

Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores

Eneida Oto Shiroma*

Olinda Evangelista**

Resumo

Neste artigo discuti-se a avaliação e responsabilização pelos resultados educacionais nas políticas para professores entendendo-as como eixos que pretendem instituir novos modos de governar a educação. Por meio da consulta a documentos nacionais e internacionais, e com base na literatura sobre o tema, verifica-se que as políticas dirigidas aos docentes têm em vista inculcar a lógica de gestão por resultados nas instituições escolares. A avaliação de docentes é recomendada pelos reformadores como uma das ações mais eficazes para melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações. A implantação da gestão por resultados no sistema educacional tem menos a ver com questões propriamente educativas e mais com a busca de uma nova governabilidade para a educação pública unificada pela ideologia gerencialista. Publicar resultados de avaliações sem considerar as condições em que foram produzidos conduz a análises equivocadas sobre os fatores que interferem na relação ensino-aprendizagem. Conclui-se que, ao focar nos aspectos intraescolares procura-se responsabilizar os docentes pelo desempenho insatisfatório dos alunos. Nas estratégias de Organizações Multilaterais para a educação, o resultado não é fim, é meio para quebrar a isonomia salarial e instituir novas formas de gestão de professores.

Palavras-chave: Política educacional. Profissionalização. Avaliação. Professor.

* Doutora em Educação (UNICAMP), realizou pós-doutorado na Universidade de Nottingham, Inglaterra. É professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina. É pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO) Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq.

** Doutora em História da Educação (PUC/SP), realizou pós-doutorado na Universidade do Minho, Portugal. É professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. É coordenadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO). Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq.

Introdução

O conceito de profissionalização foi eleito pivô das reformas educacionais nos anos de 1990 em inúmeros países.¹ No caso da América Latina, um conjunto de ações foi desenvolvido tendo em vista a “profissionalização” daqueles que trabalhavam com educação, fosse em nível administrativo, fosse escolar. Um dos projetos mais importantes para o continente na década, *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, foi desenvolvido pela Oficina Regional para a Educação na América Latina e Caribe (OREALC)² durante 20 anos – 1980-2000 (UNESCO, 1993)³. Tal projeto alertava os países da região para a necessidade de se profissionalizar a ação educativa, atuando sobre ministérios, secretarias, instituições formadoras e docentes.

Durante a quinta reunião, ocorrida em 1993, o Comitê Regional Intergovernamental do *Projeto* definiu “profissionalização” como:

desenvolvimento sistemático da educação fundamentado na ação e no conhecimento especializados, de modo que as decisões sobre o que se aprende, o como se ensina e as formas organizacionais para que isto ocorra sejam tomadas de acordo com as responsabilidades pré-estabelecidas e considerem: a) os critérios éticos que regem a profissão, b) os avanços dos conhecimentos técnicos e científicos, c) os diversos contextos e características culturais. Esta profissionalização, não obstante, não é exclusivamente um ato técnico, mas também deve ser concebida no marco de consensos e acordos educativos estáveis e democráticos (UNESCO, 1993, p. 32).

A citação evidencia um aspecto fundamental, o de que tal processo deveria ocorrer no âmbito de “consensos e acordos” de natureza política entre organizações multilaterais e Estado; entre classes sociais.

As oposições ao projeto são raras e as resistências a aspectos pontuais são dirimidas ou tratadas pelos governos tendo em vista incorporá-las ao projeto oficial como contribuições da sociedade para a política pública, entendidas como uma forma saudável de “participação”.⁴ Precisamente a isso se referem Tedesco (1998) e Delors (1998) ao mostrarem temor em relação

às organizações docentes. Os autores afirmam que os professores compõem a categoria mais numerosa do setor público, sendo preciso incorporar suas organizações à implantação da reforma.⁵ Desse modo, o conceito de profissionalização foi usado para catalisar consensos no campo educacional, seduziu professores e suas organizações. A demanda por negociações e acordos não implica em lida com o conflito, mas sim com a sua ocultação.

A profissionalização funcionou como um slogan que, segundo Contreras (1999), se constitui de palavras com “aura positiva”. Como “qualidade, excelência, competência, eficácia e produtividade”, essa noção ajuda a produzir consensos porque remete a uma valoração positiva, a um estado que todos almejam. Incluído no rol dos “vocábulos positivos” que alicerçam o discurso reformador, o termo “profissional” remete às noções de competências, credenciais, autoridade legitimada por um conhecimento específico e autonomia para exercer um ofício; remete a domínio de saber específico, próprio de um campo de atuação que requer formação específica em instituição credenciada, preferencialmente de nível superior.⁶ De outro lado, corresponde ao status de uma categoria que possui um código de ética, uma carreira, um plano de cargos e salários, um conselho que regulamenta, credencia e confere direito ao exercício profissional. Nesses termos, profissionalizar a docência seria de interesse universal, aparentemente atendida à demanda de vários segmentos sociais. Assim, rapidamente, o movimento de profissionalização ganhou adeptos.

Na mesma década a perspectiva de formação do professor em nível superior começou a tomar maior fôlego em termos de política educacional no Brasil. A expressão “profissionais da educação”, adotada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996),⁷ popularizou-se nos discursos políticos e na produção acadêmica sobre educação. Conforme disposto no artigo 62 da Lei:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1996).

Por um lado, a exigência da formação em nível superior pode ser interpretada como positiva, indo ao encontro dos anseios do movimento docente⁸ por valorização. Entretanto, é importante compreender as tensões e contradições deste processo. A profissionalização almejada pelos professores e caminho para a valorização social de seu trabalho tornou-se uma potente política do governo para o gerenciamento do “estoque” de professores. Essa transmutação foi operada na esteira dos interesses do grande capital apresentados por Organizações Multilaterais (OM) que atuam na área educacional.

As propostas de reforma educacional articulam, portanto, OM e governos cabendo aos últimos sua implantação como política pública. As Organizações Multilaterais e governos definiram um conteúdo comum a ser priorizado nas reformas educativas da região que reverberou na produção acadêmica que lhe deu sustentação teórica – mesmo que indiretamente – porque, em última instância, alimentaram o coro dos que creditavam aos educadores a responsabilidade pelos problemas da educação.

A conjuntura que favoreceu a retomada da idéia de profissionalização docente ligava-se a dois movimentos importantes, ambos de desqualificação do trabalho educativo, muito especialmente do trabalho do professor da rede pública de ensino. A racionalidade política construída pelos reformadores apresentava diagnósticos procurando sustentar a tese de que as condições do ensino público no Brasil eram precárias, mas que esse não era o motivo de sua má qualidade.⁹ Disseminaram argumentos aproximando o ataque ao fracasso escolar com o ataque ao professor, considerado o principal sujeito responsável pela produção do baixo desempenho dos alunos nos exames. Dessa primeira desqualificação decorria uma segunda, a de que as instituições formadoras não estavam adequadamente preparadas para formar o docente necessário à sociedade contemporânea.

Os reformadores insistiam na necessidade de adequar o currículo e o professor à realidade, alegando-se o anacronismo de ambos, destacando a sua inadequação às exigências do mundo moderno, às demandas de novas habilidades e competências demandadas pelo mercado de trabalho. Desqualificavam os cursos universitários de formação docente, apontados como longos, essencialmente teóricos e pouco flexíveis. Alegavam que temáticas emergentes como inclusão,¹⁰ diversidade étnico-racial, desigualdade de gênero, violência, TIC, “*bullying*”, drogas, educação ambiental, eram insuficientemente abordadas na formação inicial. Esses elementos foram frequentemente publicados na mídia para atestar o despreparo dos docentes

e a urgência de sua profissionalização. Desse modo, tanto professores da ativa, quanto instituições de formação foram alvos de um discurso oficial e acadêmico que lhes atribuía responsabilidade pelas mazelas da educação. Professores e formadores foram levados ao banco dos réus.¹¹ A melhoria da qualidade da educação foi apresentada como a principal justificativa para se profissionalizar os docentes; para aferi-la foram criados parâmetros e instrumentos padronizados de avaliação.

A reflexão que pretendemos desenvolver neste texto articula estes dois eixos, profissionalização e avaliação, entendendo-os como complementares nas políticas que instituem novas formas de gestão da educação. Robertson e Dale (2001) referem-se aos “novos modos de governar a educação”, direcionados para o cumprimento de metas, e à construção do profissionalismo como mecanismo de orientação de resultados escolares afeitos à consecução dos escores definidos em nível internacional.¹²

Para Popkewitz (1997) os processos de profissionalização foram utilizados para introduzir sistemas de racionalização no ensino, visando à homogeneização da prática docente e sua burocratização. O que não ficava explícito nos primeiros documentos oficiais sobre a temática era que uma das formas de se assegurar o intento seria um sistema forte de avaliação. Nicolín (2002, p. 46) traduz exemplarmente o projeto de profissionalização em andamento na década de 1990:

La profesionalización supone: defensa gremial (no sindical ni gubernamental) del prestigio y la calidad del desempeño profesional. Difusión continua y sistemática de distintas dimensiones de la problemática magisterial y de la manera como los maestros los resuelven. Propiciar películas, telenovelas, literatura sobre los aspectos positivos del magisterio. Búsqueda y convencimiento de aliados estratégicos y entre el gobierno, los medios y los distintos sectores de la sociedad civil. Administración y gestión gremial de estímulos y los reconocimientos morales al mejor desempeño; instaurar múltiples premios e ir consolidando su prestigio; usar la participación en congresos, foros y revistas como símbolo de prestigio y difundir continuamente estos reconocimientos y a los maestros premiados.

O movimento em prol da profissionalização docente iniciado nos anos de 1990 permaneceu na década seguinte, sendo incrementado com as ações a favor da excelência, eficácia, competência, mérito aferidos por uma avaliação de desempenho.

Essas concepções que germinaram na última década foram semeadas durante a Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A pesquisa bibliográfica e documental por nós realizada possibilitou a sistematização das recomendações do Banco Mundial (BM) sobre “avaliação de resultados” e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) articulando-as com as medidas desencadeadas na educação brasileira no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007b).

Reforma do Estado e contratualização de resultados na educação

Sob o argumento de que as instituições educacionais públicas não possuem capacidade gerencial e técnica para executar as reformas propostas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2005) enfatiza a necessidade de o Estado aumentar a eficiência e a efetividade dos gastos em educação. Para atingi-las, sugere que o setor público se apóie em modos de gestão utilizados pelo setor privado, tornando-se mais eficaz e ampliando a margem de uso de recursos. A estratégia sugerida pelo BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2005) é a de aumentar a cobertura sem a ampliação considerável de recursos públicos. Reforçada pelo BID e pelo BM em 2005 e 2006, a implantação da gestão por resultados no setor público foi proposta há mais de duas décadas, quando se disseminou a administração gerencial no setor público.

De acordo com Pacheco (2006, p. 1), presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entre 1995 e 2002, portanto, durante o governo FHC:

No Brasil, a “contratualização de resultado” foi adotada como um dos instrumentos da reforma do Estado proposta em 1995 pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado,

sob a liderança do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Mais do que uma ferramenta isolada, a contratualização de resultados foi apontada como alavanca para melhoria da gestão pública em direção a resultados. Assim como em outros países, tratava-se de promover mudanças na estrutura do aparelho do Estado – com novos formatos organizacionais denominados “agências executivas” e “organizações sociais” – favorecendo a responsabilização por resultados e um novo tipo de relação entre ministérios e entidades vinculadas. [...]

Na esfera federal, apesar da timidez com que foram implementadas as mudanças na macroestrutura, a utilização de contratos de resultados não foi abandonada.

Trata-se de um formato de gestão pública adotado em vários países calcado no estabelecimento de acordos de resultados entre órgãos formuladores de políticas públicas e entidades voltadas à prestação de serviços. Tais acordos têm por base o binômio “autonomia e responsabilização”, por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão.

Em vários países, a adoção desta ferramenta faz parte de um movimento mais amplo de revisão da macroestrutura do aparelho de Estado. Os objetivos que os governos buscam atingir por meio dela são: facilitar a adoção de mecanismos de mensuração de resultados; responder às novas questões e à diversificação dos serviços prestados; adotar medidas de incentivos ao desempenho; promover a *accountability* – transparência e responsabilização pelos resultados (PACHECO, 2006).

O gerencialismo difunde-se no campo educacional disseminando princípios orientados pela eficiência financeira. Segundo Hoyle (*apud* BUSHYER, 1995), o gerencialismo dá prioridade aos resultados financeiros, mesmo numa escola. Nesse caso, gestores e diretores são vistos como “agentes hierárquicos tanto do controle quanto da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas (*accountability*)” (HOYLE; JOHN, 1995, p. 42).¹³

Para Morley (1999, p. 73), o novo gerencialismo representa a atomização do controle e a burocratização do profissionalismo produz uma nova cultura de obediência baseada na lealdade corporativa e na *performance* organizacional. Em seus estudos Clarke e Newman (1997, p. 148) concluem que o discurso gerencialista:

Preocupa-se com metas e planos mais que com intenções e julgamentos. Refere-se à ação mais que à reflexão. [...] Oferece um discurso tecnicista que priva o debate sobre suas bases políticas, de modo que o debate sobre os meios suplanta o debate sobre fins.

Uma avalanche de avaliações assolaram as instituições educacionais. Foram criados exames nacionais ou mecanismos para uma avaliação padronizada em larga escala do primeiro ano do Ensino Fundamental à Pós-graduação, como o Provinha Brasil (BRASIL, 2007c), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (BRASIL, 2005b), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) (BRASIL, 1998), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) (BRASIL, 2011b), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, 2004a), o Exame Nacional para Certificação de Competência de Jovens e Adultos (ENCCEJA) (BRASIL, 2004b), o Sistema de Indicadores de Resultados (SIR) da Pós-graduação definido pela Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES) (BRASIL, 2007d; ZANARDINI, 2008).

Certamente processos avaliativos fazem parte da rotina de trabalho do professor interessado em conhecer o nível de apropriação pelos alunos dos conhecimentos ensinados, para reorientar suas aulas, para identificar onde estão as dificuldades dos alunos, para rever metodologias de trabalho. A avaliação processual e ao fim do ano permitem aferir a possibilidade do aluno prosseguir seus estudos ou não. Avaliar é preciso. Contudo, nos últimos tempos, a reificação da qualidade, tomada como valor absoluto nos debates sobre avaliação, parece ter se tornado a mola mestra a gerar animosidades no campo das políticas públicas e na relação com os professores. Muitas das ações previstas no *Plano de Desenvolvimento da Educação* (BRASIL, 2007b) podem ser entendidas como indutoras da “cultura de metas e resultados” recomendada pelo BM, particularmente quando analisamos o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

(REUNI) (BRASIL, 2010) e o Sistema de Indicadores de Resultados (BRASIL, 2007d).

A gestão por resultados pressupõe um forte sistema de avaliação, critérios e indicadores definidos. Os reformadores alegam que quanto mais normatizada, informatizada, computadorizada, despersonalizada for a avaliação, mais adequada, posto que se tornaria mais refratária à subjetividade do avaliador. Contudo, a ênfase hipertrofiada nos instrumentos e mecanismos de avaliação tem produzido uma reorganização nas instituições educacionais que retiram boa parte do tempo que dedicariam ao trabalho educativo para registro de informações, preenchimento e envio de relatórios às instâncias superiores.

Na virada do milênio, a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) (1998, p. 21) informava que “os 57 milhões de professores empregados nos sistemas de educação formal do mundo constituem a maior e mais específica categoria de pessoas envolvidas em ocupações de caráter profissional e técnico”. Tal ordem de grandeza permite compreender a centralidade atribuída pelo Estado às políticas de formação e gerenciamento de professores. Trata-se de monitorar este imenso contingente de funcionários públicos que mantém encontro diário com uma população que precisa ser adequadamente formada e disciplinada, tanto pelo papel que parte dela desempenhará no mercado de trabalho, quanto pela necessidade de conformação dos que ficarão à margem ou dele farão parte de forma precária.

As preocupações com os resultados do trabalho do professor e a relação desses resultados com os recursos investidos conduziram a políticas de avaliação como estratégia de indução de procedimentos e conteúdos político-pedagógicos que, como se referiu, objetivavam a adesão dos professores às reformas propostas. Essas iniciativas redundaram na política de “responsabilização pelos resultados” que se procura impingir aos professores. Por resultados entendamos não apenas os escolares, mas também os sociais, dado que o que está implicitamente colocado como tarefa da ação docente é a preparação das futuras gerações, delineada nos limites do modo capitalista de produção.

Para mais bem compreender a lógica que orienta esta política é relevante conhecer as concepções do Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2005) e do Banco Mundial (BM) (2006) atualizadas em suas estratégias para o setor da educação.

Incutir a cultura dos resultados: recomendação dos Bancos para a educação

O BM, em final de 2006, publicou o documento *Education Sector Strategy Update (ESSU): achieving Education For All, broadening our perspective, maximizing our effectiveness* (BANCO MUNDIAL, 2006) atualizando as estratégias da década de 1990 (BANCO MUNDIAL, 1995, 1999). O *ESSU* apresenta orientações para auxiliar os países da América Latina e Caribe a maximizarem o impacto da educação visando o crescimento econômico, a redução da pobreza e o desenvolvimento de gestões eficientes, principalmente, com foco nos resultados. Explicita preocupação com a educação secundária (Ensino Médio) e terciária (Ensino Superior) afirmando que, na década de 1990, esforços foram concentrados para a universalização da Educação Básica de modo que, agora, seria necessário organizar as políticas educacionais dos países da região para atender à crescente demanda por acesso aos níveis de ensino subsequentes. Recomenda-se que as políticas educacionais dos países da região devam voltar-se à competitividade econômica e à coesão social, além de formar uma força de trabalho adaptável às demandas mutantes dos mercados locais e globais sempre visando complementaridade entre as políticas econômica e educacional.

Em diversas passagens o documento reitera que a educação é central para o desenvolvimento de economias dinâmicas e também para a redução da pobreza, preocupação apresentada no documento de 1999 (BANCO MUNDIAL, 1999). Nesta perspectiva, as estratégias anunciadas no *ESSU* também dão ênfase à saúde, transporte e outras políticas intersetoriais (*sectorwide*) postas como alternativas para se atingir as *Metas do Milênio* (OBJETIVOS DO MILÊNIO, 2000)¹⁴ com otimização de recursos (SHIROMA et al., 2008).

O tema enfatizado neste documento é a introdução de uma nova cultura de acompanhamento dos projetos com foco nos resultados. A implantação da lógica de maximização do impacto da educação nas economias nacionais e locais dar-se-á por meio de um acompanhamento

dos resultados durante a execução dos projetos financiados pelo Banco e não mais após sua conclusão. O BM justifica sua posição afirmando que inculcar essa nova cultura de resultados é necessário para dar respostas mais imediatas aos países “doadores”¹⁵ sobre os retornos de seus “investimentos” e também para que os países da região possam efetuar os ajustes necessários e atingirem resultados e metas mais rápida e eficazmente (SHIROMA et al., 2008). O Banco é contundente ao afirmar que a nova cultura depende de uma mudança de comportamento e requer uma evolução nas mentalidades. Novas habilidades devem ser desenvolvidas, de um lado, pelo próprio *staff* do Banco e, de outro, pela criação de um contexto de influências que permeiem as reformas educacionais em curso nos países que desenvolvem projetos financiados pelo BM.

A ênfase nos resultados demanda a inclusão de indicadores de resultados em todas as estratégias de assistência aos países da região e a utilização de critérios de avaliação de impacto. No *ESSU* (BANCO MUNDIAL, 2006) afirma-se, ademais, que esta abordagem orientada para resultados será bem sucedida apenas se os países abraçarem esta causa e se os doadores trabalharem juntos no desenvolvimento de sistemas de monitoração e avaliação de dados.

Recentemente o Banco Mundial (2010) publicou as bases conceituais de sua nova estratégia para o setor educacional, de 2010 a 2020. A organização destaca que “uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados deve permear o trabalho no setor” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 9). Além disso, observa que “quando os recursos orçamentários e a seleção de pessoal são limitados é muito importante conhecer que intervenções produzem os resultados desejados de modo mais eficaz e efetivo” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 9). A avaliação de docentes é recomendada pelos *policymakers* como uma das ações mais eficazes para a melhoria do desempenho dos alunos.

Outro problema diagnosticado nos estudos prospectivos financiados por OM é o *déficit* de professores. Organizações como Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), UNESCO e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estimam que seja necessário formar mais 18 milhões de professores no mundo para se atingir a segunda das *Metas do Milênio* – educação básica de qualidade para todos – até 2015.

O dilema qualidade X custo

Pesquisas do campo da Sociologia do Trabalho evidenciaram que no setor produtivo, a despeito do discurso da excelência, não raro, a política de melhoria da qualidade visa atingir outra meta, a redução de custos. No setor educacional essa racionalidade conduz a resultados preocupantes como a precarização do trabalho docente. A Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO, 1998) afirma que os professores começam a ser vistos muito mais como um custo do que como um meio de desenvolvimento educativo.

Nas regiões consideradas menos desenvolvidas as mudanças econômicas e sociais dos últimos anos ampliaram a demanda por educação que contrastaram com os limites colocados aos recursos orçamentários públicos disponíveis para a educação. A consequência desse movimento foi a urgência de se contratar mais professores num contexto de restrição de recursos e constrição dos programas de ajuste estrutural. Em decorrência, cresce a contratação temporária de professores substitutos auferindo remunerações inferiores às dos efetivos.

A argumentação construída no relatório *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers* da Organização Internacional do Trabalho (ONU, 1996) assinala que a educação foi sujeitada à mesma lógica de corte de custos das forças de mercado que é aplicada ao sistema geral de produção: se há pessoas qualificadas que querem ensinar recebendo abaixo dos valores legais, por que não contratá-las? (OIT *apud* UNESCO, 1998). Na mesma linha, encontramos a recomendação do Fundo das Nações Unidas para a Infância de se contratar professores “baratos” (*cheap teachers*) (BUCKLAND, 2000). A ênfase dada à gestão de “recursos” eclipsa a questão altamente candente da gestão de “pessoas”, cujo lugar no plano econômico precisa ser obliterado. O que está em jogo, pois, não é só a contratação de professores baratos ou aptos, mas a de professores adeptos. Contudo, a adoção dessa medida, somada a baixos salários, más condições de trabalho, falta de perspectiva de carreira e de reconhecimento social – isto é, desvalorização da carreira – concorre para a escassez de interessados no magistério.¹⁶

Levantamos a questão: como OM pretendem solucionar o dilema de atrair e reter mais professores sem valorizar a carreira do magistério? Estudos

da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005, 2009, 2010) evidenciam que os países centrais têm se preocupado com a redução do “custo-professor” e o “desperdício” oriundo dos baixos desempenhos escolares, indicando a tendência de vincular recompensas e incentivos a docentes eficazes.

Considerando os *déficits* de professores para se atingir as *Metas do Milênio*, os governantes procuram ampliar ao máximo o contingente de docentes recrutáveis com o fim de terem margem para selecionar os mais adequados, assíduos e eficazes. Como atrair e reter os professores “competentes”? Como identificá-los? Como justificar os salários diferentes para a categoria?

Delannoy e Sedlacek (2001), consultores do Banco Mundial, elaboraram um relatório sobre os professores do Brasil sinalizando que inexistia na educação brasileira: orientação para os resultados; incentivos financeiros aos professores; avaliação de desempenho docente; associação entre desempenho e demissões/recompensas e responsabilização pela aprendizagem do aluno. Para sanar tais “lacunas”, propuseram, entre outros aspectos, o estabelecimento de um sistema de Avaliação de Desempenho Docente (ADD) por meio do qual seria projetada uma estimativa anual de desempenho tendo em vista orientar melhorias na prática de ensino e avaliação periódica com o propósito de promoção na carreira. Recomendaram que as avaliações insuficientes de equipe fossem complementadas com contratos de desempenho, sob os quais os professores seriam individualmente avaliados: a) dentro da equipe de ensino; b) diante de suas necessidades de desenvolvimento profissional e c) pelos resultados dos alunos (DELANNOY; SEDLACEK, 2001). Os autores defendem que os desempenhos fracos contínuos deveriam ser punidos.

Esses diagnósticos e prescrições do BM são reproduzidos em nível regional pelos ideólogos do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) que propõem a implantação uma forma de *accountability*, ou seja, fixar a responsabilidade pelas ações e pelos seus resultados que teriam a capacidade de melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação (CORVALÁN; MCMEEKIN, 2006). Para os autores, um sistema de *accountability* educacional, para funcionar, deve conter quatro elementos: informação, padrões, autoridade e consequências (CORVALÁN; MCMEEKIN, 2006, p. 12). A esses elementos, McMeekin

(2006, p. 25) agrega uma ideia importante: a avaliação do governo exerce uma *accountability* externa, mas a ação dos professores exerce uma *accountability* interna. O autor propugna o desenvolvimento de uma “cultura de medição” e afirma que

Algum grau de pressão é desejável, mas é importante chegar a um nível equilibrado de pressão que alente as pessoas a trabalhar duro sem distorcer seu comportamento em formas indesejáveis. (MCMEEKIN, 2006, p. 25).

Questões impertinentes

Mudanças importantes contribuem para mudar a concepção de avaliação e processos avaliativos. Compõe esse cenário a proposição de uma avaliação externa e padronizada, caso do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) (BRASIL, 2007e). Um segundo componente refere-se à incidência da avaliação não só sobre o aluno, mas sobre os professores e as escolas. Mesmo aferindo o desempenho do aluno, articula-o à avaliação dos docentes e à avaliação institucional, decorrendo dessa articulação a conclusão de que se o aluno não aprende a responsabilidade deve ser atribuída exclusivamente ao professor e à escola. O Estado e suas políticas para a educação não são considerados nos diagnósticos. Afonso (2009), acerca da política de educação em Portugal, faz a seguinte afirmação: “Vivemos num país onde o Estado avalia as escolas, os professores e os alunos, mas onde nem o Estado nem as políticas públicas são suficientemente avaliados”.

O terceiro componente desse quadro encontra-se na avaliação sistemática e periódica que tem desdobramentos sobre os docentes e a instituição escolar. Como se sabe estão em andamento no Brasil políticas que vinculam resultados alcançados a melhores salários, casos da Bahia (SCHNEIDER, 2009) e São Paulo (SÃO PAULO, 2009a).

Schulmeyer (2004, p. 27) postula que a avaliação de docentes possibilitaria “um uso mais racional e eficiente dos recursos humanos disponíveis” na escola e, ao mesmo tempo, orientaria a política educativa no sentido de estabelecer claramente uma “tipologia de necessidades” relativas a estes recursos. A autora assinala que a ADD pode contribuir

para *lograr un proceso de profesionalización creciente y sostenido de los docentes* (SCHULMEYER, 2004, p. 40).

Um dos problemas enfrentados pelos países é saber que fatores mais afetarão os resultados, melhorarão os índices; como as condições objetivas em que são produzidas as políticas educacionais incidirão sobre os resultados escolares. Segundo Cosse (2009, p. 4), *El gran reto de los sistemas de evaluación del desempeño es cómo hacer que la evaluación se convierta en mejora*, já que é difícil medir o desempenho individual do professor dada a complexidade do “produto” que gera.

Os OM poucas vezes explicitam o que deve ser feito com os resultados das avaliações docentes. Entre as proposições mais polêmicas estão: quebra da estabilidade; remuneração vinculada ao desempenho; aprovação no exame para o ingresso na carreira¹⁷ e desvinculação de salários dos aposentados dos professores da ativa (DELANNOY; SEDLACEK, 2001). O documento do Banco Mundial exclusivo sobre professores recomenda o pagamento de gratificações por desempenho¹⁸ e a implantação de remunerações diferentes em função de prêmios e sanções (DELANNOY; SEDLACEK, 2001), cujo sentido último é dado pela decisão de reduzir o custo-professor.¹⁹

Recentemente, o governo paulista lançou o *Programa de Valorização do Professor* (SÃO PAULO, 2009b) que, na avaliação do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), acarretará sérias implicações sobre a carreira e categoria docente:

O que o governo denomina “valorização do professor” é, na realidade, um conjunto de medidas que fragmentam ainda mais a nossa categoria; quebram a nossa carreira; institucionalizam a competição entre os professores, não respeitam a isonomia salarial assegurada na Constituição Federal; mantêm o elevado número de professores temporários na rede estadual de ensino (hoje em torno de 48%); não asseguram a formação continuada no próprio local de trabalho e não resolvem um problema fundamental, que é a ausência de política salarial para todos os integrantes do quadro do magistério, da ativa e aposentados. Não há, portanto, valorização dos professores [...]. Infelizmente, apesar de tantos

indicadores e dos resultados de sucessivas avaliações, o governo continua ignorando os resultados que apontam para a responsabilidade do Estado sobre os problemas da educação pública estadual (NORONHA, 2010, p. 2).

Fatores como variação de remuneração – por bônus ou gratificações – têm implicações para as concepções e as ações docentes. Sem dúvida tais concepções e ações são direcionadas para o que traz resultado e não para o que é importante para a aprendizagem do aluno e que confere sentido à escola. De outro lado, a *accountability* – responsabilização pelos resultados – pode ser motivo de ações de demissão ou exoneração por justa causa e para a quebra da isonomia salarial. É bastante visível o fato de que atingir metas assume a centralidade, os meios se sobrepõem aos fins. Isso significa que mais recursos serão dados aos professores que trouxerem maior retorno do ponto de vista dos interesses em tela. O professor torna-se vulnerável, seja pela avaliação nacional dos alunos, seja pela avaliação periódica de seu desempenho.

Existem implicações também sobre a organização coletiva, o movimento sindical docente. A difusão dessas práticas e valores permite que alguns governos e instituições remunerem de forma não isonômica os seus profissionais, por vezes exercendo as mesmas funções e titulações, conduzindo à segmentação da categoria. Dessa forma, movimentos coletivos reivindicatórios, como greves por melhores salários e condições de trabalho, ficam enfraquecidos. Ozga (1995) considera que essas relações geram tensões entre individualismo e equipe que são resolvidas por uma forte cultura corporativa, criando uma força de trabalho coesa, mas não solidária. À medida que postula a meritocracia, a avaliação para estabelecimento de *rankings*, o pagamento por produtividade, esse programa promove um efeito contrário ao que anuncia, ou seja, prejudica a construção de uma “eficiência coletiva”. A competição entre professores, entre escolas, entre alunos, causa mudanças que acabam comprometendo a desejada “eficiência”.

Os efeitos da ideologia do profissionalismo sobre a categoria do magistério fomenta a disputa entre pares, o individualismo, alterando as relações no interior do grupo ocupacional e dele com seus superiores. Por parte dos docentes, o apelo à profissionalização constitui uma forma de obter boas condições de trabalho, formação, melhoria salarial, reconhecimento

social, ao passo que por parte dos empregadores é um recurso para administrar conflitos, forjar consensos, estabelecer meritocracia, salários diferentes, condições para o gerenciamento do imenso contingente de professores.

Nesta perspectiva, Krawczyk (1999) argumenta que a reforma educativa tem menor relação com as questões propriamente educativas e mais com a busca de uma nova governabilidade para a educação pública. O PDE é um exemplo exponencial dessa nova regulação (KRAWCZYK, 2008). Desqualificam-se os docentes, taxando-os de acomodados, corporativos e extemporâneos.

Um discurso ambíguo que responsabiliza o professor pela má qualidade da educação e, simultaneamente, lhe confia a “missão” de produzir sua boa qualidade somada às novas formas de gestão e organização da escola tem repercussões sobre a identidade profissional do professor: culpado pelo fracasso e simultaneamente responsável pelo sucesso do aluno.²⁰ Pressões externas e internas corroboram para talhar uma subjetividade híbrida (LLAVADOR, 2003), do professor competente e impotente. Pode-se inferir que efeitos desse movimento esquizofrênico se manifestam em fenômenos conhecidos como mal estar docente, síndrome de *burn-out*, entre outros que atingem a saúde dos professores. Premido pela necessidade de melhorar seu desempenho e o dos alunos e pela impossibilidade de fazê-lo, o professor desenvolve uma subjetividade branda; suscetível ao discurso da reconversão. Trata-se, então, de um projeto de construção da menoridade política do professor, intento que exige sua reconversão (SHIROMA; EVANGELISTA, 2008). De Rossi (2005) indica que a reconversão docente compõe um dos eixos da lógica da “modernização educativa” em curso na América Latina:

a escola *expansiva*, afirmada no ciclo quantitativo (1950-1970) e utilizada para consolidar os sistemas de educação de massa pelo paradigma do desenvolvimento econômico, e a escola *competitiva*, das necessidades básicas de aprendizagem impulsionadas pela reconversão da educação para refundar os sistemas de ensino.

Para a autora, o fenômeno da reconversão docente expressa “o conjunto de estratégias adotadas por distintas instâncias e centros de poder

para racionalizar os sistemas educativos”, o qual procura subordinar as políticas educacionais “às pressões econômicas das agências (inter) nacionais.” (DE ROSSI, 2005). Agregue-se a contribuição de Gindin (2006, p. 98) que entende que na década de 1990 “políticas produtivistas” impulsionaram “medidas de reconversão neoliberal do trabalho docente”.²¹

O resultado não é fim, é meio

Os dados e as análises desenvolvidas neste estudo procuraram mostrar que estas políticas de avaliação e profissionalização são eivadas de contradições e reforçam a necessidade de continuarmos discutindo a produção de conhecimento e a gestão da educação – e as informações sobre ela – articuladas ao processo de acumulação e às contradições postas pelo capitalismo contemporâneo. Aos interesses do grande capital, mediados pelas recomendações das agências financeiras multilaterais, contrapõem-se outros interesses, outro tipo de resultado, voltados à ampliação do direito de acesso ao conhecimento, às formas de produzi-lo e aos benefícios dele derivado.²²

A política educacional de resultados toma os “resultados” isoladamente, descolados da realidade que os produziram, sendo apresentados como fetiche. São percentuais, médias, índices, indicadores tomados “em si”. Não se discutem as condições objetivas de produção desses resultados, pois é da essência das estratégias dos reformadores velar a materialidade, produzindo sobre ela informações “científicas”, por métodos “científicos” que, envoltos em números, parecem corresponder à objetividade e explicá-la.

Trabalhamos com a hipótese de que no contexto de mercantilização no campo educacional a ideologia da “educação de qualidade” e a apologia da *accountability* são estratégias utilizadas para produzir a fetichização dos resultados. Sabemos quão falaciosa pode ser a argumentação que estabelece entre a avaliação de resultados pautada em indicadores quantitativos e a qualidade da educação uma relação de causa e efeito.

Um projeto para educação de um país não pode se limitar à perseguição de índices e metas; ao contrário, precisa explicitar a que projeto de sociedade se vincula. Ações que pretendem mudar resultados ou índices sem considerar e investir na melhoria das condições materiais para que sejam produzidos podem ser inócuas para a relação ensino-aprendizagem, mas são bastante eficazes para operar profundas reorganizações no interior

das instituições educacionais – competição, concorrência, segmentações são efeitos da implantação dessa avaliação que produz *rankings*.

A introdução da lógica da *accountability* e a comparação de resultados para premiar quem “fez mais com menos” pode acarretar prejuízos irreversíveis à educação pública. O desafio está em combater a política de maximização de resultados que se desenvolve à custa da minimização do humano uma vez que as próprias instituições encarregadas de produzir conhecimento crítico sobre as questões sociais encontram-se submetidas à mesma lógica da responsabilização e avaliação de resultados em que, cada vez mais, fazer mais, menos sentido faz.

A busca frenética pela eficácia a qualquer custo faz do resultado não um fim – como é anunciado –, mas um meio para realizar a estratégia atualizada dos Bancos para a gestão da educação e o controle dos professores.

Notas

- 1 Entre os países que produziram políticas de profissionalização estão Reino Unido (MAGUIRE; BALL, 2007), EUA (MAGUIRE; BALL, 2007), Portugal (ANTUNES, 2007), Espanha (MARCHESI, 2001), Chile (ÁVALOS, 2003), Peru (HERMOZA, 2004), Argentina (CÁMPOLI, 2004), México (RIZO, 2001).
- 2 Sobre esse projeto cf. Rodrigues (2008).
- 3 Encerrado esse projeto e depois de análises que atestavam sua inoperância em vários aspectos, novo projeto foi formulado pela OREALC, previsto para terminar em 2017. Trata-se do *Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe* (UNESCO, 2002; RODRIGUES, 2008).
- 4 McGinn (2002, p.15), em texto escrito para o Banco interamericano de Desenvolvimento (BID), no qual questiona o método de “reformas” para conquistar mudanças na educação e defende o método de “melhoras permanentes”, observa que *Sin embargo [...] algunas reformas son puestas en ejecución tal como fueron planificadas. En algunos casos ha sido posible contrarrestar el impacto de los grupos opositores movilizandolos otros grupos interesados para apoyar la reforma. Esta fue la táctica dominante en El Salvador donde el Ministerio involucró a un amplio espectro de grupos de interés político y económico en el diagnóstico de los problemas del sector.*

Uma segunda tática foi comum: *consiste en ofrecer a los grupos opositores concesiones materiales. Por ejemplo, el Gobierno de Salinas en México elevó los salarios y beneficios de los profesores consiguiendo adelantar un plan de descentralización que había sido bloqueado bajo gobiernos anteriores. A* terceira tática: *En una versión más sofisticada de este enfoque, se otorgan premios, materiales y no materiales, a aquellos cuyo desempeño está conforme con las expectativas. En Jamaica, la cooperación de las escuelas para la reforma del currículo fue asegurada proveyendo las computadoras que serían utilizadas en las nuevas prácticas de enseñanza.*

- 5 Embora não seja nosso propósito discutir o papel de tais organizações na disputa por um projeto educacional, assinalamos a existência de movimentos contrários a ele no Brasil e na América Latina como a resistência organizada do *Colegio de Profesores*, no Chile, do CETERA, na Argentina, da União Nacional de Educadores, no Equador, entre outros.
- 6 No Brasil temos três tipos de instituições de formação docente. Uma em nível médio e duas em nível superior. Na primeira encontra-se a modalidade Normal, conhecida como Curso Normal, que forma o professor para os anos iniciais do Ensino Fundamental e para a Educação Infantil. Na segunda, encontra-se o Curso Normal Superior, que forma para as mesmas áreas que o Curso Normal em nível médio, e os Cursos de Licenciatura. Neste último há também uma divisão: o Curso de Pedagogia forma educadores para atuarem na Educação Infantil, nos anos iniciais do Ensino Fundamental e para atividades de administração; as outras licenciaturas formam o professor para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Os cursos de nível superior são condição para o ingresso na carreira do Ensino Superior, em suas várias formas, exigindo-se nas instituições públicas a pós-graduação. Disso se conclui que temos três formações diferentes para o trabalho com a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.
- 7 Em 2008 o Ministério da Educação (MEC) regulamentou o piso salarial “profissional” nacional para os “profissionais” do magistério público da Educação Básica (BRASIL, 2008a). No ano anterior, o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, tratava do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos “Profissionais” da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2007a).

- 8 Referimo-nos aqui ao movimento iniciado nos anos de 1980. O debate sobre a formação do professor em nível superior no Brasil data do final do Século XIX. As primeiras experiências não obtiveram sucesso, vindo a se concretizar apenas nos anos 30 do Século XX (EVANGELISTA, 2002).
- 9 Importante referir que entre os argumentos alardeados despontava o da “má gestão” dos recursos públicos. Difunde-se, então, uma perspectiva denominada “neogerencialista” cujo interesse maior é o da redução de custos, o do controle do magistério e o da implementação de uma perspectiva educacional – cuja denominação, segundo Saviani (2011), poderia ser pedagogia das competências, entre outras – cujos conceitos centrais são os de profissionalização, gestão, inclusão entre outros. Também aqui políticas foram produzidas, a exemplo do *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública* (BRASIL, 2009). O conceito de gestão tornou-se tão importante que o próprio professor passou a ser visto como gestor. Sobre essa transformação cf. Shiroma (2008).
- 10 Assinale-se que em 2005 o governo federal lançou o *Programa de Educação Inclusiva: direito à diversidade* (BRASIL, 2005a). Em 2008 apresentou na Suíça um Informe Nacional para a UNESCO, *El desarrollo de la educación. inclusiva: el camino hacia el futuro* (BRASIL, 2008b) em que a referida noção é tomada como o fio condutor do projeto educativo nacional.
- 11 No artigo *Reconversão docente e reforma da gestão educacional* criticamos essa espécie de leitura e argumentamos que o campo educacional não produz os problemas econômicos – muito menos o professor pode ser arguido nessa direção. Como se sabe, tais problemas se originam nas relações capitalistas de produção e é nesse âmbito que podem encontrar a sua solução. Certamente a escola tem uma contribuição a oferecer, entretanto não pode ser responsabilizada nem pela produção de desigualdades de classe nem por sua supressão. No discurso governamental o papel da escola e do professor foi projetado para que atue na construção de consenso, tolerância, inclusão, paz (SHIROMA; EVANGELISTA, 2007).
- 12 A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem se destacado na produção de diagnósticos, recomendações

e publicações sobre avaliações e metas que orientaram a formulação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2011a.) e outras ações no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007a).

- 13 No Brasil, em 2009, foi lançado o *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública* (BRASIL, 2009), além de outras iniciativas semelhantes.
- 14 As *Metas do Milênio* são oito: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.
- 15 São considerados “doadores” os países, acionistas do Banco Mundial, credores dos empréstimos realizados pelo Banco para o financiamento de projetos aos países devedores.
- 16 Essa é uma questão polêmica. No caso do Brasil poderíamos perguntar: é possível encontrar professores mais baratos que os que hoje temos? A definição do piso salarial nacional (BRASIL, 2008a) não vem sendo respeitada por todos os governos estaduais e municipais gerando movimentação docente em vários estados. Agregue-se a isso que a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) considera que o piso governamental previsto para 2011 não corresponde ao salário devido ao magistério nacional. O governo considera que o piso deve ser de R\$ R\$ 1.181,34. Contudo, os cálculos da CNTE chegam ao valor de R\$ 1.597,87 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2010).
- 17 No caso do Brasil foi publicada a *Matriz de Referência da Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente: Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental* (BRASIL, 2011c), que será aplicada a partir de 2012.
- 18 Em março de 2010, R\$ 590,6 milhões foram gastos com pagamento de bônus àqueles servidores da educação que cumpriram as metas definidas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

- 19 Em 2005, pela *Portaria nº 2495*, instituiu-se o Prêmio Professores do Brasil para aqueles que demonstrassem não só criatividade, mas obtenção de bons resultados em sua prática educativa (BRASIL, 2005c).
- 20 Acerca desse aspecto, Triches (2010) entende que as políticas educacionais pós-1990 constroem um modelo docente ao qual denominou “superprofessor”. Do ponto de vista da autora, entre as variadas funções que lhe são atribuídas desponta a de solucionar os problemas educacionais que ele mesmo teria produzido em razão de seu anacronismo. Desse modo, o professor é objeto da política educacional – que tem em vista torná-lo multitarefa, polivalente, flexível – e seu instrumento – cujo sentido é dado por sua transformação em adepto dos desígnios da política articulada segundo interesses do Estado e de Organizações Multilaterais.
- 21 No *Plano trienal para o setor educação* do Mercosul lê-se: “Além disso, é necessário o estabelecimento de uma nova aliança entre o setor educativo e o setor produtivo, face aos processos de reconversão competitiva em que estão envolvidos os países da área.” (MERCOSUR, 2006).
- 22 Paro (1999, p. 114) assinala que “Se o compromisso é com uma nova visão de mundo, que exige a prática para ser apreendida, o caminho parece ser precisamente este: ao mesmo tempo em que se desenvolvem conteúdos de uma concepção mais elaborada de mundo, se propiciam condições para vivê-la e apreendê-la cada vez mais consistentemente. Só assim se pode esperar contribuir para desarticular a ideologia do mercado incrustada no dia a dia da sociedade e, em particular, no sistema de ensino.”

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Entrevista concedida a Ricardo Jorge Costa. *A Página da Educação*, Portugal, n. 185, série II, 2009. Disponível em: <<http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=522&doc=13547&mid=2>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

ANTUNES, Fátima. A nova paisagem educativa: leituras em torno da habilitação profissional para a docência. *A Página da Educação*, Portugal, ano 16, n. 166, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=166&doc=12267&mid=2>>. Acesso em: 9 fev. 2011.

ÁVALOS, Beatrice. *La formación docente inicial en Chile*. Santiago: IESALC/UNESCO, 2003. Disponível em: <http://www.oei.es/docentes/info_pais/informe_formacion_docente_chile_iesalc.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Hacia la expansión del capital del conocimiento de América Latina y el Caribe: una estrategia del BID para la educación y la capacitación*. Borrador, 2005. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/doc/edu-strategy-framework_s.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2007.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Education sector strategy paper*. 1999. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXT_EDUCATION/0,,contentMDK:20201588~menuPK:282402~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>. Acesso em: 16 nov. 2007.

BANCO MUNDIAL. *Education sector strategy update: achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness*. Washington, DC, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources>>. Acesso em: 3 jul. 2007.

BANCO MUNDIAL. *Nota de conceitos sobre a estratégia para o setor da educação 2020*. 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/ConceptNote_BR.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2010.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Sistema de indicadores de resultados dos programas de pós-graduação avaliados pela CAPES: manual*. Brasília, 2007d. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/result.jsp?index=capes&field=title&field=keywords&field=de>>. Acesso em: 9 fev. 2011.

BRASIL. Decreto nº6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário*

Oficial da União, Brasília, p. 18, 14 nov. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 15 ago. 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *O que é o Pisa*. Brasília, 2007e. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=15467&version=1.0>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Matriz de Referência da Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente: educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental: proposta inicial para análise e discussão*. Brasília, 2011c. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/basica/concurso_docente/proposta_matriz_discussao_versao_atualizada_13042011.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Portaria Normativa nº 10, de 24 de abril de 2007*. Institui a Avaliação de Alfabetização “Provinha Brasil”, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP. Brasília, 2007c. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/legislacao/2007/provinha_brasil_portaria_normativa_n10_24_abril_2007.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 29 abr. 2008.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 15 abr. 2004a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 29 abr. 2008.

BRASIL. *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 17 jul. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso: 15 ago. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. *Exame Nacional de Desempenho de Estudantes*. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=313&cid=181&option=com_content&view=article>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Exame Nacional do Ensino Médio*. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&cid=180&Itemid=336>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Informe Nacional de Brasil. El desarrollo de la educación: educación inclusiva: el camino hacia el futuro. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN, 48., 2008, Ginebra. *Anais...* Ginebra, Suíza, 2008b.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. *O que é o REUNI*. Brasília, 2010. Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28. Acesso em: 22 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 931, de 21 de março de 2005*. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.stellabortoni.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1115:poataaia_o%C2%BA_931_ii_21/03/2005,_qui_istituiu_o_saib&catid=1:post-artigos&Itemid=61>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 2495, de 11 de julho de 2005*. Brasília, 2005a. Disponível em: <<http://www.premioqualidadeeduinfantil.org.br/frames.asp>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

- BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 3415, de 21 de outubro de 2004*. Institui o Exame Nacional de Avaliação na modalidade de educação de jovens e adultos, a ser estruturado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” - INEP. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.sieeesp.org.br/index.php?acao=54&codigo=632>>. Acesso em: 22 fev. 2011.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública*. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://lce.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12337:escola-de-gestores-da-educacao-basica-apresentacao&catid=300:escola-de-gestores-da-educacao-basica&Itemid=693>. Acesso em: 15 ago. 2009.
- BRASIL. Secretaria de Educação Especial. *Programa de Educação Inclusiva: direito à diversidade: documento orientador*. Brasília, 2005c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/orientador1.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.
- BUCKLAND, Peter. *Making quality basic education affordable: what have we learned?*. Disponível em: <www.unicef.org>. Acesso em: 28 set. 2000.
- BUSHER, H.; Sarah, R. *Managing teachers as professionals in schools*. London: Kogan Page, 1995.
- CÁMPOLI, Oscar. *La formación docente en la Republica Argentina*. Buenos Aires: IESALC, 2004. Disponível em: <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/autoevaluacion/documentos/for_doc_argentina.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2011.
- CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *The Managerial State*. London: Sage, 1997.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Orçamentos devem prever reajuste do PSPN. 14.07.2010*. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4491&Itemid=87>. Acesso em: 11 fev. 2011.
- CONTRERAS, José. *A autonomia de professores*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- CORVALÁN, Javier; McMEEKIN, Robert W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: CEPAL/CIDE, 2006.

- COSSE, Gustavo. Los docentes: estado de la cuestión, situación y problemas. *Revista Sudamericana de Educación, Universidad y Sociedad*, Montevideo, 2009. Disponível em: <<http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpetas=Grupos%20de%20Trabajo\Profesi%F3n%20Docente\Condiciones%20de%20trabajo%20docente&Archivo=DOC2009Gcosse.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2010.
- DE ROSSI, Vera Lucia S. Mudança com máscaras de inovação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, 2005. Disponível em: <http://test.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302005000300011&lng=pt&nrm=so>. Acesso em: 16 ago. 2006.
- DELANNOY, Françoise; SEDLACEK, Guilherme. *Brazil: teachers development and incentives: a strategic framework*. 2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/41pub_br62.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2010.
- DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir: relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 1998.
- EVANGELISTA, Olinda. *A formação universitária do professor: o Instituto de Educação da Universidade de São Paulo (1934–1938)*. Florianópolis: NUP/UFSC; Cidade Futura, 2002.
- GINDIN, Julián J. *Sindicalismo docente e Estado: as práticas sindicais do magistério no México, Brasil e Argentina*. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- HERMOZA, Luis A. P. *La formación docente en el Perú*. Lima: IESALC/UNESCO, 2004. Disponível em: <<http://www.radu.org.ar/Info/19%20form%20doc%20peru.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2011.
- HOYLE, Eric; JOHN, Peter D. *Professional knowledge and professional practice*. London: Cassell, 1995.
- KRAWCZYK, Nora R. A gestão escolar: um campo minado...: análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 67, p. 112-150, ago. 1999.

- KRAWCZYK, Nora R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.
- LLAVADOR, Francisco B. Organización postfordista y régimen de producción de los nuevos sujetos docentes. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *A gestão da educação na sociedade mundializada: por uma nova cidadania*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- MCMEEKIN, R. W. Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In: CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: CEPAL/CIDE, 2006.
- MCGINN, Noel. *¿Reforma o mejoramiento continuo? Porqué se deberían acabar las reformas educativas?* Documento de trabajo. Washington, DC: BID, 2002.
- MAGUIRE, Meg; BALL, Stephen. Discursos da reforma educacional no Reino Unido e Estados Unidos e o trabalho dos professores. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 97-104, 2007.
- MARCHESI, Álvaro. Presente y futuro de la reforma educativa em España. *Revista Iberoamericana de Educación*, Espanha, n. 27, p. 57-76, sep./dic. 2001.
- MERCOSUR. *Plano trienal para o setor educação*. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/prot_cooper.htm>. Acesso em: 10 jun. 2006.
- MORLEY, Louise. Freedom to manage. In: GRAHAM, Jim (Ed.). *Teacher professionalism and the challenge of change*. Stoke on Trent: Trentham, 1999.
- NICOLÍN, María de Ibarrola. ¿Por qué es una inquietud permanente la formación de los docentes?. In: *MEMÓRIAS del foro ciudadano: formación y actualización de docentes y su relación con la equidad y la calidad de la educación*. Puebla, México, 2002. p. 53-60. Disponível em: <<http://www.observatorio.org/publicaciones/MemoriaForoPuebla.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2011.

- NORONHA, Maria I. A. Quantas avaliações serão necessárias, até o governo assumir suas responsabilidades? *Revista Fórum: outro mundo em debate*, 2010. Disponível em: <<http://apeoespsub.org.br/clipping/responsa.html>>. Acesso em: 2 abr. 2010.
- OBJETIVOS DO MILÊNIO. Rede Brasil Voluntário. PNUD. Voluntários Online. *Oito jeitos de mudar o mundo*. 2000. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acesso em: 9 fev. 2011.
- OCDE. *Evaluating and rewarding the quality of teachers: international practices*. 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_39263231_44111636_1_1_1_37455,00.html>. Acesso em: 22 maio 2010.
- OCDE. *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263231_11969545_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 22 maio 2010.
- OCDE. *The High Cost of Low Educational Performance*. 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/11/28/44417824.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2010.
- ONU. Organização Internacional do Trabalho. *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers*. Geneva, Switzerland, 1996. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221097633_EN/lang--en/index.htm>. Acesso em: 9 fev. 2011.
- OZGA, Jenny. Deskillling a profession: professionalism, deprofessionalisation and the new managerialism. In: BUSHIER, H.; SARAN, R. *Managing teachers as professionals in schools*. London: Kogan Page, 1995.
- PACHECO, Regina S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006 Guatemala. *Anais...* Guatemala, 2006. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055867.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

PARO, Vitor H. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: FERRETTI, Celso João et al. (Org.). *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola*. São Paulo: Xamã, 1999. p. 101-120.

POPKEWITZ, Thomas. *Reforma Educacional: uma política sociológica: poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RIZO, Felipe Martínez. Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, Espanha, n. 27, p. 35-56, sept./dic. 2001.

ROBERTSON, S. L.; DALE, R. Regulação e risco na governação da educação: gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. *Educação, Sociedade & Cultura*, Porto, n. 15, p. 117-147, 2001.

RODRIGUES, Marilda M. *Educação ao longo da vida: a eterna obsolescência humana*. 2008. 182 f. Tese (Doutorado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SÃO PAULO. *Lei Complementar nº 1.097, 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, 2009a. Disponível em: [http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?tipo=Lei Complementar&numero=1097&ano=2009#inicio](http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?tipo=Lei%20Complementar&numero=1097&ano=2009#inicio). Acesso em: 22 fev. 2011.

SÃO PAULO. Portal do Governo do Estado de São Paulo. *Programa de Valorização do Professor*. São Paulo, 2009b. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/trabalhandoporvoce/educacao-valorizacao>. Acesso em: 9 fev. 2011.

SAVIANI, Dermeval. A pedagogia crítica e a defesa do ensino público. *Caros Amigos*, São Paulo, ano XV, n. 53, p. 7, fev. 2011.

SCHULMEYER, Alejandra. Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina. In: PEARLMAN, Mari et al. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago: PREAL/BID, 2004. p. 25-64. Disponível em: <http://www.preal.org/>. Acesso em: 22 maio 2010.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Redes para reconversão docente. In: FIUZA, Alexandre Felipe; CONCEIÇÃO, Gilmar Henrique da. (Org.). *Política, Educação e Cultura*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2008. v. 1. p. 33-54.

SHIROMA, Eneida O. et al. Indicadores de qualidade: o fetiche da gestão por resultados. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL (ANPED-Sul), 7., 2008, Itajaí. *Anais...* Itajaí: UNIVALI, 2008. 1 CD-Rom.

SHIROMA, Eneida Oto. Diretrizes para a formação do professor-gestor nas políticas de profissionalização docente. In: COLÓQUIO LUSO-BRASILEIRO SOBRE QUESTÕES CURRICULARES, 4.; COLÓQUIO SOBRE QUESTÕES CURRICULARES, 8., 2008, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2008.

TEDESCO, Juan Carlos. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. São Paulo: Ática, 1998.

TRICHES, Jocemara. *Organizações Multilaterais e Curso de Pedagogia: a construção de um consenso em torno da formação de professores*. 2010. 273 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *Reunião do Comitê Regional intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe*. Brasília: OREALC/UNESCO, 1993.

UNESCO. *Professores e ensino num mundo em mudança: Relatório Mundial de Educação*. Lisboa: ASA, 1998.

UNESCO. *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. 2002. Disponível em: <http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_proyecto_regional_educacion_esp.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2007.

ZANARDINI, João Batista. *Ontologia e avaliação da educação básica no Brasil (1990-2007)*. 2008. 208 f. Tese (Doutorado em educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

Evaluation and accountability: revisions in the forms of teacher management

Abstract

This article discusses the evaluation and responsibility for educational results in policies concerning teachers, understood as focuses that intend to institute new modes of governing education. These policies aim to instill the logic of management by results in educational institutions. The evaluation of teachers is recommended by reformers as one of the most effective actions for improving the performance of students in their own evaluations. The implementation of management by results in the educational system has less to do with educational issues and more to do with a search for a new governability for public education influenced by managerial ideology. To publish results of evaluations without considering the conditions in which they were produced leads to mistaken analyses about the factors that interfere in the teaching-learning relationship. The focus on intrascholastic factors is an attempt to make teachers responsible for the unsatisfactory performance of students. The article concludes that in the strategies of multilateral educational agencies, the result is not an end, it is a means to break with salary equality and institute new forms of administrating teachers.

Keywords: Educational policy. Professionalization. Evaluation. Teacher.

Evaluación y responsabilidad por los resultados: actualizaciones en las formas de gestión de profesores

Resumen

En este artículo se discute la cuestión de la evaluación y de la responsabilidad por los resultados educacionales de las políticas para profesores, comprendidas como ejes que pretenden instituir nuevos modos de gobernar la educación. Estas políticas están dirigidas a inculcar la lógica de la gestión por resultados en las instituciones escolares. La evaluación de los profesores es recomendada por los reformadores como una de las acciones más eficaces para mejorar el rendimiento de los estudiantes en las evaluaciones. La implementación de la gestión por resultados en el sistema educativo tiene menos relación con temas fundamentalmente educativos y más con la búsqueda por una nueva gobernanza de la educación pública unificada por la ideología gerencial. Publicar los resultados de las evaluaciones sin tener en cuenta las condiciones en que fueron producidos lleva a análisis erróneos de los factores que influyen en la relación enseñanza-aprendizaje. Al centrarse en los aspectos internos a la escuela se busca responsabilizar a los maestros por el bajo desempeño de los estudiantes. Se concluye que, en las estrategias de las Organizaciones Multilaterales para la educación, el resultado no es

fin, sino medio para romper con la homologación de salarios y establecer nuevas formas de gestión de profesores.

Palabras clave: Política Educativa. Profesionalización. Evaluación. Profesor.

Eneida Oto Shiroma

E-mail: eneidashiroma@gmail.com

Olinda Evangelista

E-mail: olindaevangelista35@gmail.com

Recebido em: 25/11/2010

Versão final recebida em: 3/4/2011

Aprovado em: 19/4/2011