

Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), avaliação da educação básica e desempenho docente

Education Development Plan (PDE), assessment of basic education and teacher performance

Andréia Ferreira da Silva¹

RESUMO

O presente artigo analisa as mudanças ocorridas na organização escolar e no trabalho docente a partir da reforma educacional implantada após a segunda metade dos anos 1990. Mais especificamente, apresenta indicadores de como o PDE, com destaque para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e para o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tem contribuído para o aprofundamento da lógica gerencial que considera a avaliação como elemento estratégico da gestão pública e para a definição de mecanismos de avaliação do desempenho dos profissionais do magistério. O texto é resultado de revisão da bibliografia que examina o tema e do exame da legislação educacional, mais detidamente do PDE e do Decreto n.º 6.094, de abril de 2007, que trata da implementação do Plano de Metas. Desse modo, pretende contribuir para o debate acerca das políticas de gestão, da avaliação da educação básica, das condições de realização do trabalho docente nas escolas públicas do país e da proposta de criação do exame nacional de ingresso na carreira docente.

Palavras-chave: Gestão da educação; Avaliação da educação básica; PDE; Desempenho docente.

Abstract:

This article analyzes the changes in school organization and teaching from the educational reform implemented after the second half of 1990. More specifically, it presents indicators of how the EDP, with emphasis on the Index of Basic Education Development (IDEB) and the Target Plan All for Education Commitment has contributed to the strengthening of managerial logic which considers assessment as a strategic element of public management and the establishment of mechanisms for evaluating the performance of professional teachers. The text is the result of literature review that examines the issue and examining the educational legislation, in more detail the PDE and Decree No. 6094, April 2007, dealing with the implementation of the Target Plan. Thus it will contribute to the debate about management policies, evaluation of basic education, the conditions for achieving the teaching in public schools and the proposed creation of the national examination for admission to the teaching profession.

Key-words: Education Administration; Basic Education Evaluation; PDE; Teacher performance

1 Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal de Campina Grande/PB. e-mail: silvaandrea@uol.com.br

O presente artigo tem por objetivo discutir as mudanças ocorridas na organização escolar e no trabalho docente a partir da reforma educacional implantada no contexto da reforma do Estado brasileiro a partir da segunda metade dos anos de 1990 e, mais especificamente, apresentar indicações de como a reforma educacional, sobretudo no que se refere à regularidade da aplicação dos exames nacionais de avaliação da educação básica e da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, têm contribuído para gerar alterações na organização escolar e no trabalho docente mediante a definição de mecanismos de avaliação e de controle do desempenho da escola e dos profissionais do magistério. Essas políticas têm contribuído para o aprofundamento da lógica gerencial que considera a avaliação como elemento estratégico da gestão pública.

A análise da legislação educacional, com destaque para a LDB (BRASIL, 1996), confirma o processo apresentado, definindo, no plano legal, que o trabalho docente não se restringe à sala de aula, mas que contempla as relações com a comunidade, a gestão da escola, o planejamento do projeto pedagógico, a participação nos conselhos, dentre outras funções. Assim, conforme afirmam Assunção e Oliveira (2009), “houve uma dilatação, no plano legal, da compreensão do que seja o pleno exercício das atividades docentes” (p. 352).

O texto é resultado de revisão da bibliografia que examina as políticas educacionais implantadas a partir da segunda metade dos anos de 1990 e seus desdobramentos para a organização da escola e do trabalho docente no que se refere à criação de iniciativas nacionais e subnacionais de medição da qualidade da educação básica, à definição de mecanismos de avaliação do desempenho do professor e à sua associação a concessões de premiações ou sanções a partir dos resultados obtidos. Decorre, também, do exame da legislação educacional brasileira, LDB (BRASIL, 1996), Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) e, mais detidamente, do Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007a) e do Decreto n.º 6.094, de abril de 2007 (BRASIL,

2007b), que trata da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Avaliação da educação básica no Brasil: algumas considerações

A reforma educacional, implantada a partir de finais da década de 1990, trouxe definições inovadoras no que concerne à gestão e à avaliação da educação básica e à definição de mecanismos para uma maior responsabilização da escola e seus profissionais sobre os resultados dos alunos nos exames nacionais. A LDB define, no artigo 9.º, que compete à União coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação e assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

No decorrer dos anos de 1990, o tema da qualidade da educação passou a ganhar importância na sociedade brasileira. A partir de 1995, segundo Freitas (2004), a qualidade de educação passou a ser “objeto de regulação federal, cuja viabilidade exigira o aporte de um sistema de informações educacionais conjugado a um sistema nacional de avaliação” (p. 664), considerados como elementos estratégicos da “boa-governança” educacional no país.

A institucionalização desse sistema de informação e de avaliação no Brasil, um dos principais eixos da reforma, iniciou-se no final da década de 1980 com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que foi reestruturado na segunda metade dos anos de 1990. Nesse período foram criados também o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). Em 2005 o Saeb passou a ser constituído por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb é realizada por amostragem nas redes de ensino de estados e municípios, mantendo as mesmas características do Saeb, e a Anesc, conhecida como Prova Brasil, de base censitária, apresenta o desempenho das unidades escolares urbanas.

Desse modo, vem sendo implantado um modelo padronizado de avaliação em larga escala com o objetivo de monitorar a qualidade da educação brasileira. Esse modelo de avaliação centraliza no nível federal o controle dos resultados da educação básica e articula-se à lógica de descentralização e de maior autonomia da escola. De acordo com Freitas (2007),

o Estado brasileiro logrou legitimar a sua opção por uma regulação avaliativa centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e conduzida segundo princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a accountability, na perspectiva de uma lógica de mercado. (FREITAS, 2007, p. 187)

Nessa perspectiva, as políticas públicas federais para o setor educacional passaram a privilegiar a aplicação nacional de testes estandardizados apresentados como mecanismo eficaz para se conhecer e propiciar uma educação de qualidade no país. De acordo com Sousa (2008), essa política implanta uma lógica de gestão escolar pautada no controle dos produtos e resultados educacionais medidos pelo desempenho dos alunos em testes padronizados. Os resultados obtidos vêm sendo interpretados como um “indicador da eficiência da unidade escolar, em particular, e do sistema educacional, como um todo” (SOUSA, 2008, p. 266). Nesse contexto, os mecanismos de avaliação passam a constituir-se em instrumento de gestão dos sistemas e das escolas.

No que se refere à produção e à disponibilização de informações sobre o sistema escolar brasileiro, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) passou a centralizar todos os serviços de avaliação e informação mediante a realização do censo escolar e de outros levantamentos. Em sua tarefa, o Inep conta com as informações produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para o MEC, todo esse esforço de avaliação e sistematização de informações, tomado especialmente como uma orientação para a formulação de suas políticas, tem como objetivo oferecer suporte à pesquisa e à tomada de decisões em políticas educacionais (BRASIL, 2009a).

Essa proposta de avaliação, segundo Sousa (2009), tem contribuído para viabilizar uma “lógica de gerenciamento da educação” que reconfigura, “por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade” (SOUSA, 2009, p. 34). Nessa perspectiva, a função do Estado consistiria em estimular a produção de uma educação de qualidade diferenciada mediante a instituição de mecanismos de sua medição, de publicização dos resultados e do estímulo à competição entre os envolvidos.

Dentre as características das políticas de avaliação adotadas no país, nas duas últimas décadas, destacam-se as seguintes: ênfase nos produtos ou resultados; atribuição de mérito a alunos, instituições ou redes de ensino; dados de desempenho escalonados, resultando em classificação; dados predominantemente quantitativos e destaque à avaliação externa, não articulada à auto-avaliação. Além disso, a ampla divulgação dos resultados das avaliações na mídia, sobretudo na forma de classificação, favorecendo a comparação, em nome da necessidade de prestação de contas à sociedade (SOUSA, 2009).

Para o estabelecimento dessa proposta, de acordo com Freitas (2004), o Inep/MEC teve de enfrentar o desafio de fazer com que diferentes atores, sobretudo equipes das secretarias estaduais e municipais de ensino, professores e gestores escolares, incorporassem a avaliação externa em seu cotidiano, percebendo-a como apoio para a melhoria da qualidade do ensino. Para alcançar esse objetivo, o Estado-avaliador atuou como Estado-educador, empenhando-se em educar gestores, professores, alunos, pais e o cidadão em geral, uns de forma direta e incisiva e outros de forma indireta e induzida, para a consolidação e o aperfeiçoamento da regulação avaliativa. Desse modo, graças a essa atuação pedagógica do Estado, “uns mais e outros menos [...] atualmente reconhecem a existência do Estado-avaliador” (FREITAS, 2007, p. 195).

Os debates acerca do modelo de avaliação

implantado no país, de seus fundamentos e de quais estão sendo e serão, a longo prazo, suas consequências para a educação nacional, especificamente para a organização escolar e para o trabalho docente, ainda estão em aberto, mas já é possível apresentar algumas indicações de suas implicações para a gestão da educação, para a escola e para o professor.

Ao analisar a criação do sistema de avaliação da educação nacional, Ribeiro Vera, Ribeiro Vanda e Gusmão (2005), mesmo considerando a sua importância para o avanço da pesquisa educacional no país e para o desenho e o monitoramento das políticas públicas, afirmam que somente a divulgação desses resultados não é suficiente para gerar ações efetivas nas escolas. Apesar desses resultados serem amplamente divulgados pela imprensa e mobilizarem um segmento da opinião pública, “as escolas não se apropriam dessas informações, não conseguem assumir um papel protagonista e acabam sendo ainda vitimadas pelo estigma da incompetência” (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 232). Além disso, o modo como vêm sendo divulgados pela imprensa os resultados dessas avaliações, bem como os pronunciamentos das autoridades públicas para justificar os baixos resultados nem sempre ajudam a qualificar a opinião pública sobre o problema (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005).

Para as autoras, o resultado dessa situação consiste no “reforço de uma imagem negativa do ensino público como algo de baixa qualidade e a culpabilização principalmente dos professores, vistos como mal formados, sem preparo etc.” (p. 230-231). Nesse contexto, a maioria dos professores e demais profissionais da escola não recebem bem os resultados desses exames. “As reações podem variar do alheamento à transferência da culpa aos alunos – acusados de serem pobres e oriundos de famílias desestruturadas – ou aos pais – por seu pressuposto desinteresse pela educação dos filhos” (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 231).

Em relação aos impactos dos resultados das avaliações para a melhoria da qualidade do ensino, Sousa (2009), a partir de pesquisa realizada em cinco estados brasileiros, afirma que, com frequência, há pouca utilização das informações produzidas e que essa situação estaria

relacionada tanto aos delineamentos adotados nas avaliações quanto aos procedimentos de difusão dos resultados. Além disso ressalta outra limitação, “a ideia de qualidade que vem sendo forjada tem-se restringido à apreciação do desempenho do aluno, sem que este seja interpretado à luz de condições intra e extra-escolares” (p. 39). Nesse aspecto, situa-se uma importante fragilidade das políticas de avaliação em curso no país, pois elas desconsideram uma variedade de determinantes da qualidade da educação, tanto intra-escolares quanto extra-escolares, e responsabilizam, sobretudo, a escola e o professor pelos baixos resultados.

Diante do reduzido impacto dos resultados das avaliações na definição de políticas e programas para a melhoria da qualidade da educação, vem ocorrendo, nos últimos anos, o aprimoramento desse modelo mediante o estabelecimento de mecanismos de concessão de estímulos ou sanções aos sistemas de ensino, às escolas ou aos professores. O lançamento do PDE e do Ideb expressa, no plano federal, essa tendência. De acordo com Sousa (2009), o país caminha “para o uso dos resultados das avaliações com ‘consequências fortes’ [...], intensificando a perspectiva de responsabilização” (p. 41), que significa o uso dos resultados como mecanismo para concessão de incentivos e sanções às escolas, com o argumento de mobilizar profissionais e alunos a buscarem melhores resultados nas provas.

PDE e Ideb: aprofundamento de uma lógica de avaliação

O PDE, apresentado à sociedade em abril de 2007, reafirma a necessidade e a importância das políticas de avaliação em curso e busca aprimorá-las. Alves e Silva (2009) afirmam que as diretrizes do PDE, no âmbito geral, reafirmam a política educacional do Estado brasileiro implementada a partir dos anos 1990 no que se refere a seus três eixos centrais, gestão, avaliação e financiamento.

O primeiro eixo refere-se à gestão do sistema de ensino. Nesse caso, a União conserva o papel de indutora de políticas para a educação básica

a serem implantadas pelos municípios e estados. Manteve-se a centralização das definições no âmbito do governo central, com a operacionalização a cargo dos municípios e estados. A adesão ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação e suas diretrizes foi induzida pela União mediante a concessão de recursos e apoio técnico. Já o segundo eixo consiste na ênfase nos processos de avaliação externa da educação e na crença de que se trata de mecanismo adequado para aferir e promover a qualidade da educação. Há, inclusive, o aprofundamento desse modelo com a criação do Ideb e da Provinha Brasil, mesmo considerando-se sua particularidade como “auto-avaliação”. O financiamento consiste no terceiro eixo, pois o PDE mantém a lógica da indução de políticas mediante a concessão de financiamento.

O PDE fortalece a presença direta da União na regulação da educação básica, que é oferecida e administrada pelas instâncias municipais e estaduais, permitindo-lhe exercer sobre elas um maior grau de controle e fiscalização, inclusive na esfera do financiamento de programas e projetos. Freitas (2007), ao analisar a força normativa de “medida-avaliação-informação” do governo federal, no período de 1988 a 2002, afirma que o poder central, ao controlar a geração e a difusão de dados e a medida-avaliação dos resultados dos sistemas educacionais, implanta um “regime de ‘colaboração’ sob condicionalidades” (p. 188).

Essa reflexão contribui para a compreensão da dinâmica do PDE, lançado no início do segundo mandato do governo Lula, que articula medidas de gestão, de avaliação e do financiamento da educação básica objetivando a oferta, pelo governo federal, de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, “desde que aceitem se submeter a certas medidas, [...] caracterizadas como de responsabilização (*accountability*)” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 786).

A manutenção da ênfase nas políticas de avaliação no governo Lula é demonstrada no estabelecimento do Ideb, que consiste em um dos eixos centrais do PDE. O Ideb consiste em um

indicador de qualidade², com notas de zero a dez, que combina a avaliação de desempenho em provas, a Prova Brasil, com dados de repetência e evasão. O índice, medido a cada dois anos, objetiva que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, obtenha nota seis no ano de 2022, que corresponde à qualidade do ensino em países desenvolvidos. A partir da análise dos indicadores do Ideb, o MEC oferece apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos se dá a partir de um plano de ações articuladas (PAR), elaborado por uma comissão técnica do ministério e por dirigentes locais. O MEC dispõe de recursos adicionais aos do Fundo da Educação Básica (Fundeb) para investir nas ações de melhoria do IDEB (BRASIL, 2008a).

O MEC estabeleceu atendimento prioritário a 1.242 municípios com os índices mais baixos. Os municípios com pior pontuação poderiam “aderir voluntariamente” ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, por meio do termo de adesão, e receber auxílio técnico e financeiro do MEC. É importante destacar que, a partir do lançamento do PDE, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Todos os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios aderiram e assinaram o termo de adesão ao Plano de Metas do PDE (BRASIL, 2009b). A continuidade do convênio está vinculada ao cumprimento de metas indicadas no PAR.

2 O Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, define, no artigo 3.º, que a “qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil)”. O parágrafo único do referido artigo define que o Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007b).

No ano de 2005, o Ideb das escolas públicas brasileiras observado nos anos iniciais do ensino fundamental foi de 3,8, conforme apresentado no lançamento do PDE em 2007. Em 2007, segundo resultado do Ideb, o índice medido nas mesmas séries foi de 4,2, ocorrendo portanto uma melhora de 0,4 pontos no índice. Ao se comparar os índices obtidos por dependência administrativa nas séries iniciais do ensino fundamental, observa-se que o resultado das escolas da rede federal, 6,4 pontos em 2005 e 6,2 em 2007, é substancialmente maior do que os obtidos pelas redes públicas estaduais, 3,9 pontos em 2005 e 4,3 em 2007, e municipais, 3,4 pontos em 2005 e 4,0 pontos³ em 2007.

Para alcançar a elevação do Ideb e contar com o apoio financeiro e técnico da União, os sistemas de ensino estaduais e municipais aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram os seus planos de ações articuladas (PAR). O PAR, além de apresentar um diagnóstico detalhado da educação oferecida, deve prever as ações a serem implantadas pelos sistemas e pelas escolas para que os seus alunos melhorem o seu desempenho na Prova Brasil e no Ideb. Desse modo, a adesão ao Plano de Metas do PDE tende a trazer repercussões diretas na organização escolar e na dinâmica do trabalho na escola, inclusive podendo modificar os calendários escolares, os conteúdos a serem ensinados e, sobretudo, a definição de suas prioridades.

O Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, define que a participação da União no Compromisso será pautada, diretamente ou pelo incentivo e apoio aos municípios, DF, estados e respectivos sistemas de ensino, pela implementação de 28 diretrizes. Outro aspecto importante do decreto, que consta do artigo 2.º, inciso XIX, consiste na exigência, em

3 Certamente um dos condicionantes que ajudam a explicar essa diferença nos resultados do Ideb consiste no fato de que os custos do ensino na rede federal são significativamente superiores aos das redes municipais e estaduais. Oliveira et al. (2005), em pesquisa patrocinada pelo Inep sobre os custos de escolas públicas de qualidade no estado de Goiás, afirmam que, enquanto o custo aluno/ano nas redes públicas municipais e estaduais do estado foi de R\$ 455,19 a R\$ 1.333,75, o custo aluno/ano da escola federal estudada chegou a R\$ 4.933,96.

relação aos sistemas de ensino, da divulgação na escola e na comunidade dos dados relativos à área da educação, com ênfase nos resultados do Ideb. Desse modo, devem-se tornar públicos os resultados da avaliação nas escolas e na comunidade, de modo a comprometer a todos os envolvidos na melhoria de sua qualidade, ou seja, na elevação do Ideb. Busca-se, assim, a parceria e o engajamento dos pais e de toda a sociedade objetivando o acompanhamento e a fiscalização das ações desenvolvidas na escola e nos sistemas de ensino para a melhoria da qualidade do ensino. Esse princípio perpassa todo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

De acordo com Adrião e Garcia (2008), a implantação do monitoramento pela União do padrão educacional oferecido pelas administrações locais pode gerar alguns “cenários possíveis”, dentre eles a “redução dos processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, uma vez os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos” (p. 792). Essa situação já vem sendo relatada por professores da educação básica em pesquisa que vem sendo realizada na Paraíba. Eles informam sobre a suspensão das atividades letivas programadas nas semanas que antecedem a aplicação das avaliações nacionais, com o objetivo de preparar os alunos para melhor realizá-las.

Nesse contexto, a escola e, sobretudo, os docentes sentem-se responsabilizados pelos resultados das avaliações e são estimulados ou pressionados a buscar soluções para problemas que, muitas vezes, são de ordem mais ampla. O sentimento de impotência diante dessa realidade manifesta-se em muitos profissionais da educação associado ao sentimento de perda da autonomia em decorrência da divulgação sistemática dos baixos resultados obtidos na maioria das escolas públicas do país, os quais denunciariam a baixa qualidade de sua formação e do trabalho realizado.

Diante desse quadro, um número considerável de docentes sente-se incapaz para propor alternativas, e as alternativas apresentadas, em vários casos, consistiriam em aguardar as orientações das secretarias da educação ou receber os pacotes pedagógicos prontos,

adquiridos por governos municipais ou estaduais de empresas ou organizações sociais, para reverter o quadro caótico em que se encontra a educação no país. Poder-se-ia afirmar que, apesar de as políticas de descentralização da educação apontarem para uma maior autonomia da escola e do professor, as políticas de avaliação em curso, contraditoriamente, têm contribuído para um “desempoderamento” do professor, entendido como fortalecimento de uma visão negativa em relação à profissão, desvalorização dos saberes de que dispõe, centralização da avaliação no âmbito federal, redução do seu poder de avaliador do aluno e da qualidade da educação que realiza, dentre outros.

Ideb, Compromisso Todos pela Educação e avaliação do desempenho docente

A instituição de mecanismos de avaliação e controle do desempenho do docente consiste em um importante eixo da reforma educacional, mas que vem encontrando fortes resistências para sua implantação no país, sobretudo de professores e gestores e de suas entidades e instituições representativas.

Ao analisar as medidas de avaliação dos docentes implantadas na rede estadual de São Paulo, “provão”, avaliação aplicada aos professores temporários e a “promoção por mérito”, Noronha (2010)⁴ questiona a centralidade atribuída à avaliação dos docentes para a melhoria da qualidade do ensino. Para ela,

a educação é processo coletivo, é trabalho de equipe. Vai além da relação professor-aluno em sala de aula e dos conhecimentos individuais de cada professor. Não basta, portanto, uma prova de conhecimentos do professor [ou do aluno] para que se assegure a qualidade de ensino. Se o professor não tiver tranquilidade para atuar, se não forem asseguradas condições estruturais e pedagógicas e jornada de trabalho adequada, se o projeto político-pedagógico e o currículo não estiverem de acordo com as necessidades dos alunos e se a carreira não for atraente e não houver bons salários, as deficiências vão persistir (p. 1).

Além disso, Noronha (2010) afirma que, por meio dessas medidas, a Secretaria

Estadual de Educação de São Paulo teria elegido a “avaliação individual do professor como a grande saída para a péssima situação das escolas estaduais. Com isso, tenta jogar o foco dos problemas educacionais sobre o educador” (p. 1). Reconhece que “a avaliação seja um instrumento científico necessário para aferir a correção e a eficácia das políticas educacionais e fundamentar mudanças de rumos”, entretanto, “seus resultados não podem ser mais importantes que o próprio processo ensino-aprendizagem [...]” (p. 1).

A proposta de avaliação aprovada no estado de São Paulo, em outubro de 2009, define um aumento salarial de 25% aos professores que obtiverem boas notas em uma prova. De acordo com a proposta, todos os anos os professores terão de passar por avaliação, que será organizada por uma empresa contratada pela Secretaria da Educação. Além do resultado nesse exame, serão considerados a quantidade de faltas e o tempo de permanência na escola. O número de beneficiados com esse aumento dependerá dos recursos disponíveis, podendo contemplar, no máximo, 20% dos docentes. O projeto prevê a criação de cinco faixas salariais, e os professores que receberem o reajuste terão de esperar três anos para pleitear nova promoção. Além desse mecanismo de avaliação, já existe na rede estadual uma política de concessão de bônus aos professores de acordo com o desempenho das escolas. De acordo com o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), os aumentos previstos beneficiarão poucos professores, o que desestimulará os demais. Além disso, os aposentados não receberão os reajustes⁵

5 Editorial do jornal Folha de S. Paulo, de 24 de outubro de 2009, ao defender a proposta de avaliação, afirma que “ninguém deveria se opor a uma medida destinada a motivar professores a melhorar suas aulas. Nesse sentido, seria desejável que a avaliação incluísse ainda o desempenho de seus alunos em exames padronizados, não só a prova docente. Mesmo as entidades sindicais que resistem à iniciativa de fato não se colocam contra a melhora da carreira, só divergem do modo de fazê-lo. Insistem na tecla populista do reajuste generalizado, quando deveriam tomar o partido dos melhores mestres e do aperfeiçoamento da categoria. O sistema proposto pelo governo nada faz além de premiar o mérito, um dos pilares do trabalho do professor.”

4 Maria Izabel Azevedo Noronha, professora, é presidenta do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp).

(TAKAHASHI; BEDINELLI, 2009).

Enquanto vários estados aprimoram seus sistemas de avaliação do desempenho dos professores, como o caso apresentado anteriormente, que tem contribuído para gerar intensos debates sobre a validade ou não dessas medidas, o governo federal ampliou a normatização sobre esse tema. As diretrizes do Plano de Metas do PDE (BRASIL, 2007b) avançaram na explicitação desses mecanismos em relação à LDB (1996)⁶.

O Plano de Metas estipula, no artigo 2.º, as seguintes diretrizes acerca do controle e da avaliação do desempenho docente: implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho (inciso XIII); valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional (inciso XIV); dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local (inciso XV); e fixar regras claras, considerados mérito e desempenho,

6 A avaliação docente também consistiu em uma das diretrizes para os novos planos de carreira e remuneração do magistério público dos estados, Distrito Federal e municípios, fixadas pela Resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação n.º 3, de 8 de outubro de 1997. Essa Resolução determinou que, dentre outros, esses planos deverão estabelecer incentivos de progressão por qualificação que contemple o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema e a existência de avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos. (BRASIL, 1997, art. 6º, inciso VI). No PNE (BRASIL, 2001), a preocupação em definir mecanismos para a avaliação do desempenho do professor também se faz presente. O plano, no que se refere à formação e valorização dos profissionais do magistério da educação básica, define a necessidade de “[...] garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, [...], assegurando a promoção por mérito” (Meta 1, p. 79). A meta 27 do PNE estabelece “promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores [...]” (p. 82).

para nomeação e exoneração de diretor de escola (inciso XVIII) (BRASIL, 2007b).

Desse modo, as diretrizes do PDE estabelecem que os planos de carreira, cargos e salários municipais e estaduais devem considerar os seguintes critérios: o mérito e a avaliação do desempenho dos profissionais da educação para a progressão na carreira e a melhoria salarial; avaliação a partir dos indicadores de desempenho eficiente no trabalho. Também deve considerar a avaliação efetiva do estágio probatório, prioritariamente, por agência externa ao sistema educacional, bem como a apreciação do mérito e do desempenho também para nomeação e exoneração do diretor de escola.

Observa-se nessas diretrizes a importância conferida à instituição de mecanismos de avaliação do desempenho do professor e também do gestor. A determinação e a regulamentação desses mecanismos, considerando a autonomia dos entes federados na organização de seus sistemas de ensino, cabem aos estados e municípios que, ao elaborarem os seus PAR, devem considerar as diretrizes estipuladas no Plano de Metas.

O ministro da educação Fernando Haddad, em entrevista concedida em fevereiro de 2010, afirmou que, no último ano do governo Lula, é preciso ainda avançar em três questões na área educacional: ter um modelo de valorização do magistério, que inclua um debate sobre avaliação dos professores; melhorar a qualidade do ensino médio; e integrar programas voltados à primeira infância para atender crianças de até 3 anos. No que se refere à avaliação dos docentes, declarou a necessidade da elaboração de “uma carreira que leve em consideração o mérito e negociar com a categoria como aferir isso de maneira a considerar o esforço do professor é louvável” (HADDAD, 2010). Esclareceu que o MEC, juntamente com os estados e os municípios, está exigindo o cumprimento de um dos termos do compromisso Todos pela Educação, que é a questão do estágio probatório. De acordo com o ministro, não há no país “uma cultura de após três ou quatro anos da admissão, antes da efetivação do professor na carreira, fazer um balanço do desempenho para que ele se efetive. É meramente formal o procedimento, é quase um carimbo”. Declarou, ainda, que o MEC

está “procurando cobrar [dos municípios e estados] que observem essa diretriz do PDE”.

Em relação à agenda anunciada em 2007, Haddad informou que é preciso instituir a prova nacional de admissão para professores. A proposta é a da adoção por estados e municípios, para a entrada na carreira pública do magistério, da prova nacional de admissão. Além disso, no que concerne aos professores em exercício, lembrou que, no início da gestão do ex-ministro Cristovam Buarque, foi proposta a criação de uma bolsa para os professores que passassem em uma prova nacional, entretanto a idéia não foi adiante e os poucos estados que tentaram alguma coisa parecida ainda enfrentam resistência. Informou que no MEC nunca mais se tocou no assunto e que houve uma mudança de abordagem, “professor precisa ser avaliado, mas também precisamos dar condições a ele para que volte a estudar. Então criamos a Plataforma Freire para oferecer cursos de formação inicial e continuada em universidades públicas” (HADDAD, 2010).

A partir dessa preocupação, o governo federal instituiu pela Portaria Normativa n.º 14, de 21 de maio de 2010, o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. O exame, que será realizado pelo Inep, avaliará conhecimentos, competências e habilidades de profissionais que tenham concluído ou estejam concluindo cursos de formação inicial para a docência e que queiram ingressar na carreira do magistério público.

De acordo com a portaria, o Exame deverá subsidiar a contratação de docentes para a educação básica pelos governos estaduais e municipais. As secretarias de educação interessadas em utilizar os resultados do Exame definirão a forma de utilização desses resultados para fins de contratação de docentes. A primeira edição do exame está prevista para 2011. A participação no Exame será de caráter voluntário e conferirá ao candidato um boletim de resultados, que somente poderão ser utilizados mediante autorização do candidato.

Além do exposto, o novo exame servirá para fornecer “diagnóstico dos conhecimentos, competências e habilidades dos futuros professores para subsidiar as políticas públicas de formação continuada bem como para

construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas de formação inicial de docentes” (BRASIL, 2010).

Em relação à transferência de atribuições sob o pacto federativo após a aprovação da Constituição de 1988, Arretche (1999) esclarece que os estados federativos e os estados e municípios, porque são dotados de autonomia política e fiscal, podem assumir funções de gestão de políticas públicas, por própria iniciativa, por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por imposição constitucional. Isso porque as agências federais já não possuem mecanismos de alinhamento dos governos locais como dispunham durante o regime militar.

Desse modo, a implantação das diretrizes do Plano de Meta vai depender do poder de indução do governo federal, da capacidade administrativa e financeira dos estados e municípios, da existência ou não de articulações locais em torno de um projeto de educação e da organização ou não dos profissionais da educação em entidades representativas de seus interesses. São essas particularidades que poderão estimular ou dificultar a inserção desses princípios de avaliação docente na legislação educacional local e regional e o seu conteúdo, bem como a sua materialização nessas redes de ensino.

Ainda não é possível precisar os impactos da criação do Ideb e, mais especificamente, do Plano de Metas para a organização do trabalho na escola e para a implantação de mecanismos de avaliação do desempenho e do mérito dos profissionais do magistério, vinculados ou não à remuneração, nos municípios e estados. Mas, sem dúvida, em um contexto marcado pela intensificação do trabalho dos profissionais do ensino e pelo fortalecimento do uso dos resultados das avaliações com “consequências fortes”, mediante a instituição de mecanismos de concessão de estímulos e sanções, os seus impactos tendem a ser uma realidade, mesmo considerando a possibilidade da construção de situações bastante diferenciadas em cada um dos mais de 5.660 municípios e estados brasileiros.

A reforma educacional, implantada a partir dos anos de 1990, amplia, de acordo com Oliveira

(2007), o poder de decisão da escola e dos trabalhadores docentes sobre um conjunto de ações e, também, traz maiores poderes aos alunos e pais de alunos, nem sempre acompanhados pelo poder de formulação. Nesse contexto de aumento das cobranças em relação ao trabalho docente e do aprimoramento do sistema de avaliação do desempenho dos alunos mediante a Prova Brasil e o Ideb, a implantação do Plano de Metas e do PAR tem ampliado a pressão nas escolas. Essa pressão tem origem tanto interna, na própria gestão da escola, dos professores, dos pais de alunos, quanto externa, da comunidade onde se localiza e das secretarias de educação, para a elevação dos resultados do Ideb e o cumprimento das metas estabelecidas no PAR.

Com o Ideb e o PAR, os mecanismos para o controle e avaliação do trabalho do professor poderão ser fortalecidos nos planos de carreira, cargos e salários, conforme definido no Decreto n.º 6.094/2007, como analisado. Caso essa regulamentação ocorra, maiores ainda poderão ser os mecanismos de responsabilização do professor e maiores as mudanças na organização do trabalho na escola. Não se pode esquecer de que a necessidade de revisão ou de elaboração dos planos de carreira, cargos e salários de municípios e estados, diante das exigências da implantação do Piso Salarial Profissional Nacional, **também** podem contribuir para a implantação das diretrizes do Plano de Metas do Compromisso.

Referências Bibliográficas

- ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008. p. 779-796. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 27 jun. 2009.
- ALVES, Miriam Fábila; SILVA, Andréia Ferreira da. Análise do PNE e do PDE: continuidades ou rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil*: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 101-118.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2008.
- ASSUNÇÃO, Ada Ávila; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 30, n. 107, p. 349-372, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n107/03.pdf>>. Acesso em 8 jan. 2010.
- BRASIL. Ministério da educação. **Portaria normativa n.º 14, de 21 de maio de 2010**. Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=24/05/2010>>. Acesso em: 14 jun. 2010.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. História do Inep. 2009a. Disponível em: <www.inep.gov.br/institucional/historia.htm>. Acesso em: 11 maio 2009.
- _____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: Prova Brasil (2009b). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pde/>>. Acesso em: 2 maio 2009.
- _____. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação*: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007a.
- _____. Presidência da República. **Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=153:legislacao&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=366>. Acesso em: 2 maio 2009.
- _____. Ministério da Educação. *Índice avalia aprendizado dos alunos*. Brasília, DF, 4 abr. 2008a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/ideb.html#top>>. Acesso em: 20 maio 2008.
- _____. Presidência da República. **Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008**. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 4 nov. 2009.
- _____. Presidência da República. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 2 jun. 2008.
- _____. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. **Resolução CEB/CNE n.º 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa as diretrizes para os novos planos de carreira e remuneração para o Magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>> . Acesso em: 4 nov. 2009.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>> . Acesso em: 2 jun. 2008.

FOLHA DE S. PAULO. **Valorização docente**. São Paulo, 24 out. 2009. Editorial. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaoinde24102009.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2009.

FREITAS, Dirce Ney. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica, e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

HADDAD, Fernando. Promoção por mérito valoriza docente. **Jornal da Ciência**. Sociedade para o Progresso da Ciência (SBPC), Rio de Janeiro, 18 fev. 2010 [entrevista]. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=69111>. Acesso em: 18 fev. 2010.

NORONHA, Maria Izabel Azevedo. Educação não rima com exclusão. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 2 fev. 2010. Tendências/Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0202201009.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação e sociedade**, Campinas, SP, vol. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 maio 2009.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, João Ferreira *et al.* O custo aluno anual em escolas públicas de qualidade no Estado de Goiás. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

RIBEIRO, Vera Masagão; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Buarque de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

SOUZA, Sandra Maria Zákia L. de. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

_____. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 2008.

TAKAHASHI, Fábio; BEDINELLI, Talita. Professor que passar em prova ganhará mais. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 22 out. 2009. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2210200901.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2009.

Recebido em Maio de 2010

Aprovado em agosto de 2010