma boa estratégia para que os sistemas educacionais brasileiros alcancem uma educação de melhor qualidade. O trabalho parte de uma caracterização dos profissionais da educação no Brasil, por meio de um breve histórico da profissão docente e da análise da atratividade, retenção e formação dos professores. A seguir, são descritas as origens e características comuns dos programas de remuneração por desempenho, bem como as peculiaridades de seus principais modelos. Algumas propostas de remuneração por desempenho em discussão ou em vigência no Brasil (em nível federal e estadual) foram selecionadas para ilustrar dois destes modelos, com destaque às políticas adotadas pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo.

Palavras-chave: Política Educacional; Professores - Desempenho; Qualidade da Educação; Salários.

Abstract

The following study aims to contribute to the ongoing debate on performance pay for teachers. Through an analysis of the bibliography focused on the field, an effort is made in trying to grasp whether the various proposals of performance pay systems should be considered a good strategy to enhancing the quality of education in Brazil. Starting with a description of Brazilian teachers by means of a brief account of the profession and an analysis of the attractiveness, retention and development of teachers, the study then addresses the origins and common characteristics of performance-based payment programs, as well as their peculiarities. Some performance pay proposals (currently been discussed or already implemented in Brazil, both in the federal or state level) were selected in order to better illustrate two given models, focusing on the policies carried out by the São Paulo State Secretary of Education.

Keywords: Educational Policy; Teachers – Performance; Educational Quality; Payment

Lista de Tabelas e Gráficos

TABELAS

Tabela 1 - Porcentagem de professores primários com menos de 30 anos

Tabela 2 - Características dos estudantes ingressantes dos cursos de pedagogia e engenharia

Tabela 3 - Renda mensal (em reais) dos ingressantes dos cursos de pedagogia e medicina

Tabela 4 - Motivos alegados pelos professores para a exoneração

Tabela 5 - Metas de longo prazo da SEE-SP

Tabela 6 - Exemplo de metas por escola para três escolas de 4ª série do EF

Tabela 7 - Comparação da evolução da remuneração do magistério antes de depois do PLC 29/09

Tabela 8 - Requisitos para a progressão entre as faixas

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Professores da Educação Básica Segundo Sexo – Brasil - 2007

Gráfico 2 - Professores das Etapas da Educação Básica Segundo Sexo (%) – Brasil – 2007

Gráfico 3 - Desempenho do Estudante e Escolha Profissional – Brasil – 2009

Gráfico 4 - Mudança no número de programas de formação de professores – Brasil – 2001 a 2006

Gráfico 5 - Distribuição de professores de acordo com a sua formação – Brasil – 1991 a 2006

Sumário

Introdução	11
Capítulo 1. Trabalho docente no Brasil	19
1.1. Breve histórico	19
1.2. Questões atuais	28
1.2.1 Atratividade	29
1.2.2. Retenção	41
1.2.3. Formação	49
Capítulo 2. Remuneração por Desempenho para professores da Educação Básica	61
2.1. Remuneração por Desempenho: das empresas para as escolas.....	61
2.2. Principais modelos.....	68
2.2.1. Pagamento por Mérito Individual (<i>Merit Pay</i>).....	68
2.2.2. Bonificação com base nos resultados das escolas (<i>School Based Performance Awards</i>).....	71
2.2.3. Pagamento baseado nos conhecimentos e habilidades dos professores (<i>Knowledge and skill based pay</i>).....	77
Capítulo 3. Remuneração por Desempenho em São Paulo	86
3.1. A política educacional paulista de 1995 até 2009	86
3.2. Bonificação por Resultados	98
3.3. Sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação	105
Considerações Finais	111
Referências Bibliográficas.....	117

Introdução

A melhoria da qualidade da educação é uma demanda que ganhou centralidade na política educacional brasileira, principalmente após a significativa expansão do número de vagas nas redes públicas de educação, que possibilitou o acesso à escola a setores da população antes privados de qualquer tipo de ensino escolarizado¹.

Ainda que não haja consenso sobre o que seja uma educação de qualidade – uma vez que se trata de um conceito histórico, socialmente construído e que, portanto, reflete as disputas existentes na nossa sociedade – não existem divergências quanto ao fato de que os problemas enfrentados pelas redes públicas de educação evidenciam a sua falta de qualidade. Para Romualdo Portela de Oliveira (2006), “na falta de uma noção precisa de qualidade, sua percepção na educação brasileira se deu mais pelos indicadores de sua ausência” (p. 55).

Nas últimas décadas, a qualidade da educação passou a ser fortemente associada aos resultados das redes de ensino nos sistemas de avaliação. Tal associação, que reflete determinadas concepções de educação e sociedade, privilegia os resultados em testes de proficiência em detrimento de outros elementos que poderiam ser considerados igualmente importantes para a garantia de uma educação de qualidade, como a adequação dos insumos e dos processos desenvolvidos no interior das escolas à formação de valores para a cidadania (OLIVEIRA, 2006).

Os sistemas de avaliação, que podem ser parte tanto de programas internacionais, como de iniciativas federais, estaduais, ou ainda municipais, têm apresentado características semelhantes. Em geral, tratam-se de avaliações em larga escala que utilizam como principal instrumento provas padronizadas de aferição dos conhecimentos dos alunos em línguas – no caso do Brasil, língua portuguesa – e em matemática².

Sandra M. Zákia L. Sousa (2009, p. 5) apresenta outras características usualmente presentes em tais avaliações, sendo elas: ênfase nos produtos ou resultados; atribuição de mérito a alunos, instituições ou redes de ensino; dados de desempenho

¹ Vale dizer que, apesar dos inegáveis avanços na expansão do número de matrículas no ensino fundamental, ainda existem, de acordo com o Censo Escolar de 2009, cerca de 680 mil crianças privadas do acesso a este nível de ensino, situação ainda mais grave na educação infantil, ensino médio, ensino superior e na educação de jovens e adultos.

² Em alguns casos, também são incluídas outras disciplinas como ciências e língua estrangeira.

escalonados, resultando em classificação; dados predominantemente quantitativos; destaque à avaliação externa, não articulada à auto-avaliação; e ampla divulgação dos resultados na mídia, usualmente na forma de classificação das instâncias avaliadas.

De acordo com esta autora, os sistemas de avaliação são apresentados à sociedade “como mecanismos voltados a subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional e a orientar a formulação de políticas visando à promoção da equidade e da melhoria da qualidade do ensino” (SOUSA, 2009, p. 2). Assim, as avaliações são entendidas como importantes mecanismos de gestão da educação.

Entretanto, pesquisas (LOPES, 2007; SOUSA & OLIVEIRA, 2007) mostram que os sistemas de ensino têm encontrado dificuldades para utilizar os resultados das avaliações na formulação e implementação de políticas educacionais.

Uma das possíveis razões para esta dificuldade encontra-se nos muitos fatores que podem ser correlacionados ao desempenho dos alunos nas avaliações. Dentre os fatores já conhecidos, existem alguns externos – como o nível socioeconômico dos alunos; o nível de estudo de seus pais (em especial o da mãe); as suas condições de saúde etc. – e outros internos às unidades escolares – como a formação dos professores; a infraestrutura disponível; a quantidades de horas que os alunos permanecem na escola etc..

Apesar dessa multiplicidade de fatores, alguns autores (STRONGE, GAREIS & LITTLE; HANUSHEK; DARLING-HAMMOND) afirmam que o trabalho docente é o fator interno às unidades escolares – e que, portanto, pode ser objeto de políticas educacionais – que mais influencia a aprendizagem dos alunos e, nesta perspectiva, a qualidade da educação como um todo. Nas palavras de James H. Stronge, Chistopher R. Gareis e Catherine A. Little: “dentre todos os fatores no campo de influência da escola, a qualidade docente está entre as variáveis que mais decisivamente repercutem sobre o desempenho do estudante.” (STRONGE, GAREIS & LITTLE, 2006, p. 1, tradução nossa)³.

Estes autores acreditam que bons professores podem ajudar seus alunos a alcançarem resultados positivos mesmo sob condições adversas. Neste sentido, Eric A. Hanushek afirma que:

As últimas estimativas sobre a performance dos professores sugerem que 3 anos consecutivos de boa docência podem superar o déficit médio de

³ Original: “of all the factors within the influence of school, teacher quality is among the most, if not the most, powerful variable affecting student achievement” (STRONGE, GAREIS & LITTLE, 2006, p. 1).

aprendizagem entre as crianças mais pobres e as demais. Em outras palavras, professores altamente qualificados podem superar os deficits tipicamente existentes na formação de crianças de origens sociais desvantajosas. (HANUSHEK, 2002, p. 3, tradução nossa).⁴

Ainda sobre este assunto, Linda Darling-Hammond explica que:

Uma longa linha de estudos tem estabelecido que a maior influência isolada da escola sobre a aprendizagem dos alunos é a qualidade do professor. Estudantes com sorte suficiente de terem professores que sabem os conteúdos que devem ensinar e a melhor maneira de ensiná-los alcançam resultados substancialmente maiores. Os efeitos de um professor muito bom (ou muito ruim) duram mais do que um ano, influenciando a aprendizagem dos estudantes nos anos seguintes. De fato, professores *experts* são o recurso mais fundamental para melhorar a educação. (DARLING-HAMMOND, 2007, tradução nossa).⁵

Assim, para estes autores, os professores são os principais responsáveis pela garantia de uma educação de qualidade e, conseqüentemente, se os resultados da educação não se mostram satisfatórios, o desempenho dos professores no seu trabalho passa a ser questionado. Neste sentido, a fim de melhorar a qualidade da educação como um todo, muitos sistemas de ensino passaram a se preocupar com a melhoria da qualidade do seu corpo docente.

Vale dizer que não existem consensos sobre o que caracterizaria um professor de qualidade. Isto se deve, ao menos em parte, à complexidade do trabalho docente e à dificuldade de mensurar comportamentos indispensáveis para o bom desempenho deste profissional. De acordo com Debbie Harris:

[...] pode ser difícil relacionar comportamentos mensuráveis à docência de qualidade. É relativamente fácil contar quantas vezes um professor pergunta questões que exigem um pensamento crítico, por exemplo, mas não quantas vezes um professor diz algo que inspira um aluno a trabalhar mais ou a considerar aprofundar os estudos em uma disciplina. Enquanto uma grande parte sobre o ensino e aprendizagem é conhecida, uma porção de mistério e mágica continua existindo. Por uma estimativa, somente cerca de 3% da contribuição dos professores para a aprendizagem dos alunos pode ser explicada por habilidades que são facilmente medidas. As outras 97% são

⁴ Original: "The latter estimates of teacher performance suggest that having 3 years of good teachers in a row would overcome the average achievement deficit between low-income kids and others. In other words, high quality teachers can make up for the typical deficits that we see in the preparation of kids from disadvantaged backgrounds" (HANUSHEK, 2002, p. 3).

⁵ Original: "A long line of studies has established that the single most important school influence on student learning is the quality of the teacher. Students lucky enough to have teachers who know their content and how to teach it well achieve substantially more. And the effects of a very good (or very poor) teacher last beyond a single year, influencing their students' learning for years to come. Indeed, expert teachers are the most fundamental resource for improving education" (DARLING-HAMMOND, 2007).

atribuídas a qualidades como o entusiasmo, que não são mensuráveis e nem podem ser delegadas. (Harris, 2007, p. 14-15, tradução nossa)⁶

Mesmo sem uma noção clara do que é e do que faz um bom professor, é possível elaborar ações que visem melhorar a qualidade do trabalho docente. Para tanto, diferentes políticas poderiam ser adotadas: melhoria das condições de trabalho dos professores; reestruturação da formação inicial e continuada; adoção de medidas que contribuam com a valorização social da profissão; aumento do salário-base dos professores; dentre outras.

Contudo, as soluções propostas atualmente têm privilegiado o estabelecimento de um maior rigor na seleção dos professores e no controle do seu trabalho a partir de métodos e técnicas de controle por resultados. Neste sentido, os programas de pagamento por performance⁷, que estabelecem uma vinculação entre a remuneração dos professores e alguma medida de seu desempenho, têm ganhado destaque nos últimos anos.

Este modelo de remuneração tem origem na iniciativa privada e parte do princípio que a diferenciação salarial com base no tempo de serviço, na formação adquirida e nos cargos ocupados, não é suficiente para recompensar os esforços (individuais ou coletivos) que resultam em melhorias para o desempenho global das empresas.

Como a grande maioria dos planos de carreira do magistério utiliza a formação e a experiência como principais critérios de ascensão na carreira (BALZANO, 2005; VEGAS & UMANSKY, 2005), as críticas às estruturas salariais tradicionais passam a ser incorporadas também na educação. Em entrevista para a revista *Veja*, Hanushek afirma que estas estruturas:

Valorizam tempo de experiência e cursos de especialização, quando esses são fatores sem nenhuma relação relevante com a qualidade das aulas. Os educadores resistem a aceitar essa idéia, mas as pesquisas não deixam

⁶ Original: [...] it can be difficult to connect measurable behaviors to quality teaching. It is relatively easy to count how many times a teacher asks a question requiring critical thinking, for example, but not how many times a teacher says something that inspires a student to work harder or to consider advanced study in a discipline. While a great deal is known about teaching and learning, a certain amount of mystery and magic still remain. By one estimate, only about 3% of a teacher's contribution to student achievement can be explained by skills that are easy to measure. The remaining 97% is attributable to qualities such as enthusiasm, which are not measurable and for which good proxies are not available. (Harris, 2007, p. 14-15).

⁷ "Pagamento por performance" e "remuneração por desempenho" são utilizados, neste texto, como sinônimos.

dúvidas: os PhDs. não apenas não são necessariamente os melhores professores, como muitas vezes figuram entre os piores. Já se conhecem, portanto, algumas das características que não definem um bom professor. (PEREIRA, 2008, p. 2)

Mais uma crítica direcionada às estruturas salariais tradicionais refere-se ao fato de que elas remuneram igualmente professores com esforços e aptidões diferentes, o que, supostamente, acabaria por desencorajar os mais dedicados, incentivando à mediocridade. Neste sentido, Maria Helena Guimarães de Castro, igualmente em entrevista à revista *Veja*, diz:

Em pleno século XXI, há pessoas que persistem em uma visão sindicalista ultrapassada e corporativista, segundo a qual todos os professores merecem ganhar o mesmo salário no fim do mês. Essa velha política da isonomia salarial passa ao largo dos diferentes resultados obtidos em sala de aula, e aí está o erro. Ao ignorar méritos e deméritos, ela deixa de jogar luz sobre os mais talentosos e esforçados e, com isso, contribui para a acomodação de uma massa de profissionais numa zona de mediocridade. (WEINBERG, 2008, p. 1)

Um dos principais objetivos de pagamento por performance é, justamente, manter os profissionais motivados a trabalharem mais e melhor em busca dos incentivos financeiros, fazendo-os, na grande maioria das vezes, competir pela remuneração adicional. Deste modo, a remuneração passa a ser utilizada como um mecanismo de controle do trabalho, pelo qual os próprios trabalhadores são estimulados a fiscalizar o seu desempenho e o de seus colegas de equipe.

Entretanto, a utilização deste modelo de remuneração não é nem um pouco consensual entre os teóricos da administração de empresas e muito menos entre os teóricos da educação. Ainda que alguns autores acreditem que o pagamento por performance possa melhorar o desempenho dos professores, influenciando positivamente a aprendizagem dos alunos e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade da educação, outros entendem que os programas de remuneração por desempenho não conseguem atingir os seus objetivos, além de poderem causar resultados indesejados como, por exemplo, a diminuição da cooperação entre os professores, a restrição dos conteúdos ensinados ao que é cobrado nas avaliações e o incentivo a fraudes⁸.

Estes programas geralmente enfrentam grande resistência dos professores e de seus sindicatos. Embora a reação dos professores varie de acordo com o desenho dos programas, os professores, na maioria das vezes, temem que o pagamento por

⁸ Este assunto será aprofundado no segundo capítulo deste trabalho.

performance possa ameaçar sua autonomia e dificilmente acreditam que a avaliação do seu desempenho será justa (Harvey-Beavis, 2003). Sobre a reação dos sindicatos, Emiliania Vegas e Ilana Umansky, afirmam que:

Mecanismos de incentivo aos professores que premiam performances individuais ou de pequenos grupos (escolas) diminuem a identidade coletiva dos professores e a afiliação que possibilita aos sindicatos a mobilização dos professores para ações coletivas e campanhas. Se o salário dos professores torna-se muito descentralizado, determinado de acordo com cada localidade, os sindicatos podem efetivamente perder o seu poder de negociação coletiva. O individualismo entre os professores pode ainda diminuir o interesse dos professores em tornarem-se membros de sindicatos ou de seguirem as instruções dos sindicatos em direção a ações coletivas. (VEGAS & UMANSKY, 2005, p. 44, tradução nossa)⁹.

Apesar disso, programas com essas características têm sido adotados em diferentes sistemas educacionais e, mais recentemente, têm chegado ao Brasil, já se consolidando como políticas de diversos estados e municípios. Com isso, o debate sobre a remuneração por desempenho para professores passa a ser incitado em diferentes espaços, em especial na mídia, na academia e nos centros de decisão da política educacional. Neste debate, diferentes opiniões sobre o assunto são apresentadas, conforme pode ser observado nos excertos a seguir:

A bonificação, quando adequadamente implantada, é um instrumento extremamente relevante para premiar os melhores profissionais, incentivá-los a manterem o elevado nível de eficiência e competência e, não menos importante, é uma demonstração de reconhecimento do excelente trabalho. Seria interessante se as políticas educacionais no Brasil caminhassem nesta direção. A qualidade do ensino agradeceria. (Eduardo Andrade, professor do IBMEC São Paulo, para a *Revista Época*)

Apenas valorizar o trabalho docente pelo desempenho dos alunos em provas de aspectos pontuais, por mais importante que seja, é ter uma visão reducionista do trabalho docente. É desprezar trabalhos e dedicação que fazem parte da complexidade de acompanhar a formação plena de crianças e adolescentes, de jovens ou adultos. Ignorar essa pluralidade de trabalhos profissionais nas escolas públicas é desprezar aspectos fundamentais do trabalho docente. É ser injusto com a categoria. Somente quem não chega ao chão da escola pública pode defender remunerar professores por desempenho em provas que ignoram essa complexidade do trabalho docente. [...] Prometer prêmios por desempenho dos alunos ignorando quem são esses alunos e alunas, a que condições de violência e sobrevivência estão submetidos, é uma falta de respeito elementar aos educandos e a seus educadores. Professores e professoras participantes do debate destacam a vulnerabilidade a que a

⁹ "Teacher incentives mechanisms that reward individual or small-group (school) performance undermine collective teacher identity and affiliation that allow union to mobilize teachers for collective actions and campaigns. If teachers' salaries become largely decentralized, determined by regional or local stakeholders, unions can effectively lose their power of collective bargaining. Individualism among teachers may also weaken teachers' interest in becoming union members or in following unions' instructions for collective action." (VEGAS & UMANSKY, 2005, p. 44).

sociedade condena as crianças e adolescentes com que trabalham. O que torna seu trabalho muito mais complexo. (Miguel Arroyo, professor emérito da UFMG, para a *Revista Época*)

De forma pioneira, o governo de São Paulo rompeu com a concepção que premiava a mediocridade e distribuía bonificações de forma igualitária, independentemente dos resultados. A alocação de mais verbas para a educação e aumentos da remuneração dos docentes só levarão ao salto de qualidade do ensino se estiverem subordinados ao desempenho dos alunos e das escolas. (Paulo Renato Souza, secretário da educação de São Paulo, em artigo para o seu blog)

A justificativa é privilegiar o mérito, reduzido à nota de uma única prova, para então culpar os professores pelos problemas enfrentados pela escola pública. Apesar de toda experiência e dedicação na superação das más condições de trabalho, os docentes são taxados de incapazes e desqualificados. (Ivan Valente, deputado federal pelo PSOL, em entrevista para a revista *Caros Amigos*)

O objetivo deste trabalho é contribuir com este debate, buscando apreender, a partir da análise da bibliografia sobre o tema, se as propostas de remuneração por desempenho para professores podem ser consideradas uma boa estratégia para que os sistemas educacionais brasileiros alcancem uma educação de melhor qualidade.

No primeiro capítulo, pretende-se apresentar uma caracterização dos professores brasileiros a partir de um breve histórico da profissão docente e da apreciação de três questões que têm ganhado centralidade na discussão sobre a melhoria da docência: atratividade, retenção e formação dos professores.

O segundo capítulo tem por objetivo analisar as principais características dos programas de pagamento por performance para os professores das redes públicas de educação básica. Para tanto, foi realizado um levantamento de livros, artigos e periódicos sobre o tema, dando continuidade aos estudos iniciados em trabalho anterior (CASSETTARI, 2007).

Além das origens e características comuns dos programas de remuneração por desempenho, no capítulo 2 serão expostas as peculiaridades de seus principais modelos – quais sejam, o pagamento por mérito; o pagamento baseados nos conhecimentos e habilidades dos professores; e o pagamento baseados no desempenho das escolas – e alguns exemplos de recentes políticas educacionais brasileiras (em nível federal e estadual) que ilustram dois destes modelos.

Em continuidade à ilustração dos modelos de remuneração por desempenho em vigência no Brasil, no terceiro capítulo serão descritas de maneira mais detalhada as características dos programas implantados pela Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo durante a gestão do ex-governador José Serra. Vale dizer que o

estado de São Paulo tem hoje dois programas de remuneração por desempenho: o primeiro, aprovado em dezembro de 2008, institui a Bonificação por Resultados no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, e o segundo, sancionado em outubro de 2009, institui o Sistema de Promoção para os Integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação.

A escolha deste estado se justifica por sua importância econômica e política no cenário nacional, por sua influência na definição de políticas para os demais estados e municípios brasileiros e pela grande repercussão que os seus programas de remuneração por desempenho têm gerado.

Por fim, serão traçadas algumas considerações com o objetivo de discutir as possíveis implicações das políticas de remuneração por desempenho para professores no Brasil.

Capítulo 1. Trabalho docente no Brasil

Este capítulo tem por objetivo elucidar algumas questões referentes ao trabalho docente no Brasil, a fim de melhor compreender a quem se destinam as políticas de remuneração por desempenho analisadas neste trabalho.

A primeira parte do capítulo pretende apresentar um breve histórico da profissão docente no Brasil, atentando para as transformações no sistema educacional que tiveram profundas implicações na constituição dos trabalhadores da educação.

Na segunda parte serão expostas três questões que têm se destacado na política educacional brasileira, quais sejam: a atratividade, a retenção e a formação dos professores. A escolha destas questões se verifica pela importância que a elas tem sido atribuída como fator explicativo do bom desempenho educacional de alguns países. Neste sentido, o Relatório da consultoria Mckinsey afirma:

Todos os diferentes sistemas escolares que melhoraram significativamente o fizeram pois produziram um sistema que é mais eficaz em fazer 3 coisas: conseguir que mais pessoas talentosas se tornassem professores, transformar esses professores em instrutores melhores e garantir que estes professores ensinem consistentemente cada criança do sistema. (BARBER, & MOURSHED, 2007 p. 43)¹⁰.

Deste modo, pretende-se analisar como estas questões se comportam no contexto educacional brasileiro.

1.1. Breve histórico

Os primeiros responsáveis pelo ensino no Brasil estavam ligados à igreja católica, mais especificamente à Companhia de Jesus, e cumpriram um importante papel na colonização do país. De acordo com José Maria de Paiva (2000), os jesuítas, que estavam inicialmente interessados em promover a alfabetização dos índios, logo passaram a dedicar seus esforços educacionais aos filhos dos colonizadores, a fim de contribuir com a consolidação da cultura portuguesa no Brasil. Os “professores” eram os próprios padres, que, além de ensinarem a ler e escrever, transmitiam os valores

¹⁰ Original: “All the different school systems that have improved significantly have done so because they have produced a system that is more effective in doing three things: getting more talented people to become teachers, developing these teachers into better instructors, and in ensuring that these instructors deliver consistently for every child in the system” (BARBER, & MOURSHED, 2007 p. 43).

que davam sustentação àquela sociedade – em especial a fé em Deus e o respeito às hierarquias.

Ainda durante o período da colônia, surge uma multiplicidade de formas e locais onde o ensino é realizado, principalmente após a expulsão da Companhia de Jesus dos domínios portugueses. Heloísa de O. S. Villela apresenta esta multiplicidade da seguinte maneira:

Nas grandes propriedades rurais, padres ligados aos engenhos ensinavam filhos de fazendeiros, agregados e até escravos. Nos espaços urbanos a diversidade era maior, variando de acordo com as posses e os objetivos das famílias que demandavam a instrução ou com as intenções de certas instituições que ofereciam por motivos religiosos – no caso da Igreja e das associações filantrópicas –, ou como preparação para desempenho de ofícios, como a instrução fornecida por algumas corporações profissionais e, até mesmo, por proprietários de escravos.

Anúncios de jornais da época e relatos de viajantes, quando se referem à presença de professores brasileiros e estrangeiros oferecendo serviços em domicílio, sugerem-nos a existência de uma demanda desse tipo de ensino pelas famílias mais abastadas, mas em relação aos segmentos populares, torna-se mais difícil captar como o acesso a instrução ocorria. (VILLELA, 2000, p. 99)

A autora também relata a existência do ensino em casa realizado por pais e padrinhos que não tinham condições de contratar professores particulares, mas que mantinham a ambição de ver suas crianças prosseguindo os estudos para se tornarem padres, militares ou para ingressarem nos cursos superiores que acabavam de ser criados.

Com a vinda da família real para o Brasil se inicia um processo de estabelecimento do controle do Estado sobre a educação formal. Neste momento, tal controle se restringia à nomeação de alguns professores, ao envio de professores régios para o Brasil e a algumas iniciativas, bastante limitadas, de organização e normatização do exercício da profissão docente.

Para Villela (2000), é no Primeiro Império, com a aprovação da Lei Geral do Ensino de 1827¹¹,

[...] que a intervenção estatal se efetivará quanto à organização docente. A partir daquele ‘estatuto’, tem início um processo de homogeneização, unificação e hierarquização em relação às iniciativas diversificadas que

¹¹ É curioso notar que o Art. 10 desta lei de 1827 traz a possibilidade uma gratificação para os professores com mais de 12 anos de exercício que se destacarem na sua função. Em sua redação original lê-se: “Os Presidentes, em Conselho, ficam autorizados a conceder uma gratificação anual que não exceda à terça parte do ordenado, àqueles Professores, que por mais de doze anos de exercício não interrompido se tiverem distinguido por sua prudência, desvelos, grande número e aproveitamento de discípulos”.

caracterizaram a fase anterior. No entanto, se em termos legais o caminho estava aberto, as primeiras iniciativas mais efetivas só ocorreriam mais tarde. (VILLELA, 2000, p. 100)

Deste modo, ainda que na letra da lei o controle do Estado sobre o trabalho docente aumentasse progressivamente, de fato a grande maioria dos professores continuava ou ligada à Igreja ou trabalhando de maneira autônoma para os pais de seus alunos. Cabe destacar que, assim como em qualquer profissão, tanto a contratação quanto a aferição do desempenho dos trabalhadores fica a cargo do empregador, sendo que neste momento o professor era avaliado por sua postura dentro e fora da sala de aula, devendo ser uma pessoa respeitável, moralmente irrepreensível (inclusive com relação à sua vestimenta e relacionamentos conjugais), além de conseguir bons resultados na educação das crianças.

Miguel Arroyo (1985)¹² associa o trabalho docente deste período ao trabalho do artesão ou mestre de ofício, uma vez que os professores possuíam total liberdade para definir os conteúdos que seriam ensinados e também a maneira de ensiná-los. Os professores teriam deixado de ser “mestres do ofício de ensinar” quando o Estado passou a se responsabilizar pela educação formal e pela contratação e remuneração dos mesmos. Com isso, Arroyo entende que o trabalho docente passa a se assemelhar muito mais a outros trabalhos assalariados, principalmente no que se refere à separação entre o saber e o fazer. Este fato altera não apenas a constituição profissional destes trabalhadores, mas também a sua relação com o ato educativo.

Quando sua escola passa a ser alugada ao governo e ele mesmo [professor] vende o seu trabalho por um vencimento, a relação com o educativo se altera. Ele é um estranho no espaço material e pedagógico que antes era dele. A dedicação, honradez e competência passaram a ter outro sentido. Só mesmo por patriotismo ou por outra motivação externa ao ato educativo que terá sentido o trabalho. Ensinar não é mais um ofício, é um emprego (ARROYO, 1985, p. 30)

Cabe destacar que o foco assumido por Arroyo não é discernir se o trabalho docente era melhor ou pior antes de se assemelhar a outros trabalhos assalariados, mas apreender como tal transformação impactou a configuração dos profissionais da educação. Vale notar, ainda, que Arroyo enfatiza o fato deste processo de transformação ter sido lento e sofrer a resistência de muitos professores.

¹² Neste trabalho, Arroyo apresenta um histórico da configuração do profissional do ensino, tendo como recorte o estado de Minas Gerais nas primeiras décadas da República. Entretanto, entende-se que as tendências por ele expostas são ao menos similares àquelas que ocorreram em todo o país, ainda que em momentos diferentes.

Um dos primeiros movimentos do Estado em direção a um maior controle sobre o trabalho docente foi a classificação dos professores com relação ao seu contrato de trabalho – em efetivo, provisório e substituto – e com relação a sua qualificação – em normalistas e não normalistas (ou leigos). De acordo com Arroyo, isto fez com que os sistemas de ensino passassem a valorizar muito mais a titulação do que o saber oriundo do próprio ato educativo, como pode ser observado no excerto a seguir:

A nova organização do trabalho pedagógico redefine o preço e os critérios de avaliação da qualificação dos mestres. [...] A nova relação de trabalho não só desqualificou nominalmente – de mestres a professor leigo – mas terminou desqualificando realmente na medida em que desprezou o saber nascido do ofício de ensinar proveitosamente e passou a valorizar o formal, a titulação, o rito. Passou a pagar em função do título e não da qualificação adquirida e provada no trabalho (ARROYO, 1985, p. 47)

Outra mudança na organização do sistema escolar que teve profundas implicações para os professores foi a progressiva substituição das escolas isoladas pelos institutos coletivos de educação. Arroyo (1985) caracteriza essa substituição como política e não como de cunho técnico, pois estava destinada a controlar e disciplinar os trabalhadores com maior facilidade. Para ele, os institutos coletivos “seriam o mecanismo mais eficaz para fabricar o trabalhador do ensino, como trabalhador disciplinado no trabalho e para o trabalho de disciplinar trabalhadores” (p. 173).

Os institutos coletivos de ensino possibilitavam ao Estado um maior controle sobre o trabalho docente graças a algumas de suas características peculiares, em especial à possibilidade de divisão parcelar do trabalho pedagógico por meio da separação das funções de direção e concepção das funções de execução.

A partir desta divisão foi possível hierarquizar o trabalho docente, organizando os trabalhadores em uma estrutura piramidal na qual poucos profissionais detinham poderes absolutos sobre seus subordinados. Arroyo enfatiza o papel disciplinador da hierarquização do trabalho. Em suas palavras:

A mística do trabalho, emulação e disciplina, se concretiza numa divisão hierarquizada entre os trabalhadores do ensino, que agora poderiam se auto-disciplinar para ascenderem na hierarquia ocupacional e sobretudo salarial. As diferenças eram realmente compensadoras. A ética burguesa do trabalho ia se concretizando na administração escolar (ARROYO, 1985, p. 139).

Assim, o autor entende que o modelo de administração escolar torna-se fortemente influenciado pela lógica da administração de empresas¹³. A escola não só

¹³ Sobre esse assunto, destaca-se, no trabalho de Miguel Arroyo, as propostas apresentadas por João Pinheiro para a administração do sistema de instrução popular de Minas Gerais ainda na segunda

deveria estar a serviço das empresas – no sentido de preparação da mão-de-obra para o trabalho – como também deveria ser influenciada pela organização e controle do trabalho dela característico. Neste processo, a categoria profissional dos professores “foi se configurando uma categoria profissional desqualificada, dividida, desprofissionalizada” (ARROYO, 1985, p. 207).

O controle sobre o trabalho docente também passou a ser realizado por meio da estrutura burocrática do Estado organizada para esse fim. Tal controle foi implantado progressivamente, sendo que por um considerável período de tempo a administração pública não conseguiu realizá-lo efetivamente. Nesse momento, os professores mantiveram o controle sobre o seu próprio trabalho; em contrapartida, “retira-se deles as condições mínimas de executá-lo” (ARROYO, 1985, p. 38), uma vez que o Estado não proveu o financiamento necessário para a garantia de tais condições.

Vale ressaltar que Arroyo relaciona as condições de trabalho dos profissionais da educação à correlação de forças sociais existentes e às funções atribuídas à escola num determinado momento histórico. No período estudado pelo autor, identifica-se a seguinte divisão no sistema de ensino:

Ao passar pelo crivo da correlação de forças sociais, o ensino oficial sonhado para ser ‘integral, concreto, tão completo quanto possível, como recapitulação das verdades afirmadas pela ciência’ será reservado para poucos, e ao povo restará a função disciplinadora, não tanto da inteligência, do espírito, da mente, como a pedagogia positivista republicana sonhava, mas restou a disciplina do trabalho, dos braços, através de um sistema de pouca instrução e bastante moralização para o trabalho. (ARROYO, 1985, p. 86)

Tal modelo de escola, que reflete a diversidade existente no trabalho e na produção, acabou ditando o tipo de profissional nela inserido. À classe dirigente oferecia-se uma educação que proporcionava a elevação intelectual através de profissionais altamente qualificados que valorizavam o domínio do saber. Por outro lado, à classe trabalhadora correspondia um sistema de instrução empobrecido e moralizador, preenchido por profissionais que “compensavam” sua desqualificação com sua virtude pessoal.

Neste sentido, a competência dos professores da classe trabalhadora “não poderá exceder a incompetência permitida à escola e ao sistema de instrução popular.” (ARROYO, 1985, p. 54). Em outro trecho, afirma-se:

década republicana, as quais incluem, dentre outras, as gratificações pecuniárias proporcionais ao esforço dos professores e o fim da estabilidade.

Os níveis de desqualificação do profissional não dependem apenas dos níveis de qualificação da escola, dependem, em última instância dos níveis de qualificação delimitados para os seus destinatários: os trabalhadores desqualificados no saber e qualificados na ordem moral dos estabelecimentos de trabalho (ARROYO, 1985, p. 186)

A dualidade do sistema de ensino – ou seja, a coexistência de dois padrões de escolaridade, um destinado às elites e outro às camadas populares – se manteve no Brasil por um longo período e se expressou de maneira particular na limitação do acesso à escola secundária para a grande maioria da população.

Celso de Rui Beisiegel (1962), em seu texto “Ação política e expansão da rede escolar”, analisa a atuação dos deputados estaduais na ampliação das escolas secundárias no estado de São Paulo de 1940 a 1960, relacionando-a com o contexto social, político e econômico do período, que favorecia o aumento da demanda por esse nível de ensino.

Na época compreendida nesta análise, já são evidentes alguns aspectos das transformações que ocorreram, nas condições morais e materiais de existência do homem, com o processo de afirmação da ordem social capitalista na região. Descrevem-se, entre eles, o aumento da importância relativa das populações urbanas sobre as rurais, o aparecimento de novas profissões relacionadas à urbanização e à industrialização, o desenvolvimento das grandes burocracias públicas e privadas e a abertura de amplas perspectivas de mobilidade social vertical, possíveis pelo aumento relativo de profissões mais prestigiadas socialmente que os trabalhos manuais urbanos e agrícolas. À semelhança do que ocorreu em outras regiões marcadas pelo mesmo processo, emergem novos padrões reguladores da busca de êxito social e profissional, baseados, principalmente, nas possibilidades abertas pela educação escolarizada. Em nosso sistema escolar, esta busca de sucesso segundo novos padrões se reflete na crescente procura de oportunidades educacionais nos setores médio e superior do ensino. Com o desenvolvimento sócio-econômico do Estado, a escola secundária deixa de atender à simples ‘ilustração’ das camadas superiores e passa a representar, para as diversas camadas cidadinas, um meio de conquista de novas posições e profissões na estrutura social em transformação. (BEISIEGEL, 1964, p. 188-9)

Os deputados estaduais, caracterizados pelo autor como “elemento de ligação entre as aspirações locais e o legislativo” (1964, p. 153), tiveram uma participação fundamental e contraditória no processo de expansão do ensino secundário no estado de São Paulo. Por um lado, os deputados defendiam a racionalização de tal expansão e, por outro, aprovavam critérios que a limitavam. Pressionados pelas reivindicações de suas bases eleitorais¹⁴, eles aprovavam a criação de novas escolas, a despeito dos critérios previamente estabelecidos.

¹⁴ Romualdo Portela de Oliveira (2009), ao analisar o texto de Beisiegel, relaciona a atuação dos deputados estaduais ao fenômeno populista.

Neste contexto, a expansão da rede aconteceu sem respeitar um planejamento, fato que provocou sérias implicações, uma vez que não havia nem mesmo profissionais qualificados para assumir as funções administrativas e docentes das novas escolas.

Nacionalmente, a ampliação da rede de ensino foi reforçada com a aprovação da Constituição Federal de 1967, que estendeu o ensino obrigatório para oito anos, e da Lei nº 5692 de 1971, que organizava o ensino em 1º e 2º graus. Contudo, Carlos Jamil Cury¹⁵ ressalta que a falta de investimentos para esta expansão teve consequências diretas sobre as condições de trabalho, formação e remuneração dos professores.

Mas, nesse momento, a CF/67 não vinculava recursos para a educação, como nas Cartas de 1934, de 1946, e na atual. A vinculação foi restabelecida em 1969, na Emenda Constitucional (EC) da Junta Militar, apenas para os municípios, que ficavam com a menor parte da arrecadação tributária (MELCHIOR, 1978; PALMA FILHO, 1988). No contexto de profundo desequilíbrio federativo na distribuição de impostos, isto resultou na precarização da oferta do ensino obrigatório.

Mesmo com a desvinculação, os poderes públicos continuaram a aplicar recursos na educação, mas na forma dispersiva apontada no célebre Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Os estudos demonstram a queda no investimento em educação. Era preciso buscar uma fonte alternativa e uma delas foi o achatamento salarial. Os professores, de cujos salários saiu boa parte das fontes de financiamento para a expansão da rede física do ensino de primeiro grau, nunca mais tiveram a devida reparação financeira. (CURI; PACHECO FILHO, 1992). Salários deprimidos implicaram a dupla ou tripla jornada de trabalho para recomposição do poder aquisitivo. (LODI, 1995) Uma carreira nebulosa projetava grande ansiedade durante a qualificação profissional. Formação precária, frente ao novo perfil do aluno e às condições de trabalho deficientes, determinou um quadro severo à profissionalização.

Os concursos públicos de títulos e provas foram rareando e a nova geração começou a ser contratada a título precário, por meio de formas voláteis, de maneira mais rápida e por tempo determinado. O exame a que os professores eram submetidos para entrar no sistema público de ensino - que representava uma honraria (SILVA, 2003) - foi substituído por formas débeis de recrutamento e seleção. A formação nas universidades e nas tradicionais escolas normais acabou substituída pela formação rápida, muitas vezes em instituições superiores privadas, isoladas e noturnas, já em processo de expansão, para suprir a necessidade de ampliação das redes dos sistemas. A urgência, somada à precarização de recursos, determinou, de modo geral, uma formação menos atenta, seja nas tradicionais escolas normais, seja nas licenciaturas ou nas faculdades de pedagogia. (CURY, 2009, p. 302-303)

Ainda com relação às consequências da expansão da rede sem o financiamento adequado, Beisiegel (2006) afirma que:

¹⁵ Vale dizer que Cury sintetiza a situação dos professores até os anos 1960 da seguinte maneira: “As escolas normais se habilitavam a bem preparar os docentes do ensino primário. O salário – mormente no ensino secundário – gozava de razoável poder aquisitivo, mesmo porque a feminização da profissão se fazia concomitante ao apoio familiar. Isto permitia um período de trabalho direto e um período indireto, voltado para preparação de aulas e correção de trabalhos” (CURY, 2009, p. 302).

É preciso ter em conta também que, no Brasil, essa expansão da rede de escolas ocorreu numa situação em que as possibilidades de investimentos financeiros no ensino eram pequenas. Por isso mesmo, o ensino cresceu em grande parte mediante a improvisação de prédios, de salas de aula; multiplicaram-se os períodos de funcionamento dos prédios existentes, improvisaram-se professores etc. (p. 112)

Mais especificamente sobre a “improvisação” de professores, Bernardete Gatti explica:

O suprimento de docentes nas escolas caminha por meio de várias adaptações: expansão das escolas normais em nível médio, cursos rápidos de suprimento formativo de docentes, complementação de formações de origens diversas, autorizações especiais para exercício do magistério a não licenciados, admissão de professores leigos etc. (GATTI, 2006, p. 11)

Com o tempo, a demanda por novos profissionais da educação regularizou-se paulatinamente, o que possibilitou não apenas que tais adaptações se tornassem cada vez menos frequentes, como também que aumentassem os critérios para a seleção de novos profissionais¹⁶.

Ainda com relação às consequências da ampliação do acesso à escola, Beisiegel entende que houve uma transformação na escola brasileira, já que se alterou o perfil de sua “clientela”. Em suas palavras:

A escola secundária, a antiga escola seletiva – que apenas servia como encaminhamento dos jovens das nossas elites, das nossas populações dominantes, para a escola superior – havia sido transformada, na prática, por força de reivindicações populares, numa escola comum, aberta a todos. (BEISIEGEL, 2006, p. 114)

Para o autor, houve também uma mudança no perfil dos profissionais que trabalham nessa escola:

O professor [...] vem sendo transformado, gradualmente, num tipo social diverso, mais complexo, no profissional submetido às duras injunções do empobrecimento relativo, obrigado a lutar em defesa de seus níveis de remuneração, dividido diante das múltiplas alternativas teóricas e políticas de encaminhamento de suas reivindicações. (BEISIEGEL, 2006, p. 119)

Nos anos 1990, o número de matrículas do ensino fundamental chegou a superar o número de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos, indicando que existiam vagas suficientes para suprir toda a demanda. Entretanto, milhares de crianças

¹⁶ Sobre este assunto, destaca-se a aprovação da Lei 9394/96, que tornou obrigatória a formação em nível superior para o exercício do magistério.

continuavam privadas do acesso à escola¹⁷, enquanto outras permaneciam por muitos anos em uma única série, evidenciando problemas no fluxo escolar.

Segundo Romualdo Portela de Oliveira (2006), “à medida que a exclusão por falta de escola diminui, viabilizou-se outra, a que ocorre no interior do sistema” (p. 17). O autor afirma que, desde os anos 1970, existem no Brasil políticas que objetivam reduzir as reprovações, dentre as quais a política de ciclos destaca-se como sua expressão mais radical.

Essas políticas tornaram possível que um número cada vez maior de crianças não apenas ingressasse na escola, como também concluísse todo o ensino fundamental. Para Oliveira:

[...] isso faz com que determinadas parcelas da população pela primeira vez concluam com sucesso o ensino fundamental. Esta é uma mudança de largo significado. Ainda que o sistema permaneça como excludente, com alta regressividade social etc., o locus da exclusão não é o mesmo. Isto tem profundas conseqüências para o sistema como um todo e para a natureza das contradições dentro do sistema educacional. (OLIVEIRA, 2006, p. 26)

O autor entende que a ampliação do acesso à escola e as políticas de regularização do fluxo escolar geraram novas demandas para os sistemas de ensino, quais sejam: a ampliação do acesso aos níveis subsequentes da escolaridade – ensino médio e superior –, e a melhoria da qualidade da educação básica. Sobre este último ponto, o autor diz:

O grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que ele seja, além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso, da permanência e da conclusão, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, que consubstancie de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação da exclusão social. (OLIVEIRA, 2006, p. 62)

A noção de qualidade que tem sido mais fortemente aceita pelos sistemas educacionais refere-se à capacidade cognitiva dos estudantes aferida por meio de testes padronizados em larga escala. Neste sentido, as políticas educacionais destinadas a melhorar a qualidade da educação passam a privilegiar ações que visam melhorar o rendimento dos alunos nos sistemas de avaliação.

¹⁷ De acordo com o Censo Escolar de 2009, cerca de 680 mil crianças de 7 a 14 ainda anos não frequentavam o ensino fundamental.

Vale notar que muitos fatores podem ser correlacionados ao desempenho dos alunos nestas avaliações. Dentre os fatores já conhecidos, existem alguns externos – como o nível socioeconômico dos alunos; o nível de estudo de seus pais (em especial o da mãe); as suas condições de saúde etc. – e outros internos às unidades escolares – como a formação dos professores; a infra-estrutura disponível; a quantidades de horas que os alunos permanecem na escola etc..

Apesar dessa multiplicidade de fatores, alguns autores (como HANUSHEK, 2002 e DARLING-HAMMOND, 2007) afirmam que o trabalho docente é o fator interno às unidades escolares – e que, portanto, pode ser objeto de políticas educacionais – que mais influencia a aprendizagem dos alunos e, nesta perspectiva, a qualidade da educação como um todo. Nas palavras de James H. Stronge, Chistopher R. Gareis e Catherine A. Little: “Entre todos os fatores no campo de influência da escola, a qualidade docente está entre as variáveis que mais decisivamente repercutem sobre o desempenho do estudante.” (STRONGE, GAREIS & LITTLE, 2006, p. 1)¹⁸.

As pesquisas que associam o desempenho dos alunos nos sistemas de avaliação ao trabalho docente chegam ao Brasil e, especialmente nos últimos anos, têm influenciado a adoção de políticas que buscam aumentar a qualidade deste trabalho por meio de um maior rigor na seleção e no controle dos professores.

Uma das justificativas para estas políticas – dentre as quais se inserem as propostas de remuneração por desempenho – baseia-se na necessidade de atrair, reter e formar bons professores. Este assunto será aprofundado no item a seguir.

1.2. Questões atuais

São muitas as questões atuais referentes ao trabalho docente que poderiam ser exploradas. Entretanto, neste trabalho optou-se pela análise de três questões que têm sido apresentadas como fundamentais para a consolidação de um corpo docente de qualidade, quais sejam: a atratividade, a retenção e a formação dos professores.

Cabe destacar que tais questões são complementares, uma vez que é pouco profícuo atrair bons profissionais para a docência se eles não permanecerem na profissão ou se eles não forem bem formados, assim como é pouco profícuo reter

¹⁸ Original: “of all the factors within the influence of school, teacher quality is among the most, if not the most, powerful variable affecting student achievement” (STRONGE, GAREIS & LITTLE, 2006, p. 1).

profissionais mal formados ou formar bons profissionais que não permanecerão na profissão.

Dada a sua complexidade, cada uma destas questões demandaria um estudo próprio e muito mais aprofundado. Pretende-se, no entanto, apenas apresentar algumas tendências que possam iluminar as análises posteriores.

1.2.1 Atratividade

A capacidade dos sistemas educacionais em atrair bons profissionais para a docência tem se tornado uma preocupação crescente das políticas públicas de diversos países. Segundo David W. Chapman e Michael S. Green (1986), as pesquisas sobre o assunto têm indicado que: a) os alunos academicamente mais fortes do ensino médio tendem a não escolher cursos de formação de professores; b) os alunos academicamente mais fortes dos cursos de formação de professores são mais propensos a mudarem de carreira; c) 1 de cada 4 graduados nos cursos de formação de professores nunca exerceram a profissão docente ou a largaram em até 5 anos; d) os graduados dos cursos de formação de professores que não permanecem na profissão geralmente possuem características atribuídas aos bons professores, ou seja, poderiam ser bons professores, mas acabam optando por outras carreiras. Os autores entendem que, por conta disso, a profissão docente tem perdido muitos bons candidatos e, além disso, ressaltam que (nos EUA) o problema da atratividade é tão sério que em muitos estados faltam profissionais para ocuparem todas as vagas de professores (*teacher shortage*).

Deste modo, é possível identificar duas vertentes referentes à atratividade da carreira docente: uma quantitativa – que se refere ao número de professores disponíveis no mercado de trabalho e à escassez de professores de que alguns países sofrem; e outra qualitativa – que “reflete tendências na composição da força de trabalho docente e de professores estagiários em termos de *background* acadêmico, gênero, competências e assim por diante” (OCDE, 2006, p. 40). Com relação à primeira vertente, é preciso salientar que:

No nível internacional, não há uma medida clara, universalmente aceita, do que constitui uma escassez de professores. Os países diferem substancialmente em sua definição de professor ‘qualificado’ e quanto a até que ponto as regras que exigem qualificações completas podem ser flexibilizadas para colocar equipes nas escolas (OCDE, 2006, p. 41).

Sem adentrar o debate relativo ao que constitui um professor qualificado, considera-se a dificuldade para o preenchimento das vagas de professores como um indicador do problema quantitativo da atratividade da carreira docente. Tal problema é sentido em muitos países onde o número de novos professores não tem sido suficiente para substituir os professores que se aposentam ou para preencher as novas vagas que são criadas.

Nestes países – e infelizmente também em muitos outros –, uma tendência é a distribuição desigual dos professores, ou seja, “Nos países que vivem o problema da escassez de professores de maneira geral, há evidências de que os estudantes em áreas remotas ou carentes tendem a freqüentar escolas onde lecionam os professores menos experientes e com menor qualificação” (OCDE, 2006, p. 50). Portanto, o problema da falta de professores é ainda maior em algumas regiões, notadamente onde residem os estudantes das classes mais populares.

De acordo com Richard M. Ingersoll e Thomas M. Smith, vale dizer que: “As estatísticas sugerem que a raiz da falta de professores está em grande medida nas condições de trabalho nas escolas e nos bairros” (2003, p. 31)¹⁹. Assim, tais autores posicionam-se contrariamente aos programas que procuram resolver o problema da falta de professores por meio de estímulos à contratação de novos profissionais para a docência, muitas vezes diminuindo os critérios de qualificação exigidos. Para eles, a solução do problema depende de mudanças nas condições de trabalho, de modo que os professores não apenas ingressem, mas permaneçam na profissão²⁰.

A tabela 1, que mostra a porcentagem de professores primários com menos de 30 anos, pode servir para ilustrar o problema da falta de professores em alguns países.

É preciso considerar que em alguns países a baixa percentagem de professores primários com menos de 30 anos pode não estar relacionada à capacidade de atrair novos profissionais para a docência, mas ao ingresso tardio na profissão devido ao maior tempo de formação inicial. Neste sentido, o relatório da OCDE, ao tratar dos cursos de educação de professores, explicita que “As diferenças de duração entre os cursos significam que a idade em que as pessoas tipicamente começam a carreira docente pode variar entre vinte e poucos anos de idade – por exemplo, em países de

¹⁹ Original: “Data suggest that the root of the teacher shortage largely resides in the working conditions within schools and districts” (INGERSOLL & SMITH, 2003, p. 31)

²⁰ Os problemas referentes à retenção dos profissionais na docência serão melhor abordados posteriormente neste capítulo.

língua inglesa – até próximo aos trinta ou aos trinta e poucos anos – por exemplo, na Alemanha ou na Itália” (OCDE, 2005, p.111).

O próprio relatório da OCDE indica, em contrapartida, que nestes países (Alemanha e Itália) a percentagem de professores com 50 anos ou mais está crescendo substancialmente. De acordo com o relatório, em 1992, 26% dos professores alemães estavam nesta faixa etária; em 1996, este número subiu para 34% e, em 2003, atingiu 53%. Situação semelhante aconteceu com os professores italianos: em 1992, 22% tinham 50 anos ou mais; em 1996, esta percentagem foi de 27% e, em 2006, de 54%. Deste modo, apesar da percentagem de professores com menos de 30 anos não ser o melhor indicador do problema da atratividade nestes países, outros indicadores confirmam a sua existência.

Tabela 1- Porcentagem de professores primários com menos de 30 anos

Rank	Countries	Amount ▼
# 1	Indonesian:	52%
# 2	Brazil:	35%
# 3	China:	33%
# 4	Argentina:	30%
= 5	Luxembourg:	27%
= 5	Tunisia:	27%
# 7	Slovakia:	24%
# 8	Malaysia:	23%
= 9	United Kingdom:	21%
= 9	Switzerland:	21%
# 11	New Zealand:	19%
= 12	Iceland:	16%
= 12	Austria:	16%
# 14	Czech Republic:	15%
= 15	Finland:	14%
= 15	Netherlands:	14%
= 17	Ireland:	13%
= 17	France:	13%
= 19	Sweden:	12%
= 19	Canada:	12%
# 21	Philippines:	10%
# 22	Chile:	9%
# 23	Germany:	7%
# 24	Italy:	5%

Fonte: UNESCO Institute of Statistics, 1999.

Retirado do Site:

http://www.nationmaster.com/red/graph/edu_pri_tea_age_pro_und_30-teacher-age-proportion-under-30&b_map=1 (acesso em setembro de 2010)

Ao observar a tabela, torna-se claro que o problema da falta de professores não parece ser tão evidente no Brasil²¹ tal como o é, por exemplo, na Itália e na Alemanha. O grande número de estudantes matriculados e formados anualmente nos cursos de formação de professores pode ser considerado outro indicador de que no Brasil o problema da atratividade não é quantitativo, ou ao menos não na mesma medida que em outros países.

É preciso considerar que a profissão docente é atraente para uma parcela da população brasileira, o que pode ser explicado por diferentes motivos, dentre eles: o grande número de vagas para professores – o que afasta o risco do desemprego; o fato da maior parte das vagas estar no setor público –, o que representa algumas vantagens, como, por exemplo, a estabilidade e a aposentadoria integral; algumas características da profissão – tais quais o maior período de férias e a possibilidade de trabalho em apenas um turno; e a crescente melhoria salarial em comparação com outras profissões²².

No entanto, é possível que a (des)valorização social da profissão, os baixos salários e as condições de trabalho a que os professores são submetidos desestimule bons candidatos a seguirem carreira no magistério. Sobre esse assunto, Louzano *et al.* afirma:

Atualmente, não existem estudos quantitativos documentando a atratividade da profissão docente no Brasil. Entretanto, estudos qualitativos sugerem que o maior benefício oferecido pela profissão docente – estabilidade no emprego, para os que forem efetivados – não é suficiente para compensar os aspectos negativos da carreira, como a falta de status e reconhecimento público, baixos salários e poucas oportunidades de influenciar políticas públicas que afetam o trabalho docente em sala de aula. (LOUZANO *et al.*, 2009, p. 6)²³

²¹ Por se tratar de um país tão grande como o Brasil, é muito provável que existam grandes diferenças entre seus estados e regiões, diferenças tais que não serão exploradas neste trabalho. As questões sobre a demanda de professores serão tratadas aqui de maneira geral, sem especificar os problemas referentes a uma ou outra disciplina. Contudo, é preciso pontuar que o preenchimento de vagas de professores é mais difícil em algumas áreas do conhecimento – especialmente nas chamadas “exatas” –, e não apenas no Brasil, mas também em outros países.

²² De acordo com a dissertação de mestrado de Gabriela Moriconi (2008), a remuneração média dos professores com nível superior do setor público brasileiro ainda é menor do que a remuneração média de outras ocupações do setor público e do setor privado que exigem níveis qualificação semelhante, menor inclusive de que a de professores do setor privado. Entretanto, a autora aponta que esta diferença tem diminuído nos últimos 10 anos. Em 1995, o salários dos professores do setor público era 61,9% menor do que o de outras ocupações do setor privado, 60,4% menor do que o de outras ocupações do setor público e 30,1% menor do que o de professores do setor privado. Já em 2006, o salário dos professores do setor público era 16,8% menor do que o de outras ocupações do setor privado, 43,3% menor do que o de outras ocupações do setor público e 4,7% menor do que o salário dos professores do setor privado.

²³ Original: “Currently, there are no quantitative studies documenting the attractiveness of the teaching profession in Brazil. However, qualitative research suggests that the most significant benefit offered by

A questão que se coloca então é: Quem são as pessoas atualmente atraídas para a profissão docente no Brasil? Dentre as respostas possíveis a esta indagação, três serão melhor exploradas a seguir. A primeira relaciona-se ao gênero, a segunda aos níveis de aprendizagem e a terceira às condições socioeconômicas dos que escolhem a profissão docente.

A) A profissão docente é mais atraente para as mulheres

Segundo o Estudo Exploratório sobre o Professor Brasileiro realizado pelo INEP, em 2007, 82% dos professores da educação básica eram mulheres. Ademais, é relevante notar que a participação feminina é maior nos níveis iniciais de ensino, ou seja, existem mais mulheres professoras nas creches e pré-escolas do que no ensino médio e profissional. Os gráficos a seguir ilustram essas informações.

Gráfico 1 - Professores da Educação Básica Segundo Sexo - Brasil - 2007

Fonte: INEP: Estudo exploratório do professor brasileiro, 2009.

the teaching profession—job stability for those who become tenured—is not enough to offset negative working conditions, such as low public recognition and status, low wages, and few opportunities to influence public policy, which affect teachers’ work in the classroom”. (LOUZANO *et al.*, 2009, p. 6)

Gráfico 2 - Professores das Etapas da Educação Básica Segundo Sexo (%) - Brasil - 2007

Fonte: INEP: Estudo exploratório do professor brasileiro, 2009.

Muitos autores têm estudado o porquê da grande maioria feminina entre os professores da educação básica. Apesar de ainda presente, a ideia de que as características inatas da docência tornariam esta profissão uma vocação essencialmente das mulheres tem sido fortemente rechaçada. Dentre as demais explicações existentes, uma mais amplamente aceita relaciona-se com a divisão sexual do trabalho, do conhecimento e do poder em nossa sociedade.

Apesar dos inúmeros avanços conquistados pela luta (fundamentalmente das mulheres) em busca da igualdade de gênero, as mulheres continuam sendo maioria em trabalhos considerados de baixa qualificação e, portanto, de menor remuneração (APPLE, 1995). Os trabalhos estereotipados como “de mulher” são percebidos como um prolongamento das atividades domésticas e se valem de características socialmente atribuídas ao feminino, tais como o cuidado, o carinho, a paciência, a limpeza, a organização etc. O secretariado, a enfermagem e, é claro, o magistério são exemplos de ocupações que até hoje são majoritariamente exercidas por mulheres.

Sobre a distinção do magistério primário como profissão feminina, Cristina Bruschini e Tina Amado afirmam:

Sob a influência de correntes de pensamento que consideravam a mulher, e somente ela, dotada biologicamente pela natureza com a capacidade de socializar as crianças, como parte de suas funções maternas, e considerando que o ensino das crianças, na escola elementar era visto como extensão dessas atividades, o magistério primário, desde o século passado, começou a ser considerado profissão feminina por excelência. Os baixos salários oferecidos reforçavam essa associação, a ponto de se encarar como desonroso

e até humilhante, para o homem, o exercício dessa profissão (Saffioti, 1969 e Barreto, 1981). (BRUSCHINI e AMADO, 1988, p. 6)

No mesmo sentido, Michael Apple ressalta que:

[...] às vezes as próprias tarefas associadas a uma ocupação reforçam a segregação sexual. Como a atividade docente, por exemplo, tem componentes de cuidar de crianças e servir, isso ajuda a reconstruir sua definição como trabalho de mulher. E como ‘nós’ associamos cuidar de crianças e servir com menor qualificação e menor valor do que outros trabalhos, nós revivemos assim as hierarquias patriarcais e as divisões horizontal e vertical do trabalho. Sob muitos aspectos, a própria percepção de uma atividade é freqüentemente saturada de viés sexual. O trabalho de mulher é considerado, de alguma forma, inferior ou de menor status pelo simples fato de ser uma mulher quem o faz. Devido a essas condições, tem sido excepcionalmente difícil para as mulheres estabelecer o reconhecimento das qualificações necessárias para a sua atividade remunerada e não-remunerada. (APPLE, 1995, p. 56)

Gabriela Moriconi (2008), ao analisar a atratividade do magistério sob o aspecto da remuneração, constatou que a diferença média salarial entre os professores do setor público e os trabalhadores de outras profissões do setor privado é muito maior para homens do que para mulheres. De acordo com os dados apresentados em seu trabalho, as mulheres professoras do setor público com nível superior ganham em média 6,7% a menos do que ganhariam em outras ocupações do setor privado, enquanto os homens professores do setor público com nível superior ganham em média 101,1% a menos do que ganhariam em outras ocupações do setor privado. Portanto, a opção pelo magistério é economicamente mais desfavorável aos homens do que às mulheres; em outras palavras, o custo-oportunidade do trabalho docente é muito mais alto para os homens, o que faz com que eles tendam a procurar empregos em outras áreas.

Ainda assim, segundo o estudo de Bernardete Gatti e Elba Barreto (2009), é possível que nos anos 1990 a participação de homens no magistério tenha aumentado por conta da escassez de empregos em outras áreas. Todavia, essa participação se manteve bem menor do que a de mulheres. De acordo com as autoras:

Na década de 1990, entretanto, provavelmente por causa da escassez na oferta de emprego, o magistério teria se transformado em opção viável para os homens que almejavam alguma colocação. Essa pode ser uma das razões que expliquem as medianas [de número de anos no trabalho] masculinas menores do que as femininas: em outras palavras, os professores têm menos tempo de trabalho porque ingressaram mais recentemente no emprego atual. (GATTI & BARRETO, 2009, p. 30)

Cabe destacar que os homens que trabalham na educação básica ocupam um número percentualmente maior de cargos de comando (direção, supervisão etc.) do que as mulheres. Para Apple (1995), este fato expressa que as relações de autoridade na

educação têm sido fortemente patriarcais. Contudo, o autor aponta que, “Como na casa e no escritório, a dominação masculina está lá, mas as professoras – como as esposas, as mães, e as trabalhadoras de escritório – têm conseguido esferas de poder e controle em sua longa luta para ganhar alguma autonomia” (p. 34).

Ainda de acordo com Apple, os empregos femininos, inclusive o trabalho docente, tendem a ser mais “proletarizados” e “racionalizados” do que os masculinos, justamente por estes trabalhos serem considerados como de menor qualificação e “Daí precisar ser ‘controlado’ externamente” (APPLE, 1995, p. 55). Segundo ele, o crescente aumento do controle administrativo da prática docente e dos currículos são exemplos de como se dá a racionalização no magistério, entretanto, o autor ressalta que é preciso considerar as resistências a esta racionalização. Em suas palavras “[as professoras] desenvolveram práticas que lhes davam maior controle do currículo, lutaram para ter mais voz sobre o que ensinavam, como deviam ensinar, e como e por quem seu trabalho deveria ser avaliado. Esses esforços cotidianos ainda persistem, na medida em que as professoras continuam a se defender contra a intromissão externa do Estado ou do Capital” (APPLE, 1995, p. 70).

Deste modo, é possível concluir que não são poucos os motivos que tornam o magistério mais atrativo para as mulheres do que para os homens. Este fato, que se relaciona com as diferenças entre os papéis sociais atribuídos aos homens e às mulheres, tem implicações significativas para o trabalho docente, conforme exposto anteriormente.

B) A profissão docente é mais atraente para pessoas com piores desempenhos acadêmicos

De acordo com estudo realizado por Paula Louzano, Valéria Rocha, Gabriela Moriconi e Romualdo Portela de Oliveira²⁴ (2009), os alunos de pior desempenho acadêmico no Ensino Médio apresentam uma tendência maior a seguirem a profissão docente do que os alunos de melhor desempenho, ao contrário do que acontece em países como Cuba e Finlândia. Os autores chegaram a esta conclusão ao analisarem os resultados do ENEM dos estudantes que declaram ter interesse em se tornar professores do Ensino Fundamental.

²⁴ Tal estudo, nomeado “Who wants to be a teacher in Brazil? Are teachers being well prepared for the classroom? *Attractiveness, Selection and Training of Teachers in Brazil*”, foi encomendado e financiado pela Fundação Lemann e pelo Instituto Futuro Brasil.

O gráfico abaixo mostra que dentre os estudantes que responderam no questionário do ENEM que desejavam ingressar no magistério, apenas 5% se encontravam em meio aos 20% de melhores resultados absolutos, enquanto que 16% estavam entre os 20% de piores resultados. Segundo os autores supracitados: “These finds suggest that the teaching profession in Brazil seems to attract a high percentage of unqualified students.” (LOUZANO et al., 2009, p. 9).

Gráfico 3 - Desempenho do Estudante e Escolha Profissional - Brasil - 2009

Retirado de: LOUZANO et al., 2009, p. 10.

Os autores apresentam diferentes motivos para o baixo desempenho dos estudantes que pretendem seguir carreira no magistério. Primeiramente, enfatizam que o baixo *status* social da profissão docente e os baixos salários dos professores podem interferir para que essa carreira não se torne atraente para os candidatos melhor preparados.

Além disso, ao estudarem os dados do ENADE, os autores verificaram que existem muito mais estudantes de pedagogia oriundos da escola pública do que de

engenharia e, como “a educação nas escolas públicas é percebida como de menor qualidade, isto implica que os estudantes de pedagogia tenham um nível educacional mais baixo do que o de seus colegas na engenharia”²⁵. Também perceberam que o nível de estudo das mães dos estudantes de pedagogia era menor em comparação ao dos estudantes da engenharia, sendo que, “como muitos estudos apontam, o nível educacional da mãe possui grande correlação com o desempenho do aluno” (LOUZANO *et al.*, 2009, p. 10)²⁶. A tabela abaixo ilustra essas informações:

Tabela 2- Características dos estudantes ingressantes dos cursos de pedagogia e engenharia

	Pedagogia	Engenharia
Onde você cursou o Ensino médio?		
Escola Pública	80%	45%
Escola Privada	20%	55%
Educação da mãe		
Até a 4a série	50%	19%
De 5a a 8a série	19%	16%
Ensino Médio	22%	35%
Ensino Superior	9%	30%

Fonte: ENADE/ INEP, 2005

Retirado de: LOUZANO *et al.*, 2009, p. 10, tradução nossa.

Mais um indicador de que o magistério não tem conseguido atrair os estudantes de melhor desempenho acadêmico encontra-se no trabalho de Luciana França Leme (2008). Ao analisar o perfil dos ingressantes no curso de pedagogia da Universidade de São Paulo, a autora constatou que, em 2007, o curso de pedagogia ficou entre os cinco (mais especificamente, em 3º lugar) cursos com as menores médias alcançadas na primeira fase da FUVEST pelos convocados para a primeira matrícula. Neste quesito, a nota média de pedagogia no exame foi de 52.70 pontos, enquanto que a nota média de engenharia no exame foi de 71.58 pontos e a média de medicina foi de 78.56 pontos. Vale dizer que, naquele ano, o estudante do curso de pedagogia com maior pontuação na FUVEST obteve 69 pontos, ficando abaixo da nota de corte de medicina (71 pontos).

²⁵ Original: “Education in public schools is perceived to be of much lower quality, which implies that Pedagogia students have a lower level of education than their counterparts in engineering”. (LOUZANO *et al.*, 2009, p. 10)

²⁶ Original: “as various studies point out, mothers’ levels of education are highly correlated with student performance” (LOUZANO *et al.*, 2009, p. 10)

A autora também constatou que uma percentagem maior de estudantes de pedagogia frequentou o ensino médio apenas em escolas públicas municipais e estaduais (38,2%) do que os estudantes de medicina (8,2%), e que a escolaridade das mães é muito maior no curso de medicina do que em pedagogia, confirmando os dados apresentados por Louzano *et al.*

C) A profissão docente é mais atraente para as camadas mais baixas das escalas de indicadores socioeconômicos

O trabalho de Louzano *et al.* (2009) já citado anteriormente apresenta o nível socioeconômico como mais uma diferença entre os estudantes dos cursos de engenharia e pedagogia. Ainda de acordo com este estudo, existe um número percentualmente maior de estudantes de engenharia que não precisam trabalhar enquanto cursam o ensino superior e cuja família ganha mais de três salários mínimos:

Ambos os fatores estão associados com a alocação do tempo de estudo do aluno antes da graduação. A probabilidade de um aluno dedicar tempo para estudar é menor no caso dos estudantes provenientes de famílias pobres e que necessitam trabalhar enquanto frequentam a escola; nesses casos, os alunos estão menos suscetíveis a serem academicamente bem-sucedidos. (LOUZANO *et al.*, 2009, p.10, tradução nossa)²⁷.

No mesmo sentido, o trabalho de Luciana Leme estabelece uma comparação entre a renda mensal dos ingressantes dos cursos de pedagogia e medicina da Universidade de São Paulo. Tal comparação pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 3 - Renda mensal (em reais) dos ingressantes dos cursos de pedagogia e medicina

	Pedagogia	Medicina
Inferior a 500	2,20%	1,30%
Entre 500 e 1.500	19,50%	5,40%
Entre 1.500 e 3.000	28,10%	16%
Entre 3.000 e 5.000	28,10%	22,6
Entre 5.000 e 7.000	14,30%	18,50%
Entre 7.000 e 10.000	4%	14,70%
Superior a 10.000	3,40%	21,20%

²⁷ Original: “Both factors are associated with students’ allocation of time to education before graduation. Students whose families are poor and who need to work while in school are less likely to spend time studying and therefore less likely to be academically successful.” (LOUZANO *et al.*, 2009, p.10).

Fonte: FUVEST, 2008.

Retirado de: LEME, 2008, p. 52

A tabela mostra que a renda dos estudantes de medicina é significativamente superior à dos estudantes de pedagogia.

Bernardete Gatti (1996) atenta para o fato de que existe grande variação entre o nível socioeconômico familiar das professoras, ainda que concorde que haja uma tendência de que elas provenham “sobretudo das camadas mais baixas das escalas de indicadores socioeconômicos.” (p. 86). A autora apresenta algumas possíveis explicações para esta tendência:

[As professoras] Pertencem fundamentalmente a grupos que tentam a ascensão social pela instrução e, sendo mulheres, é profissão privilegiada para seu ingresso no âmbito público, no universo social do trabalho fora do lar. O exercício do magistério, tanto para aquelas de origem social nas camadas médias, quanto para as demais, é pois uma via de saída da vida privada, e, para as oriundas das camadas de mais baixa renda, é também meio de sobrevivência e afirmação social em profissão não manual. [...] Para parte desse professorado, o salário é ainda um complemento de um processo de incorporação social, mas, para a maioria, o salário é fundamental para a manutenção da família, que dele depende em escala cada vez maior. (GATTI, 1996, p. 86)

Em trabalho mais recente, Bernardete Gatti e Elba Barreto (2009) confirmam a ideia de que o salário dos professores é essencial para a manutenção de suas famílias a partir da análise dos dados da PNAD 2005. Segundo elas:

Desse contingente [2.866.514 indivíduos que declararam trabalhar exclusivamente como docentes em qualquer dos níveis de ensino], 92,8% exerciam a função de professor no trabalho principal e também no secundário e 7,2%, apenas no trabalho secundário. Essas grandezas corroboram a centralidade do trabalho docente na vida desses indivíduos, que a exercem, na sua grande maioria, como trabalho principal, quer dizer, como a profissão escolhida para se inserirem no mercado de trabalho. Para essa maioria, a docência não é entendida, portanto, como um trabalho complementar, para ser exercido junto com outra ocupação profissional, ‘um bico’ ou uma atividade que permita aumentar os rendimentos familiares. (p. 20)

Ao comentarem a condição dos professores da educação básica em suas famílias, as autoras afirmam que, em 2005, 28,5% deles eram a pessoa de referência em suas famílias, 48,2% eram cônjuges, “o que reflete o sexo feminino majoritário na categoria e, provavelmente, o traço cultural que atribui ao homem a chefia da família mesmo que dela não seja o provedor exclusivo ou mais importante”, 20% filhos e 2,9% outros parentes. Com relação aos professores chefes de família, as autoras dizem:

Quando se observam essas estatísticas por nível de ensino, constata-se que as professoras chefes de família estão concentradas, principalmente, na educação infantil e no ensino fundamental (95% e 74,5% das pessoas de referência, respectivamente), modalidades que também apresentam proporções expressivas de não brancos nessa condição familiar. No ensino médio, por sua vez, prevalecem a chefia familiar masculina e os brancos (55% das pessoas de referência são homens e 60%, brancos). Estudos têm demonstrado que a chefia feminina em famílias costuma vir associada a menores níveis de escolaridade da mulher e dos seus filhos, menores rendimentos familiares, além de uma cor específica, a preta ou parda (FUNDAÇÃO SEADE, 2006). (p. 27)

Por fim, é possível afirmar que a profissão docente não tem atraído de maneira equivalente a todos os seguimentos da população brasileira. Ao invés disso, o magistério tem sido mais atraente para as mulheres, para os estudantes com piores desempenhos acadêmicos e para os oriundos das camadas mais baixas das escalas de indicadores socioeconômicos. A seguir, pretende-se analisar as questões relativas à retenção de professores no Brasil

1.2.2. Retenção

Existe uma forte relação entre a atratividade e a retenção dos professores. Afinal, é pouco proveitoso atrair bons profissionais para a docência se eles não permanecerem na profissão. Além disso, muitos dos fatores que podem tornar a docência mais atraente também podem incentivar a permanência dos professores nessa profissão. Nesse sentido: “Salários competitivos, boas condições de trabalho, satisfação no trabalho e oportunidades de desenvolvimento aumentarão o apelo da docência, tanto para novos professores, quanto para equipes já empregadas” (OCDE, 2006, p. 180).

Entretanto, assim como a solução dos problemas referentes à atratividade dos professores depende de uma análise das suas especificidades, as questões relativas à retenção destes profissionais precisam ser melhor compreendidas para que seus problemas sejam superados.

Richard Ingersoll e Thomas Smith (2003) identificam duas vertentes no debate sobre a retenção dos professores: uma que discute o abandono (*attrition*) – professores deixam a profissão docente para exercerem outras atividades – e outra que discute a rotatividade (*migration*) – professores permanecem na profissão, mas mudam de escolas. Com relação à primeira vertente, ainda é possível identificar mais uma divisão: entre os casos em que os professores largam a docência para se dedicarem a outras funções dentro do sistema educacional (coordenação, supervisão, direção etc.) e entre

aqueles em que os professores deixam o sistema educacional para se dedicarem a outras ocupações (remuneradas ou não).

Muitos países têm enfrentado sérios problemas em uma das ou, em muitos casos, em ambas as vertentes, o que tem sérias implicações tanto para a organização dos sistemas de ensino quanto para o funcionamento das escolas. O relatório da OCDE intitulado “Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes” discute tendências presentes em alguns destes países. De acordo com o relatório, os problemas referentes à retenção dos professores são mais evidentes nos primeiros anos da carreira docente e em áreas carentes.

[...] altas taxas de vacância sugerem que muitos recursos privados e sociais foram aplicados na formação de pessoas para uma profissão que elas acabaram por descobrir que não atendia às suas expectativas, ou cuja remuneração era insuficiente, ou cuja prática era difícil, ou uma combinação dos três fatores. Uma vez que é alto o número de professores iniciantes que tendem a deixar a profissão, essa constatação pode significar que as escolas perdem muitos professores antes que eles adquiram a experiência necessária para a sua efetivação. As escolas e os sistemas envolvidos são obrigados a arcar com os custos de captação, recrutamento e iniciação de grande número de novos professores; os estudantes enfrentam alta reposição de professores e possivelmente perdem em termos de continuidade de programa; e a constatação de que as taxas de vacância são maiores em localidades pouco favorecidas sugere que há um acúmulo de problemas educacionais e um aumento da desigualdade entre as escolas. (OCDE, 2006, p. 186)

O relatório ainda indica que, em geral, a retenção é mais difícil para alguns tipos de professores, quais sejam: das séries finais do ensino fundamental e médio, do sexo masculino, com conhecimentos acadêmicos relativamente consistentes e com melhores qualificações.

Vale dizer que, segundo dados elaborados pela *Alliance for Excellent Education*²⁸, tanto o abandono da profissão docente quanto a rotatividade dos professores geram custos altíssimos para os sistemas de ensino. Estima-se que o custo para a reposição dos professores que desistiram da profissão seja, nos Estados Unidos, de cerca de US\$ 2.2 bilhões por ano, e que o custo da reposição dos professores que pediram transferência de escola seja de cerca de US\$ 2.7 bilhões por ano²⁹.

Esses custos, somados a outros prejuízos ainda mais sérios – como, por exemplo, os prejuízos para a aprendizagem dos alunos que sofrem com a falta e com a troca constante de professores, ou as dificuldades enfrentadas pelas escolas que não

²⁸ Dados disponíveis no site <http://www.all4ed.org/files/archive/publications/TeacherAttrition.pdf> (Acesso em setembro de 2010).

²⁹ Não encontrei estimativas semelhantes para o caso Brasileiro.

possuem um corpo docente estável – sugerem que a retenção dos professores seja tratada com urgência pelas políticas educacionais. Para tanto, são necessários mais estudos sobre o tema, principalmente no Brasil.

Um dos possíveis motivos para o número reduzido de pesquisas sobre a retenção de professores no Brasil deve-se à dificuldade de obtenção de dados que permitam acompanhar o percurso de cada professor ao longo de sua vida profissional (DUARTE, 2009). Outro motivo pode ser atribuído ao grande número de professores precários e temporários, uma vez que “fica difícil saber se esses professores não estão mais na rede por vontade própria ou por falta de vagas” (LAPO & BUENO, 2003, p. 68).

Ainda assim, pretende-se apresentar a seguir algumas tendências presentes no Brasil para cada uma das vertentes propostas por Ingersoll e Smith sobre a retenção dos professores: o abandono e a rotatividade.

A) Abandono

Como exposto anteriormente, não existem muitos estudos que tratem da retenção dos professores no Brasil, principalmente na vertente referente ao abandono (ou evasão) dessa profissão.

O estudo de Flavinês R. Lapo e Belmira O. Bueno (2002, 2003) traz importantes contribuições sobre o tema. As autoras analisaram os pedidos de exoneração dos professores efetivos da rede estadual de São Paulo entre os anos de 1990 e 1995 e, por meio de questionários e entrevistas, buscaram “[...] levar em conta os fatores de ordem externa que são determinantes para o abandono, bem como as disposições internas dos indivíduos, de modo a compreender como os fatos e acontecimentos são percebidos e vivenciados pelos professores e como se combinam para desencadear esse processo.” (LAPO & BUENO, 2003, p. 67).

No período analisado pelas autoras, houve um aumento de 300% no número de pedidos de exoneração, com um crescimento médio anual de 43%, totalizando 5.391 pedidos de exoneração. Foram enviados questionários para 158 ex-professores, pertencentes ao nível funcional (PIII) e à Delegacia de Ensino (14ª) que obtiveram um maior número de pedidos de exoneração, dos quais apenas 29 foram respondidos³⁰.

³⁰ O número reduzido de respondentes não permite que as conclusões do trabalho sejam generalizadas. Contudo, as respostas trazem uma série de constatações que podem servir para esclarecer algumas questões e para indicar diretrizes para futuras pesquisas.

A partir das informações coletadas, as autoras puderam analisar algumas características do grupo de professores que pediu exoneração. Dentre as características apresentadas por Lapo e Bueno, destacam-se:

- a maioria de mulheres, que “confirmaram que o magistério é um espaço de trabalho predominantemente feminino” (2003, p. 70);
- a maioria de formados em cursos de pós-graduação, sendo que o pedido de exoneração aconteceu próximo à conclusão destes cursos ou logo após a sua conclusão. “Nesses casos, os motivos dos pedidos de exoneração são dois: o diploma de pós-graduação abre novas perspectivas e amplia as oportunidades no mercado de trabalho; a pequena valorização, na carreira do magistério público, dos professores que possuem a pós-graduação” (2003, p. 70-71).
- a maioria dos professores só pediu exoneração depois de um grande período de permanência na rede (mais de 10 anos), o que contraria a tendência internacional exposta no relatório da OCDE (2006) de que a evasão docente acontece mais nos primeiros anos de serviço.

As autoras perguntaram aos ex-professores por que eles deixaram a rede estadual de ensino. Os motivos alegados para a exoneração são apresentados pelas autoras da seguinte maneira:

Tabela 4 - Motivos alegados pelos professores para a exoneração

Motivos	N. de professores
Baixa remuneração + péssimas condições de trabalho	5
Baixa remuneração + oportunidade de emprego mais rentável	4
Baixa remuneração	3
Necessidade de tempo livre para concluir a pós-graduação	3
Baixa remuneração + falta de perspectiva de crescimento profissional	2
Falta de perspectiva quanto a mudanças na rede estadual	2
Nascimento de filhos	2
Baixa remuneração + desencanto com a profissão	2
Baixa remuneração + mudança de cidade	1
Mudança de cidade	1
Falta de condições dignas de trabalho	1

Insatisfação com a estrutura do sistema educacional	1
Problemas de saúde	1
Trabalhar em negócio próprio	1

Retirado de: LAPO & BUENO, 2003, p. 72

Deste modo, é possível observar que a baixa remuneração foi o motivo mais citado pelos professores que abandonaram a profissão docente. Tal informação, combinada ao fato apresentado anteriormente de que os professores pediram exoneração depois de permanecerem na rede por um período de tempo considerável, pode indicar que o magistério público seja mais compensador para profissionais no início de carreira do que para os profissionais no final de carreira. Esta hipótese é analisada por Gabriela Moriconi (2008) em sua dissertação de mestrado.

Ao comparar o salário dos professores públicos com o salário de outros profissionais do setor público e do setor privado em diferentes momentos da carreira, a autora percebeu que:

No período estudado, alguns grupos de professores públicos tiveram remunerações relativamente melhores ou apenas um pouco menores do que outras ocupações no início da carreira, o que pode atrair indivíduos para a profissão do magistério. Porém para aqueles que já estavam nos últimos anos da carreira, essas remunerações se mostraram bem menos competitivas. Isto pode gerar o abandono da carreira por aqueles que fizeram a escolha pelo magistério ou a falta de motivação e a busca por trabalhos secundários, o que pode atrapalhar o desempenho dos professores públicos no processo de ensino. (MORICONI, 2008, p. 64)

Cabe ressaltar que, na maioria dos casos analisados por Lapo e Bueno, a questão salarial veio acompanhada de outros motivos que levaram ao abandono da profissão, “relacionados sobretudo à falta de perspectivas de crescimento profissional e às péssimas condições de trabalho, aspectos claramente decorrentes do modo como o estado gere a educação e o ensino público.” (LAPO & BUENO, 2003, p. 73). Assim, para manter os professores na profissão seria necessário não apenas o aumento de salário, mas também mudanças na carreira e melhorias nas condições de trabalho.

Com relação às questões de foro pessoal explicitadas como motivo da exoneração, destacam-se a existência de dois casos em que o nascimento de filhos foi citado. Segundo o relatório da OCDE, este motivo aparece com frequência em estudos sobre tema de diferentes países e indica a necessidade de que políticas sejam elaboradas para garantir que as professoras com filhos tenham condições de continuar lecionando.

Trata-se de uma constatação significativa, uma vez que grande proporção dos professores iniciantes é constituída por mulheres jovens, o que sugere que uma estrutura abrangente de políticas eficazes deverá incluir os meios para ajudar os professores que têm família, oferecendo oportunidades para continuar a lecionar – por exemplo, com o apoio de creches e trabalho em período parcial – e para voltar à docência posteriormente (OCDE, 2006, p. 187)

Para Lapo e Bueno, o abandono do trabalho docente é o desfecho de um processo que se concretiza ao longo de vários anos, nos quais os vínculos com a profissão vão sendo enfraquecidos por conta de uma série de insatisfações, fadigas, descuidos e desprezos. Em suas palavras:

O trabalho, para que seja realizado satisfatoriamente e para que cumpra seu papel equilibrador, requer o estabelecimento de vínculos específicos com determinadas classes de objetos: instituições, pessoas, instrumentos, organizações. Esses vínculos, no caso deste estudo, são entendidos como o conjunto de relações que o professor estabelece com a escola e com o trabalho docente, e que depende da combinação das características pessoais do professor, das formas de organização e funcionamento da escola, do grupo e do contexto social em que ambos (professor e escola) estão inseridos. Quando a organização do trabalho docente e a qualidade das relações estabelecidas dentro do grupo (incluindo-se aí o resultado obtido com o trabalho em sala de aula) não correspondem aos valores e às expectativas do professor, este se vê diante da dificuldade de estabelecer ou manter a totalidade de vínculos necessários ao desempenho de suas atividades no magistério. Assim, pode-se dizer que o abandono é consequência da ausência parcial ou do relaxamento dos vínculos, quando o confronto da realidade vivida com a realidade idealizada não condiz com as expectativas do professor, quando as diferenças entre essas duas realidades não são passíveis de serem conciliadas, impedindo as adaptações necessárias e provocando frustrações e desencantos que levam à rejeição da instituição e/ ou da profissão. (LAPO & BUENO, 2003, p. 75)

As autoras perceberam que antes do abandono definitivo, os professores foram se afastando emocional e fisicamente do ambiente de trabalho por meio de absenteísmos, licenças curtas (em geral por motivo de saúde) e de licenças sem vencimentos, o que elas denominaram abandonos temporários e especiais.

Existe mais um tipo de abandono que não foi analisado no trabalho de Lapo e Bueno e que é muito frequente nos sistemas educacionais brasileiros. Trata-se dos casos em que os professores deixaram a sala de aula para ocuparem outros cargos dentro do sistema educacional, a fim de conseguirem uma melhor remuneração. Alejandro Morduchowicz expõe a questão da seguinte maneira:

Em geral, a estrutura atual [da carreira do magistério] remunera trabalhos bem definidos, não prevendo mecanismos de promoção dentro do mesmo cargo: a ascensão implica a realização de tarefas diferentes das que vinham desenvolvendo, em um cargo distinto que, por sua vez, tem sua estrutura salarial vinculada à sua especificidade.

Em outras palavras, não se considera a possibilidade de continuidade em uma mesma função para estimular os professores que o desejarem a permanecer em seus cargos, sem serem obrigados a aspirar a outros postos para obter maior remuneração. De fato, isto implica que a carreira profissional docente não dá oportunidades a quem queira alcançar uma distinção profissional, junto com o correspondente reconhecimento salarial, sem deixar suas atividades dentro do curso para assumir uma posição administrativa, de direção ou supervisão.

Isto pode ocorrer mesmo nos casos em que o professor deseje permanecer em aula, onde talvez se sinta mais confortável e em uma função que considere ser o trabalho para o qual se preparou. Este é, claramente, um caso que não beneficia, nem o professor, nem o setor educativo e, por conseguinte, tampouco a sociedade. (MORDUZHOWICZ, 2003, p. 12)

No mesmo sentido, Denise Vaillant coloca:

As condições de trabalho referem-se a uma carreira docente formada piramidalmente por uma série de cargos que supõem diferentes funções, existindo uma só via para aumentar o salário, que é ascender na escala hierárquica do sistema educacional. Para um docente de classe, só há uma melhora substancial de sua renda: passando a diretor da escola e, daí, a supervisor. Ou seja, só se permite a ascensão a outros postos mediante o afastamento da classe, o que tem como consequência perversa o abandono da tarefa de ensinar por parte dos bons professores. (VAILLANT, 2005, p. 43)

B) Rotatividade

A rotatividade acontece quando um determinado número de professores troca de escolas durante ou ao final do ano letivo. Em muitos sistemas de ensino, isso acontece por meio dos concursos de remoção, mediante os quais os professores têm a possibilidade de pedirem transferência da escola onde estão lotados sem alterarem o seu vínculo empregatício.

De acordo com Jadilson Silva (2007), a permanência ou não de um professor em uma dada escola pode decorrer de condicionantes institucionais ou psicossociais, ou ainda de uma combinação deles. Deste modo, a remoção pode ser entendida como uma estratégia utilizada pelos professores para fugirem de determinadas situações ou ambientes considerados desagradáveis.

São muitos os motivos que podem ser atribuídos aos pedidos de remoção, dentre eles: conflitos com colegas e funcionários da escola, discordâncias do modelo de gestão ou da linha pedagógica adotada, desejo de ir para uma escola com uma estrutura melhor, com menos violência ou mais próxima da residência dos professores. Vale dizer que nem sempre a remoção tem o efeito esperado, já que o professor pode acabar encontrando dificuldades semelhantes ou ainda mais complexas na sua nova escola, gerando, assim, mais uma demanda pela remoção (LAPO & BUENO, 2003).

Algumas escolas – em geral localizadas nas regiões mais distantes e frequentadas por um maior número de alunos de baixa renda, pretos e pardos³¹ – acabam se tornando escolas “de passagem”, ou seja, são escolas em que os professores não desejam trabalhar e, portanto, suas vagas são ocupadas por professores que não conseguiram se inserir em escolas “melhores”. Na maioria das vezes os professores dessas escolas são ou os mais novos no sistema de ensino, cuja pontuação ainda não lhes permite escolher a escola em que irão lecionar, ou os professores temporários e não efetivos.

Essas escolas são as que mais sofrem com os problemas relacionados à rotatividade, uma vez que a não permanência do corpo docente compromete a continuidade do trabalho pedagógico e a possibilidade de trabalho em equipe, o que, por sua vez, interfere na aprendizagem dos alunos.

O estudo de Roberta Biondi e Fabiana Felício (2007) corrobora a ideia de que a rotatividade dos professores tem impacto negativo sobre os resultados dos estudantes. As autoras analisaram os dados do SAEB com o objetivo de identificar os “fatores relacionados à escola e sujeitos à intervenção de políticas públicas que têm efeito positivo sobre o desempenho das crianças de quarta série do Ensino Fundamental da rede pública na disciplina de Matemática” (p. 6). A permanência de um mesmo professor durante todo o ano letivo foi, justamente, um dos fatores encontrados.

[...] observa-se que turmas que tiveram a disciplina de Matemática durante todo o ano letivo com o mesmo professor, ou seja, que não tiveram problema com rotatividade de professores, levam ao melhor desempenho médio na escola. [...] Turmas que tiveram somente um professor na Matemática ao longo do ano letivo apresentam um desempenho de 4,2 pontos maior relativamente às turmas que tiveram mais de um professor de Matemática, demonstrando que a redução da rotatividade dos professores nas turmas pode ser alvo de políticas para melhorar o desempenho dos alunos e a qualidade da educação. (BIONDI & FELÍCIO, 2007, p. 16)

Desta forma, seria aconselhável que os sistemas de ensino buscassem estratégias para manter os professores em uma escola. Entretanto, destaca-se a existência de uma questão: como resolver o problema da rotatividade sem alterar os direitos já conquistados pelos professores e normatizados pelos órgãos públicos? (SILVA, 2007).

³¹ A revisão da literatura sobre o tema realizada por Rafael Duarte (2009) em sua dissertação de mestrado indica que a renda e a cor de pele dos alunos, assim como localização e o nível de violência da escola são fatores diretamente relacionados com a rotatividade dos professores. Entretanto, o autor parece não ter conseguido chegar a resultados conclusivos sobre os fatores que influenciam a rotatividade docente ao analisar as características das turmas de alunos que tiveram mais de um professor durante um ano letivo a partir dos microdados do SAEB 2003.

Essa questão torna-se ainda mais relevante se considerarmos que, “Quando, por quaisquer razões, o professor não quer ou não pode fazer uso dos abandonos temporários ou da remoção, ou, mesmo quando faz uso desses abandonos e os conflitos não são eliminados, a sua frustração e a sua insatisfação com o trabalho aumentam ainda mais” (LAPO & BUENO, 2003, p. 83). Segundo as autoras, essa situação pode levar ao abandono definitivo da profissão, ao *burnout* – “expressão utilizada por autores estrangeiros para designar o fenômeno de estresse acentuado dos professores” (p. 83) – ou ainda à acomodação – “entendida como o distanciamento da atividade docente mediante condutas de indiferença a tudo que ocorre no ambiente escolar, ou de um tipo de inércia, no sentido de buscar inovações e melhorias no ensino, e um não envolvimento com o trabalho e com os problemas cotidianos da escola” (p. 84).

Assim, a permanência de um professor em uma escola que ele não deseja trabalhar também pode gerar consequências negativas para a aprendizagem dos alunos, uma vez que é pouco provável que os alunos aprendam de maneira satisfatória com professores estressados ou acomodados.

Ao mesmo tempo, é inaceitável uma situação em que algumas escolas são rejeitadas reiteradas vezes por um grande número de professores, causando uma instabilidade do corpo docente que dificulta o trabalho pedagógico e aumenta a desigualdade interna ao sistema escolar.

A partir dos estudos analisados, é possível concluir que a retenção de professores é uma questão que se coloca como um problema para os sistemas educacionais brasileiros, uma vez que são diversos os motivos que levam os professores a trocarem de escolas ou a abandonarem a profissão. A seguir, as questões relativas à formação dos professores serão apresentadas.

1.2.3. Formação

A formação de professores tem ocupado posição de destaque na agenda política de diversos países. De acordo com o relatório da OCDE: “Os países procuram garantir que a educação de professores seja atraente para ingressantes de alta qualidade e que prepare adequadamente os professores para as demandas da escolarização moderna” (2005, p. 100). Este mesmo relatório aponta que “Cada vez mais, a carreira docente tem sido vista em termos de aprendizagem ao longo da vida, tendo como base a educação inicial de professores” (p. 100).

Neste sentido, os governos estão investindo cada vez mais na formação inicial e continuada dos professores. Entretanto, segundo Lea F. Vezub (2005), não estão alcançando os resultados esperados. Em suas palavras:

[...] cabe destacar que a maioria das reformas educativas empreendidas na região [América Latina] tem incluído entre seus componentes e estratégias uma série de políticas e ações orientadas a capacitação e fortalecimento profissional dos professores. Sem embargo, apesar dos esforços e mudanças realizadas na matéria, os resultados estão distantes dos esperados (Cf. Vaillant, 2005, 2004; PREAL, 2001; Escudero, 1998). Já é lugar comum dizer do ‘baixo impacto’ da capacitação nas transformações e melhoramento das práticas educativas. (VEZUB, 2005, p. 2, tradução nossa)³²

Para Vezub, os principais problemas da formação de professores são:

Existe uma baixa articulação de ações, organismos e instituições que oferecem capacitações tanto do setor público como entre ele e o setor privado.

Escassa continuidade de programas e políticas de capacitação e desarticulação entre eles e as políticas de formação inicial de professores.

Inadequação dos dados e bases informativas para a definição de políticas e ações de capacitação mais ajustadas aos problemas e características dos destinatários.

Homogeneização da oferta de capacitação que geralmente se diferencia somente por critérios como o nível educativo em que o professor leciona e grandes funções e papéis (diretores, supervisores, professores). Existem poucas propostas adaptadas a coletivos profissionais mais específicos [...].

Insuficiência do monitoramento e avaliação sistemática da qualidade e pertinência das ações empreendidas nos programas de aperfeiçoamento executados ou em execução.

Prevalece o formato curso e a capacitação orientada ao indivíduo, ao docente isolado de seu contexto institucional e de trabalho.

Dispositivos de formação baseados na ‘forma escolar’ clássica que reproduzem, entre os capacitadores e os docentes que participam, as relações de poder/ saber próprias do vínculo escolar.

Ações isoladas e pontuais, cursos de curta duração.

Mecanismos tradicionais de incentivo baseados em pontuações para a carreira. O que redundará na desmotivação do corpo docente para a realização de ações estruturadas e de boa qualidade. (VEZUB, 2005, p. 2, tradução nossa)³³

³² Original: “[...] cabe destacar que la mayoría de las reformas educativas emprendidas en la región [América Latina] han incluido entre sus componentes y estrategias una serie de políticas y acciones orientadas a la capacitación y fortalecimiento profesional de los docentes. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y las inversiones realizadas en la materia, los resultados distan de ser los esperados (Cf. Vaillant, 2005, 2004; PREAL, 2001; Escudero, 1998). Ya es un lugar común hablar del ‘bajo impacto’ de la capacitación en la transformación y mejoramiento de las prácticas de enseñanza. (VEZUB, 2005, p. 2)

³³ Original: “Existe una baja articulación de acciones, organismos e instituciones oferentes de capacitación tanto del sector público como entre éste y el sector privado. Escasa continuidad de programas y políticas de capacitación docente y desarticulación entre estos y las políticas de la formación docente inicial. Inadecuación de los datos y la base informativa para la definición de políticas y acciones de capacitación más ajustadas a problemas y características de los destinatarios. Como contraparte, esto ha llevado a la homogeneización de la oferta de capacitación, la que generalmente se diferencia sólo por criterios tales como el nivel educativo de desempeño docente y grandes funciones o roles (directivos, supervisores, docentes). Existen pocas propuestas adaptadas a colectivos profesionales más específicos, tanto en función de las etapas vitales de los profesores como de contextos de actuación determinados.

Muitos pesquisadores têm se dedicado ao tema da formação de professores, buscando contribuir com os sistemas de ensino para que tais problemas possam ser superados. Vale dizer que existem linhas de pensamento bem distintas nesta temática, o que dificulta o estabelecimento de consensos. Como exemplo, podemos citar algumas questões que até hoje provocam debates: se a formação deve ser mais teórica ou mais prática; se ela deve se voltar para a formação do professor polivalente ou do professor especialista; se a licenciatura deve acontecer concomitante ou posteriormente ao bacharelado; se a base da formação do pedagogo deve ser o trabalho docente ou a ciência da educação.

Não se pretende neste trabalho esmiuçar nenhuma dessas questões, mas apenas apresentar determinadas características da formação de professores no Brasil que possam impactar a qualidade do corpo docente. Para tanto, utilizamos como principal fonte de informações o estudo de Bernardete Gatti e Elba Barreto (2009) para a UNESCO, intitulado “Professores do Brasil: impasses e desafios”. A apresentação será dividida em dois momentos: um que tratará da formação inicial e outro da formação continuada.

A) Formação inicial de professores

De acordo com o trabalho de Bernardete Gatti e Elba Barreto (2009), os cursos destinados especificamente para a formação dos professores foram inaugurados no Brasil no final do século XIX com as Escolas Normais. Essas escolas correspondiam ao então chamado nível secundário (que hoje corresponderia aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio) e tinham como função formar docentes para as “primeiras letras”.

Segundo as autoras, a preocupação com a formação de professores do secundário surge no início do século XX, sendo que até então os professores desse nível de ensino eram profissionais liberais ou autodidatas. Neste momento foi estabelecido

Insuficiente monitoreo y evaluación sistemática de la calidad y pertinencia de las acciones emprendidas en los programas de perfeccionamiento ejecutados y/o en ejecución. Prevalece el formato curso y la capacitación orientada al individuo, al docente aislado de su contexto institucional y laboral. Dispositivos de formación basados en la clásica “forma escolar” que reproducen entre los capacitadores y los docentes que participan, las relaciones de poder / saber propias del vínculo escolar. Acciones aisladas y puntuales, cursos de corta duración. Mecanismos tradicionales de incentivos basados en el puntaje para la carrera. Lo que redundo en la desmotivación del cuerpo docente para la realización de acciones sostenidas y de buena calidad” (VEZUB, 2005, p. 2)

que a formação destes professores se realizaria em instituições de nível superior, acrescentando ao bacharelado um ano com disciplinas da área de educação para a obtenção da licenciatura.

Gatti e Barreto (2009) apresentam ainda os marcos legais dos cursos de formação de professores no Brasil a partir dos anos 1970 que serão sintetizados a seguir. Com a lei 5692/71, as Escolas Normais são extintas e substituídas por uma habilitação do segundo grau (hoje Ensino Médio), o Magistério. Com isso, o currículo de formação dos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental tornou-se bastante disperso, reduzindo o tempo da formação específica.

A partir de 1982, alguns estados passaram a oferecer parte das vagas do Magistério em Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs), onde os três anos do curso eram realizados em tempo integral com um currículo voltado tanto para a formação geral quanto para a formação pedagógica. Os CEFAMs foram fechados nos anos subsequentes à aprovação da lei 9394/96, que transferiu a formação de professores para o nível superior.

Em 1986, o parecer número 161 do Conselho Federal de Educação permitiu que os cursos de Pedagogia oferecessem a habilitação de formação para a docência de 1ª à 4ª séries. As resoluções deste Conselho também definiram o currículo mínimo a ser cumprido pelos cursos de Licenciatura.

A aprovação da lei 9394/96 trouxe, conforme adiantado anteriormente, mudanças significativas para a formação dos professores no Brasil. No seu artigo 62, a LDB estabelece que a formação de professores deverá ser realizada em nível superior, sendo que, de acordo com suas disposições transitórias, os sistemas de ensino teriam 10 anos para se adequarem à norma.

A partir de então, houve uma grande expansão do número de cursos de pedagogia e normal superior, quando, após uma disputa acirrada³⁴, se consolidou a

³⁴ Tal disputa se deu entre os anos de 1997 e 2006 entre os grupos que defendiam que formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental e para a educação infantil deveria se dar exclusivamente nas Escolas Normais Superiores ou nos cursos de pedagogia. Essa disputa é solucionada com a Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 1, de 15/5/06 que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Pedagogia “atribuindo também a estes a formação de professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, bem como para o ensino médio na modalidade Normal e para a educação de jovens e adultos, além da formação de gestores.” (GATTI e BARRETO, 2009, p. 48). Apesar do curso normal superior existir até hoje, principalmente na modalidade à distancia onde, de acordo com o Censo do Ensino Superior de 2006, estão concentrados cerca de 95% dos seus programas, nota-se pela gráfico 4, que o número destes cursos nunca foi superior aos de pedagogia e que, a partir de 2004 o número destes cursos está diminuindo.

formação dos professores que vão atuar na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. O gráfico abaixo ilustra esta afirmação.

Gráfico 4 - Mudança no número de programas de formação de professores - Brasil - 2001 a 2006

Retirado de: LOUZANO *et al.*, 2009, p. 10.

Vale dizer que esta expansão foi majoritariamente de cursos privados, sem um acompanhamento do governo federal que garantisse a sua qualidade. Sobre esse assunto, Helena de Freitas diz:

[...] é grande a demanda pela criação de novos cursos e somente no ano de 2000 foram autorizados 142 novos cursos de pedagogia nos diferentes estados. Apesar de todos os esforços das comissões de especialistas no sentido de garantir a qualidade dos cursos a serem autorizados, nestes últimos quatro anos do Governo Fernando Henrique observa-se a expansão desordenada e, portanto, com qualidade comprometida, de cursos e instituições de ensino superior para formação de professores. Criados como instituições de caráter técnico-profissionalizante, de baixo custo, a expansão exponencial desses novos espaços de formação objetiva, com raras exceções, responder às demandas de grande parcela da juventude atual por educação em nível superior, oferecendo-lhes uma qualificação mais ágil, flexível, adequada aos princípios da produtividade e eficiência e com adequação às demandas do mercado competitivo e globalizado. (FREITAS, 2002, p. 144)

No mesmo sentido, Louzano *et al.* afirma que “The poorly regulated boom of *Pedagogia* and *Normal Superior* institutions in the last ten years could be responsible for decrease in quality of those programs.” (LAUZANO, ROCHA, MORICONI & OLIVEIRA, 2009, p. 17).

Segundo os dados do Censo do Ensino Superior de 2006, dos 283.397 cursos de pedagogia existentes no Brasil, 62% estão em instituições privadas e, nos 75.363 cursos de normal superior, essa porcentagem sobe para 72%.

De acordo com a análise realizada por Louzano *et al.* com base nos dados do ENADE, os estudantes dos cursos privados de formação de professores que não têm experiência prévia na docência têm um desempenho inferior ao dos estudantes das instituições públicas.

Programas públicos são melhores no treinamento de professores de escolares elementares, mesmo quando controlando o nível socioeconômico destes futuros professores. Entretanto, essa vantagem desaparece quando prévias experiências na docência são levadas em consideração. Se nós considerarmos que este é o caso de mais de dois terços dos estudantes dos cursos de pedagogia, isto pode ser considerado uma má notícia. As diferenças nos currículos das instituições públicas e privadas podem explicar esse efeito aparentemente contraditório. Enquanto as instituições públicas tendem a oferecer uma abordagem mais teórica, com foco na pesquisa educacional, instituições privadas tendem a adotar uma abordagem mais pragmática na formação de professores. Deste modo, indivíduos que já são professores podem ter expectativas diferentes para os cursos de formação do que pessoas que não tem experiência na sala de aula. Isto pode afetar a sua relação com o programa de tal modo que em um ambiente mais teórico (cursos de pedagogia públicos) estes professores podem sentir-se desconectados. (LOUZANO *et al.*, p. 22-23, tradução nossa)³⁵

Assim, apesar do aumento significativo do nível de formação dos professores³⁶, principalmente após a aprovação da lei 9394/96 – o que é ilustrado pelo gráfico 5 – a qualidade desta formação vem sendo questionada.

³⁵ Original: “Public programs are better at training elementary school teachers, even when controlling for the socio-economic background of these future teachers. However, this advantage disappears when previous teaching experience is taken into account. If we consider that this is the case of more than two thirds of the people enrolled in Pedagogia programs, this can be seen as bad news. Differences in the curriculum applied to public and private institutions might explain these apparently contradictory effect. While public institutions tend to offer a more theoretical approach, focusing on educational research, private institutions tend to have a more pragmatic approach (i.e. classroom management) to teacher training. Thus, individuals that are already a teacher have probably different expectations of a training program than people who have no classroom experience. This might affect their relationship to the program to a point that in a more theoretical setting (public Pedagogia program) this teacher might feel disconnected.” (LOUZANO *et al.*, p. 22-23)

³⁶ Cabe destacar que existem grandes diferenças regionais entre o nível de formação dos professores no Brasil, sendo que a porcentagem de professores com nível superior é substancialmente maior no sul e sudeste do que norte e nordeste, indicando uma demanda diferenciada de formação de professores. Essas diferenças também aparecem de acordo com o nível de ensino em que os professores lecionam, assim, a porcentagem de professores que ainda não tem curso superior é maior na educação infantil e vai diminuindo nos níveis de ensino subseqüentes.

Gráfico 5 - Distribuição de professores de acordo com a sua formação - Brasil - 1991 a 2006

Retirado de: LOUZANO *et al.*, p. 4

Voltando aos marcos legais apresentados por Gatti e Barreto (2009), em 2002 foram instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores para a Educação Básica, o que poderia ser entendido como um modo do governo federal regular, ainda que minimamente, os currículos das instituições responsáveis por essa formação. Contudo, as autoras ressaltam o impacto diminuto destas Diretrizes.

Em princípio, esta resolução é o guia básico para os cursos de formação de professores, devendo as demais diretrizes curriculares específicas de área tomá-la como referência. Embora citando esta resolução do CNE, nem todas as diretrizes mantêm as perspectivas fundamentais aqui expostas, e os cursos formadores de professores, embora em seu projeto pedagógico adotem essas referências, não as concretizam em seus currículos. (GATTI & BARRETO, 2009, p. 48)

Em 2006, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais específicas para os cursos de Pedagogia. Para Gatti e Barreto, ao curso de Pedagogia foi atribuída uma amplitude de formação muito grande, o que resultaria em ampla complexidade curricular que cria tensões até hoje não resolvidas no desenvolvimento curricular de tais cursos.

Uma modalidade que tem crescido rapidamente nos cursos de formação de professores é o ensino a distância, regulamentado pelos Decretos Presidenciais nº 5.622/05, 5.773/06 e 6.303/07. Segundo Gatti e Barreto (2009), “Este crescimento sinaliza a necessidade de se aprimorar alguns dos processos avaliativos relativos a essas iniciativas.” (p. 51).

O último marco legal apresentado pelas autoras é o Decreto nº 6.755/09, que institui a política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica e disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada. Visto que se trata de um programa muito recente, ainda não é possível avaliar a sua efetividade, mas as autoras apontam que:

As propostas contidas nesse documento procuram responder a alguns dos problemas de fundo apontados por décadas pelas análises realizadas no país sobre o processo de formação de docentes, entre eles: conseguir articulações entre níveis de gestão e também entre e intrainstituições, bem como destas com as redes de ensino, escolas e outros espaços educativos não formais; dar organicidade à matriz curricular e processos formativos; repensar currículos e suas formas de implementação, revendo estruturas das instituições formadoras e dos cursos; estudar mais a fundo os próprios processos formativos em suas diversas modalidades. Pode-se interpretar que se busca um rompimento com estruturas tradicionais de formação, mobilizando os instituídos já cristalizados em direção a uma transformação nas ações formativas. (GATTI & BARRETO, 2009, p. 52-53)

Ambas entendem que estes marcos legais podem não corresponder à realidade dos cursos de formação de professores existentes no Brasil e realizam um estudo cuidadoso dos currículos destes cursos.

Com relação aos cursos de Pedagogia, elas constataram uma grande dispersão do seu conjunto de disciplinas. Do tempo total das disciplinas, apenas 30% é destinado àquelas relacionadas com a formação específica deste curso, sendo que nas ementas das disciplinas de formação profissional predominam os referenciais teóricos com poucas associações às práticas educacionais. Para as autoras:

Assim, as disciplinas referentes à formação profissional específica apresentam ementas que registram preocupação com as justificativas sobre o porquê ensinar, o que, de certa forma, contribuiria para evitar que essas matérias se transformassem em meros receituários; entretanto, só de forma muito incipiente registram o quê e como ensinar. [...] Assim, a relação teoria-prática, como reiteradamente proposta nos documentos legais e nas discussões da área, também se mostra comprometida desde essa base formativa. (GATTI & BARRETO, 2009, p. 152)

Gatti e Barreto constataram ainda que são poucos os cursos de pedagogia que oferecem disciplinas direcionadas especificamente para a educação infantil, o que é ainda mais raro para as modalidades educacionais como a educação de jovens e adultos e a educação especial. Com relação aos conteúdos das disciplinas da Educação Básica, as autoras observaram que estes “comparecem apenas esporadicamente; na grande maioria dos cursos [de pedagogia] analisados, eles são abordados de forma genérica ou superficial no interior das disciplinas de metodologias e práticas de ensino, sugerindo frágil associação com as práticas docentes.” (GATTI & BARRETO, 2009, p. 153).

Ainda sobre os cursos de pedagogia, as autoras destacam que “a escola, enquanto instituição social e de ensino, é elemento quase ausente nas ementas, o que leva a pensar numa formação de caráter mais abstrato e pouco integrado ao contexto concreto onde o profissional-professor vai atuar.” (GATTI & BARRETO, 2009, p. 153).

A falta de definições sobre como devem ser realizados os estágios obrigatórios e sobre como deve se efetuar sua supervisão é um problema apontado por Gatti e Barreto tanto para os cursos de pedagogia, quanto para os cursos de licenciatura. As autoras analisaram os currículos dos cursos de licenciatura em língua portuguesa, matemática e ciências biológicas e, dentre as conclusões apresentadas, ressaltam-se as seguintes:

- Predomina nos currículos a formação disciplinar específica, em detrimento da formação de professores para essas áreas do conhecimento.
- Há grande dissonância entre os projetos pedagógicos formulados e a estrutura do conjunto de disciplinas e suas ementas, parecendo que aqueles são documentos que não orientam de fato a realização dos cursos. [...]
- A questão das práticas de ensino, exigidas pelas diretrizes curriculares, mostra-se problemática, pois às vezes se coloca que estão embutidas em diversas disciplinas, sem especificação clara, outras vezes aparecem em separado, mas com ementas muito vagas.
- Na maior parte dos ementários analisados não foi observada uma articulação entre as disciplinas de formação específicas (conteúdos da área disciplinar) e as de formação pedagógica (conteúdos da docência). [...]
- Aparecem nos currículos muitas horas dedicadas a atividades complementares, ou seminários, ou atividades culturais etc., que ficam sem nenhuma especificação quanto a que se referem, se são atividades acompanhadas por docentes, seus objetivos, etc. [...]
- As disciplinas da categoria conhecimentos relativos aos sistemas educacionais registram percentuais inexpressivos de presença em todas as licenciaturas analisadas. Quando se desagrega esta categoria, nota-se que a maior parte das matérias aloca-se em estrutura e funcionamento do ensino, ficando aspectos ligados a currículo, a gestão escolar e a ofício docente com percentuais irrisórios.
- Uma parte dessas licenciaturas promovem especialização precoce em aspectos que poderiam ser abordados em especializações ou pós-graduação. (GATTI & BARRETO, 2009, p. 153-154)

B) Formação continuada

A formação continuada tem como principal propósito “a atualização e aprofundamento de conhecimentos como requisito natural do trabalho em face do avanço nos conhecimentos, as mudanças no campo das tecnologias, os rearranjos nos processos produtivos e suas repercussões sociais.” (GATTI & BARRETO, 2009, p. 200). Entretanto, devido aos crescentes problemas dos cursos de formação inicial de professores – já apresentados anteriormente – “a ideia de formação continuada como aprimoramento profissional foi se deslocando também para uma concepção de formação compensatória destinada a preencher lacunas da formação inicial.” (GATTI & BARRETO, 2009, p. 200)

No Brasil, a formação de professores contempla um universo muito grande de iniciativas com natureza, graus de institucionalização e resultados diferentes. As ações podem partir de instituições governamentais (dos municípios, estados e da União), de instituições de ensino superior (públicas ou privadas), de ONGs, sindicatos e até mesmo da própria escola. Em geral, não existe articulação entre as iniciativas desenvolvidas e nem um plano de ações que as relacione com as necessidades dos professores.

Gatti e Barreto (2009), citando Inés Aguerrondo (2004) e outros estudos críticos sobre a formação continuada dos professores, apresentam alguns motivos para o fato de nem sempre as políticas de formação continuada de professores produzirem os efeitos esperados. São eles: a dificuldade da formação em massa; a brevidade dos cursos; a limitação dos recursos financeiros; a dificuldade das instituições formadoras de fornecerem os instrumentos e o apoio necessários para professores realizarem mudanças na sua prática; a limitada (ou ausente) participação dos professores na definição de políticas de formação de professores e na formulação de projetos que têm a escola e seu fazer pedagógico como centro (p. 201-202).

A partir de uma análise da produção acadêmica sobre a formação continuada de professores, Gatti e Barreto constataram que na maior parte das pesquisas os professores valorizam as iniciativas de formação continuada como uma possibilidade de aprofundarem seus conhecimentos, terem acesso a novos conceitos, além de poderem interagir com seus pares e formadores. Entretanto, eles apresentam diversas queixas em uníssono, quais sejam:

- a formação continuada é organizada com pouca sintonia com as necessidades e dificuldades dos professores e da escola;

- os professores não participam das decisões acerca dos processos de formação aos quais são submetidos;
- os formadores não têm conhecimento dos contextos escolares e dos professores que estão a formar;
- os programas não prevêem acompanhamento e apoio sistemático da prática pedagógica dos professores, que sentem dificuldade de entender a relação entre o programa desenvolvido e suas ações no cotidiano escolar;
- mesmo quando os efeitos sobre a prática dos professores são evidentes, estes encontram dificuldade em prosseguir com a nova proposta após o término do programa;
- a descontinuidade das políticas e orientações do sistema dificulta a consolidação dos avanços alcançados;
- falta melhor cumprimento da legislação que assegura ao professor direito a formação continuada. (p. 221)

Gatti e Barreto consideram que a atual demanda em torno da formação continuada de professores “é por uma unidade em torno de certos consensos, sem deixar de considerar a importância de abordagens plurais que sejam, a um só tempo, uma resposta à obrigação de resultados e aos contextos sociais em que se dá a prática educativa” (p. 235). Para elas, uma “política nacional de formação de professores, inicial e continuada, que articule os diversos segmentos sociais responsáveis e envolvidos no processo, pode ser um avanço como resposta à complexidade da questão, desde que aberta à pluralidade nos modelos e a reformulações na dinâmica de sua implementação.” (p. 236).

Como vimos, a profissão docente foi e continua sendo transformada, acompanhando as mudanças que acontecem na sociedade e nos sistemas de ensino. As funções atribuídas ao sistema escolar, os insumos destinados à educação, a representação social da profissão docente, são alguns dos fatores que interferem na constituição dos profissionais da educação.

No contexto atual, a profissão docente se tornou mais atraente para uma parcela específica da população em que se destacam as seguintes características: maioria feminina, desempenho acadêmico relativamente baixo e pertencente às camadas mais baixas das escalas de indicadores socioeconômicos. Consequentemente, é possível perceber que esta profissão não tem sido atraente para outra parcela da população, justamente aquela com maior acesso aos bens culturais e de consumo.

Além disso, boa parte dos profissionais que é atraída para a docência acaba abandonando suas escolas ou até mesmo o magistério em busca de melhores oportunidades e condições de trabalho dentro e fora dos sistemas de ensino.

A formação de professores, tanto inicial quanto continuada, também tem sido alvo de inúmeras críticas, não conseguindo, em muitos casos, contribuir com a prática cotidiana destes profissionais.

Frente a essa realidade, a melhoria da qualidade do corpo docente por meio da melhoria da atratividade, da retenção e da formação dos professores, exige a superação de desafios complexos. Dentre eles, destaca-se a necessidade dos sistemas educacionais conhecerem os profissionais que estão atuando em suas redes para que as deficiências desses possam ser superadas. Além disso, são necessárias mais pesquisas sobre o tema a fim de aprofundar os conhecimentos dos problemas relativos à atração, retenção e formação de professores, e orientar políticas educacionais que possam solucioná-los.

Vale dizer que as propostas de remuneração por desempenho se propõem a melhorar a atratividade, a retenção e a formação de professores. Os defensores destas propostas acreditam que os incentivos financeiros podem ajudar a tornar os salários dos professores mais atraentes em relação a outras profissões e ainda a estimular os professores a buscarem cursos de formação que ajudem a melhorar seu desempenho e, conseqüentemente, sua remuneração. O capítulo a seguir tratará de maneira mais detalhada da remuneração por desempenho para professores da educação básica.

Capítulo 2. Remuneração por Desempenho para professores da Educação Básica

Este capítulo tem como objetivo apresentar as principais características dos programas de pagamento por performance para os professores das redes públicas de educação básica. Para tanto, foi realizado um levantamento de livros, artigos e periódicos sobre o tema, dando continuidade aos estudos iniciados em trabalho anterior (CASSETTARI, 2007).

Os textos analisados abrangem diferentes opiniões sobre o objeto de estudo, com alguns autores defendendo, outros criticando e ainda outros apresentando diferentes posições sobre os programas de remuneração por desempenho.

Vale dizer que a maior parte dos textos utilizados é de autores norte americanos – o que em parte pode ser explicado pela grande produção acadêmica dos EUA e pela facilidade do acesso a tais produções (principalmente por meio da *internet*).

A primeira parte do capítulo pretende apresentar sinteticamente as origens e as características comuns entre os programas de pagamento por performance, além de indicar alguns dos argumentos favoráveis e contrários à sua utilização encontrados na bibliografia.

A seguir, pretende-se expor as especificidades dos principais modelos de pagamento por performance, quais sejam: pagamento por mérito individual, pagamento baseado no desempenho das escolas e pagamento baseado nos conhecimentos e habilidades dos professores. Para os dois últimos modelos, foram selecionados alguns exemplos de recentes políticas educacionais brasileiras (em nível federal e estadual) que podem ilustrar como tais modelos estão sendo implantados no nosso país.

2.1. Remuneração por Desempenho: das empresas para as escolas.

O pagamento por performance é utilizado neste texto de maneira ampla, de forma a englobar todas as propostas de articulação entre o desempenho dos trabalhadores e sua remuneração. Tais propostas têm origem na iniciativa privada e partem do princípio que a diferenciação salarial com base no tempo de serviço, na formação adquirida e nos cargos ocupados não é suficiente para recompensar os

esforços (individuais ou coletivos) que resultam em melhorias no desempenho global das empresas. Segundo Stephen P. Robbins:

O que diferencia essas formas de remuneração de programas mais tradicionais é que o pagamento não se baseia apenas no tempo de trabalho ou na antiguidade de uma pessoa no cargo; uma parcela do salário do funcionário é baseada em alguma medida individual ou organizacional de desempenho (ROBBINS, 2002, p. 361)

Deste modo, espera-se que por meio desse incentivo os trabalhadores se sintam motivados a trabalhar mais e melhor em busca de bons resultados nas avaliações e, conseqüentemente, de maiores remunerações. O modo como as avaliações são realizadas ou como os prêmios são distribuídos varia muito de acordo com os objetivos e características de cada instituição. Entretanto, as propostas mais comuns nas empresas são: o pagamento por unidade produzida; a participação nos lucros e rendimentos; a participação nas ações; os prêmios por produtividade; e as gratificações (ROBBINS, 2002).

Em geral, os incentivos financeiros são limitados a um pequeno grupo de funcionários, o que faz com que eles tenham de competir (individualmente ou em grupos) pelos prêmios e bonificações. Cabe destacar que a competição torna-se um estímulo para que os trabalhadores sejam responsáveis pela fiscalização do seu próprio trabalho e do trabalho de seus companheiros de equipe, dispensando, em muitos casos, o papel do supervisor.

Apesar destas iniciativas não serem nenhuma novidade – de acordo com Janet Wiscombe, elas existem “desde que os mesopotâmicos eram pagos por cestas de azeitonas colhidas” (2002, p. 134) –, sua utilização ainda causa polêmica.

Para os defensores do pagamento por performance, este modelo apresenta diversas vantagens em relação à remuneração tradicional. Dentre elas, Edward E. Lawler e G. Douglas Jenkins (1992) listam as seguintes: colaborar para a atração e retenção dos melhores profissionais; motivar performances desejáveis (utilizando como principal justificativa estudos na área de psicologia); incentivar o desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores; favorecer a consolidação de uma “cultura” empresarial baseada na inovação, na competência e na participação; reforçar e definir a estrutura e hierarquia da organização; e relacionar os custos com salários à produtividade da empresa. Sobre este último ponto, Robbins argumenta que:

A flutuação na remuneração variável tem tornado esses programas atraentes para a administração, pois converte em custo variável parte dos custos fixos de mão-de-obra da organização, reduzindo assim as despesas quando o

desempenho declina. Além disso, ao vincular a remuneração ao desempenho, a administração reconhece a contribuição em vez de apenas a posição (cargo). Com o tempo, os que apresentam baixo desempenho descobrem que seu pagamento estagnou. Os de desempenho elevado desfrutam de aumentos salariais proporcionais à sua contribuição. (ROBBINS, 2002, p. 361)

Já os críticos destas propostas destacam as possíveis consequências negativas da sua aplicação, como, por exemplo, o fato destes programas consumirem muito tempo e dinheiro das instituições e nem sempre alcançarem os resultados desejados, além de poderem trazer resultados inesperados, tais quais: a diminuição da colaboração entre os trabalhadores, o aumento da insatisfação com o trabalho, dentre outros. Neste sentido, Fabrizio Ferrado, Jeffrey Pfeffer e Robert I. Sutton afirmam que evidências de pesquisas reforçam essas críticas. Em suas palavras:

Apesar da confiança nos efeitos positivos do pagamento por performances individuais e, conseqüentemente, mais pagamentos desiguais baseados na performance, as evidências existentes sugerem que uma maior dispersão salarial pode muitas vezes reduzir a satisfação no trabalho, prejudicar relações sociais no local de trabalho e diminuir performance tanto na academia (Pfeffer & Langton, 1993) como em times de *baseball* profissionais (Bloom, 1999). (FERRADO, PFEFFER e SUTTON, 2005, p. 20, tradução nossa)³⁷

Mais uma crítica refere-se a dificuldades que estes programas encontram para avaliar corretamente o desempenho dos funcionários e para distribuir os bônus sem criar um sentimento de injustiça ou rivalidade entre eles. Wiscombe (2002) destaca ainda que se a avaliação tiver como foco exclusivo a produtividade ela trará, invariavelmente, danos para a qualidade dos produtos ou para o atendimento aos clientes, podendo, inclusive, incentivar fraudes e outros comportamentos questionáveis.

Apesar das divergências quanto ao impacto da remuneração por desempenho, este modelo tem se expandido para um número cada vez maior de empresas. Esta expansão ganhou força com as transformações ocorridas no mundo do trabalho a partir de meados dos anos 1970, especialmente com a reestruturação produtiva decorrente do advento do toyotismo e da acumulação flexível.

Nestes novos processos de trabalho, o controle dos trabalhadores é movido por uma lógica “mais consensual, mais envolvente, mais participativa, em verdade mais

³⁷ Original: “In spite of the belief in the beneficial effects of individual pay for performance and, consequently, more unequal pay based on that performance, the existing evidence suggests that more pay dispersion can often reduce job satisfaction, disrupt social relationships in the workplace, decrease performance both in academia (Pfeffer & Langton, 1993) and in professional baseball teams (Bloom, 1999), decrease quality (Cowherd & Levine, 1992), and increase turnover (Pfeffer & Davis-Blake, 1992)” (FERRADO, PFEFFER e SUTTON, 2005, p. 20).

manipulatória” (ANTUNES, 2008, p. 39-40), que favorece a introdução do pagamento por performance como uma das principais estratégias utilizadas para a “captura do consentimento operário” (ALVES, 2000, p. 51).

Ainda no final do século XX, ganha força uma determinada concepção de gestão pública profundamente inspirada no modelo de administração de empresas. Tal concepção se apoiava na ideia de que a aplicação de procedimentos e técnicas gerenciais na administração pública seria essencial para a melhoria da sua qualidade e eficiência. Essas ideias tiveram um grande impacto em diferentes setores, inclusive na educação.

Nesse contexto, vários autores passaram a questionar a estrutura salarial tradicional de pagamento dos professores, que consiste em salários uniformes para todos os professores de um mesmo nível de ensino com aumentos vinculados ao tempo de serviço na profissão e/ou à aquisição de títulos de conclusão de cursos.

Para estes autores, a estrutura salarial tradicional, apesar de amplamente difundida em sistemas educacionais de diversos países, estaria valorizando critérios – experiência e formação – que não necessariamente poderiam ser relacionados com a qualidade docente. Além disso, estaria remunerando igualmente professores com esforços e aptidões diferentes e, assim, “incentivando” a mediocridade e não apresentando incentivos para bons profissionais entrarem e permanecerem na profissão docente.

A solução proposta por eles consiste, justamente, em estabelecer uma relação mais próxima entre o desempenho dos professores e a sua remuneração, ou seja, em implantar o pagamento por performance para os professores das redes públicas de educação.

Os defensores do pagamento por performance acreditam que, a fim de alcançar uma maior remuneração, os professores irão trabalhar mais e melhor, o que influenciará a melhoria da qualidade da educação como um todo. De acordo com Alejandro Morduchowicz:

A justificativa do pagamento por mérito reside, em última instância, no raciocínio de que se os professores forem remunerados competitivamente em função de seus respectivos desempenhos trabalharão mais, e os mais eficazes serão recompensados monetariamente (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 22)

Assim, além de motivar os professores por meio de incentivos financeiros, o pagamento por performance teria a função de criar uma competição entre os professores a fim de premiar os melhores e, em alguns casos, cobrar medidas dos que tiveram

resultados insuficientes. Ao fazer isso, os defensores do pagamento por performance acreditam que este modelo favorece a atração e retenção de bons profissionais na docência, uma vez que eles teriam a oportunidade de receber salários mais competitivos em relação a outras ocupações.

Neste sentido, Debbie Harris afirma que “Candidatos e professores mais talentosos têm um incentivo para ensinarem em sistemas que providenciam pagamento adicional pela sua performance superior” (Harris, 2007, p. 11, tradução nossa).³⁸ Harvey-Beavis ainda propõe: “Somente quando a performance é reconhecida e os professores recebem salários como no setor privado sem progredirem arbitrariamente na escala salarial, os mais talentosos serão atraídos e retidos na profissão” (Harvey-Beavis, 2003, p. 7, tradução nossa).³⁹

Para os defensores do pagamento por performance, existe uma relação intrínseca entre o trabalho dos professores e a qualidade da educação, verificada, principalmente, pela aprendizagem dos alunos. Dan Goldhaber afirma que:

A pesquisa educacional demonstra, convincentemente, que a qualidade docente é o fator escolar mais importante a influenciar o aprendizado dos estudantes [...] os efeitos da melhoria da qualidade dos professores superam o impacto de qualquer outro investimento educacional como a redução do número de alunos por sala de aula. (GOLDHABER, 2006, p. 4)⁴⁰

Entretanto, os opositores dessas políticas contestam tal afirmação por entenderem a educação como um sistema complexo, que sofre influências muito difíceis de serem controladas. Assim, o desempenho dos estudantes e dos professores pode variar de acordo com uma série de fatores diferentes. Para Maurice Holt:

Estudantes e professores são apenas dois elementos em um esquema muito mais amplo. A resposta dos alunos pode variar se eles comeram café da manhã, se eles são assediados (*bullied*) nos corredores, se eles jogam no time da escola. Seja qual for a capacidade inata dos alunos, estes fatores vão influenciar a sua performance. A performance dos professores vai depender do tempo disponível para a preparação das aulas, o domínio que possuem da

³⁸ Original: “Highly talented candidates and teachers have an incentive to teach in systems that provide additional pay for their superior performance” (Harris, 2007, p. 11)

³⁹ Original: “Only when performance is rewarded and teachers command salaries equal to the private sector without having to progress up an arbitrary salary scale, will the best talent be attracted and retained” (Harvey-Beavis, 2003, p. 7).

⁴⁰ Original: “Education research convincingly shows that teacher quality is the most important schooling factor influencing student achievement [...] the effects of increases in teacher quality swamps the impact of any other educational investment such as reducing class size.” (Goldhaber, 2006, p. 4)

matéria, as características da classe e da escola, e da sua compreensão do currículo no seu sentido mais amplo. (HOLT, 2001, p. 1-2)⁴¹

Estes críticos destacam a dificuldade de se realizar uma avaliação justa do desempenho dos professores que “justifique” a diferenciação salarial, uma vez que se trata de um trabalho complexo que envolve relações que não podem ser facilmente medidas. Morduchowicz coloca este problema da seguinte maneira:

Um dos obstáculos mais importantes a ser superado por esse tipo de remuneração é o da avaliação. Esta dificuldade, por sua vez, se origina no fato de que o trabalho realizado pelos docentes, além de ter múltiplos objetivos, é um serviço cujos resultados são intangíveis, difíceis de quantificar e medir. Claro está que a avaliação é a parte aparente do problema de fato: a própria definição do que seja o desempenho docente. A complexidade da descrição do que constitui uma boa prática docente parece não ter nenhuma definição que possa garantir acordos. Os docentes têm êxito ou não em contextos e modos diversos de exercer sua profissão: empregando meios distintos que podem chegar a resultados iguais e vice-versa. (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 23)

Mais um argumento contrário à implementação do pagamento por performance, refere-se aos possíveis resultados indesejados que ela pode causar, tais quais: a criação de uma rivalidade entre os professores; o aumento da desigualdade entre as escolas; o incentivo a fraudes; dentre outros. Sobre esse assunto, Almerindo Afonso diz:

[...] a avaliação dos alunos pode também ser uma forma de introduzir alguns fatores de mercado no sistema educativo quando os resultados dos testes (por exemplo, os testes em âmbito nacional) são utilizados como meio de alocação diferencial de recursos às escolas e como forma de responsabilização dos professores. A questão mais importante neste caso, como vários autores tem salientado, é que um sistema de incentivos desta natureza originará alguns efeitos perversos, de entre os quais se pode salientar a probabilidade de aumento da seletividade nas admissões e matrículas dos estudantes e a exclusão dos alunos que não dêem garantias de contribuir para alcançar os melhores resultados (AFONSO, 2005, p. 90)

Além disso, os opositores do pagamento por performance ressaltam que a responsabilização dos professores pode encobrir a responsabilidade dos órgãos centrais pela garantia da qualidade da educação e, assim, gerar a resistência dos professores. Segundo Nigel Brooke:

⁴¹ Original: “Students and teachers are only two elements in a much wider scheme of things. The response of students can depend on whether they ate breakfast, whether they are bullied in the hallways, whether they play on a school team. Whatever the students innate capacity, these factors will influence the way the perform. The performance of teacher will depend on the time available for preparation, their sense of ownership of the subject matter, the tone of the class and the school, and their understanding of curriculum in its broadest sense.” (Holt, 2001, p. 1-2)

A resistência dos profissionais aos sistemas de responsabilização fundamenta-se no argumento de que a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade. Parece inegável que qualquer sistema de responsabilização também precisa determinar o papel da entidade mantenedora e o nível de desempenho esperado. Essa entidade é um componente essencial para a construção da qualidade das escolas, e não somente uma instância de avaliação, e deve ser considerada central em qualquer programa de responsabilização. Um sistema que cria um ônus para a escola, seja em termos de gratificações não recebidas ou de medidas administrativas, sempre será visto como injusto em um ambiente em que a burocracia é tida como ineficiente ou até inoperante. (BROOKE, 2006, p. 400)

Com isso, é possível evidenciar que não existem muitos consensos sobre o tema, mas um amplo debate que vem crescendo nos últimos vinte anos com a implementação de diversos programas de pagamento por performance e a realização de um grande número de pesquisas.

Vale dizer que, apesar do grande número de pesquisas, uma série de razões torna muito difícil avaliar o impacto desses programas, principalmente por eles terem, em geral, curta duração (devido a diferentes motivos, dentre eles: a descontinuidade das políticas educacionais, a limitação de recursos financeiros, a perda de apoio político, a resistência dos professores etc.). Além disso, esses programas são, na grande maioria das vezes, implantados em conjunto com outras políticas educacionais, o que dificulta a análise isolada da sua contribuição para com a melhoria da qualidade da educação.

Por fim, é preciso dizer que existem muitas diferenças entre os programas de pagamento por performance para professores. Harvey-Beavis (2003) sistematiza essas diferenças da seguinte maneira:

- Se o foco é colocado em performances individuais ou por escolas;
- Se existem punições aos piores professores;
- A duração do programa e o número de vezes que os professores podem ser premiados;
- Se os prêmios são destinados aos professores com melhor desempenho nas avaliações ou com melhor progresso entre as avaliações;
- Se o resultado da avaliação permite uma progressão na carreira;
- O que é avaliado e a maneira de avaliação (observações em sala de aula, portfólio, resultado dos estudantes etc.);
- Quem avalia (diretor, avaliador externo, auto-avaliação etc.);

- Se todos os professores podem ser recompensados ou se existe uma cota específica; e
- Se o pagamento por performance suplementa ou substitui a estrutura salarial existente.

A partir destas características, é possível realizar um grande número de combinações, sendo que a repercussão e as críticas apresentadas a cada programa variam muito, de acordo com os componentes escolhidos.

Contudo, Harvey-Beavis (2003) destaca a existência de três modelos predominantes, que são: o pagamento por mérito individual (que remuneram os professores com melhor desempenho individual, sendo que a avaliação dos professores pode se dar de diversas maneiras); a bonificação com base no desempenho das escolas (que premiam todos os professores das escolas com melhores desempenhos absolutos ou melhores progresso em provas de rendimento dos alunos); e pagamento baseado nos conhecimentos e habilidade dos professores (que avaliam periodicamente os conhecimentos e habilidades dos professores, permitindo mudanças no seu nível salarial). A seguir, pretende-se apresentar as principais características de cada um destes modelos, além de ilustrar os dois últimos com algumas iniciativas vigentes no Brasil.

2.2. Principais modelos

2.2.1. Pagamento por Mérito Individual (*Merit Pay*)

O pagamento por mérito individual é o modelo mais antigo de introdução do pagamento por performance para os trabalhadores das redes públicas de educação. Segundo Stronge, Gareis e Little (2006), programas com essas características chegaram aos Estados Unidos no final do século XIX e início do século XX, num momento em que as escolas tornavam-se cada vez maiores e mais complexas devido à crescente industrialização e urbanização da sociedade. Neste contexto, o debate sobre a melhor maneira de remunerar os professores era incipiente e passava a ser bastante influenciado pelos princípios da gerência científica, dentre eles, a diferenciação salarial com base em avaliações de desempenho.

A idéia central deste modelo é premiar (em geral com bônus em dinheiro) os professores que mais se destacarem em avaliações individuais e, assim, recompensá-los

por seus esforços além de estimular o conjunto do corpo docente a melhorar o seu desempenho. As próprias avaliações são encaradas como instrumentos que podem ajudar os professores a compreenderem o que estão fazendo bem e no que podem melhorar por meio do *feedback* dos avaliadores.

Na grande maioria dos casos, as avaliações são realizadas pelos níveis administrativos imediatamente superiores aos professores (coordenadores, diretores e supervisores), mas, especialmente nos programas mais recentes, também são consideradas avaliações dos pares e autoavaliações.

A maneira como as avaliações são realizadas e os critérios por elas valorizados variam muito de acordo com as características de cada programa. No entanto, elas podem incluir: observações da sala de aula, verificação do envolvimento em diferentes atividades da escola etc.

Avaliar individualmente os professores é por si só uma tarefa bastante difícil, uma vez que, conforme já dito anteriormente, se trata de um trabalho complexo, com múltiplos objetivos e cuja totalidade dos resultados pretendidos não pode ser facilmente mensurada. Entretanto, quando esta avaliação é associada a incentivos financeiros, as dificuldades se multiplicam, já que o processo deve ser transparente, justo e confiável.

Uma crítica recorrente aos programas de pagamento por mérito diz respeito ao fato deles, na grande maioria das vezes, serem baseados em critérios vagos e limitados ao julgamento pessoal dos avaliadores (STONGE, GAREIS & LITTLE, 2006). Por este motivo, o pagamento por mérito é atualmente o modelo mais criticado de remuneração por desempenho para professores. Vale notar que avaliações subjetivas podem causar distorções na distribuição dos bônus; assim, com frequência os professores premiados não são necessariamente os melhores professores, mas os que têm maiores concordâncias com seus supervisores, melhores relacionamento pessoais com seus pares, etc. Isto faz com que tais programas, na grande maioria das vezes, sejam vistos com preocupação e descrença pelos professores.

Além disso, sem uma definição clara do que se espera dos professores, ou melhor, do que é estabelecido como “mérito”, “o pagamento por mérito é prejudicado e torna-se, essencialmente, um elemento organizacional inútil” (ODDEN & KELLEY, 1996, p. 32, tradução nossa)⁴².

⁴² Original: “Merit pay is undermined and becomes essentially a useless organizational element” (ODDEN & KELLEY, 1996, p. 32).

O fato das avaliações e das premiações serem individuais pode ser, por um lado, entendido como um ponto positivo dos programas de pagamento por mérito – ao considerar as diferenças entre os professores de uma mesma escola e, assim, poder estabelecer metas individuais de acordo com as necessidades de cada um deles (STONGE, GAREIS & LITTLE, 2006). E, por outro lado, pode ser percebido como uma forma de minar a cooperação entre os professores e estimular a competição entre eles, principalmente quando a bonificação é limitada a um pequeno grupo de professores. Para Harris

Talvez o maior desafio dos sistemas de remuneração individual seja também a sua maior força: o crédito das performances é alocado individualmente. É verdade que a habilidade de ganhar prêmios individuais possa ser muito motivadora. Na docência, entretanto, tudo desde aprendizagens prévias até as a disciplina de uma criança, outros professores podem afetar tanto a habilidade individual dos professores de ensinar e a aprendizagem de suas ou seus alunos. (HARRIS, 2007, p. 23, tradução nossa)⁴³

Ainda sobre este assunto, Odden e Kelley comentam que:

[...] a maioria dos programas de pagamento por mérito criam competição entre professores ao tentarem identificar uma pequena porcentagem de ‘melhores’ ou ‘excelentes’ professores. Estes programas vai na contramão da cultura de colegialidade e cooperação que é exercida nas escolas mais eficientes (Rosenholtz, 1989) e assim, é um elemento de remuneração que prejudica, ao invés de reforçar boas performances escolares. (ODDEN & KELLEY, 1996, p. 32, tradução nossa)⁴⁴

Mais uma crítica feita aos programas de pagamento por mérito diz respeito aos financiamentos instáveis ou insuficientes que eles recebem e que podem fazer com que estes programas tenham de ser finalizados antes do tempo inicialmente previsto – em alguns casos antes mesmo que os professores possam ser recompensados pelos seus esforços adicionais. Outra razão para o término precipitado destes programas é a perda de apoio político. Neste sentido, Harvey-Beavis destaca que:

⁴³ Original: “Perhaps the greatest challenge to an individual reward system is also its greatest strength: the credit for performance is allocated to individuals. It is true that the ability to earn individual rewards can be highly motivating. In teaching, however, everything from prior academic achievement to the discipline policies of a child’s other teacher can affect both the individual teacher’s ability to teach and his or hers student’s achievement” (HARRIS, 2007, p. 23).

⁴⁴ Original: “[...] most merit plans create competition among teachers by trying to identify a small percentage of the ‘best’ or ‘excellent’ teachers. Such a program is at odds with the collegiality and cooperative culture that is created in the most effective schools (Rosenholtz, 1989) and thus is a pay element that undermines rather than reinforces good school performance.” (ODDEN & KELLEY, 1996, p. 32).

A implementação pode ser difícil porque qualquer um dentre muitos sujeitos pode acabar com a continuidade do programa. Por exemplo, Ballou (2001) argumenta que nos Estados Unidos, legisladores, superintendentes escolares e conselhos escolares, todos têm o poder de acabar com programas de remuneração com base na performance. Assim que os legisladores favoráveis deixarem seus postos, a vontade política de dar continuidade ao que pode ser um empreendimento de alto custo pode desaparecer, particularmente em tempos de recessão econômica. (HARVEY-BEAVIS, 2003, p. 17, tradução nossa)⁴⁵

Por fim, vale dizer que todas estas críticas comprometem a credibilidade destes programas e dificultam sua implementação. De acordo com Stonge, Gareis & Little

[...] a complexidade da docência, da avaliação de professores e da missão e práticas das escolas tem limitado a extensão na qual o pagamento por mérito individual – especialmente se chamados de pagamento por mérito e especialmente se eles carregam a responsabilização para os mais básicos aumentos salariais – pode ser efetivamente implementado (STONGE, GAREIS & LITTLE, 2006, p. 87, tradução nossa)⁴⁶

2.2.2. Bonificação com base nos resultados das escolas (*School Based Performance Awards*)⁴⁷

Neste modelo, todos os professores (e em alguns casos também os funcionários e até mesmo os alunos) das escolas que alcançarem objetivos previamente estabelecidos devem ser premiados, sendo que sua principal meta é melhorar resultados obtidos nas avaliações externas.

Desta maneira, existe um entendimento de que os resultados alcançados pela escola são um produto do esforço de diferentes atores. Assim: “Prêmios baseados no desempenho de grupos explicitamente reconhecem a natureza colaborativa da eficiência

⁴⁵ Original: “Implementation can be difficult because any one of a number of bodies can discontinue programmes. For example, Ballou (2001) argues legislators, school superintendents and school boards all have the power to discontinue performance-based reward programmes in the United States. As supporting legislators leave office, the political will to continue what can be costly enterprise can disappear, particularly in times of economic recession.” (HARVEY-BEAVIS, 2003, p. 17).

⁴⁶ Original: “[...] the complexity of teaching, of teacher evaluation, and of the overall mission and practices of school has limited the extent to which individual merit pay – especially if called merit pay, and especially if they carry accountability for even basic salary increases – may be effectively implemented.” (STONGE, GAREIS & LITTLE, 2006, p. 87).

⁴⁷ Versão ampliada e revisada de CASSETTARI, 2009.

de qualquer escola ao premiar os professores de uma escola pelos seus esforços coletivos.” (Harris, 2007, p. 26, tradução nossa)⁴⁸.

Os prêmios podem ser concedidos para a compra de materiais e equipamentos escolares ou como um adicional no salário dos professores. Nas propostas em que os prêmios são destinados aos professores, trata-se sempre de um bônus ao final da avaliação e não de um acréscimo salarial permanente, fazendo com que os professores tenham que reconquistar os seus prêmios ao final de cada processo avaliativo.

Estas propostas partem do princípio que os professores podem ser estimulados (pelas bonificações) a trabalharem coletivamente em busca de objetivos comuns, em especial, em busca de melhores resultados para os seus alunos.

Diferentes ideias podem subsidiar a distribuição dos bônus, entre elas: a de que todos os professores recebam a mesma quantia, independentemente do seu salário base (entendendo que a contribuição de todos é igual para a produção dos resultados); e a de que os professores recebam o bônus de acordo com uma porcentagem do seu salário base (entendendo que aqueles que recebem mais têm uma participação maior na produção dos resultados).

Para Odden e Kelley, “O tamanho dos prêmios por performance não precisa ser grande. Um prêmio por performance é tão simbólico quanto economicamente recompensante.” (1996, p. 114, tradução nossa)⁴⁹. A remuneração simbólica teria como referência a valorização de motivações intrínsecas dos professores, principalmente em relação ao foco na aprendizagem dos alunos e no trabalho coletivo.

Cabe destacar que o financiamento destes programas deve ser grande o suficiente para premiar todas as escolas que alcançarem os resultados desejados. Para tanto, existem duas propostas mais aceitas: 1) estabelecer uma quantia predeterminada de recursos para o programa, sendo que o valor dos prêmios varia de acordo com o número de escolas premiadas; 2) estabelecer o valor dos prêmios e limitar o número de escolas premiadas a partir de um *ranking* decrescente. O financiamento ainda deve ser previsto por um longo período, para possibilitar que as escolas tenham tempo de tomar as medidas necessárias em vista de melhorar seus resultados.

Sobre as expectativas relativas a tais programas, Morduchowicz expõe que “o maior impacto deveria vir, não do uso que se dê ao dinheiro do prêmio, mas das

⁴⁸ “Group-based rewards explicitly recognize the collaborative nature of any school’s effectiveness by rewarding a school’s teachers for their collective efforts” (Harris, 2007, p. 26).

⁴⁹ Original: “The size of the performance award need not to be large. A performance award is as symbolic as it is economically rewarding” (ODDEN e KELLEY, 1996, p. 114)

mudanças que as escolas realizem em sua organização interna devido a seu interesse em conquistar o prêmio” (2003 p. 38). Entretanto, faltam estudos conclusivos sobre o impacto destes programas tanto na aprendizagem dos alunos quanto nas mudanças no interior da escola decorrentes deles.

Os programas com essas características em geral utilizam o resultado das escolas nos sistemas de avaliação de larga escala como principal critério para a distribuição dos bônus. Trata-se, portanto, de um critério objetivo, o que para alguns autores é considerado um argumento positivo em favor da utilização deste modelo de remuneração. Além disso, por utilizar uma noção de qualidade fortemente associada ao desempenho dos alunos em testes padronizados, este modelo vai ao encontro com a ênfase adotada por uma série de formuladores das políticas educacionais atuais, o que faz com que estes programas tenham se difundido com bastante rapidez para uma série de sistemas educacionais (inclusive no Brasil).

Entretanto, para alguns autores, a vinculação da remuneração dos professores com os resultados nos sistemas de avaliação do rendimento dos alunos pode incentivar uma série de comportamentos questionáveis que não contribuem para a melhoria da qualidade da educação, dentre eles: a seleção e exclusão de alunos, a fraude, a concentração dos melhores professores em algumas escolas, redução do currículo ao que é cobrado nas provas etc. Segundo Almerindo Afonso:

[...] um sistema de avaliação dos alunos que vise, directa ou indirectamente, alocar recursos (ou sanções) às escolas e aos professores na base dos desempenhos e resultados académicos pode contribuir para que se agravem as desigualdades escolares e a discriminação social. Com grande probabilidade, a preocupação com as necessidades dos estudantes será substituída pela ênfase nas performances, e a cooperação entre as escolas dará lugar à competição. (AFONSO, 2005, p. 90 e 91)

Mais uma crítica a estes programas refere-se à dificuldade de se estabelecer uma distribuição justa dos bônus, uma vez que esse tipo de remuneração não considera as diferenças entre os professores de uma mesma escola, o que favorece a existência de professores caronistas (*free riders*), ou seja, aqueles professores que recebem (ou não) a bonificação de acordo com o desempenho do coletivo da escola, sendo que esse desempenho não condiz com o seu trabalho individual. Em outras palavras, “Qualquer programa de incentivo (como os incorporados nos sistemas de responsabilização de muitos estados) que tenha como foco o desempenho entre escolas ignora a primeira

fonte de variação na qualidade que ocorre dentro das escolas” (HANUSHEK, KAIN, O'BRIEN & RIVKIN, 2009, p. 19, tradução nossa)⁵⁰.

Exemplos brasileiros de bonificação com base nos resultados das escolas

- **Governo Federal**

O Projeto de Lei do Senado de número 319 de 2008, de autoria do Senador Cristovam Buarque, propõe a criação de um bônus, equivalente a um 14º salário, para todos os professores das escolas públicas que conseguirem elevar em pelo menos 50% a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ou que conseguirem atingir a nota sete no mesmo índice.

O Parecer elaborado pelo Senador Marconi Perillo para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, é favorável ao mérito do projeto. Todavia, apresenta um substitutivo no qual a alteração mais relevante refere-se à diminuição de sete para seis da nota do IDEB que as escolas devem alcançar para que seus professores tenham direito à bonificação. A premiação para os professores das escolas que conseguirem melhorar pelo menos 50% da sua nota no IDEB é mantida. O projeto ainda não foi votado.

- **Estado de São Paulo**

O estado de São Paulo tem hoje dois programas de pagamento por performance que serão melhor analisados no próximo capítulo. Entretanto, cabe adiantar que o primeiro refere-se a uma bonificação para todos os professores e funcionários das escolas e unidades administrativas que alcançarem ou superarem as metas estabelecidas pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE-SP), com base no Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), que considera dois critérios complementares para a avaliação da qualidade das escolas de ensino fundamental e médio, quais sejam: o resultado dos alunos no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e o fluxo escolar. Além disso, o valor dos bônus varia de acordo com o percentual de frequência dos servidores.

⁵⁰ Original: “Any incentive program (such as incorporated in many state accountability systems) that focuses just on between school performance ignores the primary source of quality variation that occurs within schools” (HANUSHEK, KAIN, O'BRIEN & RIVKIN, 2009, p. 19).

- Espírito Santo

A proposta do Espírito Santo, encaminhada à Assembleia Legislativa em outubro de 2009, é bastante similar à bonificação por resultados de São Paulo. Assim, caso a proposta seja aprovada, terão direito aos bônus os professores das escolas e unidades administrativas que alcançarem ou superarem as metas estabelecidas pela Secretaria Estadual de Educação com base no Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES) e no fluxo escolar. A assiduidade dos professores também deverá ser considerada para a distribuição dos bônus.

- Minas Gerais

Em Minas Gerais, o Prêmio por Produtividade é destinado a todos os servidores do Estado cujas instituições em que trabalham conseguirem cumprir com as metas estabelecidas pelo Acordo de Resultados que o governador do estado fez em conjunto com cada secretário. No caso da educação, as metas envolvem diferentes indicadores, dentre eles: a proficiência média dos alunos (medida pela avaliação estadual); as taxas de distorção série-idade; as taxas de conclusão de cada nível de ensino; a participação em programas da secretaria; e a realização, dentro do prazo, de determinadas iniciativas de gestão. Os professores e funcionários das escolas e unidades administrativas que cumprem com pelo menos 60% da meta estabelecida para cada ano têm o direito ao bônus.

- Ceará

O estado do Ceará foi um dos pioneiros na implementação de bonificações para os professores com base no desempenho das escolas. Em 2002, foi criado o prêmio educacional “Escola do Novo Milênio - Educação Básica de Qualidade no Ceará”, que dava um bônus em dinheiro para os professores e funcionários das 50 melhores escolas da rede estadual de acordo com os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará (SPAECE), com a avaliação do núcleo gestor e com os índices de aprovação e reprovação. Em 2005, foi criado o Selo de Qualidade da Educação Básica do Ceará, como parte do Plano de Educação Básica Escola Melhor, Vida Melhor 2003 – 2006. O selo utiliza os mesmos critérios para a avaliação das escolas (SPAECE, Avaliação do núcleo gestor e Fluxo escolar), porém é dividido em duas categorias: Melhor Desempenho (Avaliação) – que premia as 9 escolas com maior desempenho

absoluto; e Maior Crescimento (evolução) – que premia as 41 escolas que apresentaram maior crescimento no seu desempenho de um ano para o outro.

- Rio Grande do Sul

O projeto apresentado à Assembleia Legislativa em novembro de 2009 propõe, além de um aumento do piso salarial de professores e militares – no caso do professorado o piso passaria de R\$ 950,00 para R\$ 1.500,00 – a criação de um 14º salário para os servidores que trabalharem em instituições que alcançarem metas previamente estabelecidas. Segundo o projeto, tais metas deverão ser definidas por assembleia envolvendo órgãos gestores, servidores e representantes de entidades de classe.

- Pernambuco

O Bônus de Desempenho Educacional faz parte do Programa de Modernização da Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, que tem como objetivo melhorar os indicadores do estado em diferentes áreas (educação, saúde, finanças e segurança) por meio da adoção da gestão por resultados. Os bônus são distribuídos para todos os professores e funcionários das escolas que cumprirem com pelo menos 50% das metas estabelecidas pela secretaria estadual de educação para cada escola com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPe), que considera o desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPe) e o fluxo escolar.

Os bônus variam de acordo com o percentual de alcance das metas. Assim, os servidores das escolas que alcançarem apenas 50% das metas terão direito à 50% do bônus. Para as escolas que não conseguirem atingir os 50% e, conseqüentemente, não receberem os bônus, a Secretaria estabelece um apoio pedagógico por meio do Programa Aprender Mais.

Para que os professores recebam os bônus, é preciso ainda que eles permaneçam numa mesma escola por, no mínimo, seis meses, sendo que os períodos de afastamento por qualquer motivo além de licença médica e licença maternidade não são considerados.

Vale ressaltar que, em 2009, os servidores que estavam em greve no período do pagamento dos bônus tiveram primeiro de comprovar que voltaram ao trabalho para poderem receber o benefício.

2.2.3. Pagamento baseado nos conhecimentos e habilidades dos professores (*Knowledge and skill based pay*)

O pagamento baseado nos conhecimento e habilidades dos professores remunera a aquisição, comprovada de diferentes maneiras, de determinados conhecimentos e habilidades. Esse modelo, que também é chamado de pagamento por competências (*competency pay*), pretende valorizar o desenvolvimento e a qualificação profissional dos professores.

Para Odden e Kelley (1996), o desenvolvimento profissional é algo que já motiva os professores e que, portanto, este modelo de remuneração serviria apenas para valorizar, por meio de aumentos salariais, atividades que já são intrinsecamente motivadoras para os professores. Em suas palavras:

Se as oportunidades de desenvolvimento profissional e de ampliação dos conhecimentos envolvidos no trabalho motivam os professores, então um sistema de remuneração baseado em competências que proporcione gratificação financeira aos professores que expandirem e aprofundarem suas práticas profissionais apenas adicionaria um prêmio extrínseco a uma motivação que já seria intrínseca; o que reforçaria sua solidez. (ODDEN E KELLEY, 1996, p. 73, tradução nossa)⁵¹

De certa forma é possível dizer que as estruturas salariais tradicionais partiam do mesmo princípio ao remunerarem a experiência e a formação dos professores, uma vez que estes critérios podem ser considerados indicadores indiretos dos conhecimentos e habilidades dos professores. Assim, espera-se que os professores com maior tempo de serviço e mais cursos de formação tenham adquirido maiores competências e que estas sejam colocadas em prática.

O que o pagamento por conhecimentos e habilidades efetivamente faz é introduzir novos e mais diretos indicadores que possibilitam a vinculação do salário dos professores às competências consideradas necessárias para um bom exercício da profissão.

Os conhecimentos e habilidades a serem premiados podem ser definidos pelas próprias escolas ou externamente. Entretanto, segundo Odden e Kelley (1996), pelo

⁵¹ Original: "If opportunities to engage in professional development motivates teachers and if the actual expansion of professional expertise motivates teachers, then a competency-based pay system that provides financial rewards to teachers who expend and deepen their professional practice would merely add an extrinsic reward to what already are intrinsic motivators and thus reinforces their strength" (ODDEN E KELLEY, 1996, p. 73).

menos uma das seguintes categorias está sempre presente: 1) instrução – que envolve conhecimentos e habilidades relacionados com os conteúdos ensinados, com o currículo, com a prática pedagógica, com como as crianças aprendem etc.; 2) atividade extraclasses – que envolve conhecimentos e habilidades relacionados com o conhecimento de outras disciplinas (que pode ajudar na interdisciplinaridade), com o acompanhamento de novos professores, com o aconselhamento de pais e alunos etc.; 3) liderança – que envolve conhecimentos e habilidades relacionados com a gestão democrática das escolas (elaboração de projetos político pedagógicos, planejamento e monitoramento dos gastos, execução da avaliação institucional etc.).

Os professores que comprovarem domínio ou crescimento nessas áreas têm, neste modelo de remuneração, a possibilidade de progredir na carreira ou de ganhar aumentos salariais em reconhecimento à sua *expertise*. Em alguns programas, a remuneração adicional é associada a novas responsabilidades que podem ser organizadas em diferentes níveis. Por exemplo, ao comprovarem a aquisição de novas competências, os professores podem ser cobrados para que participem mais ativamente da gestão da escola, acompanhem novos professores, dentre outras atividades.

Como alguns conhecimentos e habilidades são mais difíceis de serem adquiridos do que outros, o valor do aumento salarial também pode variar de acordo com as competências alcançadas, mesmo dentro de um mesmo programa. A definição exata dos valores depende de negociações com os professores. Entretanto, “esses prêmios devem ser suficientemente grandes de modo que façam valer o esforço despendido para a aquisição de habilidades específicas.” (Milanowski, 2002, p. 10, tradução nossa)⁵².

Uma dificuldade que estes programas encontram é a definição de quais competências devem ser premiadas e, talvez ainda maior, a definição como elas serão verificadas. Nos Estados Unidos, uma saída para este problema tem sido a adoção de sistemas de certificação de professores essencialmente de dois tipos: a) inicial – que fornece a habilitação para o exercício do magistério; e b) continuada – que avalia periodicamente a aquisição de determinados conhecimentos e habilidades.

Dentre os diferentes modelos e programas de certificação, ganha destaque o criado pelo National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS). Segundo consta no site da instituição⁵³, o NBPTS oferece uma gama de 25 certificados para

⁵² Original: “these rewards must be large enough in order to be perceived as worth the effort expended to acquire specific skills” (Milanowski, 2002, p. 10).

⁵³ Cf. <http://www.nbpts.org>

professores, abrangendo uma grande variedade de disciplinas e níveis de ensino. Para conseguir essa certificação, os professores devem participar de uma extensa avaliação cujos principais instrumentos são uma prova escrita e um portfólio (no portfólio devem constar vídeo de atividades realizadas, exemplos de atividades dos alunos comentadas pelo professor, documentação que comprove o envolvimento do professor em atividades extraclasse, dentre outros requisitos). Vale notar que os professores certificados pelo NBPTS têm aumentos salariais garantidos em diversos estados e centenas de distritos norte-americanos.

Apesar de reconhecerem a importância da certificação fornecida por instituições como a NBPTS, autores como Odden e Kelley (1996) defendem que cada distrito (ou ainda cada escola) defina quais competências e habilidades serão premiadas de acordo com as suas características e necessidades. Esses autores defendem que tanto os critérios valorizados, quanto a maneira como eles serão avaliados devem ser definidos por professores e administradores em amplas discussões. Além disso, defendem que os professores sejam reavaliados periodicamente e que, caso uma avaliação mostre que a competência de algum professor regrediu, ele seja colocado em uma espécie de período probatório até que adquira novamente tais competências. Deste modo, eles acreditam que: “um sistema de remuneração baseado em competências permitiria às escolas identificarem a ampla gama de conhecimentos que elas gostariam que seus professores desenvolvessem e também garantirem uma remuneração adicional para quando tais competências fossem adquiridas e utilizadas” (ODDEN & KELLEY, 1996, p. 80, tradução nossa)⁵⁴.

Cabe destacar que, em alguns programas, a avaliação dos professores é reduzida a provas de conhecimentos gerais ou específicos sobre pedagogia. Neste caso, uma crítica recorrente refere-se ao fato de não ser possível estabelecer uma correlação direta entre os resultados nestas provas e a qualidade do trabalho dos professores em sala de aula, o que pode causar distorções na distribuição dos prêmios e sentimento de injustiça entre os professores. Além disso, em muitos casos esse tipo de prova apenas replica as avaliações realizadas para seleção e contratação de professores (no caso brasileiro, os concursos públicos de provas e títulos) e, portanto, avalia competências que os professores supostamente já demonstraram obter antes de serem contratados.

⁵⁴ Original: “A competency-based pay system would allow the school to identify the wide range and depth of expertise it wants its teachers to develop, and then to provide pay increments when those competencies have been attained and are used” (ODDEN & KELLEY, 1996, p. 80).

Em outros programas as avaliações tornam-se tão complexas que muitos dos professores acabam não entendendo quais competências devem adquirir para ganhar os prêmios. Nestas avaliações, o número de documentos e de outros requisitos pode ser tão grande que os professores acabam tendo que ocupar boa parte do seu tempo com isso, prejudicando o tempo para o planejamento, para o aconselhamento de alunos e para outras atividades necessárias para uma boa aula.

Para que estes programas efetivamente funcionem, Milanowski (2007) enfatiza que é preciso obter um consenso entre os professores de que os conhecimentos e habilidades exigidos são essenciais para a melhoria da qualidade da educação e de que as maneiras como eles serão avaliados são válidas e confiáveis. Assim: “Se os professores acreditarem que favoritismos ou mensurações errôneas determinam o resultado da sua avaliação, ao invés de seu verdadeiro nível de habilidade, eles estarão menos dispostos a expandirem seus esforços para adquirirem habilidades.” (Milanowski, 2007, p. 10, tradução nossa)⁵⁵. O autor também aponta a necessidade dos professores contarem com cursos, seminários e treinamentos que possibilitem a aquisição das competências exigidas.

Odden & Kelley afirmam que o uso deste modelo de remuneração no setor privado tem, de fato, resultado num maior investimento em cursos de formação para os trabalhadores, além de outras mudanças organizacionais

Pesquisas sobre o pagamento baseado em habilidades no setor privado sugerem que isso tende a aumentar a remuneração do pessoal [...]. Além disso, organizações que utilizam o sistema de pagamento baseado em habilidades como um elemento do salário tendem a investir mais em programas de treinamento dos trabalhadores e são mais suscetíveis a implementar modos de trabalho descentralizado em seu gerenciamento organizacional.(ODDEN & KELLEY, 1996, p. 51, tradução nossa)⁵⁶

Apesar de alguns autores (como Odden & Kelley, 1996) acreditarem que os programas de pagamento por competência não estimulam a competição entre os professores, uma vez que a premiação é para todos aqueles que demonstrarem a

⁵⁵ Original: “If teachers believe that favoritism or measurement error determines how well one does on the assessment, rather than their true skills level, they will be less likely to expand efforts to acquire the skills” (Milanowski, 2007, p.10).

⁵⁶ “Research on skill-based pay in the private sector suggest that it tends to increase pay for individuals [...]. In addition, organizations that use skill-based pay as an element of pay tend to invest more in employee training programs and are more likely to implement decentralized work involvement in organizational management (Jenkins, Ledford, Gupta, & Doty, 19992; Lawer, 1995; Lawer, Mohrman & Ledford, 1995).” (ODDEN & KELLEY, 1996, p.51)

aquisição de certos conhecimentos e habilidades, outros entendem que o fato dos professores serem avaliados individualmente pode efetivamente incentivar a competição entre eles, além de provocar outros resultados questionáveis, conforme citam Shiroma e Schneider:

Associada à noção de accountability, a certificação é mais uma estratégia de regulação do trabalho docente que articula avaliação, determinação dos salários docentes e prestação de contas. É uma medida anunciada para melhorar a qualidade do ensino, mas, contraditoriamente, tende a produzir o seu oposto, na medida em que instaura insegurança, competição entre os professores e entre as escolas, instabilidade, segmentação dos docentes, ranqueamento, avaliação meritocrática, divisão da categoria, dificuldade de organização de movimentos de resistência e desarticulação de sindicatos e ações coletivas de associações de classe (SHIROMA e SCHNEIDER, 2008)

No mesmo sentido, Helena de Freitas propõe:

As críticas ao modelo de premiação por desempenho nos processos de avaliação de professores já vêm sendo enfatizadas por estudiosos da formação de professores, principalmente pelo caráter coletivo, solidário e partilhado de que se reveste o trabalho educativo e pedagógico de formação de nossa infância e juventude. Todo processo de avaliação/premiação das competências é sempre um processo de caráter exclusivamente individual e competitivo, e, por que não dizer, punitivo e intimidatório (Morduchowicz, 2002). (FREITAS, 2003, p. 1112)

Como a maioria dos programas existentes está ainda nas fases iniciais de implementação (Stronge, Gareis & Little, 2006), ainda não há um histórico que possibilite a escolas e sistemas de ensino a identificação de experiências de maior sucesso. De qualquer maneira, o pagamento por competência e habilidades é considerado um dos modelos mais “populares” de remuneração. Segundo Stronge, Gareis e Little:

Modelos de pagamento por conhecimentos e habilidades estão entre os mais populares modelos de remuneração emergente, e muitos ou a maioria das programas de remuneração alternativas em vigência nos dias de hoje, incorporam alguns aspectos desta opção (STRONGE, GAREIS E LITTLE, 2006, p. 82, tradução nossa)⁵⁷

Exemplos brasileiros de pagamento por conhecimentos e habilidades

- Governo Federal
 - Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores

⁵⁷ Original: “Knowledge and skill-based pay (KSBP) models are among the most popular of the emerging compensation models, and many or most of the alternative compensation plans in practice today incorporate some aspects of this option” (STRONGE, GAREIS E LITTLE, 2006, p. 82).

No dia 9 de junho de 2003, o então ministro da educação Cristovam Buarque aprovou a Portaria Nº 1.404 que “Institui Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores”, também conhecido como “Provão do Professor”. O Sistema compreendia: I- o Exame Nacional de Certificação de professores; II- os programas de incentivo e apoio à formação continuada de professores; e III- a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e desenvolvimento da educação.

O Art. 2º da portaria estabelece que o Exame “avaliará por meio dos instrumentos adequados, os conhecimentos, competências e habilidades dos professores e demais educadores em exercício nas redes de ensino, dos concluintes dos cursos normais de nível médio, e dos concluintes dos cursos de licenciatura oferecidos pelas instituições de ensino superior”. Os aprovados no Exame deveriam receber uma Certificação Nacional de Proficiência Docente com validade de cinco anos e, com ela, uma Bolsa Federal de Incentivo à Formação Continuada de até 20% do seu salário base.

Deste modo, a proposta previa um incremento salarial indireto por meio da concessão de bolsas de estudo. É interessante notar que as bolsas seriam destinadas aos professores que conseguissem a certificação, ou seja, para aqueles que de alguma maneira já comprovaram o domínio de determinadas competências e habilidades e, portanto, provavelmente aos que menos “precisariam” de incentivos à formação continuada.

O projeto recebeu críticas de diversas entidades ligadas à educação – como exemplo, as entidades reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – e acabou sendo descartado antes mesmo de sua primeira aplicação, que deveria ocorrer em janeiro de 2004. Neste mesmo mês, o ministro Cristovam Buarque foi demitido.

○ Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente

A Portaria Normativa Nº 14 que “Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente” foi aprovada no dia 21 de maio de 2010 pelo ministro da educação Fernando Haddad. O exame, também conhecido como “ENEM do professor”, será realizado anualmente pelo Inep e avaliará conhecimentos competências e habilidades de profissionais que tenham concluído ou estejam concluindo cursos de formação inicial para a docência. Vale dizer que a participação no exame é de caráter voluntário.

Segundo o Art. 2º da portaria, o exame tem os seguintes objetivos:

Art. 2º O Exame tem os seguintes objetivos:

- I - subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na realização de concursos públicos para a contratação de docentes para a educação básica;
 - II - conferir parâmetros para auto-avaliação dos futuros docentes, com vistas à continuidade da formação e à inserção no mundo do trabalho;
 - III - oferecer um diagnóstico dos conhecimentos, competências e habilidades dos futuros professores para subsidiar as políticas públicas de formação continuada;
 - IV - construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas de formação inicial de docentes.
- (BRASIL, 2010)

Assim, as secretarias estaduais e municipais de educação que desejassem poderiam utilizar os resultados do exame para fins de contratação de docentes, sendo elas responsáveis pela definição de como esses resultados seriam utilizados.

Os estados e municípios que aderirem ao exame poderão se desonerar dos gastos decorrentes da realização de concursos públicos para a contratação de professores. Entretanto, só a realização do exame, cuja primeira aplicação está prevista para 2011, e as análises subsequentes poderão apontar os limites e possibilidades dessa proposta. Neste sentido, pode-se adiantar algumas questões, dentre elas: se haverá grandes desigualdades entre os desempenhos dos profissionais das diferentes regiões brasileiras, se haverá grandes desigualdades entre os desempenhos de profissionais formados em instituições públicas e privadas, se os requisitos para a contratação de professores definidos pelos estados e municípios respeitarão os requisitos mínimos para um bom exercício profissional e quais serão as políticas adotadas para solucionar os problemas de formação inicial apontados pelo exame.

- Bahia

A lei 10.939 de 16 de abril de 2008 introduziu mudanças no plano de carreira do magistério público da Bahia. Dentre as modificações, destaca-se a diferenciação entre Grau e Padrão⁵⁸ para a evolução na carreira. A evolução de Padrão depende da conclusão de cursos de especialização, mestrado e doutorado. Já a promoção nos Graus depende de três critérios, quais sejam: I - interstício mínimo de 36 (trinta e seis) meses

⁵⁸ O Art. 2º da lei 20.963 define:

I - Padrão - agrupamento dos cargos de Professor e Coordenador Pedagógico de acordo com a titulação exigida;

II - Grau - posição estabelecida para os servidores ocupantes dos cargos de Professor e Coordenador Pedagógico dentro do respectivo Padrão, de acordo com os critérios de promoção estabelecidos nesta Lei.

de permanência em cada Padrão; II - avaliação individual; III - avaliação institucional (BAHIA, 2008).

O Decreto 12.007/2010 estabelece que a avaliação individual será constituída dos seguintes componentes: a) assiduidade, sendo que “considera-se assíduo o professor e coordenador pedagógico com frequência regular, isto é, sem faltas injustificadas ao serviço” (BAHIA, 2010) e; b) prova de conhecimentos específicos e pedagógicos. O mesmo decreto define que a avaliação institucional será constituída de indicadores nacionais adotados pelo MEC e da Avaliação de Desenvolvimento da Unidade Escolar adotada pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia.

Segundo o site da Secretaria⁵⁹, a avaliação individual tem peso 8 e a avaliação institucional tem peso 2 na composição da média final da classificação.

- São Paulo

Ao proporcionar um aumento salarial permanente para os profissionais que alcançaram a pontuação e colocação necessária em avaliações, o Sistema de Promoção para os Integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria Estadual de Educação também pode ser considerado mais um exemplo de pagamento baseado nos conhecimentos e habilidades dos professores.

Com base na análise da bibliografia sobre a remuneração por desempenho, é possível concluir que não existem consensos sobre o tema. Alguns autores acreditam que tais propostas podem melhorar a qualidade da educação ao motivarem os professores a trabalhar mais e melhor e, ainda, ao aumentarem a capacidade dos sistemas educacionais de atrair, reter e formar bons professores. Outros acreditam que estas propostas não apenas não são necessárias como ainda podem trazer prejuízos.

Mesmo dentre os favoráveis a estas propostas, não existem consensos sobre qual seria a melhor maneira de executá-las, sendo que existem três principais modelos em disputa. O primeiro, o pagamento por mérito individual, é o modelo mais criticado, por depender de avaliações subjetivas do desempenho dos professores e por incentivar a competição entre eles.

⁵⁹ Disponível no site <http://www.educacao.servidores.ba.gov.br/node/729> (acesso em agosto de 2010).

Já a bonificação com base no resultado das escolas, apesar de receber diversas críticas ao relacionar diretamente o desempenho dos professores ao resultado dos alunos nos sistemas de avaliação, tem se expandido com bastante rapidez nos sistemas educacionais brasileiros.

Por fim, a bonificação com base nos conhecimentos e habilidades dos professores é o modelo mais recente e consiste em avaliações objetivas dos professores que podem ser das mais complexas (envolvendo múltiplos instrumentos) às mais simples (resumidas a um único instrumento, como provas, em geral). Propostas com estas características também começam a chegar aos sistemas educacionais brasileiros.

No capítulo seguinte, pretende-se analisar de maneira mais detalhada as características dos programas de remuneração por desempenho adotados pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo.

Capítulo 3. Remuneração por Desempenho em São Paulo

O objetivo deste capítulo é expor as propostas de remuneração por desempenho implementadas pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo – SEE-SP durante a gestão do governador José Serra. Tendo em vista a aprovação recente das propostas e o tempo da pesquisa, a análise foi realizada por meio de pesquisa documental (envolvendo Leis, Projetos de Leis, Pareceres, Documentos da Secretaria Estadual de Educação e do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo) e complementada pela apreciação de notícias sobre o tema publicadas em jornais e revistas de grande circulação.

Na primeira parte do capítulo, pretende-se realizar uma sucinta caracterização da política educacional paulista de 1995 – ano em que o Partido da Social Democracia Brasileira assumiu o governo do estado – até o ano de 2009.

A segunda e terceira partes têm por objetivos apresentar a Bonificação por Resultados e o Sistema de Promoção para os Integrantes do Quadro do Magistério respectivamente.

3.1. A política educacional paulista de 1995 até 2009

Em 1994, Mario Covas foi eleito para o governo do estado de São Paulo iniciando; em 1995, verificou-se um período de manutenção do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) à frente do executivo paulista que se manterá até, pelo menos, o final do ano 2014⁶⁰. Vale dizer que todos os governos subsequentes à ditadura militar e anteriores ao período analisado foram do PMDB e contaram com a participação de pessoas que ocupariam importantes cargos também nos governos do PSDB, dentre elas Paulo Renato Souza e Tereza Roserley Neubauer da Silva.

As propostas da gestão Covas para a educação foram expressas no seu programa de governo na parte referente ao “Programa de educação para o Estado de São Paulo”⁶¹

⁶⁰ Tendo em vista o resultado das eleições de 2010 para o governo do estado, em que o candidato Geraldo Alckmin (PSDB) foi eleito em primeiro turno.

⁶¹ Não tive acesso a este documento, entretanto, ele será adotado com base nas análises realizadas por Theresa Adrião (2006) e no fato exposto pela autora de que ele possui tanto uma estrutura quanto um conteúdo bastante similar às “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo”.

e reiteradas no Comunicado da Secretaria Estadual de Educação de 22 de março de 1995 intitulado “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo”⁶².

Tais documentos partiam de uma análise bastante negativa das políticas educacionais implementadas até então e propunham uma “reforma radical dos padrões de gestão, um aumento criterioso dos recursos acompanhado de racionalização dos gastos e um planejamento estratégico integrado, coerente e realista” (SÃO PAULO, 1995). Entretanto, é preciso considerar que, segundo Theresa Adrião (2006), “ainda que sob orientações de agências internacionais, parte dos traços que consubstanciaram o programa de Covas para a educação foram forjados em governos anteriores e no interior da própria SEE” (p. 90).

As críticas direcionadas às gestões anteriores referiam-se, dentre outros pontos: à excessiva centralização e desorganização do sistema educacional; à ineficiência do Estado como articulador e integrador dos diferentes responsáveis pela educação; ao tamanho da rede estadual, ou ao chamado “gigantismo” da máquina estatal; à ineficácia do sistema representada pelos altos índices de evasão, de repetência e pela baixa qualidade do ensino; e ao não-aproveitamento racional dos recursos materiais e humanos disponíveis, em especial pela falta de um sistema de informação e gerenciamento das escolas (SÃO PAULO, 1995).

A gestão Covas elegeu como sua grande diretriz para a educação a “revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino” (SÃO PAULO, 1995). Para tanto, duas diretrizes complementares deveriam nortear a ação da SEE: a “reforma e racionalização da estrutura administrativa” e as “mudanças nos padrões de gestão”.

A primeira diretriz tinha como principal objetivo tornar a SEE uma “máquina administrativa leve, ágil, flexível, eficiente e moderna, capaz de ser um instrumento eficaz na implantação de uma nova política educacional” (SÃO PAULO, 1995). Neste sentido a SEE tomou uma série de medidas a fim de “racionalizar” a sua estrutura, dentre as quais se destaca a extinção das Divisões Regionais de Ensino (DRE), que teve profundas implicações para o funcionamento das Delegacias de Ensino (DE) e das escolas (ADRIÃO, 2006).

⁶² Disponível no site http://www.diariooficial.hpg.com.br/est_comunicado_se_22_03_1995.htm (acesso em setembro de 2010).

Além das ações que buscavam enxugar a estrutura da SEE, também foi pautada a necessidade de informatização dos dados educacionais a fim de se estabelecer o controle e acompanhamento da “clientela”⁶³ do ensino básico, a racionalização do uso dos equipamentos escolares e a construção de uma base sólida para a tomada de decisão (SÃO PAULO, 1995). Adrião (2006) explica que isto se materializou na instituição do cadastramento escolar e na criação do Sistema Estratégico de Informações e do Grupo Setorial de Informação Estratégica. Para ela:

Embora houvesse, na época, um movimento no sentido de reivindicar a realização de um censo escolar que pudesse apresentar dados educacionais mais confiáveis, a secretaria optou por limitar-se ao levantamento do número de matrículas já existentes como fonte de informação ou legitimação para suas ações. Em função disso, os dados que subsidiaram a implementação da reorganização das escolas referiam-se apenas aos alunos já incluídos no processo de escolarização (ADRIÃO, 2006, p. 144)

A reorganização das escolas foi mais uma medida tomada pela SEE que se inseria na diretriz referente à “reforma e racionalização da estrutura administrativa”. Tal medida partia da crítica à concentração em um único prédio de crianças com idades muito distintas (alunos dos então chamados 1º e 2º graus) e foi decretada ainda no primeiro ano do governo Covas. Deste modo, a partir de 1996, a maioria das escolas do estado já estava organizada em um dos quatro modelos a seguir: atendendo apenas aos anos iniciais do Ensino Fundamental; atendendo apenas aos anos finais do Ensino Fundamental; atendendo aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio; e atendendo apenas ao Ensino Médio. Vale dizer que esta reorganização foi, segundo Luiz Carlos Novaes, “mantida, apesar das inúmeras queixas de pais e professores.” (NOVAES, 2009, p. 23).

A segunda diretriz, “mudanças no padrão de gestão” também se materializou numa série de ações da SEE referentes a quatro assuntos em especial: a desconcentração e a descentralização; a racionalização do fluxo escolar; o aumento da autonomia das escolas; e a instituição de mecanismos de avaliação dos resultados.

A desconcentração e a descentralização diziam respeito à necessidade, apontada pela gestão Covas, do estabelecimento de parcerias para a oferta do Ensino Fundamental, sendo os municípios considerados parceiros privilegiados. Assim, teve início um processo de municipalização dos anos iniciais deste nível de ensino, o que foi

⁶³ Adrião (2006) questiona a utilização do termo “clientela” para se referir aos pais e alunos das escolas por conta do teor mercantil que o termo apresenta.

reforçado com a aprovação da Lei 9394 de 1996 (LDB) e da Emenda Constitucional 14 (FUNDEF). Também foram incentivadas parcerias das escolas com a sociedade civil (empresários, pais de alunos, sindicatos, universidades, etc.). Adrião (2006) relaciona estas iniciativas com a tendência assumida pelo governo estadual de se desobrigar de parte da oferta da educação básica, transferindo a responsabilidade pela manutenção e melhoria do ensino público para outros agentes, sem, contudo, perder o controle sobre o funcionamento do sistema.

A racionalização do fluxo era justificada pelos altos índices de repetência e evasão e dentre as estratégias elaboradas para a sua concretização estavam “a organização das séries em ciclos, a composição das classes basicamente por faixa etária e a instrumentalização do professor e da escola para trabalhar com grupos heterogêneos” (SÃO PAULO, 1995). Não obstante a defesa da regularização do fluxo escolar, Adrião apresenta uma ressalva:

Essa opção [de racionalização do fluxo escolar] justificava-se pela necessidade de racionalização dos recursos, sem nada dizer a respeito do direito à educação e da obrigatoriedade constitucional do Poder Público de garantir o acesso ao Ensino Fundamental regular. As medidas propostas pareciam articular-se muito mais à necessidade de consolidação de indicadores quantificáveis do ‘sucesso’ das reformas do que da garantia do direito (ADRIÃO, 2006, p. 99)

O aumento da autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas era apresentado pelos documentos do governo Mário Covas como essencial para que a reforma da educação fosse bem sucedida. Entretanto, na prática esta autonomia foi limitada ao repasse de recursos para as escolas e ao incentivo para que elas buscassem fontes alternativas de financiamento, o que, segundo Adrião (2006), aumentou a quantidade de tarefas que as unidades escolares tinham de realizar – muitas vezes sem a garantia dos equipamentos necessários para tanto – e manteve a dinâmica das tomadas de decisões nos órgãos centrais da SEE.

Em síntese, o modelo de gestão proposto pelo governo para as escolas da rede estadual caracterizou-se pela articulação de mecanismos que descentralizavam a gestão de recursos financeiros e materiais; ao mesmo tempo em que se centralizavam a definição dos objetivos escolares e o controle sobre a organização do cotidiano escolar (ADRIÃO, 2006, p. 174-175)

Em contrapartida a esta suposta autonomia, as escolas teriam que se responsabilizar por e se comprometer com a melhoria dos resultados obtidos nos

sistemas de avaliação. A avaliação era apresentada pelas “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo” da seguinte maneira:

A avaliação, portanto, é condição *sine qua non* para que o Estado possa cumprir seu papel equalizador, na medida em que ela lhe fornece dados para atuar na superação das desigualdades existentes entre as escolas paulistas. Além disso, os resultados do desempenho das escolas deverão ser amplamente divulgados, de forma que tanto a equipe escolar como a comunidade usuária seja capaz de identificar a posição da sua escola no conjunto das escolas de sua Delegacia, de seu bairro e de seu município. Isto possibilitará à escola a busca de formas diversificadas de atuação, com o objetivo de implementar a melhoria dos resultados escolares. Por outro lado, permitirá também à população acesso às informações, de modo que possa fiscalizar, participar e cobrar a qualidade do serviço que lhe deve ser prestado. Nesta gestão, a transparência dos resultados das políticas públicas e a participação popular são imprescindíveis para uma maior produtividade dos serviços públicos. (SÃO PAULO, 1995)

Em 1996, a SEE implantou o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), que tem por objetivo “produzir informações consistentes, periódicas e comparáveis⁶⁴ sobre a situação da escolaridade básica na rede pública de ensino paulista, visando orientar os gestores do ensino no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade educacional” (SÃO PAULO, 2010a). Ao longo dos anos o SARESP sofreu algumas alterações⁶⁵, porém:

[...] sempre se utilizou o desempenho dos alunos obtido por meio das respostas dadas aos testes como forma de obter os resultados desse sistema. Os questionários respondidos por atores dos diferentes segmentos da escola (alunos, direção e professores da escola), a depender do ano em que o sistema foi aplicado, são utilizados para “compreender” a variação/diferenciação dos resultados, não constituindo um instrumento de avaliação, mas sim uma forma de obtenção de informações fundamentais para estudos de fatores associados. (SOUSA & OLIVEIRA, 2007, p. 21)

De acordo com Adrião (2006), o papel que o resultado do SARESP passou a desempenhar na organização do trabalho na escola é um indicativo de como houve uma mudança nos processos de avaliação e regulação das escolas pela SEE, seguindo a orientação de organismos nacionais e internacionais que propunham a reforma do

⁶⁴ Somente a partir de 2007 os resultados do SARESP em língua portuguesa e matemática tornaram-se passíveis de comparação com os do SAEB e com os resultados do próprio SARESP ano após ano. Isso foi possível graças à adoção da mesma matriz de referência do SAEB e à utilização da Teoria de Resposta ao Item (TRI) na elaboração das provas e na análise dos resultados.

⁶⁵ Como exemplo é possível dizer que em 1996 a avaliação acontecia no começo do ano letivo e avaliava os alunos das 3^{as} e 7^{as} séries do Ensino Fundamental nas disciplinas de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia. Em 2010 o SARESP acontecerá em novembro e irá avaliar os alunos dos 3^{os}, 5^{os}, 7^{os} e 9^{os} anos do Ensino Fundamental e da 3^a série do Ensino Médio em Língua Portuguesa (com Redação), Matemática, Ciências e Ciências da Natureza (Física, Química e Biologia).

Estado⁶⁶. A avaliação se deslocou dos processos para os produtos – entendidos como o desempenho dos alunos em testes padronizados – e a regulação passou a adotar uma lógica administrativa mercadológica:

A tendência à privatização parece ter ocorrido pela adoção de uma lógica administrativa pautada em pressupostos mercadológicos e, complementarmente pela disseminação de uma ideologia que, partindo de uma inevitável escassez de investimentos públicos, delegou às comunidades locais papel supletivo na manutenção e oferta da educação básica, fazendo-as co-responsáveis pelo desempenho da unidade escolar frente às metas definidas pelo governo (ADRIÃO, 2006, p. 174)

Esta mesma lógica pode ser observada na responsabilização dos professores pelos resultados da educação. Nas “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo” existe o entendimento de que o profissional da educação, “estando na ponta da sala de aula, torna-se o responsável pelo sucesso ou fracasso de qualquer política educacional de melhoria da qualidade do ensino” (SÃO PAULO, 1995). A partir desse entendimento, o documento propunha uma política de valorização do magistério com recomposição salarial⁶⁷ “acoplada ao estabelecimento de uma correlação clara entre o aumento salarial e a melhoria de desempenho. Para tanto, entende-se, também, que será necessário estabelecer mecanismos de avaliação e promoção pelo trabalho efetivamente realizado pelo funcionário” (SÃO PAULO, 1995). Deste modo, a política de remuneração por desempenho já aparece como uma proposta no primeiro ano do governo Covas.

Cabe destacar que as políticas adotadas durante a gestão Covas prescindiram de qualquer mecanismo democrático para a sua elaboração. Sobre este assunto Adrião (2006) afirma: “Educadores, pais e alunos foram alijados da possibilidade de construir coletivamente alternativas para a educação paulista, explicitando, mais uma vez, o conteúdo autoritário implícito nas inovações implementadas” (p. 180).

Em 1998, Covas foi reeleito e, nesta gestão (1999-2002) – concluída pelo então vice-governador Geraldo Ackmin –, “continuou trabalhando na consolidação das diretrizes anteriormente estabelecidas acirrando ainda mais o processo de avaliação

⁶⁶ Como exemplo destes organismos, Adrião cita, dentre outros, o Banco Mundial e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

⁶⁷ O documento propunha que o piso salarial dos professores da rede estadual de São Paulo fosse equivalente a 5 salários mínimos. Vale dizer que, segundo a LC nº 1097 de 27 de Outubro de 2007, o salário dos professores PEB I em jornada de 40 horas semanais no nível e faixa 1 era, em 2009, de R\$ 1.309,17 e o de PEB II nas mesmas condições era de R\$ 1.515,53. Considerando que o salário mínimo nacional era, em 2009, de R\$ 465,00, podemos concluir que o salário dos professores PEB I era equivalente a apenas 2,8 salários mínimos e o de PEB II a apenas 3,2 salários.

interna por meio do SARESP, gerando classificação das escolas de acordo com os resultados alcançados” (NOVAES, 2009, p. 16).

Nesta gestão, destacam-se as propostas de bonificação para os profissionais da educação aprovadas e aplicadas no estado. A Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000, regulamentada pelo Decreto n.º 46.167, de 9 de outubro de 2001, institui o “Bônus Mérito” para as classes de docentes do Quadro do Magistério da SEE. Neste momento o bônus tinha como principal critério a assiduidade dos professores e, em entrevista para o jornal *Folha de São Paulo*, tanto o governador em exercício Geraldo Alckmin quanto a secretária da educação Rose Neubauer, afirmaram que o número de faltas dos professores caiu após a adoção do bônus (OLIVEIRA, 2002).

Também foi aprovado o “Bônus Gestão” pela Lei Complementar nº 890, de 28 de dezembro de 2000. Este bônus, destinado aos Dirigentes Regionais de Ensino, supervisores, diretores de escola, coordenadores de escola e assistente de direção e aos seus vices, estava vinculado a uma avaliação de desempenho baseada nos critérios estabelecidos pelo Artigo 3º da Lei:

- I** - configuração da escola, considerando -se o número de alunos e sua tipologia;
- II** - desempenho da escola, considerando os resultados do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP e os índices de abandono apresentados;
- III** - aferição da frequência do servidor no exercício de 2000;
- IV** - frequência dos professores da unidade escolar, considerando o número médio de ausências.

O Decreto nº 46.168, de 9 de outubro de 2001, que regulamenta a LC 890/00, oferece melhores explicações sobre esta avaliação de desempenho. Para cada um dos critérios acima exposto foi estabelecida uma tabela de pontuação; assim, quanto maior a pontuação da escola no SARESP ou quanto menor o número de faltas do servidor, maior seria a pontuação a ele atribuída. A soma das pontuações correspondentes a cada um dos critérios determinava o valor dos bônus, sendo que este valor poderia chegar a R\$ 4.000,00 para os servidores das classes de suporte pedagógico do Quadro do Magistério que obtivessem 25 pontos ou mais.

O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) posicionou-se contra a bonificação desde a sua primeira aplicação, em 2001, defendendo aumentos salariais permanentes e estendíveis aos aposentados.

O terceiro mandato do PSDB em São Paulo é iniciado em 2003 após a eleição de Alckmin como governador. Nesta gestão, que teve como secretário de educação Gabriel

Chalita, parte das ações da SEE que tiveram início na gestão anterior foi mantida, como é o caso do Programa de Municipalização do Ensino Fundamental, do SARESP e do regime de progressão continuada no ensino fundamental. Contudo, também houve adoção de novos princípios, “como são o caso da adoção do conceito de escola acolhedora e a forte insistência na questão da inclusão social” (PALMA FILHO, 2010, p. 162).

O documento intitulado “Política Educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo” apresenta as principais concepções e proposições para a educação da gestão Alckmin. Neste documento, seu governo é caracterizado como educador, solidário e empreendedor: Educador, já que, por meio de ações formativas e transformadoras, buscaria a aprendizagem dos alunos que, por sua vez, seria avaliada por meio de indicadores objetivos; Solidário ao buscar incluir todos os segmentos da população na escola, o que representaria não apenas o acesso e a permanência, como também a atenção às necessidades e expectativas dos educandos e da comunidade em que ele se insere; e Empreendedor, uma vez que prepararia os alunos, em especial os do Ensino Médio, para o mercado de trabalho (SÃO PAULO, s/d a).

O documento apresenta ainda algumas propostas para a educação, conforme pode ser observado no excerto a seguir:

Por tudo isso, a SEE vai estar prestando um serviço de qualidade à população, garantindo equidade no acesso ao conhecimento, eficiência na atuação de seus profissionais, bem como transparência e visibilidade na aplicação dos recursos públicos à medida que convoca a comunidade a participar da gestão pedagógica, administrativa e financeira de suas instituições. (SÃO PAULO, s/d a, p. 7)

Apesar da semelhança de algumas destas propostas com o que recomendavam as diretrizes educacionais do governo Covas, Novaes (2009) ressalta que, “diferentemente do período anterior, as diretrizes apontadas nessa fase são genéricas” (p. 16). O autor ainda destaca o fato de que, nesta gestão, o consentimento dos profissionais da educação era estimulado por meio de metáforas que apelavam para “reducionismos e emocionalismos instrumentais” (p. 17), como, por exemplo, a “pedagogia do amor” e a “pedagogia do afeto”, elaboradas pelo secretário de educação em exercício naquele momento.

Sobre a materialização das propostas em ações da SEE, Novaes (2009) afirma que: “No ano de 2005 foram propostas mais de cem ações diversificadas às escolas, de

ensino fundamental e médio, por diferentes órgãos ligados à SEE/SP” (p. 16). Para o autor:

Diante disso, a escola acabou se convertendo em depositária e executora de ações que, na maioria das vezes, lhes eram estranhas, o que exerceu um grande impacto sobre a ação docente, bem como na organização da escola. A situação de cumpridora de ações e normas uniformes não coadunava aos propalados princípios de autonomia e gestão democrática, tampouco à construção de projetos pedagógicos capazes de conferir identidade própria às escolas. (NOVAES, 2009, p. 17)

Ainda sobre a gestão Alckmin, cabe enfatizar a existência da proposta de que um dos critérios para a concessão da bonificação para professores e gestores fosse a participação em programas da SEE. Essa proposta foi consolidada na Lei Complementar nº 984 de 29 de dezembro de 2005, que institui o Bônus Merecimento aos integrantes do Quadro do Magistério; entretanto, esta Lei nunca chegou a ser colocada em prática. Este bônus seria distribuído de acordo com o atendimento aos seguintes critérios:

Artigo 5º - O valor do bônus a ser concedido aos integrantes do Quadro do Magistério de que trata o inciso II do artigo 2º deste decreto será obtido mediante a soma do número de pontos, em escala de 0 (zero) a 38 (trinta e oito), apurados na seguinte conformidade:

I - avaliação do Desenvolvimento da Escola:

- a) indicadores de permanência e sucesso escolar - pontuação será aferida conforme previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 4º deste decreto;
- b) relação da Equipe Escolar com a comunidade - indicador que será traduzido em uma escala de 0 (zero) a 2 (dois) pontos aferidos conforme Tabela 4 do Anexo que integra este decreto;

II- vida profissional:

- a) pela participação do profissional integrante do Quadro do Magistério no Programa de Educação Continuada - Teia do Saber e/ou Letra e Vida e/ou Lien Chi e Meditação - Módulo 2 e/ou Educação Física, Vida e Movimento e/ou Ciências Humanas e suas Tecnologias e/ou Filosofia e Vida e/ou Educação e Cidadania na U.I. (FEBEM), proporcionados pela Secretaria da Educação - serão atribuídos 3 (três) pontos;
- b) pela participação do profissional integrante do Quadro do Magistério no Programa de Educação Continuada - Ensino Médio em Rede, proporcionado pela Secretaria da Educação - será atribuído 1 (um) ponto;
- c) pela participação voluntária do profissional integrante do Quadro do Magistério no Programa Escola da Família, será atribuído 1 (um) ponto;

III - frequência:

- a) quantidade de faltas do profissional no exercício de 2005 - será apurada com base nos dados da frequência informada no Boletim de Frequência da Educação, traduzida em pontos, em uma escala de 0 (zero) a 23 (vinte e três), conforme Tabela 9 do Anexo que integra este decreto;
- b) valorização da assiduidade do profissional - será contemplado com mais 3

(três) pontos o integrante do Quadro do Magistério a que se refere o inciso II do artigo 2º deste decreto, que, no período de 1º de fevereiro a 30 de novembro de 2005, não apresente qualquer ocorrência de ausências, inclusive aquelas a que se refere o artigo 7º deste decreto, excetuando -se apenas para este fim, as ausências relativas a férias, participação em treinamento, orientação técnica ou cursos promovidos pela Secretaria da Educação e ausências para acompanhar alunos em Campeonatos, Jogos, Competições devidamente autorizados pela Secretaria da Educação. (SÃO PAULO, DECRETO Nº 50.549/06)

Um dos motivos para a não aplicação da lei pode ter sido a saída de Alckmin do governo para concorrer à presidência da república em 2006. Nesse ano, Claudio Lembo assume o governo do estado e nomeia Maria Lucia Vasconcelos para a pasta da educação. Sobre as ações da SEE neste período, destaca-se a alteração do sistema de ciclos. Até então o Ensino Fundamental era dividido em dois ciclos de quatro anos, sendo que a retenção só poderia acontecer ao final de cada ciclo, ou seja, na 4ª e 8ª série. Com a alteração, o Ensino Fundamental passou a contar com quatro ciclos de dois anos cada, aumentando a possibilidade de retenção no interior do sistema.

Em 2007, José Serra torna-se o governador do estado, mantendo Maria Lucia Vasconcelos como secretária de educação apenas até julho do mesmo ano. A partir de então, Maria Helena Guimarães de Castro assume a pasta e já em 20 de agosto de 2007 lança, em conjunto com o governador, um plano para a educação intitulado “Uma nova agenda para a educação pública”, com 10 metas que deveriam ser alcançadas até 2010 e 10 ações que ajudariam na sua concretização. As metas são as seguintes:

- 1-Todos os alunos de 8 anos plenamente alfabetizados.
- 2-Redução de 50% das taxas de reprovação da 8ª série.
- 3-Redução de 50% das taxas de reprovação do Ensino Médio.
- 4-Implantação de programas de recuperação de aprendizagem nas séries finais de todos os ciclos de aprendizagem (2ª, 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio).
- 5-Aumento de 10% nos índices de desempenho do Ensino Fundamental e Médio nas avaliações nacionais e estaduais.
- 6-Atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos de Ensino Médio com currículo profissionalizante diversificado.
- 7-Implantação do Ensino Fundamental de nove anos, com prioridade à municipalização das séries iniciais (1ª a 4ª séries).
- 8-Programas de formação continuada e capacitação da equipe.
- 9-Descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar nos 30 municípios ainda centralizados.
- 10-Programa de obras e melhorias de infra-estrutura das escolas. (SÃO PAULO, 2007)

E as ações contemplam:

1. Implantação do Projeto Ler e Escrever;
2. Reorganização da Progressão Continuada;

3. Currículo e expectativas de aprendizagem
4. Recuperação da aprendizagem;
5. Diversificação curricular do Ensino Médio;
6. Educação de Jovens e Adultos (Ensino Fundamental e Médio);
7. Ensino Fundamental de 9 anos;
8. Sistemas de Avaliação;
9. Gestão por resultados e política de incentivos;
10. Plano de obras e investimentos (SÃO PAULO, s/d b)

Vale notar que, no item 9, Gestão por Resultados e Política de Incentivos, estava apontada a implantação da política de remuneração por desempenho para os professores da rede estadual paulista. Este item se desdobra nas seguintes proposições:

1. Implantação de incentivos à boa gestão escolar valorizando as equipes.
2. O SARESP 2005 e as taxas de aprovação em 2006 serão a base das metas estabelecidas por escola.
3. Também serão considerados indicadores como a assiduidade dos professores e a estabilidade das equipes nas escolas.
4. Cada escola terá metas definidas a partir da sua realidade, e terá que melhorar em relação a ela mesma.
5. As escolas com desempenho insuficiente terão apoio pedagógico intensivo e receberão incentivos especiais para melhorarem seu resultado.
6. As equipes escolares que cumprirem as metas ganharão incentivos na remuneração dos profissionais. (SÃO PAULO, s/d b)

Como consequência destas propostas, ressalta-se a criação do Programa de Qualidade da Escola e a implementação da política de remuneração por desempenho, que será analisada mais adiante neste capítulo. O Programa de Qualidade da Escola tem como objetivo “promover a melhoria da qualidade e a equidade do sistema de ensino na rede estadual paulista, com ênfase no direito que todos os alunos da rede pública possuem: o direito de aprender com qualidade” (SÃO PAULO, 2010b). Para tanto, o programa apresenta um indicador da qualidade de cada escola, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), que considera dois critérios complementares, quais sejam: o resultado dos alunos SARESP e o fluxo escolar. A partir deste índice foram elaboradas metas para as escolas a fim de que o IDESP do estado seja em 2030 de, no mínimo, sete para as quartas séries do Ensino Fundamental, seis para as oitavas séries do Ensino Fundamental e cinco para as terceiras séries do Ensino Médio⁶⁸.

No dia 27 de março de 2009, Maria Helena Guimarães de Castro pediu demissão do cargo de secretária da educação afirmando, ao jornal *O Estado de São Paulo*, já ter

⁶⁸ Mais informações sobre este programa e sobre as metas para as escolas serão apresentadas no item referente à Bonificação por Resultados.

cumprido suas metas. A secretária permaneceu no cargo até o dia 15 de abril de 2009, quando Paulo Renato Souza tomou posse em seu lugar.

Paulo Renato, além de manter as ações que vinham sendo desenvolvidas até então, criou o programa “Mais Qualidade na Escola”, que contempla cinco grandes ações:

1. Criação da Escola de Formação de Professores do Estado de São Paulo;
2. Mudança no modelo de ingresso dos profissionais do magistério: curso de formação após o processo seletivo;
3. Criação de duas novas jornadas para os professores;
4. Abertura de Concurso Público e a criação de 50 mil novos cargos efetivos;
5. Exame para os professores temporários como parte dos requisitos na escolha de aulas. (PALMA FILHO, 2010)

Esta brevíssima retrospectiva da política educacional paulista não deve ser considerada uma análise minuciosa, o que exigiria uma pesquisa voltada exclusivamente para este fim. A intenção proposta é observar a consolidação de uma lógica de gestão da educação no estado de São Paulo que é coerente com a utilização da remuneração por desempenho para os seus profissionais.

Apesar de não ser possível afirmar que houve continuidade de todas as políticas implementadas desde que o PSDB assumiu o governo do estado, é possível observar alguns objetivos e tendências comuns presentes em todas as gestões do período analisado.

Ainda que seja possível discordar das ações da SEE e do modo como elas foram colocadas em prática, é preciso reconhecer que muitas delas estão relacionadas entre si e com um modelo de gestão pública que defende a Reforma do Estado e de suas instituições de forma a torná-lo mais dinâmico e eficiente. Vale dizer que as resistências a este modelo se manifestaram de diferentes maneiras, sendo as constantes greves e protestos dos sindicatos dos profissionais da educação as mais explícitas.

Após 15 anos de manutenção do mesmo partido à frente do governo do estado, as condições de trabalho dos profissionais da educação são descritas por Novaes da seguinte maneira:

[...] precárias condições de trabalho e organização da escola, traduzida na elevada razão professor/aluno, na ausência de um projeto consistente de formação em serviço, na manutenção de processos de itinerância e rotatividade dos professores, no elevado absenteísmo docente, além da responsabilização individual dos professores pelo fracasso escolar dos alunos. O que ocorre em São Paulo não é muito diferente do que ocorre em outras redes públicas do país, já que a política educacional iniciada nos anos 90 e agravada ao longo da década, marca o fortalecimento de um discurso que

valoriza qualidade como sinônimo de produtividade, que subordina autonomia aos conceitos de eficiência e eficácia, que utiliza os conceitos de descentralização e desconcentração como pretextos para a responsabilização individual dos envolvidos no trabalho escolar, que transfere tarefas e responsabilidades do poder público à sociedade civil. (NOVAES, 2009, p. 19)

Mais especificamente sobre a política salarial para os professores, vale notar que, segundo o jornal *Folha de São Paulo*, “A Secretaria da Educação diz que os gastos com a folha salarial já são muito altos (cerca de 70% de todo o orçamento da pasta) e que prefere conceder dinheiro extra aos servidores de escolas que melhorem os indicadores de qualidade ou que passem em exames” (TAKAHASHI, 2010). Deste modo, os reajustes salariais muitas vezes não são suficientes nem para repor as perdas com a inflação. Como exemplo, é possível citar que, de 2005 a 2010, os professores da rede estadual ganharam apenas um reajuste de 5% em 2008, sendo que a inflação do período foi superior a 20% (IPCA-IBGE).

A seguir, serão apresentadas as características das políticas de remuneração por desempenho implantadas na gestão Serra, quais sejam: Bonificação por Resultados e o Sistema de Promoção para os Integrantes do Quadro do Magistério, respectivamente.

3.2. Bonificação por Resultados⁶⁹

No dia 17 de dezembro de 2008, o então governador de São Paulo José Serra referendou a Lei Complementar 1078, que institui a Bonificação por Resultados (BR) no âmbito da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. De fato, esta política já era cogitada e até mesmo defendida em diferentes veículos de comunicação desde a posse de Maria Helena Guimarães de Castro como Secretária da Educação, em julho de 2007.

Em entrevista para o jornal *Folha de São Paulo* no mesmo mês de sua posse, Maria Helena disse que pretendia premiar os professores de acordo com o seu desempenho, sendo que este seria demonstrado por meio dos sistemas de avaliação de larga escala. Em suas palavras: “Hoje dispomos de Saeb, Prova Brasil, Saesp, um conjunto de indicadores que permitem construir um critério mais consistente para valorizar o trabalho dos professores.” (TAKAHASHI, 2007).

Já em fevereiro de 2008, em entrevista para a revista *Veja*, a Secretária criticou duramente a isonomia salarial para os professores, afirmando que ela “contribui para a acomodação de uma massa de profissionais numa zona de mediocridade” (Weinberg,

⁶⁹ Versão ampliada e revisada de CASSETTARI, 2009.

2008). Nesta mesma entrevista, Maria Helena apresentou detalhes bem específicos do que viria a ser a bonificação por resultados. Em um trecho ela diz:

Criamos um indicador para aferir a situação atual de cada escola e, com base nele, estabelecer metas concretas. O desempenho dos alunos em provas aplicadas pela própria secretaria terá o maior peso. Esse é, não resta dúvida, um excelente medidor do sucesso acadêmico de uma escola. Outro é o tempo que um aluno leva para concluir os ciclos escolares. Da combinação desses e mais fatores resultará o tal índice. Depois de um ano, ele voltará a ser calculado. Só as escolas que conseguirem melhorar nas estatísticas vão receber mais dinheiro. (WEINBERG, 2008).

Em outro trecho, ela ainda destaca que “O bônus pode chegar ao equivalente a mais de três salários num ano. Isso para cada funcionário da escola, da faxineira ao diretor.” (WEINBERG, 2008).

O atual Secretário da educação, Paulo Renato Souza, é mais um grande defensor da Bonificação por Resultados. Antes mesmo de sua posse (ocorrida no dia 13 de abril de 2009), ele já havia postado em seu *blog* um texto aplaudindo a política implantada por José Serra; em suas palavras:

De forma pioneira, o governo de São Paulo rompeu com a concepção que premiava a mediocridade e distribuía bonificações de forma igualitária, independentemente dos resultados. A alocação de mais verbas para a educação e aumentos da remuneração dos docentes só levarão ao salto de qualidade do ensino se estiverem subordinados ao desempenho dos alunos e das escolas. (SOUZA, 2009)

O governador José Serra também defendeu publicamente a bonificação por resultados, mas é no Projeto de Lei Complementar 41 de 2008 que sua posição torna-se mais clara. Neste documento, Serra afirma que:

O desenvolvimento de adequada política de gestão de recursos humanos com o propósito de obter maior qualidade na prestação de serviços públicos constitui permanente desafio do meu Governo.

Nessa perspectiva encarta-se a instituição de novos mecanismos e estratégias que buscam conciliar o cumprimento de metas, a excelência na prestação do serviço e, por consequência, a valorização do servidor público, mediante incremento de sua remuneração.

Medir e premiar resultados, a partir de objetivos previamente estabelecidos, tem sido uma dessas estratégias.

De fato, explicitar metas que indiquem como os servidores devem dirigir seus esforços eleva a motivação, produz informações relevantes ao aperfeiçoamento e à aprendizagem e otimiza a prestação de contas por parte dos gestores públicos.

[...] Em suma, a sistemática que se pretende implantar alinha-se aos mais modernos princípios de gerenciamento de recursos humanos, e certamente refletirá no desempenho institucional dos órgãos e entidades vinculados à Secretaria da Educação, com a consequente melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, para que seja assegurado o pleno desenvolvimento do

educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho digno. (SÃO PAULO, PLC 41/08).

Neste excerto, torna-se explícita a relação entre a política de Bonificação por Resultados e uma determinada concepção de sociedade que defende a introdução de mecanismos de gestão próprios do setor privado no setor público. Tal concepção também é enfatizada no Parecer 3667/ 2008 para a Comissão de Constituição e Justiça da ALESP. De acordo com o relator da matéria:

[...] a sistemática que se pretende implantar alinha-se aos mais modernos princípios de gerenciamento de recursos humanos, e certamente refletirá no desempenho institucional dos órgãos e entidades vinculados à Secretaria da Educação, com a conseqüente melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, para que seja assegurado o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho digno. (MOREIRA, Parecer 3667/08)

No mesmo parecer, o deputado afirma que as quinze emendas e os três substitutivos propostos são inconstitucionais, visto que, por se tratar de um projeto encaminhado pelo Executivo, elas seriam uma “afronta ao dogma da separação dos poderes, que preside a harmonia e a independência do Legislativo, Executivo e Judiciário”. Os pareceres seguintes (3668/08 e 3669/08) mantêm a posição favorável ao PLC, contrária a todas as emendas e substitutivos propostos.

Para analisar melhor a BR, é preciso compreender que ela não é uma prática política isolada. Ela se relaciona com um conjunto de medidas elaboradas pela SEE-SP dentro da “Agenda para a Educação Pública” – que foi estabelecida em agosto de 2007 e propõe o alcance de 10 metas até o ano de 2010, além de 10 ações que serão desenvolvidas para viabilizar a sua concretização – e, notadamente, do Programa de Qualidade das Escolas.

Este programa foi lançado em maio de 2008 com o objetivo de melhorar a qualidade e a equidade da educação por meio do estabelecimento de metas a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, o IDESP, que considera dois critérios complementares para a avaliação da qualidade das escolas de ensino fundamental e médio, quais sejam: o resultado dos alunos no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e o fluxo escolar.

Segundo a Nota Técnica do Programa de Qualidade das Escolas (São Paulo, 2009), este programa se articula tanto com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), quanto com o Compromisso Todos pela Educação, uma vez que estabelece metas claras, transparentes e de longo prazo para toda a rede paulista de ensino, além de

metas anuais que “servem como um guia da trajetória que as escolas devem seguir” (SÃO PAULO, 2010b, p. 6).

A meta da Secretaria para o ano de 2030 é que o IDESP do Estado alcance, no mínimo, sete para as quartas séries do Ensino Fundamental, seis para as oitavas séries e cinco para as terceiras séries do Ensino Médio, conforme demonstra a Tabela 5.

Tabela 5- Metas de longo prazo da SEE-SP

	4ª série EF	8ª série EF	3ª série EM
Meta 2030	7,0	6,0	5,0

Fonte: Nota Técnica do Programa de Qualidade das Escolas

Com base nesta meta e nos dados do IDESP de 2007, a SEE elaborou metas por escolas e unidades administrativas para o ano de 2008⁷⁰. Como a comparação é feita entre o desempenho da mesma escola em anos diferentes, a secretaria afirma que “as metas anuais consideram as peculiaridades da escola e estabelecem passos para a melhoria da qualidade de acordo com aquilo que é possível a escola atingir e do esforço que precisam realizar” (SÃO PAULO, 20010b, p. 6).

Tabela 6- Exemplo de metas por escola para três escolas de 4ª série do EF

	Escola A	Escola B	Escola C
IDESP 2007	0,88	2,82	4,61
Meta 2008	1,01	3,04	4,72
Variação	15%	8%	2%

Fonte: Nota Técnica do Programa de Qualidade das Escolas

Visto que as escolas partem de patamares diferentes – referentes ao IDESP de 2007 –, suas metas também são diferentes. Entretanto, de acordo com a SEE, “todas as escolas têm as mesmas condições de cumprir com as metas que foram estabelecidas” (SÃO PAULO, 20010b, p. 6 e 7). A explicação da SEE é que, enquanto as escolas que partiram de baixos índices em 2007 têm de alcançar uma grande variação entre os anos, as escolas que partiram de índices mais altos encontram maior dificuldade para conseguir melhorar os seus resultados, por menor que seja a melhoria pretendida.

As metas anuais são utilizadas como um dos principais critérios que definem a distribuição da BR. Deste modo, todos os professores e funcionários das escolas e

⁷⁰ As metas por escolas para o ano de 2008, bem como o desempenho por escola no IDESP de 2007 e 2008, estão disponíveis no site http://idesp.edunet.sp.gov.br/boletim_escola.asp?ano=2008

unidades administrativas que alcançarem ou superarem as metas estabelecidas têm o direito de receber a bonificação. O alcance das metas não precisa ser de 100%; entretanto, como o valor da bonificação varia de acordo com o percentual de alcance das metas, quanto menor for esse percentual, menor será o valor dos bônus.

Este valor varia também de acordo com o percentual de frequência dos professores e funcionários, sendo que os servidores que não completarem presença em pelo menos dois terços do ano letivo não podem receber a bonificação⁷¹. Sobre este assunto, o artigo 9º da Lei 1078/08 estabelece que:

O valor da Bonificação por Resultados - BR, a ser pago anualmente, será calculado sobre até 20% (vinte por cento) do somatório da retribuição mensal do servidor relativo ao período de avaliação, multiplicado pelo:

I - índice agregado de cumprimento de metas específicas obtido pela unidade de ensino ou administrativa; e

II - índice de dias de efetivo exercício. (SÃO PAULO, LC 1078/08)

Cabe destacar que, como a assiduidade é um dos fatores que influenciam a bonificação, faltas por motivos de saúde ou para a participação de atividades políticas como greves e manifestações têm implicações diretas sobre o valor dos bônus.

Desta maneira, são três os principais fatores que influenciam a distribuição dos bônus: o fluxo escolar e o desempenho no SARESP (representados pelas metas do IDESP), além da assiduidade dos professores e funcionários.

Para as escolas e unidades administrativas que alcançarem 100% de suas metas, os bônus dos servidores podem chegar a 20% de seus salários anuais, ou seja, a 2,4 salários mensais. Já para as que superarem suas metas, a lei estabelece um adicional, fazendo com que a bonificação possa chegar a até 2,9 do salário base. A Lei prevê ainda a destinação de recursos orçamentários adicionais para as escolas que apresentarem os maiores índices de cumprimento das metas “como estímulo à contínua melhoria do desempenho institucional” (SÃO PAULO, LC 1078/08).

Segundo a Lei 1078/08, a bonificação deve ser referente a um período avaliativo de até um ano; assim, a cada ano novas metas são estabelecidas e inicia-se uma nova contagem da frequência dos servidores. O primeiro período avaliativo considerado para a BR foi de 2007 a 2008.

⁷¹ De acordo com a Lei 1078, servidores afastados ou aposentados não podem receber a BR

Neste período, como houve uma melhoria no IDESP do Estado⁷² – no EF I o indicador passou de 3,23 para 3,25; no EF II de 2,54 para 2,60; e no EM de 1,41 para 1,95. Por conta disso, os funcionários e técnicos que trabalhavam na SEE (com exceção dos terceirizados) receberam o bônus. Vale dizer que a então secretária da educação, Maria Helena Guimarães de Castro, abriu mão da sua bonificação, que seria equivalente a cerca de dezessete mil reais.

Além disso, os professores e funcionários das escolas que estavam dentre as 10% de melhor desempenho absoluto no IDESP também receberam a bonificação, o que de fato significou uma mudança de última hora (anunciada alguns dias antes do pagamento da primeira parcela da BR) nas “regras do jogo”, já que desconsiderou o fato de muitas dessas escolas não terem alcançado nem um por cento de suas metas e, em alguns casos, até terem apresentado resultados piores em 2008 do que em 2007. Essa mudança aconteceu por um entendimento da SEE de que estas escolas, apesar de não terem superado suas metas, também deveriam ser premiadas.

A secretaria afirma que, ao todo, 195.535 servidores da rede estadual receberam o bônus em 2009. Destes, 131.462 receberam valores superiores a dois mil reais, resultando num total de R\$ 590,6 milhões de reais pagos em bônus. Vale dizer que os professores e funcionários das escolas de Ensino Médio foram os mais premiados, uma vez que apenas 15,6% destas escolas não conseguiram atingir suas metas. No Ensino Fundamental I (1ª a 4ª séries), este número chega a 59,5% e, no Ensino Fundamental II, (5ª a 8ª séries) a 55,2%.

Em 2010 tanto o número de beneficiados quanto o valor total dos bônus aumentaram. De acordo com a SEE, 209.833 servidores receberam o bônus, totalizando R\$ 655 milhões de reais. Neste ano, os professores e funcionários das escolas que tiveram uma nota no IDESP maior do que a média estadual também receberam a bonificação. Cabe destacar a existência de alguns casos sob suspeita que serão investigados pela SEE; dentre eles cita-se a escola Bairro São Miguel, na cidade de Cachoeira Paulista, cujo IDESP cresceu 392% de 2009 para 2010.

O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) em diversas ocasiões divulgou posicionamento contrário à BR e à política

⁷² Seria necessária uma pesquisa mais ampla para analisar os principais motivos que levaram a esta melhoria, uma vez que, como o IDESP inclui resultados do desempenho no SARESP e do fluxo escolar, é possível que boa parte da melhoria seja explicada por medidas que atingem apenas um destes fatores; por exemplo, se houver um grande esforço no sentido da regularização do fluxo, é possível que o IDESP alcance patamares maiores sem que haja alterações no desempenho do SARESP.

adotada pelo governo do estado desde 2003 de privilegiar o pagamento de bônus em lugar de investir em uma melhor remuneração para todos os professores, inclusive os aposentados. Segundo Maria Izabel Azevedo Noronha, atual presidenta do sindicato:

Mais uma vez, a Secretaria e o governo atuam em descompasso com a necessária adoção de políticas estaduais que garantam a melhoria na qualidade do ensino. A política de bônus, adotada desde 2003, não garantiu esta qualidade e continuará não garantindo se não houver valorização da categoria. [...] A APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo) não concorda com bonificações e reforçará sua luta por uma política salarial justa e pela incorporação de todas as gratificações ao salário-base. [...] A valorização dos professores é condição imprescindível para o alcance da melhoria na qualidade do ensino. (NORONHA, 2009)

Uma das principais críticas do sindicato à BR refere-se à responsabilização dos professores pelos resultados dos alunos sem a garantia de condições de trabalho adequadas e a consequente desresponsabilização da SEE-SP para com a melhoria da qualidade da educação. Para o então presidente do sindicato, Carlos Ramiro de Castro:

O que pretendem os defensores da política de valorização do mérito individual dos professores como critério determinante para a remuneração destes profissionais é isentar o Estado de suas obrigações. Não há nenhuma novidade: é a política de Estado mínimo, tão cara aos neoliberais e que nada tem de social-democrata. Quanto menos Estado, melhor.

Os professores querem, sim, ser avaliados, mas se recusam aceitar que esta avaliação seja baseada em critérios obscuros, que seja utilizada para pagamento de "prêmios" e "bônus" individuais e não para a melhoria salarial dos professores, através da evolução na carreira. (CASTRO, 2008)

O jornal da APEOESP de maio/ junho de 2009, afirma que a categoria aprovou em assembleia uma ampla campanha contra a política de bônus que tem como *slogan* “Salário é solução! Bônus é enganação! – Reajuste para todos já!” (APEOESP, 2009).

Apesar deste posicionamento, o sindicato não conseguiu, até o momento, impedir a implementação da BR, nem interferir no seu desenho. Entretanto, o sindicato tem contestado judicialmente a política de bônus do governo do estado e, mais especificamente em relação à BR, o sindicato reúne cerca de duas mil e quinhentas reclamações de professores, sendo que uma das principais queixas diz respeito ao desconto do valor da BR para quem estava de licença. Sobre esse assunto, Noronha afirma em entrevista para o jornal *O Estado de São Paulo* que “Somos contra essa política, mas, uma vez estabelecidas as regras, cabe ao sindicato fiscalizar e, em caso de problemas, negociar com a secretaria ou encaminhar juridicamente a questão” (*O ESTADO DE SÃO PAULO*, 2009).

Em entrevista para o jornal *Folha de São Paulo*, o então candidato ao governo do estado Geraldo Alckmin – eleito em primeiro turno – afirmou que irá manter a BR em seu governo. Em suas palavras: “São Paulo está acima das metas estabelecidas pelo Idesp, melhorou também no Saresp, e vamos avançar mais no programa do bônus por merecimento, da meritocracia. Sou favorável, vou manter” (MAGALHÃES & COSTA, 2010).

3.3. Sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação

A Assembleia Legislativa aprovou na madrugada do dia 21 de outubro de 2009 o Projeto de Lei Complementar 29 de 2009 (PLC 29/09). O Projeto, que havia sido encaminhado pelo Executivo no dia 6 de agosto do mesmo ano, Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. No dia 27 de outubro, a Lei Complementar 1097, referente ao mesmo projeto, foi sancionada pelo governador José Serra.

Segundo Paulo Renato Souza – que assina a “explicação de motivos” do PLC –, o projeto é fruto de estudos desenvolvidos pela SEE-SP e “pretende dar continuidade à política de valorização dos servidores desta importante carreira do Estado, com o objetivo de implementar a valorização pelo mérito” (PLC 29/09).

O projeto recebeu três pareceres favoráveis. O primeiro (Parecer 1636/09), de autoria do Deputado Samuel Moreira (PSDB) para a Comissão de Constituição e Justiça, apresenta a seguinte conclusão: “Concluimos que as novas regras estimularão o aperfeiçoamento dos integrantes do quadro do magistério, contribuindo para o aprendizado dos alunos e uma gestão escolar mais eficiente”. O parecer considera todas as emendas (vinte e cinco no total) e o substitutivo proposto como inconstitucionais, já que, por se tratar de um projeto encaminhado pelo Executivo, elas seriam uma “afronta ao dogma da separação dos poderes, que preside a harmonia e a independência do Legislativo, Executivo e Judiciário”.

O segundo (Parecer 1637/09) é assinado pelo Deputado Milton Flávio para a Comissão de Educação. O relator destaca que:

A nosso ver, a proposta do Senhor Governador é relevante e conveniente na gestão do interesse público, e expressam a firme diretriz do Governo de estabelecer política pública voltada à educação paulista, de modo a guardar

plena conformidade com a exigência de manutenção da qualidade do ensino como determina a Constituição do Estado.

Já o Deputado Celso Giglio, autor do terceiro (Parecer 1638) – destinado à Comissão de Finanças e Orçamento – afirma que “A primeira virtude do Projeto de Lei Complementar n. 29/2009 é a atualização parcial das carreiras da Educação segundo os padrões adotados desde a Reforma do Estado” (Parecer 1638/09). Para o Relator, uma grande falha da administração pública tem sido a prevalência de critérios de antiguidade sobre os critérios de merecimento para a evolução na carreira dos servidores, falha esta que é em parte corrigida pelo projeto em questão. No trecho final do parecer, o deputado afirma:

Entendemos, por fim que, ao premiar os melhores docentes, sob a forma de vencimentos substancialmente maiores, o Projeto dá um passo dos mais importantes em prol da edificação de uma nova cultura no ensino público. Uma cultura de busca da qualidade e do aperfeiçoamento pessoal. A cultura, enfim, que deve proporcionar ao nosso Estado padrão de qualidade no ensino público muito mais próximo daquele exigido pelo desenvolvimento.

O sistema de promoção objeto do PLC 29/09, cria cinco faixas para as carreiras do magistério público (do qual fazem parte os professores, diretores e supervisores), sem abolir a evolução por níveis instituída por legislações anteriores e com a qual os servidores já estavam acostumados.

A ascensão de uma faixa para a outra resultará num aumento salarial equivalente a 25% do vencimento inicial e, como são quatro ascensões possíveis (da 1 para a 2, da 2 para a 3, da 3 para a 4 e da 4 para a 5), o aumento pode chegar a 100% do vencimento inicial. Vale dizer que esse valor será incorporado à futura aposentadoria.

A tabela abaixo mostra o impacto desse aumento sobre o rendimento dos professores, diretores de escola e supervisores de ensino da rede estadual paulista.

Tabela 7 - Comparação da evolução da remuneração do magistério antes de depois do PLC 29/09

CARREIRAS DO MAGISTÉRIO	COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO MENSAL DO MAGISTÉRIO					
	ATUAL			NOVO PROJETO		
	INICIAL	MÁXIMA	%	INICIAL	MÁXIMA **	%
Professor Educ. Básica I *	R\$ 1.597,55	R\$ 2.760,73	73	R\$ 1.597,55	R\$ 5.429,45	240
Professor Educ. Básica II	R\$ 1.834,85	R\$ 3.181,39	73	R\$ 1.834,85	R\$ 6.270,78	242
Diretor de Escola	R\$ 2.321,09	R\$ 3.786,03	63	R\$ 2.321,09	R\$ 7.147,05	208
Supervisor de Ensino	R\$ 2.509,11	R\$ 4.119,31	64	R\$ 2.509,11	R\$ 7.813,63	211

Fonte: http://www.educacao.sp.gov.br/noticias_2009/2009_21_10_oficial.asp

* O salário inicial de Professor de Educação Básica I (primeira à quarta séries) com curso superior (92% do total) é R\$ 1.834,85, equivalente à remuneração inicial do Professor de Educação Básica II (da quinta série ao Ensino Médio)

** A remuneração máxima é calculada com 100% das promoções, inclui as gratificações e é calculada para a jornada de 40 horas semanais

Com isso a SEE pretende: melhorar a atratividade da carreira do magistério, estimular o aperfeiçoamento constante dos integrantes do quadro do magistério, direcionar este aperfeiçoamento para as áreas em que as deficiências forem mais notórias por meio das avaliações, aprimorar a gestão escolar, tornando os Diretores e Supervisores mais focados no resultado escolar, e melhorar a aprendizagem dos alunos (PLC 29/09).

Existem dois pré-requisitos para a progressão entre as faixas, um mínimo de anos de serviço na faixa anterior e uma pontuação mínima no processo de avaliação, conforme demonstra a tabela 8.

Tabela 8 - Requisitos para a progressão entre as faixas

Faixas	Requisitos de cada faixa
1	Início do exercício no cargo
2	4 anos na faixa 1 + mínimo de 6 pontos na avaliação
3	3 anos na faixa 2 + mínimo de 7 pontos na avaliação
4	3 anos na faixa 3 + mínimo de 8 pontos na avaliação
5	3 anos na faixa 4 + mínimo de 9 pontos na avaliação

Fonte: PLC 29/09

A elevação dos pontos necessários para a progressão entre as faixas é questionada por três Emendas (n. 1, 11 e 25) ao PLC 29/09. Os propositores destas ementas afirmam que a progressão já é bastante dificultada no projeto e que esta elevação serve apenas como mais uma maneira de excluir a maior parte do quadro do magistério dos benefícios das faixas superiores.

Entretanto, Celso Giglio, ao criticar tais emendas, afirma que “ao elevar progressivamente tal número de pontos para as faixas superiores, a proposição estimula o aperfeiçoamento constante do corpo docente, o que – ao nosso juízo –, pode produzir efeitos extremamente positivos sobre a qualidade do ensino” (Parecer 1638).

De acordo o PLC, só poderão participar do processo de avaliação os servidores que tiverem um alto percentual de frequência e uma baixa rotatividade entre escolas ou unidades administrativas. Neste sentido, o Artigo 3º estabelece que:

Para participar do processo de avaliação de que trata o “caput” do artigo 2º desta lei complementar, o servidor deverá estar classificado na unidade de ensino ou administrativa há pelo menos 80% (oitenta por cento) do tempo fixado como interstício para a promoção a que concorre e somar pelo menos 80% (oitenta por cento) do máximo de pontos possível da tabela de frequência, de acordo com sua assiduidade ao trabalho. (PLC 29/09)

Quanto à avaliação, o projeto indica que ela será realizada anualmente, sob responsabilidade da Escola de Formação de Professores de São Paulo, devendo ser “teórica, prática ou teórica e prática, de conhecimentos específicos”, levando em conta:

No caso de professores, os conteúdos curriculares de suas respectivas disciplinas, as práticas didáticas e os conhecimentos pedagógicos;
No caso de diretores e supervisores, os temas da moderna gestão escolar e práticas da administração e supervisão educacionais;
Em todos os casos será valorizada a preparação para o uso das novas tecnologias na prática profissional. (PLC 29/09)

Um dos pontos mais polêmicos do projeto refere-se ao fato de existir uma limitação máxima – correspondente a 20% do número de profissionais ocupantes de cada faixa – de servidores que podem progredir de uma faixa para outra a cada processo avaliativo. Isso *não* significa dizer que apenas 20% do quadro do magistério terá direito a este sistema de promoção. Significa que a cada avaliação (e consequentemente a cada ano), somente poderão mudar de faixa 20% dos integrantes de cada faixa; ou seja, mesmo que todos os professores alcançassem os pré-requisitos necessários para a sua promoção em um ano, 80% deles permaneceria na mesma faixa. Neste sentido, o § 4º do Artigo 4º estabelece que:

§ 4º - Observadas as condições estabelecidas nesta lei complementar, poderão ser beneficiados com a promoção até 20% (vinte por cento) do contingente total de integrantes de cada uma das faixas das classes de docentes, suporte pedagógico e suporte pedagógico em extinção, existente na data da abertura de cada processo de promoção.

Deste modo, para progredir de uma faixa para a outra em um processo avaliativo, não basta apenas completar os pré-requisitos exigidos, mas é preciso ainda estar classificado entre os 20% de melhor desempenho. De acordo com o Artigo 6º os servidores serão classificados de acordo com os seguintes critérios:

I – maior pontuação no processo de avaliação;
II – maior tempo de permanência na unidade de ensino ou administrativa de classificação, considerada a faixa em que concorrer à promoção;
III – maior pontuação na tabela de frequência de que trata o artigo 3º desta lei complementar;

Caso o servidor não tenha alcançado a nota mínima na avaliação ou a classificação necessária para progredir para a próxima faixa, ele deverá esperar um ano até a abertura de um novo processo avaliativo.

§ 1º - O servidor que não obtiver classificação suficiente para ser promovido, em relação ao limite fixado no § 4º do artigo 4º desta lei complementar, poderá concorrer às subsequentes promoções para a mesma faixa assegurada:
1 - a pontuação obtida, sem participar de novas avaliações;
2 - a maior das pontuações obtidas, caso opte por participar de novas avaliações.

Assim, o benefício amplamente divulgado pelo Governo do Estado de que, com a aprovação do PLC 29/09 os professores poderiam chegar a ganhar mais de R\$ 6.200,00, é, na verdade, restrito a um número muito pequeno de profissionais e irá demorar no mínimo 9 anos para que seja efetivado (com os primeiros professores chegando à faixa 5).

A limitação de 20% para progressão entre as faixas é questionada por oito emendas (n. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 16 e 21). A principal justificativa para essa limitação é apresentada por Paulo Renato Souza no PLC 29/09; para ele “Esta condição permitirá calibrar o ritmo das promoções em função das disponibilidades orçamentárias”. As condições orçamentárias também são lembradas pelo Relator do Parecer 1638, ao defender a rejeição das emendas propostas sobre este assunto e também das emendas referentes à diminuição da pontuação mínima necessária para promoção entre as faixas. Nas palavras do deputado Celso Giglio: “Do ponto de vista estritamente financeiro-orçamentário, a emenda não merece acolhida por produzir potencial aumento do número de classificados no processo de promoção” (Parecer 1638).

Cabe dizer que, apesar desta limitação máxima, não existe limitação mínima, ou seja, caso nenhum professor atinja a pontuação mínima exigida para subir à faixa subsequente, nenhum professor receberá o aumento salarial.

A rede estadual de educação de São Paulo tem hoje dois programas de remuneração por desempenho para os seus professores, seguindo uma lógica de gestão de educação e, conseqüentemente, de controle do trabalho docente, que foi se moldando ao longo de muitos anos, principalmente após o início dos governos do PSDB no Estado.

Pela aprovação recente das propostas e pela limitação do tempo da pesquisa, não foi possível desenvolver um estudo dos impactos destes programas para a rede, mas apenas descrever as suas características centrais. Entretanto, entende-se que mais trabalhos sobre o tema são de fundamental relevância, inclusive para que algumas questões possam ser respondidas, dentre elas: Se os objetivos destes programas estão sendo alcançados; se os professores compreendem o que devem fazer para conseguir os benefícios e se acreditam que possuem as condições necessárias para tanto; se existem mudanças na prática docente decorrentes da implantação destes programas e se estas mudanças parecem contribuir com a melhoria da qualidade da educação ou não.

A seguir serão apresentadas algumas conclusões finais.

Considerações Finais

A busca por uma educação de qualidade para todos pressupõe disputas em torno do conceito de qualidade da educação e dos meios entendidos como necessários para alcançá-la. Deste modo, a melhoria da qualidade da educação pode ter significados completamente diferentes para sujeitos com concepções, valores, experiências e posições sociais diferentes.

Dentre os muitos fatores que podem ser correlacionados com a qualidade da educação, encontra-se o trabalho docente. Neste sentido, é muito difícil encontrar alguém que discorde de que os professores são importantes para a efetivação de uma educação de qualidade, sendo que essa afirmação pode se embasar em perspectivas absolutamente diferentes.

De um lado, existem os que entendem a importância do trabalho docente para a qualidade da educação, associando-a à defesa da valorização destes profissionais e da melhoria das suas condições de trabalho, o que implicaria na necessidade de mais investimentos para a educação. De outro, existem os que analisam as diferenças de desempenho existentes no corpo docente e afirmam que os melhores professores são capazes de oferecer uma educação de qualidade mesmo sob condições adversas e que, portanto, não seria necessário investir mais recursos na educação, mas sim estimular os professores a desenvolverem um trabalho de melhor qualidade, premiando os melhores e punindo ou banindo da profissão aqueles que não alcançarem resultados satisfatórios.

Em um momento histórico de redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e de ajuste fiscal, esta segunda perspectiva passa a se sobrepor à primeira, incentivando a adoção de políticas como a remuneração por desempenho para professores. De acordo com Oliveira & Araujo, este contexto:

[...] favoreceu uma perspectiva de qualidade cuja lógica tinha por base as idéias de eficiência e produtividade, com uma clara matriz empresarial, em contraposição à idéia de democratização da educação e do conhecimento como estratégia de construção e consolidação de uma esfera pública democrática. (OLIVEIRA & ARAUJO, 2005, p. 2)

Nesta perspectiva, espera-se que a competição pelos incentivos financeiros motive os professores a melhorarem o seu desempenho e, desta maneira, a desigualdade entre escolas e professores é naturalizada. Sobre esse assunto, Sandra M. Zákia L. Sousa afirma que:

O princípio adotado é o de que a avaliação, orientada pelas características aqui apontadas, gera competição e a competição gera qualidade. Nesta perspectiva o Estado assume a função de estimular a produção dessa qualidade. Políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão, como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação. (SOUSA, 2009, p. 5)

Considerando a educação de qualidade como um direito de todos os estudantes, faz-se necessário que todos os professores conheçam os conteúdos que devem ser ensinados e também a melhor maneira de ensiná-los; portanto, esta não deve ser uma prática restrita a um número limitado de professores que deverão ser premiados por isso, mas sim um pré-requisito para todos os profissionais. Adriana Bauer apresenta esta questão da seguinte maneira:

A idéia de proporcionar mais ganhos pecuniários, seja para escolas ou professores, por conta da realização de suas tarefas é, em si, discutível. Um médico deveria ganhar prêmios por salvar vidas ou essa seria uma tarefa inerente a sua profissão? Um hospital deveria proporcionar bons serviços apenas se fosse recompensado por tal? Um professor deveria se esforçar para ensinar apenas se recebesse mais dinheiro por isso? (BAUER, 2009, p.7, tradução nossa)⁷³

Nas propostas de remuneração por desempenho, existe ainda o entendimento de que os professores já possuem todas as ferramentas necessárias para desenvolverem um trabalho de melhor qualidade, mas só não o fazem por falta de incentivos. Tal argumento pressupõe uma ação de má-fé por parte dos professores e desconsidera outras possíveis razões que possam explicar o seu desempenho.

Se, pelo contrário, for considerado que os professores já realizam o melhor trabalho possível de acordo com as suas características pessoais e condições de trabalho, o efeito esperado da remuneração por desempenho será questionado. Esta foi uma razão apontada pelo estudo do *National Center on Performance Incentives* para o diminuto efeito do *Project on Incentive Teaching (POINT)* – projeto de pagamento por performance implantado no estado norte americano do Tennessee – sobre a aprendizagem dos alunos.

Mais de 80% dos professores pesquisados concordaram que o POINT ‘não afetou meu trabalho, uma vez que antes da implementação do POINT eu já

⁷³ Original: “The idea of having more pecuniary gains, both for schools and teachers, in order to accomplish their tasks is, per se, arguable. Should a doctor win awards to save lives or is that an inherent task in his profession? Should a hospital provide good services only if it is awarded for that? Should a teacher only make an effort to teach if he/she receives more money for that?” (BAUER, 2009).

trabalhava da maneira mais efetiva que poderia'. Menos de um quarto concordou que eles alteraram suas práticas docentes por conta do POINT. As respostas dos docentes a essas perguntas não são um indicador perfeitamente confiável de seus comportamentos: pode ter havido certa relutância em não concordar com a primeira afirmação, o que indicaria que um professor não estaria, naquele momento, trabalhando do modo mais efetivo que pudesse. De fato, respostas aos itens da pesquisa que lidam com métodos de instrução específicos revelam que alguns professores que alegaram que não mudaram suas práticas como resultado do POINT, na realidade, modificaram suas práticas em sala de aula ao longo do projeto. Contudo, de maneira geral, a disponibilidade do bônus não parece ter inspirado os professores participantes a fazerem algo muito diferente daquilo que eles teriam feito normalmente. (SPRINGER *et al.*, 2010 p.44-45, tradução nossa)⁷⁴

É preciso considerar que boa parte dos professores não consegue ou não sabe como melhorar o seu desempenho profissional, e que existe uma grande diversidade de fatores que influenciam este desempenho. Dentre eles, Bernardete Gatti (1996) cita os seguintes:

Vários fatores podem ser considerados como importantes para a qualidade do desempenho profissional dos professores. Não faltam trabalhos acadêmicos analisando-os. Fatores como a formação dos professores, as características da instituição escolar onde trabalham, o contexto em que as escolas se situam tanto no nível da burocracia escolar como no das políticas de estado em geral, as condições salariais e perspectivas de carreira etc. foram e são estudados por inúmeras pesquisas. Mais recentemente se tem analisado as interconexões entre esses fatores externos ao professores e as características mais pessoais dos docentes, como suas convicções, seus preconceitos, suas expectativas, suas habilidades gerais, suas habilidades pedagógicas, suas formas próprias de construção cognitiva. Todos são fatores atuantes no desenvolvimento da identidade desses profissionais, daí a importância de sua consideração como totalidade. O professor não é um robô que se programa ou se adestra de acordo com as necessidades do momento. (GATTI, 1996)

Haja vista estas múltiplas determinações que interferem no trabalho docente, parece pouco plausível que a adoção de programas de remuneração por desempenho consiga, por si só, impactar positivamente em todas elas. A melhoria do desempenho dos docentes, bem como a melhoria da atratividade, retenção e formação de professores exigem recursos financeiros, materiais e didáticos que não podem ser substituídos pela motivação destes profissionais. Além disso, tais melhorias somente serão alcançadas

⁷⁴ “More than 80 percent of treatment teachers agreed that POINT “has not affected my work, because I was already working as effectively as I could before the implementation of POINT.” Fewer than a quarter agreed that they had altered their instructional practices as a result of the POINT experiment. Teachers’ responses to such questions are not perfectly reliable indicators of their behavior: there may have been some reluctance to disagree with the first statement, thereby indicating that a teacher was not already working as effectively as she could. And indeed, responses to survey items dealing with specific instructional methods reveal that some teachers claiming to have done nothing different in response to POINT did change classroompractices over the course of the project. Nonetheless, on the whole the availability of bonuses does not appear to have inspired participating teachers to have done very much that they would not have done otherwise” (Springer et al., 2010 p.44 e 45)

com o envolvimento direto dos professores. Sobre esse assunto, Bernardete Gatti afirma:

Sem o envolvimento direto dos professores no repensar de seu modo de ser e sua condição de estar numa dada sociedade e em seu trabalho – o que implica análise de sua identidade pessoal e profissional –, as alternativas possíveis na direção de uma melhor qualidade da educação e do ensino não se transformarão em possibilidades concretas de mudança. Professor não se programa e nem é tabula rasa. (GATTI, 1996)

Por este motivo, em muitos casos a remuneração por desempenho vem acompanhada de outras políticas que também visam à melhoria da qualidade da educação. Nestes casos, é difícil analisar a contribuição isolada da introdução deste modelo de remuneração.

A participação dos professores na elaboração das propostas de pagamento por performance, apesar de ser defendida por diversos autores (Odden, Kelley, Henemman e Milanowski, 2001; Vegas e Umansky, 2005) como fundamental para que os professores apoiem estas iniciativas, parece não ser considerado pelos sistemas educacionais brasileiros.

O exemplo de São Paulo mostra que a participação dos professores na elaboração das propostas de remuneração por desempenho foi praticamente nula e que a grande maioria dos mesmos foi surpreendida com a sua aprovação (uma em meados de dezembro – em que a maioria dos professores já estava de recesso; e a outra numa madrugada do mês de outubro). Cabe destacar que esta não é uma característica nova na política educacional paulista, uma vez que, para Novaes:

Não foram raras as vezes em que medidas como mudanças na jornada docente, alterações de matrizes curriculares, proposição de projetos, mudanças na legislação e na política salarial, entre outras, tomaram os professores de assalto, surpreendendo-os, sem que fossem previamente anunciadas e colocadas em discussão (NOVAES, 2009, p. 18)

A reação dos professores ao pagamento por performance depende das características de cada programa. No entanto, na maioria das vezes (em especial quando os professores não participam da sua elaboração e implementação), os professores se posicionam contrariamente por duvidarem que a avaliação e distribuição dos benefícios será justa e por acreditarem que estes programas desresponsabilizam os órgãos centrais pela melhoria da qualidade da educação. Com relação a este último ponto, Nigel Brooke comenta:

A resistência dos profissionais aos sistemas de responsabilização fundamenta-se no argumento de que a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade. Parece inegável que qualquer sistema de responsabilização também precisa determinar o papel da entidade mantenedora e o nível de desempenho esperado. Essa entidade é um componente essencial para a construção da qualidade das escolas, e não somente uma instância de avaliação, e deve ser considerada central em qualquer programa de responsabilização. Um sistema que cria um ônus para a escola, seja em termos de gratificações não recebidas ou de medidas administrativas, sempre será visto como injusto em um ambiente em que a burocracia é tida como ineficiente ou até inoperante. (BROOKE, 2006, p. 400)

A resistência dos professores pode se apresentar de maneira coletiva, intermediada pela ação dos sindicatos de professores, ou de maneira isolada, tanto pela negativa de participação nos processos de remuneração por desempenho quanto pela mudança de postura com vistas apenas à aquisição dos incentivos financeiros e não à melhoria da qualidade da educação.

Desta forma, é possível que, quando submetidos a modelos de remuneração com base nas suas competências e habilidades, alguns professores gastem mais tempo estudando para as suas avaliações ou elaborando seus portfólios do que planejando atividades com seus alunos. Ou ainda que, quando submetidos a modelos de bonificação com base nos resultados dos alunos, alguns professores se sintam estimulados a fraudarem as avaliações (dando resposta aos alunos, selecionando os que farão as provas etc.) e a reduzirem o conteúdo ensinado ao que é cobrado nas avaliações.

Como ainda não existem pesquisas que analisem as consequências da implementação da remuneração por desempenho nos sistemas educacionais brasileiros, não é possível dizer se os comportamentos citados acima estão ou não sendo colocados em prática; em contrapartida, como não existem políticas que os inibam, é razoável supor que sim.

A análise da produção científica sobre a remuneração por desempenho – realizada no segundo capítulo deste trabalho – deixa claro que existem opiniões divergentes sobre o impacto destes programas, com alguns autores em defesa de que a sua implementação resulta em melhorias para a aprendizagem dos alunos e outros afirmando que esses programas provocam resultados nocivos aos sistemas de ensino, conforme exposto anteriormente.

Entretanto, a leitura das notícias publicadas na grande mídia sobre o tema, bem como da legislação que institui este tipo de remuneração, produz frequentemente a

impressão de uma visão acrítica sobre o tema, abordando esta política como uma “fórmula mágica” que poderia sozinha melhorar a qualidade da educação ou, ainda, como uma política “da moda”, que não precisaria ser debatida, uma vez que representaria os mais modernos princípios do gerenciamento dos recursos humanos. O excerto a seguir exemplifica esta afirmação:

Em suma, a sistemática que se pretende implantar alinha-se aos mais modernos princípios de gerenciamento de recursos humanos, e certamente refletirá no desempenho institucional dos órgãos e entidades vinculados à Secretaria da Educação, com a conseqüente melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, para que seja assegurado o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho digno. (SÃO PAULO, PLC 41/08).

Esta não é a primeira vez na história da educação brasileira em que se elege uma política como “salvadora” de todos os problemas da educação. Contudo, estas políticas vão e vem, mas os problemas permanecem, indicando que sua solução exige uma ação que compreenda a complexidade dos sistemas educacionais.

Por todo o exposto, acredita-se que a expansão de programas de remuneração por desempenho nos sistemas educacionais brasileiros em pouco ajudará, de forma consistente e duradoura, a necessária melhoria da qualidade da educação para todos os estudantes.

Referências Bibliográficas

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação**. São Paulo: Cortez, 2005.

ALVES, G. A. P. **O Novo (e Precário) Mundo do Trabalho: Reestruturação Produtiva e Crise do Sindicalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ANTUNES, R. (org.) **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ANTUNES, R. **O Caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho**. 13ª Edição. São Paulo: Cortez, 2008.

APPLE, M. **Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

ARROYO, M. G. **Mestre, Educador, Trabalhador: organização do trabalho e profissionalismo**. (Tese de Livre Docencia) Belo Horizonte: Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 1985

BALZANO, S. (consultora). **Estudo dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica dos Estados Brasileiros**. CONSED – GT Valorização do Magistério, 2005.

BARBER, M. & MOURSHED, M. **How the world's Best-performing school systems come out on top**. Mackinsey&Company, 2007.

BAUER, A. **Misuses of student results in assessment systems: educational evaluation as managerial tool**, 2009, mimeo.

BEISIEGEL, C. R. Ação Política e Expansão das Redes de Ensino: os interesses eleitorais do deputado estadual e a democratização do ensino secundário no estado de São Paulo. **Pesquisa e Planejamento**, Revista do Centro Regional de Pesquisas Educacionais “Prof. Queiroz Filho”, n. 8, 1964.

BEISIEGEL, C. R.. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. In: BEISIEGEL, C. R. A Qualidade do ensino na escola pública. Brasília: Liber Livro, 2006.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista: A degradação do trabalho no século XX**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara 1987.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006

BRUSCHIINI, C. & AMADO, T. Estudos sobre mulher e educação: algumas questões sobre o magistério. **Cadernos de Pesquisa** n.64. São Paulo, Fev. 1988

CASSETTARI, N. **Pagamento por Performance na Educação Básica: uma revisão da literatura**. (Trabalho de Conclusão de Curso). São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2007

CASSETTARI, N. **Pagamento por Performance na Educação Básica**. In: Anais da 31ª Reunião Anual da ANPED, 2008.

CASSETTARI, N. **Bonificação por Resultados em São Paulo**. In: Anais do IX Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, 2009

CATINI, C. R. **Trabalho docente, capital e Estado: crítica de interpretações sobre o magistério no Brasil**, (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2008.

CHAPMAN, D. W. & GREEN, M. S. Teacher Retention: a further examination. **The Journal of Educational Research**, 1986

CURY, C. R. J. Potencialidades e Limitações da Certificação de professores. Meta: Avaliação. v.1, n.2 , 2009.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? **Educação, Sociedade & Culturas**. n. 16,. Lisboa, 2001.

DARLING-HAMMOND, L. Building a system for powerful teaching and learning. In: WEHLING, R. (org.) **Building a 21st Century U.S. Education System**. Washington: National Commission on Teaching and America's Future, 2007.

DUARTE, R. G. **Os determinantes da rotatividade dos professores no Brasil: uma análise com base nos dados do SAEB 2003**. (Dissertação de Mestrado). Ribeirão Preto: Faculdade de Economia e Administração de Ribeirão Preto – USP, 2009.

ENGELS, F. Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. In: ANTUNES, R. (org.) **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

FERNANDES, D. Avaliação do Desempenho Docente: desafios, problemas e oportunidades. Córdova: texto Editores, 2008

FERRADO, F., PFEFFER, J. & SUTTON, R. T. Economics Language and Assumptions: how theories can become self-fulfilling. **Academy of Management Review**. v. 30, n. 1, 2005

FIGUEIREDO, M. & FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, v. 1, n. 3, 1986

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliacao da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, H. C. L. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**. vol.24 no.85 Campinas Dec. 2003

GATTI, B. Avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 10, p.67-80, jul./dez. 1994.

GATTI, A. B. Os Professores e suas Identidades: o desvelamento da heterogeneidade. **Caderno de Pesquisas**, São Paulo, n.98, ago. 1996.

GATTI, B. & BARRETO, E. **Professores no Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GOLDHABER, D. **Teacher Pay Reform. The political implications of recent research**. Center for American Progress, 2006. Disponível em: http://www.mcrel.org/PDF/TeacherPrepRetention/5021RR_RecruitingRetainingTeachers.pdf . Acesso em 15 de junho de 2007.

HANUSHEK , E. Teacher Quality. In: IZUMI, L. T. and EVERS, W. M. (orgs.) **Teacher Quality**. Hoover Institution Press, 2002.

HANUSHEK, E.; KAIN, J. F.; O'BRIEN, D. M.; RIVKIN, S. G. The Market for Quality Teachers. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**; 2005 Disponível em: http://www.nber.org/papers/w11154.pdf?new_window=1 Acesso em 10 de julho de 2009.

HARRIS, D. **The Promises and Pitfalls of Alternative Teacher Compensation Approaches**. Education Policy Research Unit & Education and the Public Interest Center, 2007. Disponível em: <http://epsl.asu.edu/epru/documents/EPsL-0704-231-EPRU.pdf> Acesso em 24 de abril de 2007.

HARVEY-BEAVIS, O. **Performance-based rewards for teachers: a literature review**. OECD, 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/47/34077553.pdf> Acesso em 20 de maio de 2007.

HEBERT, H.; KELLEY, C.; MILANOVKI, A.; ODDEN, A. **Enhancing Teacher Quality Through knowledge and Skill-Based pay**. CPRE Policy Briefs. 2001. Disponível em: http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2/content_storage_01/0000000b/80/23/54/2a.pdf Acesso em: 20 de maio de 2007.

HEBERT, H.; KELLEY, C.; MILANOVKI, A.; ODDEN, A.. **The Motivational Effects of School Based Performance Awards**. CPRE Policy Briefs. 2000. Disponível em: <http://www.wceruw.org/cpre/publications/rb29.pdf> Acesso em: 9 de agosto de 2007.

HOLLAND, R. **Merit Pay for Teachers: Can Common Sense Come to Public Education?** Lexinton Institute, 2005. Disponível em: <http://lexingtoninstitute.org/docs/708.pdf> Acesso em: 15 de agosto de 2007.

HOLT, M. **Performance Pay for Teachers: The Standards Movement's Last Stand?** 2001. Disponível em: <https://www.pdkintl.org/kappan/k0112hol.htm> Acesso em: 15 de agosto de 2007.

INGERSOLL, R. M. & SMITH, T. M. The Wrong Solution To The Teacher Shortage. **Educational Leadership**. May/2003

LAWLER, E. E. & JENKINGS, G. D. **Strategic Reward Systems**. Los Angeles: Center for Effective Organization, 1992

LAPO, F. R.; BUENO, B. O. O abandono do magistério: vínculos e rupturas com o trabalho docente. **Psicologia USP**, São Paulo, n. 02, v. 13, p. 243-276, jul.-dez., 2002.

LAPO, F. R.; BUENO, B. O. Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, mar. 2003.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. [Trad. José Paulo Netto]. São Paulo: Cortez, 1995

LOPES, V. V. **Cartografia da avaliação educacional no Brasil**. (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2007.

LOUZANO, P., ROCHA, V., MORICONI, G. & OLIVEIRA, R. **Who wants to be a teacher in Brazil? Are teachers being well prepared for the classroom? Attractiveness, selection and training of teachers in Brazil**. Lemann Foundation and Instituto Futuro Brasil, 2009.

MACHADO, C. **Avaliar as Escolas Estaduais Para Quê? Uma Análise do Uso dos Resultados do Saresp 2000**. (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2007.

MARX, K. Salário, preço e lucro. In: ANTUNES, R. (org.) **A dialética do trabalho** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004. (A)

MARX, K. Crítica ao programa de Gotha: Observações sobre o programa do Partido Operário Alemão. In: ANTUNES, R. (org.) **A dialética do trabalho**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004. (B)

MARX, K. Trabalho Produtivo e Trabalho Improdutivo. In: ANTUNES, R. (org.) **A dialética do trabalho**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004. (C)

Marx, K. Trabalho Estranhado e Propriedade Privada. In: ANTUNES, R. (org.) “**A dialética do trabalho**”. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004. (D)

MARX, K. **O Capital: crítica á economia política**. Livro Primeiro, Volume 1: O processo de produção do Capital. 20ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

MARX, K. **O Capital: critica á economia política**. Livro Primeiro, Volume 2: O processo de produção do Capital. 22ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

MELLO E SILVA, L. **Trabalho em grupo e sociabilidade privada**. São Paulo: Editora 34, 2004.

MORDUCHOWICZ, A. **Carreira, Incentivos e Estruturas Salariais Docentes**. PREAL - Programa da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. 2003. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/arq/Preal_Doc23.pdf Acesso em 20 de maio de 2007.

MORICONI, G. **Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração**. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

NOVAES, L. C. Os impactos da política educacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais paulistas na perspectiva dos professores. **Jornal de Políticas Educacional**. n.5, jan-jun 2009.

OCDE. **Professores são Importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes**. São Paulo: Moderna, 2005

ODDEN, A.; KELLEY, C. **Paying teacher for what they know and do: new and smarter compensation strategies to improve schools**. Thousand Oaks: Corwin Press, 1996

OLIVEIRA, R. P.. **Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do Século XXI** (Livre docência). São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2006.

OLIVEIRA, R. P.. **Ação Política e Expansão da Rede Escolar: Revisitando um Texto Seminal**. In: BARROS, G.N.M.. (Org.). Celso de Rui Beisiegel: Professor, Administrador e Pesquisador. São Paulo: EDUSP, 2009,

OLIVEIRA, R. P. & ARAUJO, G. C.. Qualidade do ensino: uma nova dimensão na luta pelo direito a educação. **Revista Brasileira de Educação**, no.28 Rio de Janeiro Jan./Apr. 2005

PAIVA, J. M. **Educação Jesuítica no Brasil colônia**. In LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. & VEIGA, C. G. 500 anos de educação no Brasil – Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PALMA FILHO, J. C. A Política educacional do Estado de São Paulo (1983-2008). **Educação & Linguagem**. v.1,3 n.21, jan-jun 2010.

PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1986

PARO, V. H. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001

PARO, V. H. **Educação como Exercício do Poder: crítica ao senso comum em educação**. São Paulo: Cortez, 2008

PETERSON, R. **Merit: To Pay Or Not to Pay**. 2000. Disponível em: http://www.rethinkingschools.org/archive/14_03/mert143.shtml Acesso em 15 de junho de 2007

PRADO, A. A controvérsia do fordismo e a transição pós-fordista: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. In **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico**. São Paulo: DIEESE, 1999.

REICHARDT, R. & BUHLER, R. V. **Recruiting and Retaining Teachers with Alternative Pay**. 2002. Disponível em: http://www.mcrel.org/PDF/TeacherPrepRetention/5021RR_RecruitingRetainingTeachers.pdf Acesso em 20 de outubro de 2007.

ROBBINS, S. T. **Administração: Mudanças e Perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, L. L. C. P. Formação de Professores na Cultura do Desempenho. In. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.25, n.89 set/dez 2004.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SHIROMA, E. O.; SCHNEIDER, M. C. **Certificação e gestão de professores VII Seminario Redestrados – Nuevas Regulaciones em América Latina**. Buenos Aires, 2008

SILVA, J. L. da. **A rotatividade docente numa escola da rede estadual de ensino**. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2007.

SOUSA, S. M. Z. L. & OLIVEIRA, R. L. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p.873-895, setembro 2003.

SOUSA, S. M. Z. L. & OLIVEIRA, R. L. P. **Sistemas de avaliação educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados**. Relatório de pesquisa apresentado à FAPESP, São Paulo, julho de 2007.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e gestão da educação básica. In. Dourado, Luiz. **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?**. São Paulo: Editora Xamã, 2009. (mimeo)

SOUZA, P. R. Um pequeno grande passo. 2009. Disponível em <http://paulorenatosouza.blogspot.com/2009/03/um-pequeno-grande-passo.html> Acesso em 20 de julho de 2009.

SPOSITO, M. P. **O Povo vai à escola**. São Paulo: Editora Loyola, 1984

SPRINGER, M. G. et al.. Teacher pay for performance: experimental evidence from the Project on Incentive Teaching. National Center on Performance Incentives, 2010. Disponível em: www.performanceincentives.org Acesso em 15 de outubro de 2010.

STRONGE, J.; GAREIS, C.; LITTLE, C. **Teacher Pay and Teacher Quality: Attracting, Developing, and Retaining the Best Teachers**. Thousand Oaks: Corwin Press, 2006.

VEGAS, E. V.; UMANSKY, I. **Improving teaching and learning through effective incentives: What can we learn from education reforms in Latin America?** The World Bank, 2005. Disponível em: [http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/edcb15baca309ea285257006004b7ca8/\\$FILE/Improving%20teaching%20and%20learning_Final.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/edcb15baca309ea285257006004b7ca8/$FILE/Improving%20teaching%20and%20learning_Final.pdf) Acesso em: 20 de maio de 2007.

VEZUB, L. F. **Tendencias Internacionales de Desarrollo Profesional Docente**. La experiencia de México, Colombia, Estados Unidos y España. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina, 2005.

VILLELA, H.O. S.. **O mestre escola e a professora**. In LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. & VEIGA, C. G. 500 anos de educação no Brasil – Belo Horizonte: Autentica, 2000.

WISCOMBE, J. Remunerar por desempenho funciona?. **HSM Management**. Jan-Fev. Ano 6, n.30, 2002.

WOOD JR., T. & PICARELLI FILHO, V. **Remuneração estratégica: a nova vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 2004.

Documentos Oficiais

ASSESSORIA DE IMPRENSA DO INEP. Exame para carreira docente será aplicado a partir de 2011. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15475 Acesso em maio de 2010

BAHIA. Secretaria da Educação. Lei nº 10.963 de 16 de abril de 2008. Reestrutura o Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências.

BAHIA. Secretaria da Educação. Decreto nº 12.007 de 15 de março de 2010. Regulamenta a promoção nos graus da carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1403 de 9 de junho de 2003. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 319 de 27 de agosto de 2009. Cria o décimo-quarto salário dos profissionais da educação da rede pública e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 14 de 21 de maio de 2010. Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente.

CEARÁ. Secretaria da Educação. Coordenadoria de Planejamento. Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003. Fortaleza, 1994.

CEARÁ. Lei nº 13.203 DOE de 25/02/2002. Institui o Prêmio Educacional “Escola do Novo Milênio” relativo ao ano de 2001 e dá outras providências, Fortaleza, 2002.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. Diretrizes 2006. Fortaleza, 2005

CEARÁ (Estado). Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica do Ceará. www.indg.com.br/escolasdoceara/spaecenet.asp. Acesso em 20 de março de 2005

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. Programas: Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE). Disponível em www.seduc.ce.gov.br/spaace.asp. Acesso em 07 de Outubro de 2005

CEARÁ, Secretaria da Educação Básica. Modernização dos Processos de Gestão e Controle Social do Sistema de Ensino. Fortaleza, 2006.

CEARÁ, Secretaria da Educação Básica. Regulamentação do Selo de Qualidade Escola Destaque. Fortaleza, 2006

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. A escola do novo milênio. Fortaleza, S/d

ESPIRITO SANTO. Projeto de Lei Complementar nº 31, de 2009. Institui a bonificação por desempenho, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação – SEDU, e dá outras providências.

INEP. Estudo Exploratório sobre o Professor Brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Brasília, 2009

INEP. Censo do Ensino Superior. Brasília, 2006.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado. A avaliação das escolas estaduais e o bônus de desempenho educacional – BDE. Nota Técnica. S/D.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Comunicado SE s/n., de 22 de março de 1995. Estabelece as diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo. São Paulo: SE, 1995.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 890, de 28 de dezembro de 2000. Institui Bônus Gestão às classes de suporte pedagógico do Quadro do Magistério, e dá outras providências.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000. Institui Bônus Mérito às classes de docentes do Quadro do Magistério, e dá outras providências.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 46.167, de 9 de outubro de 2001. Regulamenta o Bônus Mérito instituído às classes de docentes do Quadro do Magistério, pela Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 46.168, de 9 de outubro de 2001. Regulamenta o Bônus Gestão instituído às classes de suporte pedagógico do Quadro do Magistério, pela Lei Complementar nº 890, de 28 de dezembro de 2000

SÃO PAULO (Estado) Lei Complementar nº 984 de 29 de dezembro de 2009. Institui bônus aos integrantes do Quadro do Magistério, e dá outras providências correlatas.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 50.549 de 17 de fevereiro de 2006. Regulamenta e define critérios para concessão do bônus aos integrantes do Quadro do Magistério, e dá outras providências correlatas.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas

SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei Complementar nº 41 de 15 de agosto de 2008

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1097 de 27 de outubro de 2009. Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 55.217, de 21 de dezembro de 2009. Regulamenta a Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, que institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências

SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei Complementar nº 29 de 6 de agosto de 2009

SÃO PAULO (Estado). SARESP 2010: Apresentação. 2010 (A). Disponível em: http://saresp.fde.sp.gov.br/2010/Pdf/2_Apresentacao_site_Revisado.pdf Acesso em 01 outubro de 2010.

SÃO PAULO (Estado) Programa de Qualidade da Escola: Nota técnica. 2010 (B). Disponível em http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica2009.pdf Acesso em 20 de agosto de 2010.

SÃO PAULO (Estado). Política Educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. s/d (A). Disponível em <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ors/PoliticaSEE.pdf> Acesso em 20 de agosto de 2010.

SÃO PAULO (Estado). Uma Nova Agenda Para a Educação Pública. s/d (B). Disponível em http://www.educacao.sp.gov.br/noticias_2007/2007_20_08_c.asp Acesso em 20 de agosto de 2010.

MOREIRA, S. Parecer n° 3667 de 2008 de relator especial, em substituição ao da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei Complementar n° 41, de 2008

MUNHOZ, B. Parecer n.º 3668 de 2008 de relator especial, em substituição ao da Comissão de Educação, sobre o Projeto de Lei Complementar n° 41, de 2008

COVAS, B. Parecer n.º 3669 de 2008 de relator especial, em substituição ao da Comissão de Finanças e Orçamento sobre o Projeto de Lei Complementar n° 41, de 2008

MOREIRA, S. Parecer n° 1636 de 2008 de relator especial, em substituição ao da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei Complementar n° 29 de 2009

FLAVIO, M. Parecer n° 1637, de 2009 de relator especial, em substituição ao da Comissão de Educação, sobre o Projeto de Lei Complementar n° 29, de 2009

GIGLIO, C. Parecer n° 1638, de 2009 de relator especial, em substituição ao da Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o Projeto de Lei Complementar N° 29, de 2009

PERILO, M. Parecer n° ,de 2009. da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 319, de 2008, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que cria o décimo-quarto salário dos profissionais da educação da rede pública e dá outras providências.

Artigos de jornais e revistas

A GAZETA. Bônus Desempenho é aprovado. A GAZETA. 29 de outubro de 2009. Disponível em http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/10/555268-bonus+desempenho+e+aprovado.html

A GAZETA. Nota de escola vai influenciar novo bônus para professores. A GAZETA. 16 de outubro de 2009. Disponível em http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/10/549071-nota+de+escola+vai+influenciar+novo+bonus+para+professores.html

ACÇÃO EDUCATIVA. Entrevistas: Pesquisador avalia política de premiação por bônus. Observatório da Educação. 10 de dezembro de 2008. Disponível em http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=602:pesquisador-avalia-politica-de-premiacao-por-bonus&catid=56:entrevistas&Itemid=2

ACÇÃO EDUCATIVA. Depoimento - Sandra Zakia – professora da Faculdade de Educação da USP. Observatório da Educação. 19 de Novembro de 2008. Disponível em http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=588:depoimento-sandra-zakia-professora-da-faculdade-de-educacao-da-usp&catid=66:pde&Itemid=104

AGORA. Bônus da Educação será depositado no próximo dia 31 em SP. Folha de São Paulo Online. 25 de março de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u538989.shtml>

APEOESP. APEOESP entra na justiça para garantir bônus aos aposentados. Jornal da APEOESP. Maio/ junho de 2009. Disponível em http://apeoespsub.org.br/jornal/jornal_maioujunho_2009/pag4.pdf

FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo de SP paga bônus a mais de 195 mil servidores da Educação** Folha de São Paulo Online. 25 de MARÇO de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u540397.shtml>

FOLHA DE SÃO PAULO. **Assembleia de SP rejeita emendas ao projeto de reajuste dos professores.** Folha de São Paulo Online. 22 de outubro de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u641756.shtml> Acesso em 05 de novembro de 2009

FOLHA DE SÃO PAULO. Professor que faltar em excesso perderá o direito ao bônus por desempenho Folha de São Paulo Online. 26 de julho de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u426465.shtml>

FOLHA DE SÃO PAULO ONLINE. Com metas, professor poderá ganhar 2,9 salários; faltas diminuirão bônus. Folha de São Paulo Online. 15 de agosto de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u433939.shtml>

FOLHA DE SÃO PAULO ONLINE. SP avalia 2 mi de alunos da rede estadual entre hoje e amanhã Folha de São Paulo Online. 28 de novembro de 2007. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u349291.shtml>

FOLHA DE SÃO PAULO ONLINE. 40,5% das escolas estaduais com ciclo de 1ª a 4ª atingem metas do governo de SP Folha de São Paulo Online. 20 de março de 2009. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u536662.shtml>

FOLHA DO ESPÍRITO SANTO. Bônus para professores. Folha do Espírito Santo. 17 de outubro de 2009. Disponível em <http://www.folhaes.com.br/folhaes/noticias.asp?nID=20292>

MAGALHÃES, V. & COSTA, B. “A gente aprende com os erros” diz Alckmin sobre suas derrotas. Folha de São Paulo Online. 08 de maio de 2010. Disponível em

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u731953.shtml> Acesso em 20 de outubro de 2010

MONTEIRO, A. **Entidades prometem "guerra política" após aprovação de projeto de reajuste para professor.** Folha de São Paulo Online. 21 de outubro de 2009.

Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u641162.shtml> Acesso em 05 de novembro de 2009.

NERY, N. O paraíso dos professores. Revista Educação. Edição 133. Disponível em <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos.asp?codigo=12418>

NETV. Educação melhora em 81% das escolas públicas de Pernambuco. NETV. 28 de maio de 2009. Disponível em <http://pe360graus.globo.com/educacao/educacao-e-carreiras/rede-publica/2009/05/28/NWS,491470,35,352,EDUCACAO,885-INDICES-EDUCACIONAIS-MELHORAM-ESCOLAS-PUBLICAS-PERNAMBUCO.aspx>

OLIVEIRA, F. Governo paulista distribui bônus para professores do estado. Folha de São Paulo online. 07 de fevereiro de 2002. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u8276.shtml> Acesso em 20 de outubro de 2009.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Maria Helena sai da Educacao estadual e cede para Paulo Renato. 27 de março de 2009. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,maria-helena-sai-da-educacao-estadual-e-cede-para-paulo-renato,345797,0.htm> Acesso em 20 de outubro de 2009.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 72% dos professores receberão bônus. 26 de março de 2009 (B). Disponível em http://apeoespsub.org.br/clipping/servidores_bonus.html

PEREIRA, C. **Entrevista: Eric Hanushek – Educação é dinheiro.** Revista Veja. 17 de Setembro de 2008. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/170908/entrevista.shtml> Acesso em 20 de outubro de 2009

SAIA, B. Governo de SP divulga índice de desempenho escolar para pagamento de bônus a professores. Jornal Agora. 18 de março de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u536512.shtml> Acesso em 05 de novembro de 2009

SANTIAGO, T. **Serra sanciona lei do reajuste de professores; prova será em janeiro.** Folha de São Paulo Online. 27 de outubro de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u643928.shtml> Acesso em 05 de novembro de 2009.

TAKAHASHI, F. Nova secretária quer premiar professores por desempenho. Folha de São Paulo Online. 25 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u314875.shtml>. Acesso em 8 de novembro de 2007.

TAKAHASHI, F. & BEDINELLI, T. Aprovado em SP projeto de reajuste de 25% aos professores mais bem avaliados Folha de São Paulo Online. 21 de outubro de 2009.

Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u640943.shtml>
Acesso em 05 de novembro de 2009.

TAKAHASHI, F. Avaliação de professor não garante melhora, diz pesquisador. Folha de São Paulo Online. 28 de outubro de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u644423.shtml> Acesso em 05 de novembro de 2009.

TAKAHASHI, F. Faltas de docente estadual por atestado médico caem 56% em SP Folha de São Paulo Online. 02 de abril de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u544543.shtml>

TAKAHASHI, F. & SEABRA, C. Governo de SP muda bonificação a professor; quem teve queda no último ano também recebe. Folha de São Paulo Online. 25 de março de 2009 Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u540141.shtml>

TAKAHASHI, F. & SPINELLI, E. Professores de 7 das 60 melhores escolas de SP não vão receber bônus Folha de São Paulo Online. 20 de março de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u537780.shtml>

TAKAHASHI, F. Serra envia projeto de bônus de desempenho na Educação. Folha de São Paulo Online. 16 de agosto de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u434229.shtml>

TAKAHASHI, F. Educadores divergem sobre bônus a professor de SP Folha de São Paulo Online. 12 de março de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u381091.shtml>

TAKAHASHI, F. SP define critério para bônus de professor em escolas Folha de São Paulo Online. 13 de fevereiro de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u371951.shtml>

TAKAHASHI, F. Política de bônus para professores divide pesquisadores. Folha de São Paulo Online. 03 de março de 2010. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u714067.shtml> Acesso em 20 de outubro de 2010

TORREZAN, J. Assembléia aprova bônus para professores em São Paulo. Jornal Agora 11 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u478002.shtml>

WEBER, D. Bônus para professor em PE vira arma contra greve. O Globo. 30 de julho de 2007. Disponível em <http://oglobo.globo.com/educacao/mat/2009/07/30/bonus-para-professor-em-pe-vira-arma-contra-greve-757038050.asp>

WEINBERG, M. **Entrevista: Maria Helena Guimarães de Castro – Premiar o Mérito.** Revista Veja. 13 de Fevereiro de 2008. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/130208/entrevista.shtml> Acesso em 20 de outubro de 2009

WESTIN, R. Professor grevista terá bônus menor, diz secretário da educação. Folha de São Paulo Online. 23 de março de 2010. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u710649.shtml> Acesso em 20 de outubro de 2010.