

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOCENTE: CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA “PARA POUCOS” NA ERA DO “PARA TODOS”*

Eneida Shiroma,
Mara Cristina Schneider,
da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC.

RESUMO: Este trabalho discute a dimensão política da avaliação de desempenho docente, focando suas implicações sobre os professores, sua formação, seu trabalho e o sindicalismo docente. Desenvolvemos uma pesquisa documental e bibliográfica, mediante a qual buscamos apreender as tensões e contradições dessa política, particularmente nas experiências da América Latina e Europa. A avaliação de desempenho é um mecanismo de regulação baseado na meritocracia que afeta a formação e a carreira docente. Discutimos os pressupostos subjacentes ao modelo de avaliação de desempenho proposto e a oposição de sindicatos de professores à sua implantação como política pública.

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional. Avaliação de desempenho. Professores. Sindicalismo docente.

INTRODUÇÃO

Avaliação de desempenho docente (ADD) é tema polêmico que ganhou espaço nos debates sobre reformas educativas na última década. Organizações Multilaterais (OM) vêm recomendando – via publicações, eventos e reuniões com representantes de governos e do empresariado – a avaliação de docentes como forma de melhorar a qualidade do ensino e atingir, até 2015, as metas traçadas em Dakar para o programa Educação para Todos (UNESCO, 2000).

* Artigo recebido em 31/05/2012 e aprovado em 15/09/2012.

Na década de 1990, as teses da socialdemocracia reproduziram, no Brasil, as propostas internacionais de incutir a cultura da avaliação nas instituições educacionais (MELLO, 1990; 1994b). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9394/96 (BRASIL, 1996), gestada sob a influência das recomendações oriundas da Conferência Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1998), faz menção à avaliação de desempenho docente. Essa sintonia das políticas globais, nacionais e locais é fomentada por projetos regionais, como os Projetos Hemisféricos (OEA, 2003) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe – PRELAC (UNESCO/OREALC, 2002), que disseminam as recomendações internacionais na região de modo a influenciar a formulação de políticas nacionais e locais (SHIROMA, 2012).

A estratégia do Banco Mundial (BM) para a educação de 2010 a 2020 prioriza a adoção de “uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados”, ressaltando que “quando os recursos orçamentários e a seleção de pessoal são limitados, é muito importante conhecer que intervenções produzem os resultados desejados de modo mais eficaz e efetivo” (BM, 2010, p. 9). A avaliação de docentes tem sido recomendada como uma das ações mais eficazes para melhorar o desempenho dos alunos (DELLANOY, SEDLACEK, 2001), contudo os *policymakers* não explicam as mediações nesse processo.

O objetivo deste artigo é o de desenvolver uma reflexão crítica sobre a dimensão política da avaliação de desempenho, discutindo suas implicações sobre os professores da educação básica, sua formação, seu trabalho e o sindicalismo docente. Algumas questões norteiam nossa reflexão: quem propõe a avaliação de desempenho de professores? Por que propõe? Como serão usados os resultados das avaliações e quais suas repercussões? Qual a posição dos sindicatos de professores em relação à avaliação de desempenho? Para discuti-las, desenvolvemos uma pesquisa documental e bibliográfica, tendo em vista conhecer as tensões e contradições acerca dessa política em experiências da América Latina e Europa.¹

1 O DILEMA *CUSTO X QUALIDADE* NAS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO DOCENTE

Se na década de 1980, no Brasil, trabalhadores se manifestavam reivindicando direito à educação de qualidade, nos anos de 1990, os clamores pela melhoria dos indicadores educacionais vieram também dos empresários. Interessados na formação de competências e habilidades dos trabalhadores, necessárias para se extrair o *optimum* viabilizado pela produção flexível, empunharam a bandeira da Qualidade Total na Educação, interessados na formação de “cidadãos produtivos” (MELLO, 1994a). No contexto da reestruturação produtiva e busca por competitividade, a mídia difundiu

discursos sobre o imperativo de se melhorar os indicadores educacionais, visando apoiar a criação de parâmetros e avaliações para os vários níveis e modalidades de ensino. O slogan da qualidade tornou-se pivô de um consenso nacional e a justificativa apresentada para as reformas educacionais na América Latina e Caribe.

Além do baixo desempenho dos estudantes brasileiros nos testes internacionais, outro problema diagnosticado nos estudos prospectivos das agências multilaterais é o déficit de professores.² Em 2008, a Unesco estimou que faltavam 18 milhões de professores no mundo para se alcançar o objetivo da universalização do ensino primário até 2015 (UNESCO, 2008, p. 18). Em 2011, havia carência de 6,1 milhões de docentes: “[...] dois milhões de professores deveriam ser formados e contratados. Os 4,1 milhões de postos restantes [seriam] necessários para substituir profissionais aposentados, doentes ou que mudar[iam] de carreira” (ONU, 2011, p. 1). Diante dessa dupla preocupação, os governos viram-se premidos por um dilema: como atrair e reter professores sem aumentar significativamente os gastos com educação?³ (OCDE, 2006). Em 2000, um consultor da Unicef já recomendara a contratação de professores baratos (*cheap teachers*) (BUCKLAND, 2000). No relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), intitulado *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers*, alega-se que a educação foi sujeitada à mesma lógica de corte de custos das forças de mercado que é aplicada ao sistema geral de produção: se há pessoas qualificadas que querem ensinar recebendo abaixo dos valores legais, por que não contratá-las? (OIT, 1996).

Contudo, a adoção dessa medida de manter baixos salários – somada à falta de perspectiva de carreira, de reconhecimento social e de inadequadas condições de trabalho – gera outro problema, o da redução de interessados no magistério. Como, então, pretendem equacionar o problema?

Alguns governos procuram ampliar ao máximo o contingente de docentes recrutáveis, flexibilizando os percursos formativos, para terem margem de selecionar os que consideram mais “eficazes”. Esse intuito demanda estratégias adequadas para identificá-los. A avaliação de desempenho docente vem sendo recomendada por consultores de organizações multilaterais, como solução a ser incorporada pelos governos ao reformularem suas políticas docentes.

A análise das justificativas apresentadas em documentos internacionais para a implantação da ADD permitiu apreender diversos interesses avessos à melhoria da qualidade da educação, que discutiremos a seguir.

2 REMODELAR A FORMAÇÃO POR MEIO DA AVALIAÇÃO

Segundo Schulmeyer (2004, p. 27), a ADD possibilitaria “um uso mais racional e eficiente dos recursos humanos disponíveis” na escola e, ao mesmo tempo, orientaria a política educativa no sentido de estabelecer claramente a “tipologia de necessidades” relativas a esses recursos. A ADD ainda contribuiria para “um processo de profissionalização crescente e sustentada dos docentes” (p. 40).

Para Peirano, Falck e Domínguez (2006, p. 5), avaliar o desempenho docente poderia acarretar três importantes benefícios: a) “[...] *identificar falencias específicas de los docentes [...]*”; entregando, assim, “[...] *información específica para el diseño de planes de perfeccionamiento y para mejorar los programas de formación inicial*”; b) “[...] *identificar directamente variables asociadas a cada docente [...]*”; isolando, “[...] *el efecto del desempeño del resto de los docentes que han enseñado a los alumnos antes o durante el proceso de evaluación*”; e c) “[...] *es altamente probable que sea más eficiente en términos económicos evaluar a los docentes cada cierto número de años que evaluar los resultados de las cohortes de alumnos*”.

Os reformadores propõem, sobretudo, incentivos monetários ou simbólicos como chamariz. Afirmam que o sistema fundamentado no *pagamento por mérito* atrairá jovens talentosos para o magistério e extirpará o suposto comodismo oportunizado pela estabilidade do docente no emprego. Alegam que aumentar o salário para toda a categoria não melhora os resultados dos alunos e que a diferenciação salarial criaria uma “bem-vinda” competição entre os professores (DELLANOY, SEDLACEK, 2001). Deduzem, os autores, que a pressão da ADD produziria professores mais assíduos e os baixos salários aumentariam a atratividade do bônus por produtividade. Trata-se de substituir os aumentos salariais coletivos pelo adicional por premiação pelo desempenho individual.

Vista por esse ângulo, a ADD pode ser entendida como um mecanismo promotor de racionalização de custos e recursos docentes e como uma política cujos resultados afetariam o desenho dos currículos e programas de formação inicial e contínua de professores, no sentido de adequá-los aos padrões de competência esperados dos docentes. Essa ação viria afrontar a autonomia das instituições de ensino superior de construir e avaliar seus projetos de formação docente.

O relatório do Banco Mundial (BM) – *Achieving world class education in Brazil: the next agenda* (BRUNS, EVANS, LUQUE, 2012) – expõe a proposta de se atingir e remodelar a formação via avaliação desde o início da carreira.

Afirma que o *Exame Nacional para ingresso na Carreira Docente*⁴ cumpriria um importante papel de alterar a formação inicial, especialmente a ministrada em universidades, posto que elas possuem autonomia institucional e o governo federal não tem autoridade para modificar o currículo definido nos departamentos e faculdades de educação.

Esses departamentos serão forçados a responder aos requisitos do exame – especialmente a ênfase em domínio dos conteúdos de matemática, ciências e linguagem, mais que filosofia – e ideologia – predominantes em currículos atualmente usados em muitas universidades (BM, 2010, p. 59).

O ataque à formação de professores realizada em universidades – acusada de “excessivamente teórica” (BID, 2005) e distante da prática – foi observado em vários países (FURLONG, 2000) e a tentativa de excluir a universidade como *lócus* da formação docente foi intenção do Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999, por meio do qual o governo de Fernando Henrique Cardoso dava a prerrogativa da formação de professores para a educação básica aos Institutos Superiores de Educação (ISE) ou Cursos Normais Superiores, então criados (BRASIL, 1999).⁵

A análise de documentos que recomendam a ADD evidencia o interesse de *policymakers* em inculir na formação e gestão de professores a cultura da avaliação pautada na meritocracia, na competição, na responsabilização pelos resultados e na flexibilização salarial, típica do setor privado, mas cada vez mais presente na educação pública. Subjacente a esse interesse existe um projeto de formação de um determinado tipo de docente, o “professor de resultados”.

A ênfase na avaliação de desempenho docente vem suprir uma lacuna apontada por Delannoy e Sedlacek (2001) em um relatório ao Banco Mundial sobre os professores do Brasil. Sinalizaram que, à época, inexistia, na educação brasileira: orientação para os resultados; incentivos financeiros aos professores; associação entre desempenho e demissões/recompensas; responsabilização pela aprendizagem do aluno. Os consultores propuseram, entre outros aspectos, a criação de um sistema de avaliação docente no Brasil por meio do qual seriam projetados objetivos individuais anuais de desempenho, para orientar melhorias na prática de ensino, e avaliação periódica, com propósito de progressão na carreira. Para os professores mal avaliados, os autores recomendavam punições, indicando, por sua vez, que o reconhecimento e a recompensa aos professores “eficazes” motivariam aqueles e os demais a reproduzir o modelo docente premiado.

Como se pode ver, o tema é controverso e para refletir sobre sua dimensão política é importante analisarmos os pressupostos subjacentes à defesa da avaliação de desempenho docente.

3 CONTRADIÇÕES NAS PREMISSAS DA ADD

Os discursos sobre a necessidade de se implantar a avaliação de desempenho docente baseiam-se na tese de que a “avaliação de desempenho docente melhorará a qualidade do ensino e da educação”. Essa é uma tese problemática por várias razões e sua discussão precisa considerar pelo menos três de suas premissas.

A primeira delas é a de que “a avaliação de desempenho faria os professores se esforçarem e, por conseguinte, melhorarem o desempenho dos alunos”. Alega-se que o bom professor faz o bom aluno, mas não se entra no mérito das condições necessárias para formar um bom professor. Os resultados de alunos em testes nacionais e internacionais têm sido usados como indicadores educacionais para composição de índices pelos quais se avaliam as escolas e, indiretamente, o trabalho dos professores. Como avaliar individualmente o professor pelo desempenho de alunos para o qual sabidamente concorrem tantas variáveis além da qualidade dos docentes? Tal proposta mostra uma inversão da premissa anunciada: não é o bom professor que faz o bom aluno, mas são as notas dos alunos que sugeririam quais são os bons professores. Essa inversão reflete um paradoxo, qual seja: o “pêndulo do protagonismo docente” nos discursos sobre reformas educacionais. Ora o professor é mero acompanhante do aluno, de acordo com Delors (DELORS, 1998), ora é o protagonista e o elemento-chave para o sucesso escolar dos alunos (UNESCO/OREALC, 2002; DELLANOY, SEDLACEK, 2001). A importância do professor oscila com as ondas das reformas propostas por organizações multilaterais.

A justificativa para a implantação da ADD baseia-se numa segunda premissa: a de que “o professor não se esforça mais, porque não é reconhecido”. Supõe-se que, se quisessem, os professores poderiam ser melhores; que não se empenham porque não ganham nada para isso, mas se houvesse incentivo, iriam se esforçar. Delineia-se a imagem de um professor indolente, acomodado, negligente, não comprometido com a aprendizagem dos alunos. Essa imagem negativa do docente, que precisa ser identificado para poder ser corrigido ou combatido, está estampada em recente publicação do Banco Mundial (Figura 1).

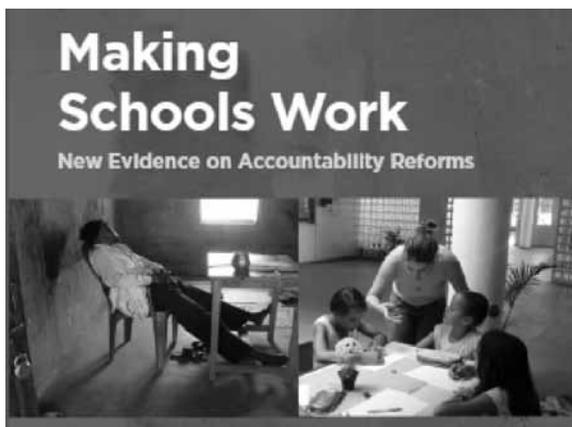


Figura 1 – Capa de publicação do Banco Mundial

Fonte: Bruns; Filmer; Patrinos (2011).

A intencional justaposição de imagens, de imediato, oferece ao leitor uma comparação. A cena apresenta um problema. Há professores que não são confiáveis e precisam ser avaliados para andar na linha; precisam viver sob escrutínio para trabalharem. Daí decorre a terceira das premissas em exame: a de que “a pressão da avaliação é ‘saudável’, necessária para extrair o máximo dos professores”.

As estatísticas de adoecimento docente mostram o equívoco dessa premissa. A febre da performatividade agrava os sintomas de *stress*, fadiga e problemas decorrentes da intensificação do trabalho docente (CRUZ et al., 2010; ASSUNÇÃO e OLIVEIRA, 2009). No limite, quando o professor não suporta mais tanta pressão, cobrança, vigilância, ele sucumbe. Na Inglaterra, o índice dos professores que abandonam a profissão nos cinco primeiros anos chega a 30%, alarmando as autoridades que alertam para a necessidade de se incrementar iniciativas de desenvolvimento profissional para “estancar essa hemorragia” (BUBB, 2004, p. 9). O governo de coalizão, formado por conservadores e liberais democratas e liderado por Cameron, insiste na política de avaliar para diferenciar, como revela o documento *Great teachers: attracting, training and retaining the best* (U K, 2012).

A preocupação em identificar os melhores, premiar e reter os eficazes, investir mais em avaliação e inspeção do que em formação de professores não melhorou a qualidade da educação naquele país (LINN, 2000; BRACONIER, 2012). Ademais, gerou outros problemas. A avaliação negativa de professores e escolas, realizada pelo Ofsted,⁶ pode levar até ao fechamento da instituição, deixando registros indelévels nas trajetórias dos profissionais auditados. Tais

ocorrências funcionam como “efeito demonstração”. Os governantes tentam passar a imagem de estarem ao lado da população, defendendo um interesse público, impedindo que professores mal avaliados atuem, mas não entram na discussão sobre a formação e condições de trabalho necessárias para que os docentes realizem bem o seu trabalho. Limitam-se a anunciar que vão reconhecer e valorizar os melhores. Como a cota é destinada a um percentual pré-determinado da categoria, sabe-se que nem todos os bons professores, do ponto de vista da avaliação oficial, receberão bonificações.⁷

Nesse contexto de desconfiança e ataques ao professor, governos, OM, empresários e intelectuais comprometidos com o ideário burguês alegam que a estabilidade no emprego e aumentos salariais coletivos são ferramentas ineficazes para a melhoria da qualidade da educação (IOSCHPE, 2011). Nessa ótica, a premiação por mérito funcionaria, então, como um estímulo a ser oferecido aos melhores.

Consultores do BM sugerem incentivos monetários como aumento salarial, progressão na carreira, bônus, bolsas de estudo, e não monetários como reconhecimento profissional, recompensas simbólicas, ou oportunidades de desenvolvimento profissional (DELLANOY, SEDLACEK, 2001). Esses poderiam constituir, na visão dos planejadores, uma medida de racionalização de custos com formação “para todos”, visando evitar o “desperdício” com professores que não aproveitam bem os cursos, o que remete novamente ao professor relapso, negligente. Ora, oportunidade de desenvolvimento profissional, aprimoramento dos estudos, que deveriam ser inerentes ao trabalho de todos os docentes, tornar-se-iam privilégio para alguns. Evidencia-se, aqui, outra grande contradição da proposta de ADD. Ao mesmo tempo que se exige do professor que melhore seu desempenho, retira-se dele um recurso primordial para aperfeiçoar-se, o direito à formação. Essa medida, certamente, não melhorará o ensino e nem conduzirá à educação de qualidade para todos.

Os documentos de organizações multilaterais não explicam a questão central da tese que propugna a ADD: como a avaliação de desempenho docente poderá melhorar a qualidade da educação? Há os que oferecem sugestões sobre como os governos poderiam usar os resultados das avaliações docentes. Entre as proposições mais polêmicas estão: a quebra da estabilidade caso o professor apresente desempenho insuficiente; o fim das chamadas progressões automáticas que se baseiam nos critérios tempo de serviço e formação contínua; e a aprovação em provas ou exames como critério para o ingresso e progressão na carreira (DELLANOY, SEDLACEK, 2001).

Preocupados com as previsíveis consequências da ADD, docentes e sindicatos vêm se posicionando contrariamente a ela, como destacamos a seguir.

4 A OPOSIÇÃO DOCENTE E SINDICAL

Os proponentes de políticas educativas consideram que os principais desafios às reformas, em particular à implantação da ADD, não são de ordem técnica, mas, sobretudo, política, expressos nas ações docentes e sindicais. Em 2008, os sindicatos de professores em Portugal levaram, por dois momentos, aproximadamente 100 mil professores às ruas para exigir a suspensão do modelo de avaliação docente então existente e a sua substituição por um modelo de avaliação efetivamente orientado para o desenvolvimento profissional dos professores (FENPROF, 2008).

Os sindicatos e docentes são mencionados em documentos de organizações multilaterais como o principal obstáculo político às reformas educacionais. Puryear, codiretor do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), reconhece que “os docentes, através de seus grêmios, têm considerável autoridade para impedir que os governos instituem reformas com as quais não estão de acordo” (PURYEAR, 2006, p. 127). Contudo, argumenta que “uma boa educação não surge automaticamente a partir da boa vontade dos burocratas e dos docentes. É o resultado de desenhos institucionais estritos e frequentemente impopulares” (PURYEAR, 2006, p. 132). Por isso, há anos tem ressaltado a necessidade de se “*trabajar con los sindicatos de maestros para establecer estándares altos de calidad y diseñar mecanismos para la evaluación del rendimiento del docente*” (PURYEAR, 1997, p. 16).

Schulmeyer (2004, p. 40) também verifica, por parte dos sindicatos de professores, a manutenção de “*una actitud de rechazo a la implementación de la evaluación docente, lo que revela que queda mucho por hacer para lograr que este tipo de política educativa tenga la viabilidad política que requiere*”. A autora afirma que na América Latina os sindicatos de docentes da Argentina e Colômbia manifestaram forte oposição à avaliação de desempenho docente.

No Peru, o *Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP)* exerce forte atuação política no país e resiste – apesar das tentativas do governo e seus intelectuais de capturarem o seu apoio às políticas de avaliação – à responsabilização e remuneração docente por desempenho. Segundo Díaz,

Ainda hoje, os sindicatos resistem claramente a se adequarem a esquemas de modernização da carreira docente que fortaleçam a autoridade dos diretores de centros educacionais e que atendam às crescentes demandas de avaliação e prestação de contas, assim como de tratamento diferenciado das remunerações em função do desempenho trabalhista. Como é de supor, estas ações não convêm aos interesses dos sindicatos [...].(DÍAZ, 2004, p. 68)

Mizala e Romanguera (2004), pesquisando o *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED)* do Chile, destacam as críticas ao atrelamento da avaliação de professores ao pagamento por mérito. Segundo as autoras: a) é difícil medir o desempenho individual do professor “dada a complexidade do produto educacional”; b) os resultados educacionais não estão ligados a somente um professor, mas ao trabalho de uma equipe; c) o sistema de incentivos pode estimular comportamentos individualistas; d) o pagamento de incentivos pode ser utilizado “como represália e não como estímulo”; e e) a recompensa de uma ínfima parte dos professores não eleva o nível geral de ensino (MIZALA, ROMANGUERA, 2004, p. 392). As autoras observam, ademais, que, no caso dos EUA, “*de hecho, no existe evidencia de que la implementación de los programas de pago por mérito [...] hayan mejorado el rendimiento de los alumnos ni el desempeño de los profesores*” (COHN, 1996; MURNAME y COHEN, 1986 *apud* MIZALA, ROMANGUERA, 2004, p. 392). Ao que tudo indica, o que se promove com esse modelo de avaliação, em vez de cooperação e solidariedade entre pares, é a concorrência por resultados para conquistar um adicional no baixo salário.

A reação e a resistência dos docentes chilenos à ADD podem ser verificadas nas ações do *Colegio de Profesores de Chile (CPC)*. Desde 2008, ele tem sido o principal veículo de mobilização dos docentes contrários à referida política. O coletivo de professores explicitou sua posição diante dos resultados das avaliações ao governo Sebastián Piñera:

Los culpables de estos resultados son quienes hacen los planes y programas aprobados por el Ministerio de Educación y de las Universidad que imparten las pedagogías. Si nos hacen participar, si somos considerados en las opiniones, podríamos tener responsabilidad, pero en el actual marco nunca se nos ha consultado nada ni tampoco han escuchado nuestras opiniones. (CPC, 2010, p. 1)

No Brasil, dezoito estados e o Distrito Federal puseram em prática algum tipo de avaliação ou ofereceram bonificação docente até 2011. Contudo, 50% dos sindicatos de docentes dessas unidades federadas manifestaram oposição explícita a essa política, enquanto a outra metade

manifestava críticas e sugeria alterações à proposta do governo no sentido de aperfeiçoá-la, ou não expressava discordâncias.⁸

Apesar dos esforços de convencimento e conquista de adesões à medida, proponentes da ADD reconhecem e antecipam problemas que sua implantação pode gerar. Por exemplo, Dellanoy e Sedlacek (2001), consultores do Banco Mundial, observam que recompensas salariais diferenciadas gerariam comportamentos oportunistas e um clima escolar competitivo. Para superar a resistência dos professores à ADD, os autores sugerem, no lugar de recompensas individuais, recompensas às equipes escolares, o que poderia estimular o trabalho colaborativo. Os autores reconhecem a necessidade de complementar a avaliação de desempenho com outras informações e indicadores, como os resultados dos exames de (re)certificação docente (SCHNEIDER, 2009), e advertem que confiar na avaliação do professor pelo diretor ou por um único inspetor implicaria em riscos de subjetividade e injustiça (DELLANOY, SEDLACEK, 2001).

Pearlman (2004) e Schulmeyer (2004) indicam que a harmonização de posições, a construção de consensos entre governo e sindicatos de professores quanto à implementação da avaliação de desempenho pressupõem o diálogo, a participação e o acordo político:

Además de los espacios de diálogo y concertación entre las representaciones políticas gubernamentales y gremiales del magisterio ha sido posible armonizar posiciones, sin quedar del todo resueltas y satisfechas las demandas de estos sectores. Para ellos las reformas han implicado transferencias de poder en el que se ven afectadas fuerzas e intereses, además como en todo cambio, surgen incertidumbres sobre el contenido, alcances y repercusiones de las medidas de reordenamiento administrativo que los Ministerios, especialmente cuando se trata de evaluar al personal docente, lo cual es causa de desorientación y temores. Muchos cambios en poco tiempo para comprenderlos y asimilarlos han ocasionado oposición reactiva y resistencia sin que surjan contrapropuestas argumentadas (SCHULMEYER, 2004, p. 31-32).

Em razão de posições contrárias, o sindicato é considerado pelos defensores da ADD um entrave, um freio à implantação dessa política. Afirmam que a oposição do sindicato às políticas e programas de reforma educativa é prejudicial aos interesses coletivos da população acerca da educação. Inserida nesse campo de disputa, a política de ADD oculta – sob a falácia da “busca da qualidade educacional para todos” – a intenção de enfraquecer a função do sindicato como legítimo representante da categoria docente nas negociações salariais coletivas, realizadas no âmbito de cada país, estado ou município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolvemos uma reflexão sobre os motivos da proposição da avaliação de desempenho docente nas reformas educacionais contemporâneas. As justificativas anunciadas são: melhorar a qualidade da educação; atingir as metas do programa *Educação para Todos*; atrair e reter jovens talentosos na docência. Porém, como vimos, a proposta de ADD é permeada por tensões e contradições.

Ao grande público chegam os discursos da mídia sobre a ADD, destacando seu potencial para elevar a qualidade do ensino e motivar os docentes. Mais reservados, os documentos das agências multilaterais sobre avaliação de desempenho revelam outros interesses: atrair e reter docentes, bem como reduzir o custo-professor. Pesquisas indicam que o déficit de milhões de docentes no mundo não foi sanado com a contratação de professores baratos. Ao contrário, o barateamento do professor e a desvalorização da carreira afugentam os jovens do magistério. Diante disso, alguns países adotaram medidas para permitir que outros profissionais, sem formação específica, atuem na docência, sob a alegação de atrair “jovens talentosos” para a educação. Essa desregulamentação no recrutamento e flexibilização da formação inicial, aparentemente, seria compensada com a implantação de rigorosos mecanismos de avaliação no ingresso e ao longo da carreira, o que, por sua vez, tende a afetar a política de formação de professores.

Como vimos, a avaliação de desempenho não é uma política isolada. Precisa ser compreendida em sua articulação com outras políticas para educação, de forma especial com a de formação docente, de responsabilização e de descentralização da gestão que, em alguns países, como na Inglaterra, chega ao extremo de transferir a decisão sobre contratação, pagamento e demissão de professores para o diretor escolar. Essa transferência provoca mudanças nas relações de poder e na governança da educação. Gradativamente, o alvo das reivindicações desloca-se dos órgãos centrais, como Ministério e Secretarias de Educação, para as escolas, entendidas como unidades de gestão (OLIVEIRA, 2005). Descentraliza-se a responsabilidade e horizontalizam-se os conflitos. As cobranças e disputas são internalizadas e institui-se a competição entre e intraescolas.

Dellanoy e Sedlacek (2001) alegam que os professores resistem à ADD, porque ela penalizaria aqueles que têm alunos de rendimento inferior. Nessa ótica, a medida de avaliar o professor com base no rendimento de seus alunos poderia, no limite, desencadear uma caça pelos melhores alunos.

Podem-se inferir os desastrosos efeitos sociais dessa disputa que, certamente, não conduz à melhor qualidade do ensino nem à realização de uma “educação para todos”.

Esse modelo de avaliação de desempenho presta-se à comparação, ao ranqueamento. É proposto como forma de reduzir gastos públicos com pagamento de professores e assegurar baixos salários para elevar a atratividade dos “adicionais” nas remunerações de docentes. A reserva de uma cota de bônus para um percentual pré-determinado de docentes revela o caráter seletivo da proposta para a qual não basta ser bom professor, tem que estar entre os melhores.

A avaliação de desempenho docente é, assim, uma proposta “para poucos”, excludente, incompatível com um projeto de educação que se proclama “para todos”. Essa é uma contradição interna à política educacional. Todavia, a política educacional também não pode ser analisada isoladamente. Precisa ser compreendida em sua relação com outras políticas públicas face às demandas do capitalismo contemporâneo. Nessa perspectiva, se entendermos que, no contexto das disputas por hegemonia, o projeto que empresários e OM anunciam “para todos” não é o de propiciar “educação de igual qualidade” para todos e, sim, de reservar o melhor ensino para alguns, posto que estão interessados em criar *pools* diversificados de competências e habilidades (OCDE, 2012), veremos que a política de ADD é absolutamente coerente e funcional às relações capitalistas de produção. É congruente ao capitalismo e ao projeto político que lhe dá sustentação, à medida que atende as suas demandas de reprodução e manutenção da ordem social burguesa. A política de ADD, tal qual o capitalismo, anuncia possibilidades “para todos” que se realizam “para poucos”.

ASSESSING TEACHER PERFORMANCE: CONTRADICTIONS OF THE POLICY “FOR THE FEW” IN THE ERA OF “FOR ALL”

ABSTRACT: This paper discusses the political dimension of assessing teacher performance and focuses on its implications for teachers, their formation, work and unions. A documental and bibliographic research was undertaken with a view to understanding the tensions and contradictions of this policy, mainly in the experiences of Latin America and Europe. Performance assessment is a regulatory mechanism based on meritocracy which affects teachers’ formation and careers. The assumptions underlying the proposed performance assessment model and the opposition of the teachers’ unions to its implementation as a public policy are analyzed.

Keywords: Educational Policy. Performance assessment. Teachers. Teacher unionism.

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DOCENTE: CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA “PARA POCOS” EN LA ERA DEL “PARA TODOS”

RESUMEN: Este trabajo discute la dimensión de la evaluación de desempeño docente, enfocando sus implicaciones sobre los profesores, su formación, su trabajo y el sindicalismo docente. Desarrollamos una investigación documental y bibliográfica mediante la cual buscamos captar las tensiones y contradicciones de esa política, en el caso particular de las experiencias de América Latina y Europa. La evaluación de desempeño es un mecanismo de reglamentación basado en la meritocracia que afecta la formación y la carrera docente. Discutimos las presuposiciones subyacentes en el modelo de evaluación de desempeño propuesto y la oposición de los sindicatos de profesores a su implantación como política pública.

Palabras claves: Política educacional. Evaluación de desempeño. Profesores. Sindicalismo docente.

NOTAS

1. Agradecemos os comentários e sugestões de Olinda Evangelista à versão preliminar deste artigo.
2. Conforme o Plano Nacional de Formação de Professores, o déficit de professores da educação básica no Brasil, em 2009, era de 330 mil docentes (MEC, 2009).
3. O interesse em não se aumentarem os gastos em Educação se expressa nas disputas em torno dos 10% do PIB para o setor. No texto do novo PDE aprovado, em 2012, pela Câmara dos Deputados, o governo deverá investir pelo menos 7% do PIB na área nos primeiros cinco anos de vigência do plano e 10% ao final de dez anos. Segmentos se mobilizam para impedir que a proposta seja aprovada no Senado.
4. A Portaria Normativa n. 14, de 21 de maio de 2010 (BRASIL, 2010), que instituiu o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, foi substituída pela Portaria Normativa n. 3, de 2 de março de 2011, que institui a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente, cuja primeira edição seria realizada em 2012 (SHIROMA, SCHNEIDER, 2011). A prova visa, entre outros objetivos, “fornecer subsídios qualitativos que possam ser incorporados à formulação e à avaliação de políticas públicas de formação inicial e continuada de docentes” (BRASIL, 2011, p. 1).
5. Esse decreto não logrou sucesso, pois o movimento de educadores contrapôs-se a esse propósito e, atualmente, tanto os ISE quanto os Cursos Normais Superiores não alcançaram o estatuto do Curso de Pedagogia vocacionado para tal fim.
6. *Office for Standards in Education* (Ofsted) é o departamento não ministerial do governo do Reino Unido, estabelecido em 1993, que define os padrões de qualidade e realiza a inspeção dos padrões das instituições (escolas privadas e públicas) responsáveis por serviços pré-escolares, como creches e berçários, além dos profissionais autônomos que cuidam de crianças dentro da Inglaterra.

7. No estado de São Paulo, o governo estabelece, com a política de bonificação por resultados, prêmios a no máximo 20% da categoria (SÃO PAULO, 2010). Na Colômbia, apenas 0,8% dos professores foram premiados quando a ADD foi implantada, em meados de 1990 (HERRÁN, SALAZAR, 2004).

8. Levantamento realizado em pesquisa nos sites dos sindicatos de professores dos estados e Distrito Federal em maio de 2011. Procurou-se identificar os estados que haviam implantado a ADD e as posições dos sindicatos em relação a ela.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, A. A.; OLIVEIRA, D. A. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 107, p. 349-372, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n107/03.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Hacia la expansión del capital de conocimiento de America Latina y el Caribe: una estrategia del BID para la educación y la capacitación* (Borrador). 2005. Disponível em: http://www.oei.es/etp/expansion_capital_conocimiento_AL_bid.pdf. Acesso em: 18 ago. 2012.

BANCO MUNDIAL. *Nota de conceitos sobre a estratégia para o setor da educação 2020*. [2010]. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/ConceptNote_BR.pdf. Acesso em: 18 ago. 2012.

BRACONIER, H. *Reforming education in England*. OCDE. Economics department working, paper n. 939. 27 jan. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Decreto n. 3.276, de 6/12/1999*. Dispõe sobre a formação em nível superior e professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: Gráfica do Senado, 7 dez. 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Lei n. 9394/96*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 ago. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - GABINETE DO MINISTRO. *Portaria Normativa n. 3, de 2/03/2011*. Institui a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente. Diário Oficial da União, Brasília, n. 44, p. 9, 03 mar. 2011. Seção 1. Disponível em: <http://www.audisa.net/arquivos/1299259781.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Portaria Normativa n. 14, de 21/05/2010*. Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Diário Oficial da União, Brasília, n. 24, p. 11, 24 maio 2010. Seção 1. Disponível em: http://noticias.cefet-rj.br/wp-content/uploads/2010/05/20100524-portaria_normativa_mec.pdf. Acesso em: 6 fev. 2011.

BRUNS, B.; EVANS, D.; LUQUE, J. *Achieving world-class education in Brazil: the next agenda*. World Bank, 2012. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2383>. Acesso em: 18 ago. 2012.

BRUNS, B.; FILMER, D.; PATRINOS, H. A. *Making schools work*. New evidences of accountability reforms. Banco Mundial, 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-298568319076/makingschoolswork.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BUBB, S. *The insider's guide to early professional development*. London: Routledge Falmer, 2004.

BUCKLAND, P. *Making quality basic education affordable: what have we learned?* UNICEF- PD-ED, 2000. Disponível em: <http://www.unicef.org/spanish/education/files/costs.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE - CPC. *Profesorado entrega propuestas para potenciar a estudiantes de pedagogia*. 12 maio 2010. Disponível em: http://200.27.90.46/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:latest&id=188:profesora-do-entrega-propuestas-para-potencia-a-estudiantes-de-pedagogia-. Acesso em: 18 ago. 2012.

CRUZ, R. M. et al. Saúde docente, condições e carga de trabalho. *Revista Electrónica de Investigación y Docencia*, v. 1, p. 147 – 160, 2010. Disponível em: <http://www.ujaen.es/revista/reid/revista/n4/REID4art8.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.

DELANNOY, F.; SEDLACEK, G. *Brazil: teachers development and incentives - a strategic framework*. 2001. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPO-REXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/41pub_br62.pdf. Acesso em: 18 ago. 2012.

DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 1998.

DÍAZ, H. D. Comentários de Hugo Díaz Díaz (Peru). In: GENTILI, P.; SUÁREZ, D. (Org.). *Reforma educacional e luta democrática: um debate sobre a ação sindical docente na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 63-69.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES. *Jornal da FENPROF*, n. 229, nov. 2008. Disponível em: www.fenprof.pt. Acesso em: 12 jun. 2012.

FURLONG, J. et al. *Teacher education in transition: re-forming professionalism?* Buckingham: Open University Press, 2000.

HERRÁN, C. A.; SALAZAR, C. U. Incentivos a escuelas y maestros: la experiencia colombiana. In: PEARLMAN, M. et al. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago: PREAL-BID, 2004. p. 377-387. Disponível em: <http://www.preal.org/BusquedaNN.asp>. Acesso em: 18 ago. 2012.

IOSCHPE, G. *Hora de peitar os sindicatos*. 09 abr. 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/hora-de-peitar-os-sindicatos>. Acesso em: 13 ago. 2011.

LINN, R. L. Assessment and accountability. In: *Educational Researcher*, v. 29 (2), p. 4-16, 2000.

MEC. *Plano prevê formação de 330 mil professores não graduados*. 28 maio 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13583&Itemid=970. Acesso em: 15 ago. 2012.

MELLO, G. N. de. *Social democracia e educação: teses para discussão*. 2. ed. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1990.

MELLO, G. N. de. *Escolas eficazes: um tema revisitado*. (Série Atualidades pedagógicas; n. 6). BBE, v. 39, n. 1, Brasília: MEC/SEC, 1994a.

MELLO, G. N. de. *Cidadania e competitividade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994b.

MIZALA, A.; ROMANGUERA, P. El sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) en Chile. In: PEARLMAN, M. et al. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago: PREAL-BID, 2004. p. 389-407. Disponível em: <http://www.preal.org/BusquedaNN.asp>. Acesso em: 18 ago. 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *Better skills, better jobs, better lives: a strategic approach to skills policies*. 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes*. São Paulo: Moderna, 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. *Los proyectos hemisféricos en educación: matriz de aportaciones de organismos internacionales*. Tercera Reunión de Ministros De Educación. México D.F. 2003. Disponível em: www.oas.org/udse/informellministerial/.../8ProyectosHemisfericos.doc. Acesso em: 15 ago. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers*. Geneva, Switzerland, 1996.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Faltam seis milhões de professores para alcançar ensino básico universal em todo o mundo, afirma UNESCO*. 05/10/2011. Disponível em: <http://www.onu.org.br/faltam-seis-milhoes-de-professores-para-alcancar-ensino-basico-universal/>. Acesso em: 15 ago. 2012.

PEARLMAN, M. et al. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago: PREAL-BID, 2004, p. 287-332. Disponível em: <http://www.preal.org/BusquedaNN.asp>. Acesso em: 18 ago. 2012.

PEIRANO, C.; FALCK, D.; DOMÍNGUEZ, M. P. *Evaluación docente em América Latina. Resumen ejecutivo*. 2006. Disponível em: <http://images.buenadocencia.multiply.multiplycontent.com/attachment/0/TAG9hAooCqAAAFUHLG1/Peirano-Evaluacion%20docente%20en%20America%20Latina.pdf?nmid=339857900>. Acesso em: 15 ago. 2012.

PURYEAR, J. M. *La educación en América Latina: Problemas y desafíos*. PREAL, n. 7, [1997]. Disponível em: http://www.oei.es/reformaseducativas/educacion_AL_problemas_desafios_puryear.pdf. Acesso em: 15 ago. 2012.

PURYEAR, J. M. La accountability en la educación: ¿Qué hemos aprendido? In: CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago, Chile: PREAL – CIDE, 2006, p. 125-133.

SÃO PAULO. Mais de 44 mil profissionais do magistério estadual terão aumento salarial de 25%. 31/03/2010. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=208928>. Acesso em: 15 ago. 2012.

SCHNEIDER, M. C. *Certificação de professores: contradições de uma política*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2009.

SCHULMEYER, A. Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina. In: PEARLMAN, M. et al. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago: PREAL-BID, 2004, 25-64.

SHIROMA, E. O. *Ações em rede na educação: contribuição dos estudos do trabalho para a análise de redes sociais*. In: ARAUJO, R. M. de L.; RODRIGUES, D. S. (Org.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas, SP: Alínea e Átomo, 2012. p. 89-113.

SHIROMA, E. O.; SCHNEIDER, M. C. Professores em exame: reflexões sobre políticas de avaliação docente. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 31-44, jan.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.uepg.br>. Acesso em: 12 jul. 2012. DOI: 10.5212/PraxEduc.v.6i1.0003.

UNITED KINGDOM - UK. *“Great teachers: attracting, training and retaining the best”*. London: Department of Education, Report. London: House of Commons/ Education Committee, 2012.

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien, 1990. 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.

UNESCO. *Relatório de monitoramento de educação para todos*. Brasil 2008: Educação para todos em 2015. Alcançaremos a meta? Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

UNESCO. *The Dakar framework for action*. Education for all: Meeting our Collective Commitments. Paris: UNESCO, 2000.

UNESCO/OREALC. *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)*. Declaración de la Habana. Santiago, Chile, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001316/131687so.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2012.

ENEIDA OTO SHIROMA é doutora em Educação pela UNICAMP; professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UFSC; pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO); e bolsista do CNPq – Brasil.

E-mail: eneida@ced.ufsc.br

MARA CRISTINA SCHNEIDER é mestre em Educação; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSC; e bolsista do CNPq – Brasil.

E-mail: marafra@yahoo.com.br
