

As políticas de retenção profissional de docentes na Região Nordeste: implementação, rotatividade e regularidade¹

Professional retention policies for teachers in the Northeast Region: implementation, turnover and regularity

Ana Maria Alves Saraiva*

RESUMO

Este artigo é resultado de uma pesquisa de pós-doutoramento que teve como objeto de análise as políticas de retenção profissional de docentes na Região Nordeste do Brasil. Trata-se de políticas implementadas como ação de enfrentamento à rotatividade ou à inexistência de professores em escolas localizadas em territórios de alta vulnerabilidade social ou em contextos de difícil acesso. A principal estratégia dessas políticas é o pagamento de abonos salariais condicionados à permanência dos professores nas escolas. Esta pesquisa tem o objetivo de identificar o contexto de emergência e de implementação dessas políticas educacionais na perspectiva de melhor compreendê-las. Considera os efeitos produzidos sobre os indicadores de rotatividade e de inexistência de professores, bem como os que se referem à regularidade do corpo docente. O percurso metodológico, de natureza qualitativa, perpassou as etapas de revisão bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de dados do questionário contextual dos diretores da Prova Brasil e dos indicadores de regularidade do corpo docente. O referencial se apoia na produção acadêmica que problematiza as relações entre educação, pobreza e seus reflexos no trabalho

* Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: anasaraiva.ef@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0003-1491-6282>

¹ Este artigo é resultado de estudo de pós-doutoramento realizado entre os anos de 2018-2020 no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, sob a supervisão da Prof.^a Dr.^a Dalila Andrade Oliveira. O estudo foi desenvolvido no âmbito da pesquisa “Políticas públicas para a melhoria do ensino médio: socialização científica, tradução e transferência de resultados”, coordenada pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO), com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e sendo desenvolvida no período 2016-2023, sob o código de identificação: 440077/2017-6.

docente. As análises demonstraram que esse formato de política apresenta fragilidades ao concentrar-se unicamente na dimensão da docência e no abono financeiro como referência para o enfrentamento das desigualdades educacionais decorrentes da falta de professores.

Palavras-chave: políticas de retenção profissional de docentes; rotatividade docente; regularidade do corpo docente.

ABSTRACT

This article is the result of a post-doctoral research that had as its object of analysis the policies of professional retention of teachers in the Northeast Region of Brazil. These are policies implemented as an action to combat the turnover or absence of teachers in schools located in territories of high social vulnerability or in contexts of difficult access. The main strategy of these policies is the payment of salary bonuses conditioned to the permanence of teachers in these schools. This research aims to identify the context of emergence and implementation of these educational policies in order to better understand them. It considers the effects produced on the indicators of turnover, absence of teachers, as well as those referring to the regularity of the teaching staff. The methodological approach, of a qualitative nature, went through the stages of literature review, document research and data collection from the survey answered by the principals of Prova Brasil, and the indicators of regularity of the teaching staff. The theoretical framework is based on the academic production that problematizes the relationship between education, poverty, and their effects on the teaching work. The analyzes showed that this policy format presents weaknesses by focusing only on the teaching dimension and on the financial bonuses as a reference to face educational inequalities resulting from the lack of teachers.

Keywords: teacher retention policies; teacher turnover; regularity of the teaching staff.

Introdução

A análise dos indicadores educacionais brasileiros, produzidos nos últimos anos, aponta para um avanço importante na dimensão do acesso a todas as etapas da Educação Básica praticamente. Os dados disponibilizados na linha histórica do Censo Escolar mostram que, em 2020, 93,8% das crianças na faixa etária entre 4 e 5 anos estavam matriculadas na escola. No mesmo período, as matrículas para os que se encontravam na faixa entre 6 e 14 anos indicam uma cobertura de 99,7%, para os jovens de 15 a 17 anos, os índices de acesso são de 92,5%. Quando considerados isoladamente, esses indicadores evidenciam que a escola brasileira, inicialmente estruturada para poucos, foi gradativamente abrindo suas portas para um contingente cada vez maior de crianças e jovens.

Esse movimento de centralidade de acesso, fortalecido a partir da segunda metade da década de 1990, assenta-se muito mais em um pretensão ingresso qualificado na sociedade da informação e do conhecimento, que se transformava rapidamente com a proximidade do século XXI, do que na necessária promoção de justiça social em uma

sociedade extremamente desigual como é a brasileira. Impulsionados pela influência dos organismos internacionais (OI), a automação dos processos de trabalho e a desregulamentação das leis trabalhistas tiveram como consequência a perda de postos de trabalho. Paradoxalmente, esses mesmos organismos preconizavam a importância do investimento em Educação Básica como garantia de inserção dos trabalhadores nos novos modos de produção que se reestruturavam com a globalização econômica, sobretudo com os avanços na área da informática.

Um marco importante da influência das organizações internacionais (OI) na tomada da decisão da política educacional brasileira, no tocante ao incremento das matrículas, é a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990 na cidade de Jomtien (Tailândia), uma convocação conjunta das Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Banco Mundial (BM) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Nessa perspectiva, o Brasil passa a reformular a sua política educacional e, ao mesmo tempo, adere a uma agenda de reformas do Estado, alinhando-se aos ideais neoliberais e suas orientações, entre elas, o foco na redução do gasto social e, conseqüentemente, investimentos que não abarquem todas as etapas da educação. Por essa razão, apesar de afirmar a educação como direito na Constituição Federal de 1988 e a Educação Básica na Lei de n.º 9.394/1996, que definiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o caminho para a universalização do acesso contempla apenas o ensino fundamental (EF), impulsionado pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)².

O aumento das matrículas no EF foi expressivo, chegando à universalização do acesso às séries iniciais em 1997. Entretanto, esse modelo de igualdade de oportunidades pelo acesso, que posteriormente se estendeu às demais etapas³, recebe críticas a partir da percepção de que, a elevação das taxas de matrícula é acompanhada, *pari passu*, pelo agravamento e pela persistência das desigualdades educacionais, consequência de

² O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. Nos anos seguintes, outros marcos legais concorreram para a ampliação do financiamento para outras etapas.

³ Para Duru-Bellat (2009, p. 9), a igualdade de acesso repousa na crença de que a escola, historicamente concebida como um bem raro, reservado à elite social, passa, gradativamente, a se organizar a partir de um novo critério de justiça, a igualdade de acesso, permitindo a todos a escolarização básica, fazendo de qualquer estudante um candidato potencial aos postos sociais mais atrativos, negando qualquer influência das condições sociais e econômicas sobre a trajetória escolar, pessoal e profissional. A igualdade de acesso tem o diploma como símbolo de justiça social.

uma democratização quantitativa do acesso⁴. Um quadro que questiona a capacidade dos sistemas como promotores de justiça social pela via da escolarização. Outro cenário alterado é a gestão da escola, que a partir de uma segunda dimensão importante das reformas, a descentralização administrativa, financeira e pedagógica, imputa aos docentes uma série de atribuições além dos processos de ensino e aprendizagem.

Assim, nos anos subsequentes à reforma, os docentes se encontraram diante de diversas novas exigências criadas pelo modelo de democratização do acesso e pela responsabilidade de preparar os estudantes para o ingresso na modernidade tecnológica. Ao mesmo tempo, deveriam responder à centralidade que lhes era atribuída como responsáveis pelas transformações propostas na reforma educacional (OLIVEIRA, 2004). Além disso, precisavam responder aos indicadores negativos de evasão e de desempenho dos estudantes, promovendo uma maior equidade.

Para a superação desses desafios e para o enfrentamento das desigualdades educacionais, desde o início do século XX, começa a ser implantado um conjunto de políticas e programas educacionais que pretendem um deslocamento desse ideal de justiça pela igualdade para a promoção da justiça social pela equidade, o que compreendemos como um ideal que visa minimizar os efeitos das desigualdades sociais a partir do enfrentamento das desigualdades educacionais. É nessa perspectiva que surgem, no cenário da educação, as políticas e os programas baseados em mecanismos compensatórios, afirmativos das diferenças, orientados pelos princípios da territorialização e da focalização nos mais vulneráveis (DRAIBE; RIESCO, 2009; FRANDJI, 2009; CHARLOT, 1994).

A categoria “permanência” está entre os princípios orientadores dessas políticas e assume uma centralidade importante para a pretendida equidade na educação ao se constituir como um dos objetivos das principais políticas de enfrentamento às desigualdades educacionais levadas a cabo ao longo das últimas décadas. Temos como exemplo: a) as políticas de educação inclusiva (que oferecem condições para garantir a “permanência” na escola dos alunos com deficiência); b) as políticas de renda mínima (que têm como condicionante a “permanência” dos beneficiários na escola); c) as políticas de educação integral/integrada (para desenvolver a qualidade da educação a partir da “permanência” dos alunos no contraturno); d) as políticas de retenção profissional (para combater a rotatividade e a falta de professores, estimulando a “permanência” dos docentes nas escolas localizadas em territórios vulneráveis a partir de incentivos financeiros). Entre as ações políticas, elencamos a retenção profissional de docentes como objeto desta investigação.

⁴ Adotamos esse termo por compartilharmos do entendimento de Prost (1986), que considera o processo de democratização apenas quantitativo quando permite o acesso a um bem, nesse caso, a educação, sem suprimir as desigualdades maiores, provocando apenas um deslocamento do “lugar” das desigualdades que passam a ser escolares, além de sociais.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo, derivado de pesquisa de pós-doutoramento, é identificar o contexto de emergência e de implementação dessas políticas de retenção docente, considerando os efeitos produzidos, ao longo do tempo, sobre os indicadores de rotatividade e de inexistência de professores, bem como os que se referem à regularidade do corpo docente. A amostra da pesquisa está concentrada na Região Nordeste do Brasil com as nove capitais dessa Região como objeto de recorte.

Para consecução do objetivo, a pesquisa se apoia na análise bibliográfica e documental para contextualizar a implementação e a eficácia dessas políticas, além do levantamento de dados do questionário contextual dos diretores da Prova Brasil e dos indicadores de regularidade do corpo docente. O recorte na Região Nordeste justifica-se pela vinculação deste estudo a outra pesquisa maior, conforme anteriormente explicitado.

Em sua estruturação, o artigo está organizado da seguinte forma: na primeira parte, é apresentado o contexto de implementação das políticas de retenção profissional de docentes, considerando o panorama da política educacional e do trabalho docente; na segunda, é evidenciada a implementação nas nove capitais da Região Nordeste do Brasil; a última parte é dedicada às análises dos dados levantados nas bases do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e às considerações finais sobre o tema.

Os territórios vulneráveis e o desafio da permanência dos docentes

As políticas de retenção profissional de docentes apresentam como característica principal o pagamento de gratificação condicionado à permanência dos professores nas escolas localizadas em territórios vulneráveis⁵ ou de difícil acesso⁶. De acordo com o ente federado que a implementa, outras condicionalidades podem ser impostas para que os docentes recebam o valor total da gratificação, como a exigência de 100% de frequência, a impossibilidade de afastamento por problemas de saúde em qualquer

⁵ Para o cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) consideraram-se as seguintes dimensões de acesso ao território: ambiental (qualidade do domicílio, densidade domiciliar e infraestrutura); cultural (índice de escolaridade relativa); econômica (acesso à renda, taxa de ocupação formal e informal); jurídica (acesso à assistência jurídica privada); segurança de sobrevivência (mortalidade neo e pós-natal, desnutrição, benefícios de previdência pública).

⁶ O conceito de difícil acesso diz respeito a diferentes dimensões. Assim, as escolas de difícil acesso são aquelas que atendem, na maioria dos casos, aos seguintes requisitos: estarem mais de 2 km distantes das vias e corredores de acesso coletivo; localizadas a mais de 10 km da sede do Município, não ser acessada por linhas convencionais de transporte; somente serem acessadas parcial ou integralmente por via fluvial ou marítima, estar localizada em região inóspita e com alto índice de criminalidade.

período, o impedimento de participar de formações no horário de trabalho e estar em efetivo exercício em sala de aula, todas consideram a totalidade do ano letivo.

A implementação desse formato de política educacional é incrementada a partir do início da década de 2000, em um contexto no qual a educação brasileira busca se afirmar como política social de caráter universal, visando o crescimento da escolaridade e do contingente de alunos atendidos, ao mesmo tempo em que passa a se orientar pela lógica da focalização. Essa ampliação quantitativa do acesso a escolas pouco estruturadas para o aumento do contingente, evidenciou os desafios para garantir a permanência de alunos e professores (OLIVEIRA, 2000).

Desse modo, a relação tensa entre a docência e a escola, que se pretendia universal, apresenta uma nova perspectiva para a medição estatística das desigualdades educacionais, trata-se dos indicadores crescentes de abandono da profissão, de rotatividade e falta de professores, sobretudo, em contextos vulneráveis. Os dados disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC/Prova Brasil) revelam que, em 2011, 32,6% dos diretores das escolas consideravam a rotatividade docente como um dos principais problemas enfrentados na escola em que trabalhavam. Em 2015, esse quantitativo se manteve em patamares muito semelhantes – 38,2% dos diretores apontavam o mesmo problema, e em 2017, 44% dos respondentes identificaram a mesma situação nas escolas públicas do Brasil.

Assim, constata-se que esses fenômenos alcançam patamares que passam a representar um problema para a gestão dos sistemas e das unidades escolares, além de constituir um elemento central na reprodução das desigualdades que marcam a Educação Básica no Brasil. A compreensão desse cenário vai estimular a criação, a expansão e o fortalecimento das estruturas de produção de dados e de indicadores estatísticos para a “medição” e a governança remota dos sistemas de ensino. O monitoramento por indicadores, que são produzidos a partir do Censo Escolar, de avaliações sistêmicas e seus questionários contextuais passa a ser adotado no nível transnacional, nacional e local. Sua atuação se configura como um mecanismo de ação regulatória que coleta informações acerca da performance dos alunos, escolas e sistemas, bem como de indicadores informativos do trabalho docente, que permitem legitimar e justificar as políticas educacionais que objetivam o avanço da qualidade da educação (VERGER; FONTDEVILA; PARCERISA, 2019).

Os indicadores acerca do trabalho docente despertam o interesse da pesquisa em educação, que trata esses fenômenos a partir de causalidades múltiplas, o que afirma a complexidade da temática. Embora reconhecendo que elas não esgotam a análise, apresentamos aqui algumas perspectivas teóricas e analíticas que buscaram compreender esse quadro cujas consequências refletem, diretamente, na organização do trabalho na escola. Entre elas, destacamos aqui três eixos de análise. O primeiro trata dos processos de precarização e desprofissionalização; no segundo, a abordagem se dá na perspectiva da saúde dos professores; e o terceiro se apoia na análise da pouca atratividade da

profissão entre os jovens.

Localiza-se o primeiro eixo a partir dos impactos das reformas educacionais sobre o trabalho docente, que são apontados como elementos importantes para a desvalorização e a desprofissionalização dos professores, muitas delas impostas sem maiores debates, transformando e precarizando o trabalho, as condições de vida e as tarefas que os docentes passam a desempenhar. Em uma escola que assume obrigações sociais além do ensino, os professores são chamados a assumir múltiplos fazeres, o que contribui para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, da constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante. Todas essas dimensões podem constituir o desencanto com a profissão e contribuir com índices preocupantes de absenteísmo, evasão e rotatividade de professores (DUARTE, 2005; FRIGOTTO, 2003; OLIVEIRA; KRAWCZYK; CAMPOS; HADDAD, 2000).

O segundo eixo de análise diz respeito aos estudos acerca das condições de saúde dos professores, que se apresentam como um campo fértil de pesquisa e de reflexões na educação, tendo como marco epistemológico as mudanças observadas na profissão. Percebe-se que, na ordem de prioridades da reforma, a importância do trabalho do professor tem ficado em último plano. Além disso, o cenário atual denuncia a ocorrência de fatores que refletem a precariedade das condições de trabalho desse profissional. Entre esses fatores, estão as salas de aula que extrapolam o limite de alunos matriculados; a baixa remuneração, que faz com que muitos professores acabem ampliando a sua jornada de trabalho para compensar as frequentes perdas salariais; a intensificação do trabalho decorrente das exigências burocráticas, que levam o professor ao preenchimento de inúmeros documentos. Além disso, os professores devem ser criativos e audaciosos para cumprir as metas educacionais através dos poucos recursos disponíveis e atender as demandas de renovação constante de suas práticas, exigência para o ingresso na sociedade do conhecimento e da informação (BALL, 2002).

Como consequência desse cenário, a saúde do professor é afetada, pois apresenta-se para a docência uma incompatibilidade entre as novas demandas que se apresentam e a realidade que os professores encontram na escola. Desse modo, os esforços individuais dos professores para compensar a dificuldade de acomodar as metas educacionais, na organização real do trabalho, provocam efeitos nocivos que recaem sobre a saúde do professor, e podem explicar as queixas de cansaço, os distúrbios psíquicos menores e os índices de afastamento do trabalho por transtornos mentais (GIL, 2004; ASSUNÇÃO, 2003; ESTEVE, 1999).

Uma terceira linha de análise dos condicionantes de rotatividade e de falta de professores é a pouca atratividade da profissão docente. Estudos sobre o tema demonstram que há desinteresse pela inserção na carreira docente entre os alunos dos cursos de Pedagogia e nas Licenciaturas (BARBOSA DUARTE, OLIVEIRA, 2014; LEME, 2012; SOUZA, 2011). Outro indicador que reforça a pouca atratividade da profissão é o número crescente de professores com idade superior aos 30 anos e a

redução dos jovens abaixo dessa faixa etária, conforme dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Organização ainda aponta que estabelecer vínculos efetivos com planos de progressão profissional e uma estrutura remuneratória apropriados podem ser vistos como aspectos vantajosos para se optar pela carreira docente (OCDE, 2009, 2014). Embora essas questões permeiem a docência na escola pública básica de forma generalizada, em algumas escolas, elas se apresentam de forma mais efetiva. Antes de adentrar na temática das políticas de enfrentamento desses problemas, propõe-se um breve resgate da ascensão da noção de território vulnerável na política educacional.

Política educacional e vulnerabilidade social

As consequências das reformas educacionais e do modelo brasileiro de democratização do acesso à escola desvelam as desigualdades educacionais que se encontram na base das relações entre educação e pobreza no Brasil. Nesse processo, a escola básica brasileira é chamada a vincular-se de forma mais efetiva ao enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade social, buscando atuar sobre os seus efeitos de persistência das desigualdades educacionais. As políticas focalizadas e implementadas com esse objetivo assumem diferentes configurações e finalidades, tendo como premissa o rompimento do ciclo perverso da pobreza intergeracional pela via da escolarização.

Na continuidade da orientação focalizada, a política social utilizou cada vez mais indicadores estatísticos para orientar as suas ações, o que permitiu estratificar e atribuir valores às desigualdades sociais, econômicas e educacionais. Ao atribuir valores às desigualdades, estas foram fragmentadas, surgindo, assim, as desigualdades específicas para cada dimensão da vida social. Da mesma forma que a saúde, o trabalho, a moradia e a assistência social, a educação não deixa de integrar a política social, mas passa a ter suas desigualdades vistas como específicas, transformando as desigualdades educacionais em desigualdades escolares.

É essa noção de desigualdade, como algo próprio de um grupo, de uma instituição, de uma escola ou de uma determinada área urbana, que vai orientar a territorialização. Esse percurso vai nortear a formulação da noção de território na política social e educacional como um espaço urbano delimitado pelas desigualdades de acesso às dimensões necessárias para o exercício da cidadania de forma plena, no qual o Estado deve atuar de forma prioritária. A partir da adoção do território como “beneficiário” da política social e educativa, é que surgem, então, os territórios educativos vulneráveis (OLIVEIRA; SARAIVA, 2015).

As políticas de retenção profissional de professores

Como foi evidenciado, nas escolas que atendem os alunos oriundos das classes menos favorecidas, localizadas no que passou a ser denominado de território educativo

vulnerável, a falta de professores, o abandono e a rotatividade docente se amplificam. É do necessário enfrentamento desses fenômenos que emergem as políticas de retenção profissionais docentes, que são analisadas neste trabalho a partir de um recorte geográfico na região Nordeste do Brasil, mais especificamente, nas nove capitais dos seus estados. Essa escolha se apoia em duas razões principais, uma é a vinculação desta com outra pesquisa maior, conforme já explicitado, a outra é a constatação das desigualdades sociais e educacionais que, muitas vezes, caracterizam essa região. Um exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁷, que se encontra abaixo dos demais na linha de evolução desse indicador (tabela 1).

TABELA 1 - IDHM - Regiões do Brasil (2000 – 2019).

| Região/Ano | 2000 | 2010 | 2019 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Nordeste | 0,516 | 0,500 | 0,663 |
| Centro-Oeste | 0,639 | 0,678 | 0,757 |
| Sudeste | 0,675 | 0,675 | 0,766 |
| Sul | 0,660 | 0,699 | 0,754 |
| Norte | 0,527 | 0,594 | 0,667 |

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano (IPEA, 2019).

Apesar dos avanços no indicador, a Região Nordeste se encontra abaixo das demais em todas as séries, o que demonstra que, além de outras dimensões, existe um cenário de desigualdade na educação, que é uma das variáveis que compõem o Índice.

Outro indicador elencado como apoio à escolha da região é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos finais do EF. Na evolução aqui apresentada, comparamos os indicadores do Brasil, do Nordeste e das nove capitais que compõem a amostra (tabela 2).

Os dados da tabela 2 mostram que em todas as séries as capitais se encontram abaixo da média nacional, apesar da evolução no indicador. Quanto às metas estabelecidas, somente dois estados, Ceará e Pernambuco, ultrapassaram a meta em 2017.

⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda –, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais.

TABELA 2: Ideb - Anos finais do Ensino Fundamental - rede pública.

| Unidade/Ideb | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | Meta 2017 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Brasil | 4,0 | 4,1 | 4,2 | 4,5 | 4,7 | 5,0 |
| Nordeste | 3,1 | 3,2 | 3,4 | 3,7 | 3,9 | 4,1 |
| Maranhão | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 3,8 | 4,2 | 4,7 |
| Piauí | 3,4 | 3,6 | 3,5 | 3,8 | 4,0 | 4,1 |
| Ceará | 3,6 | 3,7 | 3,9 | 4,2 | 4,5 | 4,3 |
| R.G.Norte | 2,9 | 2,9 | 3,1 | 3,2 | 3,3 | 4,0 |
| Paraíba | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 3,3 | 3,4 | 4,0 |
| Pernambuco | 3,0 | 3,3 | 3,6 | 4,1 | 4,5 | 3,9 |
| Alagoas | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 3,1 | 4,0 | 4,0 |
| Sergipe | 3,2 | 3,3 | 3,2 | 3,4 | 4,3 | 4,8 |
| Bahia | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,7 | 3,9 | 4,3 |

FONTE: “Estatísticas da Educação Básica” INEP/MEC.

No intuito de apresentar um quadro mais geral da Educação Básica, e para justificar a escolha amostral, apresentamos os dados que mostram que a Região Nordeste detém os piores indicadores de inadequação docente na tabela 3.

TABELA 3 - Adequação docente no Ensino Médio por região - 2013-2018 (%).

| Ano/Região | 2013 | 2015 | 2017 | 2018 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nordeste | 47,2 | 48,5 | 50,5 | 51,7 |
| Sudeste | 62,2 | 65,2 | 66,5 | 67,7 |
| Sul | 65,3 | 67 | 70 | 70,6 |
| Norte | 63 | 57,7 | 61,9 | 63 |
| Centro Oeste | 50,1 | 49,4 | 51,6 | 50,8 |

FONTE: Indicadores Educacionais MEC/INEP.

Pelos números apresentados, percebe-se que a região Nordeste apresenta índices significativos de inadequação docente, bem como os piores indicadores no que tange à formação inicial dos professores. No caso brasileiro, soma-se a essas questões o histórico déficit de professores, sobretudo os licenciados, fazendo do Ensino Médio uma etapa em que esse problema se apresenta de forma mais evidente, principalmente nas regiões

mais pobres do Brasil. Essa carência de professores foi tema de estudo de uma comissão instituída pelo Conselho Nacional de Educação/Ministério da Educação (CNE/MEC) que elaborou, em 2007, o relatório “Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais”. Os números apresentados pela comissão davam conta de um déficit de 246.085 professores para o Ensino Médio. O caráter crônico do problema é reafirmado pelo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), apontando que 32% das escolas têm falta de professor para a etapa, além disso, há uma taxa de quase 50% de professores que atuam em disciplinas para as quais não têm formação.

A partir dos dados apresentados, é possível perceber as razões da emergência das políticas de retenção profissional docente, que tem seu início localizado a partir dos anos finais da década de 1990 nas capitais do Nordeste, quando é instituída legalmente alguma forma de gratificação para o incentivo da permanência docente nos territórios mais vulneráveis ou de difícil acesso. É o caso de Salvador, capital do estado da Bahia, que implementou a gratificação pelo Decreto n.º 11.410, de 9 de setembro de 1996, que define:

Art. 5: Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, os servidores lotados em Unidade de Ensino situada em zona de periferia ou local de difícil acesso, poderá, nas condições estabelecidas neste Decreto, fazer jus às seguintes gratificações e adicionais: “gratificação de periferia ou local de difícil acesso”. Denominado como: “Auxílio Periferia”, permite ao docente fazer jus à percepção da Gratificação de Periferia ou Local de Difícil Acesso no valor correspondente a 10% (dez por cento) do seu vencimento base.

Em Fortaleza, capital do Ceará, a gratificação é prevista no Estatuto do Magistério, Lei n.º 5.895/1984, de 13 de setembro de 1984, e foi regulamentada em 2014 pela Lei complementar n.º 0169/2014 para aqueles que atuam em “locais inóspitos ou de difícil acesso”:

Art. 109: (substitui o Art.84): A gratificação constante no item VIII do art. 98 será atribuída pelo Chefe do Poder Executivo aos profissionais do Núcleo de Atividades Específicas da Educação e aos professores substitutos que exerçam suas atividades nas unidades designadas por decreto para incentivo a lotação, a razão de 30% (trinta por cento) do nível inicial da carreira do magistério municipal (Núcleo de Atividades Específicas da Educação, Grupo Ocupacional do Magistério, Nível de Classificação Professor), incluída a obrigatoriedade de frequência total no mês, sem direito à falta ou ausência por qualquer motivo.

Em São Luís, capital do estado do Maranhão, a gratificação por difícil acesso foi implementada pela Lei n.º 4.931/2008, de 7 de abril de 2008, que dá as orientações para o direito ao recebimento:

Art. 37: Fica concedida gratificação denominada difícil acesso ao Professor com exercício em Unidade de Ensino cuja localização seja considerada de difícil acesso.

§ 1º A gratificação a que se refere este artigo fica definida no valor correspondente

a 5% (cinco por cento) do vencimento da referência A do padrão PNS do professor com 20 (vinte) horas semanais.

Na capital do estado de Pernambuco, a cidade de Recife a gratificação por difícil acesso foi estabelecida em 1982 pelo Estatuto do Magistério, por meio da Lei de n.º 14410/1982 e regulamentada pela Lei complementar de n.º 3.951/2009, de 17 de janeiro de 2009:

Art. 56: Será atribuída ajuda de custo de 25% (vinte e cinco por cento) ao Professor, sobre o total de sua carga horária, inclusive em regime de acumulação quando exercem suas funções em locais de difícil acesso.

Na capital Teresina, estado do Piauí, os docentes que atuam nos territórios vulneráveis recebem como incentivo à permanência um valor denominado “Gratificação de Difícil Acesso”, prevista na Lei de n.º 2972/2001, de 17 de janeiro de 2001:

Art. 36: Constituem vantagens especiais do magistério: V - gratificação de 20% (vinte por cento) do vencimento, pelo exercício do magistério em local especial assim considerado e fixado em ato do Executivo; VI - gratificação de 10% (dez por cento) do vencimento, pela permanência para desempenho de horário especial em escolas distantes ou de acesso muito difícil.

Em Aracaju, capital do Sergipe, a gratificação de apoio à retenção docente em áreas de difícil acesso foi implantada na prefeitura de Aracaju por meio da Lei de n.º 1.350, de 20 de setembro de 1988, que trata da referida gratificação como um auxílio para custear despesas para acesso às escolas:

Art. 110: Ajuda de Transporte é a retribuição pecuniária pelo exercício de atividades em locais de difícil acesso ou de zona inóspitas, até 50% (cinquenta por cento) do vencimento básico, consoante plano especial estabelecido por Decreto Municipal, elaborado com base em estudos do órgão competente da Secretaria de Educação do Município.

Na cidade de Maceió, capital do estado de Alagoas, a gratificação foi instituída por meio da Lei Municipal de n.º 4.936/2000, de 6 de janeiro de 2000, que define:

Art. 1: Fica instituído a gratificação de difícil acesso, no valor de R\$ 110, 00 (cento e dez reais), a ser concedida aos professores da rede pública de ensino, atuando em escolas de difícil acesso.

Em João Pessoa, no estado da Paraíba, o Estatuto do Servidor, Lei Complementar de n.º 58, de 30 de dezembro de 2003, institui a gratificação sem maiores detalhamentos:

Art. 66: A gratificação de interiorização poderá ser concedida ao servidor que desempenhe atividades em localidades do interior do Estado de difícil acesso e em condições adversas.

Em todos os marcos legais apresentados, existe um processo de adjetivação do território onde a docência deverá ser exercida para receber a gratificação. Elencamos algumas abordagens teóricas do que seja um território vulnerável ou periférico, que são vinculados à permanência dos docentes mediante pagamento de abono ou de gratificação

nos ordenamentos legais apresentados. É importante ressaltar que essa adjetivação é precedida por um processo anterior de territorialização da ação social.

Nessa perspectiva, um território vulnerável é aquele onde se concentram as famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, sem acesso local aos equipamentos públicos ou às políticas sociais básicas (conforme o IVS). O território periférico refere-se ao espaço geográfico distante dos grandes centros, historicamente ocupados pelos estratos social e economicamente menos favorecidos da população.

Passados mais de vinte anos da emergência desse formato de política nas capitais do Nordeste, observa-se que os avanços de permanência de professores ainda são preocupantes. Tomamos como base desta análise o questionário contextual do diretor da prova Brasil de 2017, que foi o último publicado quando esta pesquisa foi realizada. Acredita-se que de 2017 ao momento presente é um espaço de tempo razoável para uma melhor compreensão dos possíveis efeitos das políticas de retenção sobre a rotatividade docente.

Trabalha-se aqui com o conceito de que a rotatividade representa um indicador organizacional, desenvolvido no âmbito das unidades educacionais, que se relacionam às taxas de substituição de funcionários, pois consideram a permanência e a substituição do corpo docente dos estabelecimentos. A retenção diz respeito à capacidade das organizações em manter os funcionários em seus quadros, evitando que abandonem os postos de trabalho. Já a rotatividade, também conhecida como *turnover*, refere-se ao giro de profissionais dentro da organização, considerando tanto as entradas quanto as saídas de funcionários (PEREIRA JUNIOR; OLIVEIRA, 2016; CHIAVENATO, 2002).

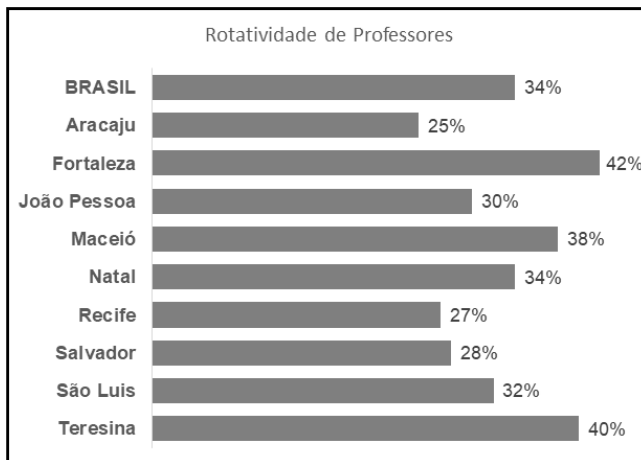
Os dados do gráfico 1 apontam para uma situação preocupante. Mesmo com a adoção de incentivos à permanência, os números são elevados. Para Pereira Junior e Oliveira:

A rotatividade dos professores nas escolas pode ser explicada por muitos fatores, desde uma mobilidade interna às redes e ao sistema, em que os professores optam por mudar de escola por questões de ordem pessoal ou profissional, no sentido de buscar melhoria nas suas condições de trabalho ou mesmo maior comodidade em termos de localização geográfica. Além disso, pode também decorrer função do abandono e da pouca atratividade da profissão docente (PEREIRA JUNIOR; OLIVEIRA, 2016, p. 315).

Outro indicador que nos auxilia nas reflexões acerca do tema é a percepção dos diretores sobre a falta/inexistência de professores, os dados do gráfico 2 corroboram com os índices de rotatividade docente.

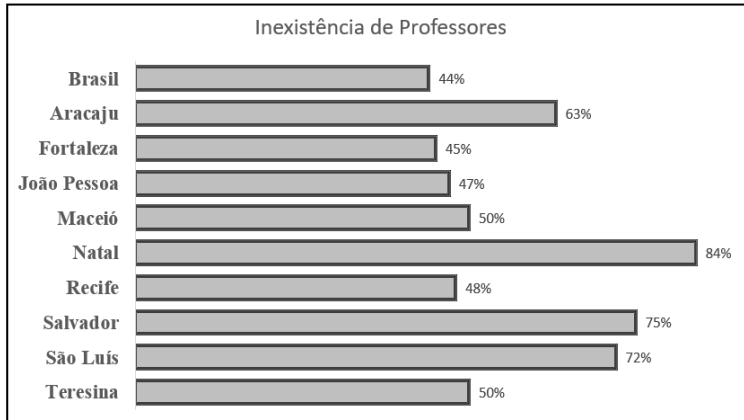
O gráfico 2 diz respeito a um indicador de grande importância para a análise dos fenômenos da falta de professores. Enquanto a rotatividade é um problema grave, mas que pode ser uma situação temporária, a inexistência pode significar longos períodos sem professor na escola, agravando as desigualdades escolares e desestimulando os estudantes. Estudos recentes sobre a educação brasileira têm demonstrado que as escolas públicas em regiões consideradas de alta vulnerabilidade social apresentam condições

GRÁFICO 1 - Rotatividade de Professores (Prova Brasil 2017).



FONTE: Questionário do diretor da Prova Brasil, 2017.

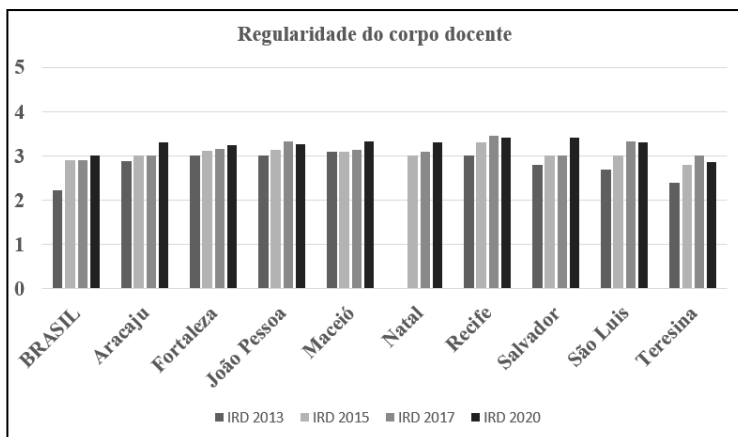
GRÁFICO 2 - Inexistência de professores (Prova Brasil 2017).



FONTE: Questionário do Diretor da Prova Brasil, 2017.

mais precárias de trabalho quando comparadas às escolas públicas situadas em contextos mais bem favorecidos, que apresentam uma melhor infraestrutura (XIMENES, 2011). Essas escolas públicas, também, possuem dificuldades de reter seus profissionais, a permanência dos professores nessas escolas é encarada como um empecilho para o

GRÁFICO 3- Regularidade do corpo docente (Prova Brasil 2017)



FONTE: Questionário do Diretor da Prova Brasil, 2017.

bom desempenho de programas e de políticas que chegam às escolas (OLIVEIRA; SARAIVA, 2015; SILVA, 2013). Além disso, o elevado grau de precariedade na escola pode não ser atrativo para os novos docentes que ingressam na carreira.

O reconhecimento da importância de que o docente permaneça na mesma escola está na base de criação do Índice de Regularidade do Corpo Docente (IRD), que verifica **a permanência do docente em determinada escola** com base nos cinco anos anteriores (gráfico 3). Parte-se do princípio de que esse fluxo intenso de entrada e saída de professores compromete a regularidade do corpo docente e as possibilidades de continuidade do desenvolvimento do trabalho. As mudanças frequentes, ou seja, as altas taxas de rotatividade e a falta de professores podem produzir problemas organizacionais como a dificuldade de se consolidar um trabalho em equipe entre os docentes. Isso ocorre em razão de uma menor coesão e um relacionamento improdutivo entre os pares, podendo, assim, influenciar no projeto pedagógico da escola e incidir no processo de ensino-aprendizagem, uma vez que gera descontinuidades no trabalho pedagógico. Além disso, a alta rotatividade impede que o docente desenvolva estratégias de aproximação, ano após ano, com os discentes e com a comunidade escolar. Cada unidade escolar tem seus próprios projetos, distintos de outras escolas, e a mudança frequente e significativa dos professores prejudica a ação de aproximação e a interação inerente à relação entre docentes e discentes.

Os dados do IRD (2017) permitem inferir sobre os limites das políticas de retenção profissional no ingresso e na permanência dos professores nas capitais da Região Nordeste. Apesar de um avanço na regularidade em algumas capitais, o indicador ainda

apresenta uma taxa de permanência na escola longe do ideal. Isso reflete, diretamente, na estruturação dos elementos do planejamento pedagógico, como objetivos; tempo; recursos didáticos necessários às ações pretendidas; estratégias de ensino; sequência de atividades e procedimentos de avaliação, que precisam ser planejados com antecedência e reavaliados durante o ano letivo.

Considerações Finais

Os resultados indicam que a rotatividade docente e a sua principal consequência – a falta de professores em sala de aula – configuram-se como fenômenos educacionais importantes. A sua incidência se mostra mais evidente nos estados do Nordeste do Brasil, e é mais percebida nos territórios de alta vulnerabilidade social de suas capitais.

Apesar de consideradas importantes no enfrentamento das desigualdades provenientes da falta e da rotatividade de professores, as políticas de retenção profissional de docentes apresentam limitações. Entretanto, talvez o quadro fosse ainda pior sem elas, apresentando consequências graves para a escolarização daqueles que são atendidos nos estabelecimentos em que esses fenômenos são mais evidentes.

Um olhar analítico para esse formato de política permite inferir que seu referente de avanço de qualidade da educação e do enfrentamento das desigualdades é a escola. A rotatividade e a falta de professores são vistas como problemas escolares e devem, então, ser tratados somente no contexto intraescolar, disseminando a ideia de que o desenvolvimento da educação e dos indicadores de regularidade docente não têm qualquer relação com as mudanças na realidade social, nos sistemas educacionais ou nas políticas de valorização dos profissionais da educação. Esse formato de política, também, responsabiliza os docentes pelo avanço dos indicadores de desempenho, fluxo e permanência discente e docente. Além disso, desloca para o espaço escolar a responsabilidade pela falta de atratividade da profissão. Os fenômenos da rotatividade e da falta de professores talvez possam ser melhor enfrentados com um conjunto de políticas, que, além da gratificação, tratem da infraestrutura, da carreira, do pagamento do piso salarial, enfim, de mudanças profundas nas condições objetivas da docência.

REFERÊNCIAS

ARACAJU. Lei Ordinária n.º 1.350 de 20 de janeiro de 1988. Dispõe sobre a nova redação do estatuto do magistério do ensino de 1º e 2º graus do município de Aracaju. *Diário Oficial de Aracaju*, SE, 21 jan. 1988.

ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Saúde e condições de trabalho nas escolas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

BALL, Stephen. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista*

Portuguesa de Educação, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/374/37415201.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

BARBOSA DUARTE, Alexandre William; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Valorização profissional docente nos sistemas de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. *Práxis Educacional*, [S. l.], v. 10, n. 17, p. 67-97, 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/780>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Censo da educação básica 2012*: resumo técnico. Brasília: 2013.

CHARLOT, Bernard. *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin Éditeur, 1994.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. *El Estado de bienestar social en América Latina*. Una nueva estratégia de desarrollo. Fundación Carolina, Documento de Trabajo n. 31, 2009. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

DURU-BELLAT, Marie; van ZANTEN, Agnès. *Sociologie du système éducatif: Les inégalités scolaires*. Paris: Puf, 2009.

ESTEVE, José Manuel. *Mal-estar docente: a sala de aula e a saúde dos professores*. São Paulo: Edusc, 1999.

FRANDJI, Daniel. EUROPEP. *Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire em Europe*. Rapports científico. v. 1. Conceptions, mises en œuvre, débats, INRP, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/43095111_Comparaison_des_politiques_d%27Education_prioritaire_en_Europe. Acesso em: 03 jul. 2020.

FORTALEZA. *Estatuto do Magistério* – Lei nº 5.895/1984 de 13 de setembro de 1984.

FORTALEZA. *Lei complementar nº 0169/2014* de 12 de setembro de 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GIL, Patrícia. Profissão Perigo: professores que enfrentam problemas de saúde apontam condições adversas de trabalho e buscam alternativas para viver melhor. *Educação*, São Paulo, p. 44-57, 2004.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 1-11.

LEME, Luciana França. Atratividade do magistério para a educação básica: estudo com ingressantes de cursos superiores da Universidade de São Paulo. 2012. 210 f. *Dissertação de Mestrado em Educação* - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MACEIÓ. *Lei nº 6.285/2013* de dezembro de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (MEC/CNE).

Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Creating effective teaching and learning environments: first results from TALIS*. Paris: OCDE, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS. Paris: OCDE, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; SARAIVA, Ana Maria Alves. A Relação entre Educação e Pobreza: A Ascensão dos Territórios Educativos Vulneráveis. *ETD – Educ. Temat. Digit.* Campinas, SP v.17 n.3 p. 614-632.2015. Disponível em: [file:///C:/Users/anasa/Downloads/acdiasjr,+8638257\(REVIS%C3%83O+OK\)_Rose.pdf](file:///C:/Users/anasa/Downloads/acdiasjr,+8638257(REVIS%C3%83O+OK)_Rose.pdf).

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, A Política educacional como política social. *Perspectiva*. Florianópolis. v. 23, n. 02, p. 279-301, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9755/8987>. Acesso em: 01 set. 2020.

PEREIRA JUNIOR, Edmilson Antonio; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Indicadores de retenção e rotatividade dos docentes da educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 160, p. 312-332, 2016, Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742016000200312&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 01 set. 2020.

PROST, Antoine. *L'Enseignement est-il démocratisé?* Paris: P.U.F, 1986.

RECIFE. *Lei nº 14410/1982* de 12 de maio de 1982.

RECIFE. *Lei nº 15.392/1990* de 13 de julho de 1990.

SALVADOR. *Decreto nº 11.410/1996* de 9 de setembro de 1996.

SÃO LUIS. *Lei n. 4.931/2008* de 7 de abril de 2008.

SILVA, Ana Maria Clementino de Jesus e. Trabalho docente e educação em tempo integral: um estudo sobre o programa escola integrada e o projeto educação em tempo integral. 2013. 187 f. *Dissertação de Mestrado em Educação* - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SOUZA, João Valdir Alves de. Quem ainda quer ser professor? *Boletim UFMG*, Belo Horizonte, n. 1755, p. 2, 2011. Disponível em: <https://m.sites.google.com/site/popularfilosofia/home/menu-educacao/quem-ainda-quer-ser-professor>. Acesso em: 23 dez. 2022.

TERESINA. *Lei complementar nº 3.951/2009* de 17 de janeiro de 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria coordenada educação: ensino médio*. Brasília, DF: TCU, 2014.

VERGER, Antoni; FONTDEVILA, Clara; PARCERISA, Luís. Reformando a Governança através de Instrumentos de Políticas Públicas: como e em que medida padrões, teses e accountability na

educação se espelham pelo mundo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; RODRIGUES, Cibele Maria Lima (Orgs.). *A Política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019.

XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. *Inclusão Social*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 11-19, 2011. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1662>. Acesso em: 23 dez. 2022.

Texto recebido em 11/05/2022

Texto aprovado em 05/12/2022