Tema Central: GESTÃO PEDAGÓGICA E POLÍTICA EDUCACIONAL desafios para a melhoria da formação e profissionalização dos educadores

Eixo 2: A avaliação e a supervisão educacional no contexto das políticas e diretrizes dos governos central, regional e local

CRITÉRIOS PRIORIZADOS NAS AVALIAÇÕES DOCENTES SEGUNDO OS PLANOS E ESTATUTOS DE MAGISTÉRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Gláucia Torres Franco Novaes
Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas
gnovaes@fcc.org.br

Resumo:

Este artigo analisa critérios estabelecidos em lei para as práticas avaliativas da qualidade docente, compreendendo as estratégias, quesitos e modelos indicados em 30 Planos de Carreira do Magistério vigentes em redes municipais da região metropolitana de São Paulo. As análises indicam a priorização da titulação, da formação acadêmica e continuada e da assiduidade docente. Os planos, em geral, evidenciam uma prática avaliativa docente bastante burocrática, pouco inovadora e enriquecedora para os profissionais da educação, bem como para os sistemas de ensino.

Palavras-chave: Planos de Magistério; Avaliação Docente; Região Metropolitana de São Paulo.

Introdução

Este artigo analisa critérios estabelecidos em lei para as práticas avaliativas da qualidade docente, compreendendo as estratégias, quesitos e modelos indicados nos Planos de Carreira do Magistério vigentes em redes municipais da região metropolitana de São Paulo.

A educação de qualidade é assegurada aos cidadãos por determinação constitucional, no artigo 206, bem como pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96).

Tal garantia é estabelecida por meio da ação supletiva e redistributiva da União e dos estados (Art. 75). Na LDB/96, a qualidade da educação é definida em diferentes dimensões, direta ou indiretamente assinaladas, que tornam efetivamente complexa a tarefa de garanti-la e avaliá-la. Este último dispositivo legal estabelece, por exemplo, padrões mínimos de qualidade representados pela 'variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem'(Art. 4º). São, também, dimensões relacionadas à qualidade da educação as questões voltadas ao acesso (Art. 3, 4, 5, 31) e permanência dos estudantes na educação formal (Art. 3, 4 e 37). Por outro lado, reconhece-se que a qualidade da educação está vinculada a avanços no desenvolvimento do educando, sobretudo no aspecto cognitivo, enquanto aprendizagem de habilidades, comportamentos, princípios, conhecimentos e linguagens, bem como quanto à formação de valores e atitudes (Art. 31, 32, 35, 36, 37, 41). A qualidade ainda é discutida quanto a cursos e instituições de ensino (Art. 9, 11), envolvendo uma série de aspectos, tais como formação e atuação de professores, currículo, gestão administrativa e pedagógica, recursos humanos e materiais, entre outros. Pode-se, concluir, portanto, que o conceito de qualidade na educação é polissêmico, ou seja, pode ser abordado em diferentes aspectos.

O interesse deste estudo são os critérios e/ou padrões utilizados na avaliação docente, aqui considerada dimensão crucial da qualidade da educação. A crescente preocupação com a formação e avaliação docente é fenômeno mundial. Países como Portugal, Chile, Estados Unidos, Austrália e México, dentre outros, adotam diferentes modelos de avaliação para professores.

A primeira questão a ser respondida é: por que realizar uma avaliação específica para docentes? É reconhecida a crescente importância da educação na sociedade contemporânea como moderadora da seletividade social, promovida pela rapidez das transformações econômicas e tecnológicas. Por outro lado, as reformas educacionais que embasam a avaliação docente estão, certamente, relacionadas às mudanças observadas no papel do estado, pela complexidade cada vez mais imperativa dos programas e políticas educacionais - hoje descentralizados e com objetivos múltiplos- e pelas pressões constantes por prestação de contas sistemáticas (*accountability*) para os cidadãos e entre os entes federados. No caso brasileiro, sobretudo porque os municípios dependem, em sua maioria, de financiamento federal para desencadear ações na esfera educativa. Com a institucionalização da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento

da Educação Básica (Ideb), as escolas e os professores são cada vez mais cobrados para atingirem metas estabelecidas quanto aos resultados escolares dos alunos, bem como para garantir a permanência e progressão escolar dos mesmos.

Não se pode menosprezar outra função relevante da avaliação docente, que é promover a melhoria da prática do professor, por meio de *feedbacks* sobre sua atuação. Para tanto, é preciso que o modelo avaliativo adotado permita a identificação de aspectos a serem incrementados e outros que já evidenciam um domínio satisfatório. O uso de padrões e/ou critérios mais precisos auxilia na profissionalização do magistério, orienta a progressão na carreira e reduz a alocação de cargos com fins meramente políticos.

Definir o modelo, a periodicidade, os critérios e os instrumentos a serem utilizados nessa avaliação, entretanto, é tarefa complexa. Cada modelo avaliativo reflete a definição de prioridades, as quais influenciam as metodologias a serem adotadas e delimitam as conclusões e resultados a serem oferecidos aos docentes, às equipes escolares e aos sistemas de ensino. A definição de um modelo de avaliação docente envolve debates de muitas naturezas, mas é essencial estabelecer ‘um equilíbrio para a tensão existente entre as dimensões profissional e organizacional da atividade docente: a) a dimensão profissional é de natureza predominantemente técnica, científica e pedagógica e tem especificidades cuja avaliação requer o respeito pela autonomia, o envolvimento de pares e o reconhecimento da importância da experiência; b) a dimensão organizacional, que está relacionada sobretudo com as funções de gestão e a dinâmica funcional das escolas, para as quais são essenciais capacidades de liderança, de trabalho em equipa, de percepção da missão e dos objectivos da escola enquanto organização de prestação de serviço público. (Rodrigues, 2008, p.8).

Em segundo lugar, é preciso reconhecer e discutir de forma abrangente os padrões almejados para uma docência de excelência. Certamente, esse aspecto tem múltiplas dimensões, tendo em vista que é possível determinar padrões e/ou critérios diferenciados para estágios distintos na carreira docente. Analisando-se políticas docentes em diferentes países constata-se que há avaliações para entrada no sistema educacional (seleção), efetivação, certificação (obrigatória ou voluntária) e avaliação de desempenho sistemática para fins de progressão ou não, com padrões diferenciados para cada uma destas fases. Estabelecer padrões ou indicadores de desempenho requer medidas de processos, de produção, de resultados, dentre outras, que fundamentalmente

detectem os progressos de cada profissional. Não é tarefa fácil. É essencial a participação dos principais interessados na sua definição – gestores de sistemas de ensino, docentes, sindicatos, especialistas – para compreensão, aceitação e uso eficaz. Em muitos casos, os indicadores de desempenho são ferramentas em avaliações formais, sistemáticas, em que avaliado e avaliador são informados sobre os objetivos da avaliação, critérios utilizados, periodicidade, e resultados auferidos. Os modelos utilizados na avaliação docente são diversificados, alguns utilizam a avaliação externa, outros a avaliação por pares, institucional, por chefia, por alunos, autoavaliação, etc. Quanto aos instrumentos, há muitas possibilidades: formulários, questionários, entrevistas, análise do portfólio dos professores (incluindo materiais dos alunos, planos de aula, etc), observação em sala de aula (algumas vezes com gravações em vídeo), testes de conhecimento, reconhecimento de titulação e atividades de formação continuada, uso de resultados dos alunos e/ou da escola, e até a congregação de diferentes estratégias para uma avaliação de cunho abrangente ou compreensiva. Dentre as possibilidades, a mais polêmica é o uso dos resultados dos alunos, pois a aprendizagem é situação complexa e influenciada por múltiplos fatores, inclusive pela condição social dos alunos; essa associação direta entre o desempenho do professor e do aluno acirra os conhecidos medos relacionados aos processos avaliativos: controle, penalização e até restrição na carreira. Acredita-se que processos mais abrangentes de avaliação docente, atrelados às metas das unidades escolares, sejam mais eficazes no sentido de promover melhor qualidade de ensino. Clímaco (2008, p. 30) ressalta que 'a avaliação (..) dos professores (...) não pode ser independente dos objectivos de aperfeiçoamento profissional do grupo e de cada indivíduo, que funcionam como os pontos de referência para a apreciação de todas as aprendizagens'. Desta forma, o desenvolvimento profissional deixa a esfera individual para ingressar na responsabilidade grupal e institucional. Oferece, também, outra mudança de paradigma, relativa ao avaliador: para além das exigências formais do sistema de ensino, há a avaliação por pares, por alunos e até a autoavaliação; a avaliação por atores mais próximos e com maior clareza do contexto em que o profissional atua permite maior confiança no processo avaliativo.

Diferentes normatizações tratam da questão docente no Brasil: o Artigo 206 da Constituição Federal indica como princípio a ser observado nos sistemas de ensino a 'valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos

de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas'; a LDB/96, por sua vez, no Artigo 67, reitera esse princípio e acrescenta a 'progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho'.

Outros dispositivos legais tratam da carreira docente, destacadamente a Lei Federal 11.738, de 16/07/2008, que regulamentou o piso salarial dos profissionais do magistério e estabeleceu a data de 31/12/2009 como prazo limite para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem ou adequassem seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério. Em 28/05/2009, o Conselho Nacional de Educação, na Resolução 2/2009, fixou as diretrizes nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Tal resolução ressalta, dentre os princípios que devem ser observados nos Planos de Magistério (Art. 4), o acesso à carreira por concurso público de provas e títulos e a progressão salarial por incentivos que contemplem a titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional, bem como valorização do tempo de serviço prestado na rede. A preocupação com a elevação da titulação dos docentes é reiterada em diferentes artigos da resolução, inclusive com a possibilidade de se estabelecer licenças sabáticas para aperfeiçoamento e formação continuada. O Artigo 5º/XVI trata, especificamente, dos critérios para determinação de incentivos à progressão por qualificação do trabalho profissional: dedicação exclusiva, elevação da titulação e avaliação do desempenho. É justamente no quesito avaliação do desempenho docente que a regulamentação é ampla, pois possibilita como critérios a avaliação do profissional e do sistema de ensino, com consideração de aspectos qualitativos e quantitativos, cuja indicação deve ser transparente para avaliadores e avaliados. No caso da avaliação do profissional, deve-se reconhecer a interdependência entre o trabalho do professor e o funcionamento geral do sistema de ensino, recomendando-se que a avaliação de desempenho seja uma estratégia para que o docente analise a sua prática. As avaliações docentes de cunho teórico e prático devem ser elaboradas coletivamente pelo órgão executivo e por profissionais do magistério de cada sistema de ensino.

Considerando estas normatizações, este trabalho analisou os Planos e Estatutos do Magistério de redes municipais de ensino da Região Metropolitana de São Paulo com o objetivo de identificar os padrões e/ou critérios utilizados para a avaliação de desempenho docente.

A pesquisa

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é composta por 39 municípios[1], os quais apresentam diversidade econômica e social, sobretudo demográfica. Esta região metropolitana abrange 3.346 escolas municipais[2], sendo que 59% das redes municipais não têm mais do que 50 escolas. Há um município com somente 8 escolas em sua rede, enquanto a da capital congrega 1.420 unidades escolares. Cerca de 70% dessas redes foram municipalizadas entre 1996 e 1998, sendo que em 18 (46%) a municipalização foi restrita aos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental e houve apenas uma absorção parcial dos alunos desta etapa de escolarização. Em um total de 25 (64%) municípios há uma secretaria municipal exclusivamente voltada para a educação e 30 (77%) têm sistema próprio de ensino. Juntos, esses municípios empregam 215.772 docentes, sendo que 23 (60%) municípios não têm mais do que 1.600. Na Capital, a rede municipal chega a 135.419 educadores. Pode-se dizer, portanto, que a RMSP apresenta uma diversidade considerável no âmbito educacional.

Para a realização do presente estudo, foram coletados Planos de Carreira e Estatutos de Magistério das redes municipais da RMSP nos sítios das prefeituras, das câmaras municipais e de temática legislativa[3]. Foram captados 30 ou 77% dos planos de magistério da RMSP, destacando-se que 3 deles constam do estatuto dos servidores municipais, um dos quais promulgado após a Lei Federal 11.738, de 16/07/2008 e a Resolução 2/2009 do Conselho Nacional de Educação, salientando-se que nesse município há secretaria exclusiva para educação. Dos 30 documentos, 7 (23%) foram publicados até 2000, 16 (54%) entre 2001 e 2008 e 7 (23%) a partir de 2009.

Em todos os Planos foram assegurados o ingresso na carreira docente por meio de concurso público de provas e títulos. Após a nomeação, o docente passa por estagio probatório, que varia de três a cinco anos, no final do qual será avaliado para sua efetivação no regime estatutário. Em vários documentos há a indicação da necessidade da avaliação de desempenho docente tanto para a efetivação, quanto para a progressão na carreira, para além da análise de títulos e tempo de trabalho.

---

[1] Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista.

[2] Censo Escolar 2010, MEC/INEP.

[3] www.jusbrasil.com.br e www.leismunicipais.com.br.

As avaliações docentes nos municípios avaliados são complexas, pois visam diferentes objetivos: ascensão para cargo superior, para o mesmo cargo mas em categoria funcional mais elevada, para remoção da unidade de lotação e para atribuição de classes. Há, também, as avaliações de desempenho periódicas, cujos critérios são variados; estas avaliações geralmente são consideradas também para fins de progressão.

Após a estabilidade funcional, existem dois tipos de progressão na carreira: a vertical e a horizontal. A avaliação vertical é a ascensão para cargos técnico-pedagógicos, incluindo a gestão de escolas e supervisão. É pautada, em geral, pela titulação e tempo de docência, sendo voltada para cargos comumente designados ou em comissão. Somente em um município foi apontada a necessidade de concurso de provas e títulos para cargos técnico-pedagógicos. Em dois municípios há exigência de elaboração de plano de ação, para posterior seleção.

Este estudo procurou identificar quais padrões, quesitos ou critérios são mais utilizados nas promoções horizontais e nas chamadas avaliações de desempenho, que são realizadas periodicamente e levadas em consideração para elevação salarial. Deve-se registrar que as avaliações de desempenho ocorrem com maior frequencia do que as promoções horizontais, de forma que nesta última leva-se em conta a média das avaliações de desempenho de um período específico de tempo, em geral de 3 a 5 anos.

Muito embora nem sempre os quesitos avaliativos estejam indicados nos planos de magistério, devendo ser regulamentados em legislação posterior, foram consideradas as frequencias de alguns aspectos apontados nos documentos analisados. São eles:

- titulação: todos os planos destacam as formações de nível superior e pós-graduação como critérios para avaliação docente;

- tempo de trabalho docente: 17 planos (57% dos analisados), dos quais apenas 1 (3%) destaca o tempo de lotação na unidade de exercício;

- formação continuada: 16 planos (53%) indicam a relevância de cursos de aperfeiçoamento e formação continuada, bem como a participação em congressos e eventos na área de atuação;

- assiduidade: 13 planos (43%) ressaltam este fator como importante na avaliação de desempenho docente;

- disciplina, dedicação, comprometimento, conduta idônea: 12 planos (40%);

- participação nas atividades de planejamento e horas de trabalho coletivo, presente em 5 planos (17%);

- integração e relacionamento com a comunidade escolar: 5 planos (17%);

- publicações e produção de trabalhos: destacado em 5 planos (17%);

- eficiência: 5 planos (17%);

- resultados dos alunos: apontado em 4 planos (14%);

- pontualidade: 4 planos (13%);

- conhecimentos na área pedagógica e curricular, aptidão: 3 planos (10%);

- dedicação exclusiva ao sistema municipal: somente 1 plano (3%);

- autoavaliação: 1 plano (3%);

- resultados de avaliação institucional: 1 plano (3%);

- Outros: uso da nota do Exame Nacional de Certificação do MEC (1 plano ou 3%) e capacidade de escrita (1 plano ou 3%).

Muito embora a maior parte dos planos de magistério (77%) tenha sido elaborada antes da publicação das diretrizes para sua elaboração pelo Conselho Municipal de Educação, pode-se dizer que estão em consonância com esse documento, privilegiando a titulação, o tempo de trabalho docente e a participação em cursos de atualização, aperfeiçoamento e formação continuada. Na avaliação de desempenho são consideravelmente relevantes a assiduidade e o comprometimento do docente com seu trabalho. Menos enfatizados, estão as publicações e os trabalhos produzidos pelos professores. A participação nas atividades de planejamento e horas de trabalho coletivo bem como a integração com a comunidade escolar, quesitos que apontam por caminhos mais promissores, estão presentes em poucos planos de magistério. Eficiência, assim como os conhecimentos na área pedagógica e curricular são critérios pouco apontados, frouxamente delineados, de profundidade quase nula, não sendo possível compreender como medi-los ou mesmo com quais instrumentos. A autoavaliação também é recurso pouco apontado nos planos avaliados.

A primazia dos quesitos relativos à titulação e cursos de aperfeiçoamento deve ser relativizada, pois podem não representar um avanço efetivo nas competências para uma boa prática docente. Gatti e Barreto (2009), em pesquisa desenvolvida para a Unesco, demonstram que a formação docente em nível superior deixa a desejar, sobretudo nas licenciaturas pela ausência de clareza do perfil profissional necessário e pela pouca ênfase na prática docente, incluindo fundamentos e estratégias para atuação em sala de aula. O mesmo vem ocorrendo com as formações em serviço, cujos temas são deveras diversificados e com pouco foco na prática docente (Gatti; Nunes, 2009). Nota-se, nesses documentos, pouca ênfase na avaliação efetiva da prática do professor, privilegiando a formação acadêmica e a 'passagem do tempo de trabalho'. Mesmo a consideração dos resultados escolares dos alunos é pouco indicada, embora informalmente muito se discuta sobre as cobranças sobre os professores após a consolidação das avaliações em larga escala do desempenho escolar. Os critérios levantados são pouco inovadores e semelhantes a avaliações burocráticas institucionais. Apenas um município, de grande porte, aponta para a avaliação institucional. De fato, há menção em meia dúzia de planos da criação de comissões para análise do desenvolvimento funcional, as quais comumente são formadas por profissionais da área educacional e outros servidores das áreas financeira, jurídica, administrativa e de recursos humanos. Em quatro municípios consta que a avaliação de desempenho docente deve ser capitaneada pela equipe gestora da unidade de ensino; outros dois incluem, além dos gestores, membros da equipe docente. A hipótese é que, além da pouca discussão sobre os padrões ou critérios para avaliação docente, há muito a se fazer em termos de preparar avaliadores para estas funções, tanto no âmbito dos sistemas de ensino como nas unidades escolares. Seria de se esperar que a maior descentralização pudesse incrementar os modelos de avaliação docente, com preponderância de processos alocados na escola e consideração de quesitos relevantes ao sistema. Os aspectos mais apontados são relevantes e diferentes pesquisas evidenciam o peso da formação dos professores e de sua experiência para o sucesso de qualidade; entretanto, outros parâmetros precisam ser discutidos para garantir um processo avaliativo dinâmico, para que a avaliação docente cumpra seu papel formador, evidenciando pontos positivos e negativos para redirecionar a atuação docente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLÍMACO, M. C. Comentário à intervenção de Gérard Figari. In: Conselho Científico para avaliação dos professores - Ministério da Educação. Avaliação de Professores - visões e realidades. Actas da Conferência Internacional de maio de 2007. Lisboa, p. 27-31, 2008.

DANIELSON, C. (2001). New Trends in Teacher Evaluation. Educational Leadership, Fevereiro, pp. 12-15.

DAVIS, C. L. F; NUNES, M.M.R; ALMEIDA, P.A.; SILVA, A.P.F; SOUZA, J.C. Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros. Estudos e Pesquisas Educacionais. Relatório Final. Fundação Victor Civita. São Paulo, 2011. Consulta em 12/07/2012 em www.fvc.org.br/pdf/relatorio-formacao-continuada.pdf .

GATTI, B.; BARRETO, E. S.S. Professores do Brasil: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, B. A.; NUNES, M. M. R. (Org.). Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em Pedagogia, Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Biológicas. Textos FCC, São Paulo, v. 29, 2009.

GATTI, B. A Avaliação de professores: um campo complexo. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 22, n. 48, p. 77-88, jan./abr. 2011.

INGVARSON, Lawrence and ROWE, Ken. Conceptualising and evaluating teacher quality: Substantive and methodological issues. 2007. Acesso em 12/07/2012 em http://research.acer.edu.au/learning_processes/8

LARSEN, Marianne A. A critical analysis of teacher evaluation policy trends. Australian Journal of Education, Vol. 49, No. 3, p. 292–305, 2005.

Lei Complementar 164/2005 do município de Ferraz de Vasconcelos.

Lei Complementar 145/2009 do município de Franco da Rocha.

Lei 1737/98 do município de Francisco Morato.

Decreto 25346/2008 do município de Guarulhos.

Lei Complementar 64/2006 do município de Cotia.

Lei Complementar 38/1998 do município de Itaquaquecetuba.

Decreto 5159/2003 do município de Itaquaquecetuba.

Lei 1374/2002 do município de Jandira.

Lei 1832/2007 do município de Itapecerica da Serra.

Lei 1273/2003 do município e Juquitiba.

Lei Complementar 67/2005 do município de Cajamar.

Lei Complementar 183/2012 do município de Embú das Artes.

Lei 4135/207 do município de Mauá.

Decreto 7084/2007 do município de Mauá.

Lei Complementar 52/2007 do município de Mogi das Cruzes.

Lei Complementar 168/2008 do município de Osasco.

Lei Municipal 4217/1998 do município de Ribeirão Pires.

Lei 1549/2005 do município de Barueri.

Lei 6833/1991 do município de Santo André.

Lei 1812/2009 do município de Rio Grande da Serra.

Lei 2688/1998 do município de Poá.

Lei 3118 de 2011 do município de Santana do Parnaíba.

Decreto 3402/2012 do município de Santana do Parnaíba.

Lei 1189/1996 do município de Arujá.

Lei 4392/2010 do município de Suzano.

Lei 4681/1998 do município de São Bernardo do Campo.

Lei 14660/2007 do município de São Paulo.

Lei Complementar 201/2010 do município de Taboão da Serra.

Lei Complementar 26/2007 do município de Vargem Grande Paulista.

Lei Complementar 130/2009 do município de Santa Isabel.

Lei 320/2004 do município de São Lourenço da Serra.

Lei 2310/2005 do município de Guararema.

Lei 49/2006 do município de Biritiba Mirim.

OECD. Teacher evaluation: a conceptual framework and examples of country practices. OECD Education working papers series. December, 2009.

RODRIGUES, Maria de Lurdes. Discurso de abertura da conferência. In Conselho Científico para avaliação dos professores - Ministério da Educação. Avaliação de Professores - visões e realidades. Actas da Conferência Internacional de maio de 2007. Lisboa, p. 7-9, 2008.