

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ALESSANDRA DE OLIVEIRA MENDES

**A VALORIZAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO DO SISTEMA ESTADUAL  
DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DO RIO GRANDE SUL (SEAP/RS)**

PORTO ALEGRE  
2016

Alessandra de Oliveira Mendes

**A VALORIZAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO DO SISTEMA ESTADUAL DE  
AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DO RIO GRANDE SUL (SEAP/RS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nalú Farenzena.

PORTO ALEGRE  
2016

### CIP - Catalogação na Publicação

Mendes, Alessandra de Oliveira  
A Valorização Docente no Contexto do Sistema  
Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande Sul  
(SEAP/RS) / Alessandra de Oliveira Mendes. -- 2016.  
151 f.

Orientadora: Nalú Farenzena.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-  
Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política Pública. 2. Política Pública Educacional.  
3. Avaliação da Educação. 4. Valorização Docente. 5.  
Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande  
do Sul. I. Farenzena, Nalú, orient. II. Título.

Alessandra de Oliveira Mendes

**A VALORIZAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO DO SISTEMA ESTADUAL DE  
AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DO RIO GRANDE SUL (SEAP/RS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Aprovada em 27 Out. 2016.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nalú Farenzena – (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) – Orientadora

---

Prof. Dr. I Juca Pirama Camargo Gil – (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Silvia Cristofoli – (Universidade Federal da Fronteira Sul)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Neusa Batista Chaves – (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

*Para minha Orientadora Nalú Farenzena que foi verdadeira amiga e grande incentivadora durante todo esse trabalho acreditando em mim quando eu mesma não encontrava forças para acreditar. Sua postura exemplar e presença foram bálsamo nas horas de desesperança e de angústia. Suas palavras e sua energia me fizeram forte e confiante imprimindo em mim a coragem que necessitava para enfrentar todos os desafios profissionais e pessoais.*

Ao concluir este trabalho, quero agradecer....

... à minha orientadora Nalú Farenzena pelo carinho, a paciência e às muitas horas dedicadas e por me oportunizar a incursão ao furtivo e instigante trabalho de pesquisa, alargando minha visão crítica sobre a construção política e social associado aos conhecimentos científicos.

... aos colegas do grupo de orientação, Andreia Bruscato, Andréia da S. Mafassioli, Guedes Basílio, Líbia Maria S. Aquino e Miguel Frozza pelos momentos de diálogo e reflexão, pela companhia, amizade e compreensão, pelo carinho nos momentos difíceis...

... aos colegas do Núcleo de Estudos De Política e Gestão da Educação (POLGESTED/ UFRGS) e colegas do Projeto de Pesquisa de Avaliação dos Processos do SEAP/RS pelas fecundas e instigantes discussões, pela amizade, parcerias de viagens e visitas às escolas.

... à amiga Caroline Cristiano Cardoso pela sua doce companhia nas “viagens” e pelo apoio crucial na finalização deste trabalho contribuindo com a elaboração das transcrições das entrevistas.

... aos amigos Albertina Moraes e Giancarlo Caporale, pela parceria durante as aulas, pelas boas risadas, as dicas, sugestões e apoio durante a escrita.

... ao Dr. Roberto L. F. Alves por assistir minha saúde física e emocional atento a todas minhas necessidades e limites.

... à minha querida mãe, Lanir Roque de Oliveira que dentro de sua humildade zelou por mim com carinho e atenção para que eu pudesse concluir mais essa etapa de construção da aprendizagem e concretizasse mais esse sonho...

*Ando devagar porque já tive pressa  
Levo esse sorriso porque já chorei demais  
Hoje me sinto mais forte, mais feliz, quem  
sabe?  
Só levo a certeza de que muito pouco eu sei  
Ou nada sei. [...]  
É preciso amor pra poder pulsar,  
É preciso paz pra poder sorrir,  
É preciso a chuva para florir [...],  
Um dia a gente chega, no outro vai embora  
Cada um de nós compõe a sua história  
Cada ser em si carrega o dom de ser capaz  
De ser feliz. (Almir Sater)*

## RESUMO

O presente estudo trata da política de avaliação da educação denominada *Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (SEAP/RS)*, com o objetivo de refletir sobre a possibilidade de valorização docente, apresentada como um dos eixos estratégicos deste programa. Esta pesquisa se inscreve numa abordagem metodológica qualitativa, realizando-se a análise da política, dentro do recorte delimitado, por meio de dados de documentos oficiais, de depoimentos colhidos em entrevistas realizadas com atores sociais envolvidos nas etapas de formulação e implementação do Sistema e de registros feitos em questionário objetivo respondido por professores que atuam em três escolas estaduais da capital gaúcha que foram incluídas no estudo. São destacadas as características do SEAP/RS, o qual possui duas entradas: uma voltada para a avaliação institucional participativa, envolvendo as instâncias da rede estadual de ensino – órgãos gestores e unidades escolares – e os segmentos que compõem a comunidade escolar num processo de autorreflexão; outro voltado à avaliação do percurso individual do magistério, ligado a avanços por merecimento na carreira. Teorias e conceitos acerca de políticas públicas, análise de políticas públicas, avaliação de políticas públicas, políticas de avaliação, qualidade da educação e trabalho docente embasaram esta dissertação e subsidiaram a problematização quanto ao estabelecimento de relação direta entre o sucesso e o fracasso escolar dos alunos e o trabalho docente. A valorização do magistério foi abordada tendo em conta diversas dimensões presentes no ordenamento jurídico, com destaque para formação inicial e continuada e condições de trabalho. A partir das entrevistas com formuladores da política, foi possível evidenciar tensões entre propostas de avaliação institucional promotoras de democratização da gestão da educação e escolar e propostas de avaliação de larga escala do desempenho dos alunos ou dos professores de cunho classificatório ou descontextualizadas. A partir do estudo de campo realizado em três escolas, foram constatadas singularidades em percepções sobre a política, bem como na sua implementação; mesmo assim, limitações apareceram como pontos comuns, dentre elas a omissão dos órgãos administrativos em termos de ofertar apoio direto às equipes escolares para a realização do SEAP, condições objetivas da organização e do trabalho escolar, que restringem as possibilidades de participação, e descrédito da política em função de não haver retornos perceptíveis às escolas após feitas as avaliações anuais.

Palavras-chave: **Política Pública. Política Pública Educacional. Avaliação da Educação. Valorização Docente. Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul.**



## ABSTRACT

This study deals with the educational assessment policy called State System of Participative Evaluation of Rio Grande do Sul (SSPE / RS), in order to reflect on the possibility of teacher valorization, presented as one of the strategic axis of this program. This research is part of a qualitative methodology approach, performing the analysis of the policy, within the defined cut, through data official documents and testimonials gathered in interviews with social actors involved in the formulation and implementation of the system stages and records made in an objective questionnaire answered by teachers, who work in three state schools in the state capital that were included in the study. SSPE / RS features are pointed out, which has two entrances: one focused on the participative institutional assessment, involving instances of state schools – managing office and school units - and the segments that constitutes the school community in a self-reflection process; the other is focused on the evaluation of each individual during teaching career, associated with progress by merit. Theories and concepts about public policies, public policies analysis, evaluation of public policies, assessment policies, quality of education and teaching provided the basis to this dissertation and supported the problematic regarding the establishment of a direct relation between school success and failure from students and teachers. The teaching valorization was tackled considering several dimensions involved in the legal system, especially in initial and continuing education and working conditions. From interviews with policy makers, it became clear that there were tensions between proposals for institutional assessment that promote democratization of education management and school and qualifying or decontextualized proposals for wide assessment for students' or teachers' performance. From the field study done in three schools, singularities were found in perceptions about the policy and its implementation; nevertheless limitations appeared as commonalities, among them the omission of administrative bodies in terms of offering direct support to school staff to carry out the SSPE, objective conditions of the organization and the school work that restrict the possibilities of participation, and discredit role in policy due to the lack of noticeable returns to schools after the annual assessments are finished.

**Keywords: Public Policy. Public education policy. Educational assessment. Teacher valorization. State System of Participative Evaluation of Rio Grande do Sul.**

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo Anual que deve ser cumprido durante a implementação do SEAP/RS .....	32
Figura 2 – Portal de entrada do sistema SEAP/RS na página da SEDUC/RS .....	33
Figura 3 – Quadro Síntese - Critérios para promoções dos membros do magistério público estadual .....	36
Figura 4 – Critério para avaliação da letra E2 na avaliação percurso individual .....	38
Figura 5 – Fluxograma ilustrativo das instâncias e relações que estão inseridas em uma política pública.....	45
Quadro 1 – Aspectos externos e internos que influenciam nas condições de trabalho, valorização docente e qualidade da educação.....	90

## LISTA DE SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ATG	Assessora Técnica de Gabinete
BM/BIRD	Banco Mundial/ Banco Internacional de Reconstrução de Desenvolvimento
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CNE	Conselho Nacional da Educação
CF	Constituição Federal
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DADP	Diretora Adjunta do Departamento Pedagógico
DDP	Diretor do Departamento Pedagógico
DP	Departamento Pedagógico
EB	Educação Básica
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EM	Ensino Médio
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB/LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96

MEC	Ministério da Educação
NSA	Não Se Aplica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SEAP/RS	Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul
SE	Secretário de Educação
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DO SEAP/RS .....</b>	<b>29</b>
2.1	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL .....	29
2.2	AVALIAÇÃO DO MAGISTÉRIO – PERCURSO INDIVIDUAL .....	35
2.3	REFERENCIAL DADO POR OUTROS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO .....	40
<b>3</b>	<b>ALGUNS CAMINHOS TEÓRICOS E CONCEITOS .....</b>	<b>43</b>
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS .....	43
3.2	ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	48
3.3	DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS A POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO .....	52
3.4	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	61
<b>4</b>	<b>QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E O TRABALHO DOCENTE .....</b>	<b>68</b>
4.1	ORDENAMENTO LEGAL SOBRE VALORIZAÇÃO DOCENTE .....	70
4.2	FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA .....	79
4.3	CONDIÇÕES DE TRABALHO.....	84
<b>5</b>	<b>DA AVALIAÇÃO DOS ALUNOS PARA A AVALIAÇÃO DOS PROFESSORES .....</b>	<b>95</b>
<b>6</b>	<b>A AVALIAÇÃO DOS PROFESSORES DENTRO DO SEAP/RS .....</b>	<b>102</b>
6.1	O SEAP/RS – NA VISÃO DOS FORMULADORES .....	102
6.2	O SEAP/RS - NA VISÃO DE IMPLEMENTADORES .....	115
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>128</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>136</b>
	<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO – LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>145</b>
	<b>APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE CAMPO.....</b>	<b>147</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda” (Paulo Freire).

Rememorando como começou o meu interesse pela carreira docente, percebo que sempre estive em mim o desejo de tornar-me professora, contudo, em função de muitos discursos de descrédito quanto ao exercício e à carreira dos profissionais da educação proferidos não só por familiares, mas até pelos próprios professores com os quais tive contato, assim como pela sociedade em geral, por muito tempo essa vontade foi mascarada por outras aspirações a carreiras mais prestigiosas na avaliação do senso comum.

O que me levou ao curso técnico em eletrônica no nível de ensino médio, com o intento de dar continuidade aos meus estudos, posteriormente, na carreira de engenharia. No entanto, muitas vezes, durante as aulas ou até enquanto estudava para os exames, me pegava divagando sobre a maneira como éramos ensinados e como aprendíamos. Me instigava saber se os métodos de ensino adotados por meus professores eram de fato os mais eficientes para nossa aprendizagem, como alunos. Chegava, muitas vezes, a questioná-los, sem muito sucesso, visto que pouca ou nenhuma importância davam às minhas manifestações. Para mim, essa postura associava-se ao fato de que eram profissionais ligados a áreas técnicas e especialistas da área de exatas, com pouca ou nenhuma formação mais voltada para a área de educação.

Muitos anos depois, após ter me tornado profissional atuante na área técnica e administrativa, concluí que era hora de dar vazão ao sonho que me acompanhava desde tenra idade. Decidi investir naquilo que realmente me trazia realização profissional, uma vez que já havia adquirido independência financeira e consolidado uma vida adulta minimamente estável. Deste modo, podia me tornar professora sem o receio de “morrer de fome”, conforme eu ouvia do meu pai quando criança ao responder à célebre pergunta “O que você vai ser quando crescer?”, à qual eu, entusiasmada, respondia: “*PROFESSORA*”.

Infelizmente, em nossa sociedade, ser professor ainda significa um ato de coragem seguido de muito ímpeto para resistir aos preconceitos quanto à desvalia da capacidade intelectual de quem ingressa nessa área, ao temor da parte dos familiares ou a descrença na vocação por parte de todos.

Embora, de início, não tenha associado o peso desta trajetória com o tema que escolhi para dissertar, hoje tenho convicção de que tratar da valorização docente inserida numa política de avaliação externa é mais do que pesquisar um assunto em voga, dados os últimos movimentos político-econômicos de caráter macro, mas um resgate de velhos questionamentos arraigados numa perspectiva social que insiste em vulnerabilizar aqueles que se dedicam à formação educacional e ao cumprimento de um direito social que é o primeiro na garantia de todos os outros.

Já no curso de Pedagogia, outra experiência importante e determinante neste sentido foi a experiência como bolsista de pesquisa, na área de Políticas Públicas da Educação, em estudo sobre a capacidade de financiamento da educação em municípios do Rio Grande do Sul a partir da redistribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vigente de 1997 a 2006, e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), vigente desde 2007.

Para além do meio acadêmico, no campo da prática, como professora, e sensibilizada pelas questões sociais, culturais e didáticas que envolvem o dia a dia escolar – muitas vezes lidando com pais e alunos que por diversos motivos tiveram sonogado o direito à educação básica – foi se fortalecendo em mim o desejo de aprofundar os estudos acerca das políticas públicas, em especial no que tange ao direito à educação.

Entendo que este é um direito social de cidadania e deve ser prestado com qualidade e equidade, assunto em pauta nas agendas de governo do mundo todo: “Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o direito de acesso, permanência e sucesso de seus cidadãos à educação escolar básica” (CURY, 2007, p. 484).

No Brasil não tem sido diferente, a Constituição Federal (CF) de 1988 marca uma importante mudança no que concerne à universalidade do direito à educação básica. No Art. 205, a Carta afirma a educação como “um direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988), ou seja, a educação vem sendo tratada pelo Estado numa lógica de responsabilização da sociedade como um todo, com vistas a promover uma política educacional de democratização, a fim de massificar um atendimento que outrora esteve restrito a uma parcela privilegiada da população.

Nestes mais de 25 anos transcorridos da promulgação da Constituição, não faltaram medidas, políticas públicas, programas e ações de iniciativa local ou conjunta – das três esferas do governo – em prol de minimizar índices precários de acesso e de permanência na educação de qualidade. Para Oliveira (2004, p. 1129), as reformas educacionais dos anos 1990 e primeira metade dos anos 2000 tiveram como eixo principal a educação para o desenvolvimento econômico e a equidade social:

As recentes mudanças nas políticas públicas de educação no Brasil, mais especificamente aquelas que tiveram início no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e que prosseguem no atual governo, ilustram bem a referida transição. O argumento central dessas reformas poderia ser sintetizado na expressão largamente utilizada nos estudos produzidos pelos organismos internacionais pertencentes à ONU para orientação dos governos latino-americanos com relação à educação: *transformação produtiva com equidade*.

Organismos internacionais e, principalmente, instituições multilaterais de financiamento a políticas de desenvolvimento e sociais, atentam para a necessidade de se construir sociedades com melhores índices de crescimento, para que se fortaleça a lógica capitalista-industrial que visa produção, consumo e lucro. Para alcançar estes objetivos, a educação assume um papel importante na formação de indivíduos produtivos, competentes e economicamente ativos.

Frente ao exposto, é inegável que a educação ocupa papel de destaque no cenário político, seja nos períodos eleitorais como pauta de campanha, seja na formulação/implementação de políticas públicas. É claro que não se trata de algo que vem ocorrendo por acaso. Nas últimas décadas, as atenções têm se voltado à educação como peça chave para superar déficits econômicos, alavancar crescimento e garantir um país mais *forte* e *estável*, política e socialmente.

Essa função social conferida à educação remete a outro patamar no que tange a resultados, ou seja, não basta acesso à educação, é necessário que haja condições de permanência e, acima de tudo, que haja qualidade de ensino. Neste sentido, numa dimensão global, a administração pública tem se voltado, também, para a necessidade de mensurar, contabilizar, em suma, medir e classificar os serviços prestados através de avaliações externas. É o que afirma Afonso:

Em países capitalistas centrais, como os EUA e a Inglaterra, coincidindo com a última grande vaga de reformas de *modernização conservadora*, a crescente centralidade da avaliação educacional foi, em grande medida,



induzida pela possibilidade de essa mesma avaliação se tornar um dos instrumentos mais eficazes para introduzir mudanças em diferentes setores sociais (AFONSO, 2007, p. 12).

Dessa forma, os governos têm empregado esforços no sentido de desenvolver critérios, ferramentas, dentre outros instrumentos da ação pública, que visam a avaliar instituições e serviços públicos ligados à educação. Porém, muitas vezes esta prática esbarra no imensurável, ou seja, na impossibilidade ou limitação de expressar em números o contexto complexo que envolve o processo de ensino e aprendizagem. Este meio está imerso numa série de outros entrelaçamentos da vida cultural, social e econômica e, por isso, dificilmente passível de ser mensurado por meio de escalas numéricas que capturam apenas uma pequena parte do que se passa nas escolas e dos resultados do processo educacional.

Mesmo com essa incompatibilidade, crescem os imperativos em favor de um novo modelo globalizado de gestão pública, pautado por uma lógica de administração que, em nome da transparência e eficiência dos serviços prestados pelo Estado aos seus cidadãos, defende o emprego de sistemas de regulação apontados como confiáveis. O problema é que estes instrumentos não contemplam o universo da subjetividade humana e, por isso, com base em prévios critérios definidos à revelia das instituições, essas são avaliadas e classificadas em níveis de qualidade.

Nesta lógica, no Brasil, a avaliação externa de larga escala tem sido adotada em todas as instâncias – federal, estaduais e municipais<sup>1</sup> – e, na educação básica, para o ensino fundamental e o ensino médio. São vultosos os investimentos em políticas públicas que objetivam medir os “índices de qualidade” da educação por meio do desempenho dos alunos em testes, acreditando-se que, assim, se garantirá avanços na aprendizagem dos diferentes níveis e etapas de ensino.

---

<sup>1</sup> Só no âmbito federal, podem ser citados muitos destes instrumentos de avaliação desenvolvidos para medir a qualidade em redes públicas e privadas de todo o país. À exemplo, temos as avaliações promovidas pelo Ministério da Educação (MEC), como: Provinha Brasil, aplicada aos alunos de primeira série/segundo ano do ensino fundamental; Prova Brasil, para os alunos da quarta série/quinto ano e oitava série/nono ano do ensino fundamental; a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), aplicada em amostra de alunos de quarta série/quinto ano do ensino fundamental e terceira série do ensino médio; a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), para alunos do terceiro ano do ensino fundamental; o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), para alunos egressos do ensino médio. Na composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) são levadas em conta as notas da Prova Brasil para o ensino fundamental e da ANEB para o ensino médio. Para além destas, ainda há políticas de avaliação externa desenvolvidas, à semelhança das do governo nacional, por governos locais. além destas, ainda há políticas de avaliação externa desenvolvidas, à semelhança das do governo nacional, por governos locais.

O índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), criado em 2007, é um exemplo de indicador que utiliza dados de avaliações externas de rendimento dos estudantes, além de taxas de fluxo escolar, para mensurar em números o desempenho de diversas instituições de ensino no Brasil. Numa escala que vai de zero a dez, expõe pretensos resultados da qualidade da educação com base em duas fontes: taxas de fluxo escolar obtidas de dados do censo escolar e a média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática, por meio de provas aplicadas a séries/anos específicos, dos anos iniciais do ensino fundamental ao ensino médio. Os resultados do Ideb são divulgados a cada dois anos e comparados a metas previamente definidas<sup>2</sup> para cada biênio e cada segmento.

Estas metas foram definidas com base na experiência de países desenvolvidos que já vêm adotando há algum tempo avaliações padronizadas como forma de medir a qualidade de ensino. Porém, cabe destacar que o Brasil apresenta condições muito particulares, entre outras, quanto à economia, organização social, legado histórico, extensão territorial, diversidade cultural e às próprias condições educacionais, se comparado a países mais desenvolvidos. Diante deste fato, é impossível não levantar questionamentos quanto à possibilidade de mensurar o nível de conhecimento dos alunos por notas e metas predefinidas, considerando um país tão vasto territorialmente e com realidades e condições muito desiguais, como é o nosso.

Ademais, esse método adotado pelas avaliações externas acaba configurando uma contradição com relação aos fazeres pedagógicos, dado que os cursos para formação de professores se apoiam em teorias e práticas que apontam a avaliação dos alunos como ferramenta para nortear as práticas de ensino, devendo ser prescritas numa performance emancipatória, imprimindo protagonismo ao alunado durante todo processo de construção do conhecimento, no qual suas prévias experiências devem ser consideradas e valorizadas.

Por isso, muitas instituições de ensino extinguiram de seus currículos a avaliação por notas e adotaram o sistema de pareceres e conceitos. É o que sublinha Hoffmann (2003), ao se referir ao processo avaliativo, dizendo que a adoção de conceitos significa melhores condições de mensurar o crescimento do aluno em termos de aprendizagem, além de evitar o estigma da precisão e da arbitrariedade

---

<sup>2</sup> As metas definidas para cada etapa de ensino, a serem atingidas até 2022, são: 6 para os anos iniciais, 5,5 para os anos finais e 5,2 para o ensino médio.

expresso por medidas e o emprego de notas que reforçam os mecanismos de competição e seleção.

Por conseguinte, conclui-se que as escolas são encorajadas a adotar sistemas de avaliação que primam por uma ótica reflexiva, o que acaba se contrapondo aos instrumentos desenvolvidos e aplicados pelo Estado em todo o país. Assim, se constata um enorme abismo entre as práticas pedagógicas adotadas pelas instituições e os processos avaliativos legitimados pelos órgãos gestores da educação.

Sobrinho (2008) reitera esse conceito quando afirma que a avaliação não atinge todo o seu propósito somente com índices e escalas comparativas. Para que seja plena e significativa, precisa interrogar sentidos e valores, revelar causas e possibilidades de superação dos problemas, criar meios para projetar e investir em programas. Na perspectiva de controle e hierarquização, a avaliação prioriza as fórmulas estatísticas e tende a encerrar os questionamentos e as possibilidades de reflexões. Já como processo participativo e social de diálogo e interação com comunicação, a avaliação não fecha as interpretações e a construção de novas significações, ao contrário, abre renovados sentidos que explicam o contexto, seus limites e possibilidades.

O mesmo autor afirma, ainda, que não há teoria que possa sustentar uma correlação mecânica entre desempenho em provas e aprendizagem, entre insumos e resultados. Ele acredita que a qualidade de um fenômeno educativo extravasa os exames e as fórmulas e medidas que dão lugar aos rankings, que sem pertinência e relevância social não há qualidade em educação. Por isso, entende que a avaliação da educação deve ir além das medidas de conformação, deve ser uma política pública que contribua para o aprofundamento dos valores democráticos, deve valorizar as políticas de democratização do acesso e condições de permanência, a equidade, a construção e socialização dos conhecimentos como bem público, a associação da função cognitiva com a função formativa integral do profissional social.

É neste cenário nacional que, no estado do Rio Grande do Sul (RS), foi implementada uma política de avaliação institucional intitulada *Sistema Estadual de Avaliação Participativa - SEAP/RS*, que abrange a realidade não só das escolas, mas também das instâncias administrativas da rede estadual de ensino, por meio da realização de um diagnóstico institucional que deve servir de base para um

planejamento de melhoria do processo de ensino-aprendizagem sustentado por uma reflexão das práticas pedagógicas e de gestão escolar, bem como de condições de infraestrutura e organizacionais.

Essa proposta de avaliação, implantada no ano de 2012, tornou-se inédita, diante do fato de que se propôs a ir além de mensurar resultados da rede estadual de ensino através de números obtidos por meio de provas, pois sua base é um diagnóstico que deve ser elaborado por todos os segmentos que compõem o espaço escolar e as instâncias administrativas da rede.

Deste modo, o SEAP foi concebido como uma alternativa às políticas de avaliação externa na educação básica, pois visa promover melhoria da qualidade da educação através de um diagnóstico envolvendo as comunidades escolares e os órgãos administrativos da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) – pais, professores, alunos, funcionários, gestores – num espaço de reflexão sobre a realidade escolar, das coordenadorias regionais de educação (CRE) e SEDUC, considerando seus contextos e dando protagonismo aos envolvidos diretamente no cotidiano das diferentes instituições.

Neste aspecto, o SEAP é uma ferramenta de avaliação externa, proposta pelo governo do estado do Rio Grande do Sul (RS), que se distingue das avaliações mais correntes por viabilizar que o contexto seja levado em consideração. Deste modo, no âmbito escolar, visa mensurar muito mais do que desempenho de alunos, ao se propor a conhecer o contexto de referência de instituições que compõe a rede e a partir de um diagnóstico qualitativo elaborado pela própria comunidade escolar.

A outra peculiaridade desta política, se comparada com outras experiências nacionais, é o fato de incorporar em si um instrumento específico voltado à avaliação dos professores, destacando ainda que essa ferramenta seria capaz de promover valorização docente por meio de avanços na carreira mediante a participação na avaliação coletiva e nesta avaliação individual.

Essa intenção, além de audaciosa, é inovadora se comparada a outras avaliações externas, tanto de nível nacional como local, porque até o momento os resultados obtidos por estas outras avaliações têm sido convertidos em índices que são amplamente divulgados e surtem efeitos opostos à valorização docente, uma vez que têm sido associados à formação ineficiente e à baixa performatividade dos professores em sala de aula.

Outro elemento incomum que caracterizou o SEAP/RS foi a institucionalização de um grupo de avaliadores externos que se dedicou a estudar os registros institucionais e processos desta política, indicando melhorias a serem implementadas, quando possível, em diferentes instâncias e dimensões de trabalho na rede estadual de ensino gaúcha. Este grupo foi composto de professores e estudantes de graduação, mestrado e doutorado, sob a coordenação do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação (POLGEST) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrei-me a este grupo, como pesquisadora e como professora da rede estadual do estado, fato que também colaborou para a presente pesquisa que fui desenvolvendo durante o Mestrado.

Diante de todos estes elementos que tornam inaudita esta política de avaliação implementada na rede de ensino do estado do RS, percebo como relevante o estudo sobre ela, dadas as possibilidades de verificar como tem se articulado, na prática, seus resultados, avanços e limites na discussão dos preâmbulos da avaliação externa e suas contribuições à valorização dos profissionais da educação.

Neste sentido, essa pesquisa visa analisar em que medida é contemplada a valorização docente na política de avaliação externa participativa proposta através do SEAP, durante o período de governo estadual de 2012 a 2014. Pretende-se analisar a política no seu contexto de formulação, seus objetivos e significados para alguns implementadores, sua repercussão no espaço escolar, principalmente na visão dos próprios professores<sup>3</sup>.

Portanto, o tema central desse estudo diz respeito às possibilidades do SEAP/RS tendo em conta os objetivos expressos nos documentos oficiais, ou seja, se esta política de fato se configurou como espaço para a reflexão sobre o contexto da educação, a fim de promover avanços na qualidade educacional, na democratização da gestão e na valorização docente, por meio da participação ativa dos sujeitos mais diretamente envolvidos nas respectivas instituições.

O problema de pesquisa assim foi delimitado: em que medida o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP) contribuiu para ações efetivas de valorização dos professores da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul? O

---

<sup>3</sup> Isto é, pretendo compreender de que forma se insere a valorização dos professores dentro do contexto da política de avaliação SEAP/RS e, embora, considere relevante o contexto político do estado este não será objeto central deste estudo. Algumas questões associadas a carreira e remuneração docente no estado serão citados como forma de subsidiar a reflexão quanto a política de avaliação institucional e individual prevista no SEAP/RS.

objetivo geral é o de discutir, no contexto de implementação do SEAP/RS, como se inseriu a valorização dos professores. Desse objetivo geral desdobram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) contextualizar a formulação da política pública de avaliação externa SEAP/RS;
- b) analisar a política de avaliação SEAP/RS em termos de promoção da valorização docente, segundo as percepções dos professores no contexto de escolas que foram objeto de estudo de campo;
- c) apontar, com elementos da pesquisa avaliativa, possibilidades e limites no processo de valorização docente no contexto da avaliação institucional proposta pelo SEAP/RS;
- d) conceituar e contextualizar valorização dos professores e situar o SEAP como instrumento dessa valorização.

Quanto à metodologia, esta pesquisa foi desenvolvida com base na abordagem mista de Miles e Huberman (1984 apud LAPERRIÈRE, 2008) que se caracteriza por uma “combinação entre dados objetivos e subjetivos, qualitativos e quantitativos” que devem sofrer uma análise comparativa em diferentes contextos, assim, esta é uma abordagem que requer ferramentas distintas e permite reunir um conjunto de materiais empíricos que não se limitam a um único lugar ou uma única fonte, portanto, devem ser analisados por meio de “quadros de análise tão amplos e revisáveis possíveis” (p. 373).

Deste modo, o material empírico se constituiu de documentos oficiais, como a própria legislação que instituiu o SEAP/RS, até os manuais formulados pela Secretaria de Educação (SEDUC/RS) que serviram de base para que as escolas se orientassem durante o processo de implementação da política. Além disso, foram analisadas, transcrições de entrevistas semiestruturadas realizadas com os principais formuladores. Estas entrevistas foram materiais produzidos pela coleta de dados feito pelo grupo de pesquisa da UFRGS que vem atuando como avaliadores externos fazendo análise e avaliação de processo e de resultados do SEAP/RS<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A este grupo me associei enquanto mestranda e professora da rede pública e aproveitei este material empírico pela sua relevância no sentido agregar informações relevantes para a compreensão do contexto de formulação do SEAP na visão dos atores envolvidos diretamente na etapa de formulação.

Shiroma, Campos e Garcia (2005), defendem a importância da análise documental no estudo de políticas públicas, pois, segundo elas, os documentos são fontes riquíssimas e relevantes para a compreensão de uma decisão de governo. Elas fazem referência ao ciclo de políticas proposto por Stephen Ball e colaboradores para situar a análise documental nos estudos, mais especificamente aos contextos de influência, de produção de texto e da prática. Ressaltam que as palavras que constituem os documentos, oficiais e não oficiais, derivam do *contexto de produção de texto* e estão impregnadas de intencionalidades, pois os textos não são apolíticos, definem sentidos e revelam limites e transgressões impostos pelo cenário político, envolvendo interesses e disputas em torno de uma decisão do governo. Revelam, por isso, o *contexto de influências*, ou seja, o discurso é, ao mesmo tempo, determinante e transformador e segue sofrendo influências na implementação, que é outro campo de incertezas instituído pelo *contexto da prática*, conforme se confirma na citação:

Se os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas. Relembrando que os textos de políticas não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, dentro da arena da prática estão sujeitos à interpretação e recriação. Podemos abordar, por exemplo, a legislação como dimensão de um processo contínuo, cujo lócus de poder está constantemente mudando. Da mesma maneira, podemos observar como os vários recursos implícitos e explícitos nos textos são recontextualizados e empregados na luta por manter ou mudar certas visões sobre escolarização (BOWE; BALL, 1992 apud SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433).

À vista disso, as autoras reconhecem que no *contexto da prática* há um movimento expressivo, de construção da política e não simplesmente de execução das decisões tomadas em outras instâncias. Ciente destas razões, para melhor acompanhar a etapa de implementação e, principalmente, aprofundar a reflexão quanto à opinião dos professores, no que tange aos objetivos atribuídos ao SEAP/RS, foi previsto um estudo de campo envolvendo três escolas da rede estadual do Rio Grande de Sul situadas no município de Porto Alegre. Esse estudo contemplou elementos de estudo de caso, embora não tenha tido profundidade suficiente para configurar-se integralmente como estudo de caso.

Segundo Meksenas (2002), o estudo de caso é um método de pesquisa que se propõe a uma *análise compreensiva* de uma determinada unidade social *significativa*. Partindo deste conceito, para identificar as possíveis unidades escolares que tornar-

se-iam relevantes frente aos objetivos desta pesquisa, foram definidos alguns critérios seletivos.

O primeiro deles foi identificar instituições que apresentavam diferentes *níveis de participação* do coletivo escolar, em especial quanto à participação dos professores, pois havia a expectativa de verificar como os profissionais da educação interpretaram a agregação de valor ao seu trabalho vinculado à lógica de avaliação educacional e se a participação ou não participação foi um fator que contribuiu ou não para esse objetivo.

No entanto, para que se pudesse estabelecer algum tipo de comparação e associação de experiências similares, foi definido que estas instituições deveriam ter características semelhantes quanto ao porte e etapas de ensino atendidas<sup>5</sup>; isto supondo que, se as escolas apresentassem atributos semelhantes quanto ao tamanho e tipologia, poderiam ter tido graus de dificuldades e facilidades aproximados no movimento de reunir os diferentes segmentos e turnos para a realização da avaliação prevista no SEAP. Cabe ressaltar que isso não significou deixar de levar em conta as particularidades e o contexto de cada uma.

O outro critério relevante foi a *disposição geográfica da escola*, ou seja, a localização e condições de acesso da pesquisadora, pois foi preciso realizar mais de uma visita a estas escolas. Miles e Huberman (1984 apud LAPERRIÈRE, 2008) acreditavam que, diferentemente da etnografia, que se detém a uma única fonte que deveria ser observada à exaustão, a teoria mista pode envolver uma série de locais comparáveis, mas que viabilizem a permanência do pesquisador em diferentes momentos e quantas vezes for necessário.

Por último, o consentimento da escola e, principalmente, a concordância dos professores em participarem das entrevistas foi determinante da escolha das instituições. Porquanto este último critério possa parecer óbvio, o simples fato de aceitar ser entrevistado não prefigura a efetiva colaboração. Para Poupart (2008), é essencial obter a real cooperação do entrevistado para que o sentido de produção de um discurso seja válido como material empírico.

---

<sup>5</sup> Quanto às características das escolas quanto ao porte, me refiro a instituições que atendessem um número similar de alunos e contassem com um número aproximado de profissionais, as mesmas etapas de ensino (Ensino Fundamental e Ensino Médio da Educação Básica) e, ainda, atuassem nos três turnos (manhã, tarde e noite).



A seleção das escolas com base no nível de participação do coletivo foi mensurada com o auxílio de uma planilha eletrônica contendo um consolidado de informações depuradas a partir das respostas dadas pelas próprias instituições quanto ao número de reuniões realizadas, número de participantes por segmento e registros das diferentes reuniões promovidas com cada segmento em cada etapa de implementação durante os anos de 2012 e 2013<sup>6</sup>. Através de filtros instalados nestas planilhas, foi possível selecionar duas escolas com as mesmas características que atendessem aos critérios citados acima, sendo uma com menos indícios de participação e outra com registros e comprovação de uma participação mais efetiva, principalmente dos professores.

Conquanto, ainda havia o interesse de incluir neste estudo a escola em que eu atuava na época como professora dos anos iniciais no nível fundamental da rede estadual do RS. Essa instituição apresentava as mesmas características das escolas selecionadas e, além disso, era um ambiente com o qual eu estabelecia uma relação mais próxima, o que me permitiria observar melhor as influências do contexto e práticas diárias em favor da participação do coletivo escolar, me garantindo mais propriedade de análise nos moldes que sugerem uma pesquisa qualitativa. Conforme sustentam Ludke e André (1986, p. 11), “[...] a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento” e é favorável que se estabeleça um “contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada”.

Decididas as escolas, a entrevista foi a técnica eleita para buscar capturar com a máxima profundidade a experiência de uma avaliação participativa como forma de valorização docente, na perspectiva dos atores sociais envolvidos. Palmer (1928 apud POUPART, 2008) acredita que a possibilidade de interrogar os atores e utilizá-los como recurso para compreensão da realidade consiste em uma grande vantagem se comparada às fontes empíricas das ciências da natureza, desprovidas da palavra.

Poupart (2008) defende que as entrevistas qualitativas se constituem numa “porta de acesso às realidades sociais”, porém, adverte o seguinte:

---

<sup>6</sup> No sistema online do SEAP, foram respondidas questões pontuais formando uma gigantesca massa de informações, dada a quantidade de escolas que compõem a rede, mais de 2.500. Utilizei as planilhas produzidas no âmbito da pesquisa do grupo da UFRGS, nas quais foram depuradas todas as respostas dadas pelas escolas de acordo com a questão.

[...] essas realidades não se deixam facilmente apreender, sendo transmitidas através do jogo e das questões das interações sociais que a relação de entrevista necessariamente implica, assim como, do jogo complexo das múltiplas interpretações produzidas pelos discursos (POUPART, 2008, p. 215).

Tendo em conta estas circunstâncias que cercam as interações entre pesquisador e sujeitos, buscou-se desenvolver um questionário semiestruturado que serviu de instrumento de campo apenas como roteiro para coleta de dados, adotando o modelo de questões dissertativas como estratégia de investigação, a fim de ampliar o máximo possível o espaço para que os entrevistados manifestassem mais à vontade suas opiniões e sentimentos quanto à política de avaliação externa promovida pelo SEAP/RS, bem como sobre sua possível relação com a perspectiva de valorização docente.

Estas entrevistas, de cunho qualitativo, contendo questões dissertativas foram realizadas com professores que se envolveram de forma mais direta com a implementação da avaliação institucional e/ou individual do magistério em suas escolas. Além deste instrumento, foi desenvolvido outro questionário objetivo respondido por uma média de dez professores de cada escola visitada. No total foram vinte e oito questionários respondidos por professores que participaram ou não do SEAP. Estes professores não foram selecionados por meio de prévios critérios, foram profissionais que se dispuseram a colaborar com a pesquisa e que se encontravam disponíveis no espaço escolar nos dias em que foram realizadas as saídas de campo.

A aplicação dos dois instrumentos deveu-se à intenção de estabelecer entrecruzamentos das informações prestadas nas entrevistas qualitativas. Isto porque, segundo Poupart (2008), os entrevistados são os mais aptos para descrever sua experiência, mas não é unânime a confiabilidade desta fonte de informações; os positivistas, por exemplo, veem os informantes como “[...] câmeras que permitem reconstruir a realidade pelo cruzamento dos ângulos de vista” (POUPART, 2008, p. 223), assim, é importante confrontar depoimentos e fontes.

Foi importante buscar o máximo de elementos possíveis para confirmar hipóteses, uma vez que se reconhece que a pesquisa qualitativa e, em especial, aquela que envolve o pesquisador inserido no contexto pesquisado, representa um desafio de grau elevado quanto à interferência da subjetividade, em função dos valores pessoais que estão em jogo a todo momento. É o que constatam os autores a seguir ao definir o significado do campo de pesquisa:

[...] um campo de pesquisa não é outra coisa senão um espaço de inteligibilidade traçado progressivamente pelo olhar teórico do pesquisador; é também um local de relações e atividades humanas onde a subjetividade do pesquisador se mescla, inevitavelmente, colocando à prova sua inteligência, mas também seus valores, suas emoções, suas crenças e preconceitos. Isso gera também a necessidade de estar atento às variações, às diferenças e às nuances que não deixam de aparecer quando se começa a estudar aquilo que os autores escolares realmente fazem (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 39).

Assim, ciente de riscos que podem comprometer um estudo científico de cunho social, embora a pesquisa qualitativa esteja sustentada por um aporte científico sólido, há que se cercar do máximo de recursos possíveis para minimizar os efeitos da personalidade sobre o processo de coleta e análise de dados.

Neste sentido, a análise documental tornou-se elucidativa, pois, além de contextualizar a política, como já foi mencionado, revelou evidências que ora se contrapunham a prévias hipóteses e ora agregava conhecimentos para além do que supunham os implementadores. Cellard (2008, p. 295) reitera essa constatação na medida em que reforça que a análise documental é uma fonte de dados que minimiza eventuais influências da presença ou intervenção do pesquisador sobre o “conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos”.

Retomando a orientação teórica de Miles e Huberman (1984 apud LAPERRIÈRE, 2008), conforme já foi citado, foi utilizado um sistema de análise instituído por quadros categorizados, seguindo-se o seguinte processo: após feita a transcrição das entrevistas, as quais foram gravadas, e após uma primeira análise síntese, todos os dados foram reunidos por eixos, isto é, foram criadas três planilhas eletrônicas, uma para os dados quantitativos, ou seja, as respostas objetivas dadas pelos professores em geral, e duas para os dados qualitativos, uma para registros das entrevistas com os formuladores e outra para os implementadores.

Os resultados de toda essa análise permitiram chegar a conclusões quanto ao processo de formulação e implementação de políticas da avaliação para a educação como forma de medir qualidade e suas relações com o processo de valorização do trabalho docente nas escolas. Elementos da metodologia de estudo de caso guiaram certas escolhas. Conforme lembra Meksenas (2002), uma das características do estudo de caso é a não preocupação por parte do pesquisador com as evidências que comprovem prévias hipóteses, ou seja, não é em posse da dúvida que se vai a campo,

mas é diante das evidências de campo que surgem questões pertinentes norteadoras dos rumos da pesquisa diante de fatos que assumem verdadeira relevância.

Procurei explicitar, nesta introdução, as razões pessoais que despertaram meu interesse de pesquisa, a relevância, justificativas, objetivos e metodologia do estudo realizado e na sequência, sumário as partes subsequentes desta dissertação buscando apresentar um panorama geral dos elementos que constituíram o embasamento teórico, conceitual e empírico.

No capítulo dois, é apresentada as características da política SEAP/RS, com base em documentos que a instituíram e demais documentos complementares, tais como os cadernos de orientação enviados para as escolas que apresentam os objetivos da política, as etapas previstas, a forma como deveria ser elaborada a avaliação institucional, os segmentos que deveriam estar envolvidos em cada momento, as dimensões e descritores a serem avaliados. Ainda, dentro deste item, é descrita a proposta da avaliação individual à qual os professores deveriam ser submetidos, as informações gerais contidas no parâmetro legal, a sistematização prevista pelos manuais de orientação, a repercussão sobre a carreira docente, de acordo com avanços associados à promoção por merecimento na carreira. Destaca-se o fato de que a participação dos professores no processo de avaliação institucional passou a ser um dos itens da avaliação docente para a promoção. E por último são mencionados outros sistemas de avaliação nacional com vistas a estabelecer um referencial do modelo de avaliação da educação que tem sido legitimado por políticas de Estado.

No item três busco abordar alguns enfoques teóricos e conceituais que ajudam a compreender e a nortear os estudos e pesquisas que tem por objetivo a análise de políticas públicas, avaliação e qualidade da educação, enfatizando-se sua relação com a valorização docente. No item quatro, são revisados dispositivos normativos que regulamentam o trabalho e a carreira docente, desde a Constituição da República de 1988, sublinhando-se como eles incidem sobre o exercício dos profissionais da educação e como vêm sendo estabelecidas relações dos mesmos com índices de qualidade. No quinto item, são discutidos elementos que demonstram como, gradualmente, a avaliação dos alunos e seus resultados de desempenho foram sendo associados ao trabalho pedagógico dos docentes, resultando na lógica de submeter os professores a sistemas de avaliação muitas vezes classificatórios e meritocráticos.

No capítulo seis são apresentados os resultados da análise das entrevistas com os formuladores da política SEAP/RS, a fim de conhecer melhor como foi se desenhando esta política no que tange a motivações iniciais, articulações, desenvolvimento e, principalmente, como entrou a avaliação docente neste processo e de que forma se associa com a valorização destes profissionais. Com base nas entrevistas qualitativas e registros coletados no questionário, é analisado como profissionais docentes da educação compreenderam, implementaram e avaliaram a experiência com o SEAP/RS.

No último capítulo, de caráter conclusivo, o foco principal é evidenciar potencialidades e limites do SEAP/RS quanto ao objetivo de agregar valorização ao exercício do magistério no estado.

Cabe destacar que, neste relatório de pesquisa, constam informações associadas à experiência do SEAP/RS que possam contribuir para ampliar discussões e reflexões sobre os processos e instrumentos avaliativos e suas possíveis relações com o fortalecimento de práticas de gestão democrática escolar, com vistas à valorização docente como vetor de avanços da educação em prol da garantia efetiva de um ensino de qualidade com equidade a todo cidadão.

## **2 CARACTERIZAÇÃO DO SEAP/RS**

Neste capítulo, serão apresentados os documentos que regulamentam a política SEAP/RS e todas as informações contidas nos manuais produzidos pela SEDUC para operacionalizar a implementação da avaliação institucional e individual nomeados de “caderno”.

Foram desenvolvidos cinco cadernos de orientação direcionados a avaliação institucional e mais cinco destinado a avaliação do magistério. Isto porque, esta política se propôs a envolver todas as instâncias que compõem a educação estadual e todos os professores que atuam nas diferentes funções que pressupõe a educação. Deste modo, além da apresentação e orientação geral, houve a necessidade de orientar cada instância sobre como executar todo o processo e orientar a avaliação individual de acordo com a função executada pelo docente. Como esse estudo se volta para a unidade escolar e para os professores que atuam nas instituições de ensino, preferencialmente, em sala de aula, irei centrar a análise documental nos cadernos que orientaram a avaliação docente e a elaboração do SEAP na escola, ou seja, o caderno 1 da avaliação do magistério e caderno 2 da avaliação institucional.

Como esse estudo se propõe a verificar a política em ação nas unidades escolares e professores que atuam nestas instituições de ensino desempenhando funções em sala de aula e apoio pedagógico, irei centrar a análise nos cadernos que se voltam a escola (caderno 2 da avaliação institucional) e avaliação docente (caderno 1 da avaliação do magistério).

No último subtítulo são citadas políticas nacionais de avaliação da educação consoantes com a lógica global que busca mensurar a qualidade por indicadores quantitativos. Estas políticas têm servido de modelo para outras iniciativas locais de municípios e estados, por isso, o SEAP/RS tem se destacado suscitando interesse de estudo, afim, de identificar em que medida oferece resistência às propostas já experienciadas e quais as alternativas oferece para que a avaliação externa possa de fato retratar a qualidade da educação pública no estado.

### **2.1 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL**

Durante o governo de Tarso Genro, de 2011 a 2014, o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do RS (SEAP/RS) foi instituído pelo Decreto

Estadual nº 48.744, em 28 de dezembro (Rio Grande do Sul, 2011) e, de acordo com o Art. 4º, a finalidade desta política é promover a elaboração de um diagnóstico qualitativo que permita compreender, com mais profundidade, a realidade educacional do estado, subsidiando a formulação e a implementação das políticas educacionais locais atreladas às expectativas e demandas da rede de ensino estadual.

Para além disso, nas justificativas havia a expectativa de que este levantamento institucional mais detalhado pudesse superar as avaliações nacionais retratadas por índices e resultados quantitativos. A intenção era identificar e contextualizar as “boas práticas” pedagógicas e de gestão das escolas da rede que obtiveram bom desempenho nos testes padronizados nacionais, aos quais os alunos foram submetidos gerando uma classificação destas instituições de acordo com as etapas de ensino e instâncias federadas, a fim de que estas práticas e instituições servissem de modelo para os demais estabelecimentos de ensino no estado do RS.

Outra justificativa apresentada foi a necessidade de ampliar canais de comunicação, envolvendo a comunidade escolar, para que, através da participação, se pudesse contar com sugestões quanto à melhoria da qualidade da educação e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Neste sentido, entendendo como pertinente a criação de um único sistema de avaliação, capaz de contemplar todo o escopo institucional e de Recursos Humanos da rede estadual, foram envolvidos neste processo não só as unidades escolares, mas também os órgãos gestores da educação. No Art. 5º, parágrafo 1º, do referido Decreto, foi definido que seriam avaliados todos os servidores e instituições, ou seja, além das escolas foram avaliadas as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e a Secretaria de Educação (SEDUC).

Quanto aos alunos, embora o Art. 5º, parágrafo 2º, tenha definido que a avaliação individual iria abranger o desempenho discente de forma amostral, na prática isso acabou não acontecendo, devido a fatos que serão explicados mais tarde, no Capítulo 6 desta dissertação. Cabe registrar, mesmo assim, que o delineamento da amostra teria como critério o IDEB para selecionar as CREs e as “escolas típicas<sup>7</sup>” e, conforme o Art. 9º, seriam aplicados testes nas áreas de Ciências da Natureza e

---

<sup>7</sup> As escolas típicas seriam definidas a partir das notas atribuídas pelo IDEB, sendo previamente selecionadas instituições que apresentavam o rendimento mais baixo, o médio e o melhor rendimento.

Ciências Humanas, de forma a complementar os resultados das avaliações nacionais nas áreas da Linguagem e da Matemática.

Foi contemplada na redação do documento legal a expectativa de que as informações obtidas através do SEAP pudessem colaborar para a implementação de programas e projetos de apoio ao ensino e à aprendizagem, com o objetivo de aumentar as taxas de aprovação e o índice de frequência de todas as etapas do ensino. Esse movimento positivo reverberaria em aumento dos índices de desempenho da Educação Básica nas avaliações nacionais e, por consequência, nos índices de desenvolvimento da educação básica (IDEB), os quais, para a rede estadual do RS, encontravam-se das metas projetada para os anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, sendo, na época, objeto de fortes críticas por parte da opinião pública.

Conforme já foi mencionado na introdução, a regulamentação do SEAP previu parceria com uma instituição de ensino superior, que no caso se efetivou com a UFRGS, a fim de que se constituísse uma equipe de avaliadores externos capaz de analisar todo o processo de avaliação das escolas, das coordenadorias regionais de educação e da SEDUC, viabilizando identificar limites e possibilidades de mudanças da prática e direcionamento desta política de avaliação educacional durante o processo de implementação.

A operacionalização macro deste sistema foi explicitado no Art. 7º do Decreto Estadual nº 48.744/2011, sendo definidas fases do Sistema: a primeira, nomeada de “Fase Local”, envolvendo os estabelecimentos de ensino da Rede Pública Estadual; a segunda, a “Fase Regional”, a ser realizada no âmbito das CREs, ou seja, consiste na elaboração do diagnóstico interno de cada Coordenadoria e a organização dos resultados regionais a serem encaminhados à SEDUC; a terceira, a “Fase Estadual”, realizada no âmbito da SEDUC, com a finalidade de monitorar as avaliações institucionais elaboradas por cada um dos estabelecimentos de ensino e suas coordenadorias.

Já a operacionalização para a efetiva implementação ficou a cargo da redação dos Cadernos de Avaliação Institucional, um conjunto de cinco cadernos que abarcaram: orientações gerais sobre a política – Caderno 1; orientações para as escolas – caderno 2; orientações para as CREs – caderno 3; orientações para a



SEDUC – Caderno 4; mais adiante, com a reformulação da política em 2014<sup>8</sup>, foi elaborado o Caderno 5 contendo orientações para planejamento com base nas informações obtidas através do SEAP/RS elaborado nos anos anteriores.

Todos os cadernos apresentaram como sendo o objetivo geral da política a “Democratização e a Qualidade de Ensino” a ser alcançado tendo em conta eixos estratégicos, sendo estes: “*A qualificação e democratização da Educação; a valorização profissional; a modernização tecnológica e recuperação física das instituições da rede; a reestruturação curricular da educação básica e formação continuada*” (RIO GRANDE DO SUL; SEDUC, 2013a, p. 3).

No Caderno de Avaliação nº 1, desenvolvido para orientar a operacionalização e elaboração da avaliação institucional, o SEAP é apresentado como sendo uma ação que materializa o objetivo central da política de avaliação e meio para alcançar os “eixos estratégicos”. Para tanto, é previsto que este processo ocorra num ciclo anual composto por quatro períodos conforme ilustra a figura 1:

**Figura 1 – Ciclo Anual que deve ser cumprido durante a implementação do SEAP/RS**

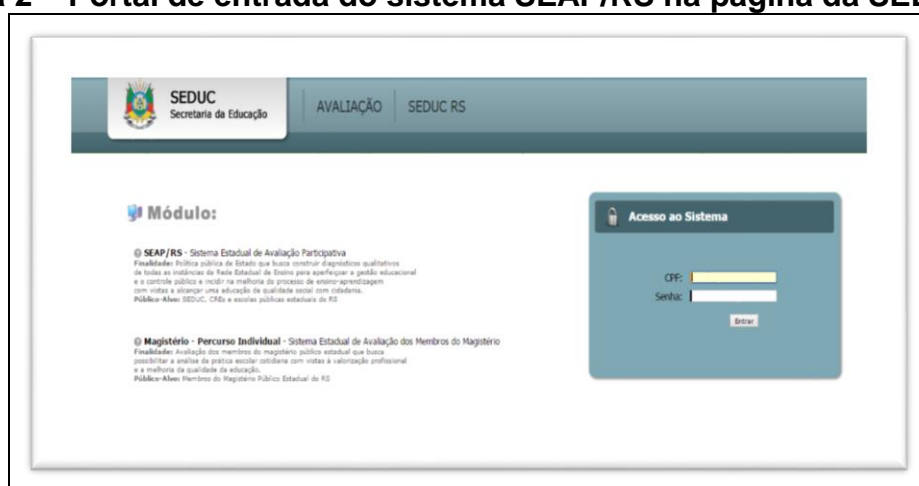


Fonte: Rio Grande do Sul; Secretaria da Educação (online, 2013b).

<sup>8</sup> Após dois anos de experiência com o sistema de avaliação, quando foi suposto que todas as instâncias da rede educacional (administrativas e escolares), já tinham propriedade e domínio quanto à sistematização da política, e com base de dados suficientes, os gestores e formuladores do SEAP ampliaram a finalidade da política lhe agregando a função de incidir sobre o planejamento anual. Ou seja, a ferramenta passou a incorporar mais um atributo: a previsão de metas a serem cumpridas como forma de superar fragilidades sinalizadas ou com o objetivo de alcançar ideais apontados pela avaliação coletiva elaborada através do SEAP, isto para as três instâncias da secretaria de educação – unidade escola, CREs e SEDUC. No entanto, esta reformulação não foi incorporada em documento oficial, por exemplo numa reformulação do Decreto; apenas foram feitos ajustes no instrumento *on line* e a elaboração do documento de orientação ao planejamento – Caderno 5.

Dentro do ciclo “formação para sistematização do processo”, que deve ocorrer de outubro a dezembro, está o período de elaboração efetiva da avaliação institucional composta por três etapas distintas, sendo elas: 1º etapa – elaboração do diagnóstico preliminar, a qual, nas escolas, deve envolver o conselho escolar; 2º etapa – o diagnóstico preliminar elaborado pelo conselho deve ser apresentado a todos os segmentos (pais, alunos, professores, servidores), os quais devem analisar e se posicionar num consenso coletivo, assim como devem escolher representantes de cada segmento para compor a Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação Institucional, responsável pela etapa seguinte; 3º etapa – a Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação discute as decisões levantadas pelo coletivo e registra esses dados no sistema operacional do SEAP<sup>9</sup> disponibilizado em rede no portal da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul, cuja página de acesso aparece na Figura 2:

**Figura 2 – Portal de entrada do sistema SEAP/RS na página da SEDUC/RS**



Fonte: Rio Grande do Sul; Secretaria da Educação (online, 2016).

Esse diagnóstico deve ser elaborado por meio de um instrumento constituído de seis dimensões e cinquenta indicadores no total. Cada indicador recebe uma pontuação, dentro da escala 1 a 5, de acordo com os descritores de cada ponto, havendo, contudo, a explicitação de uma valoração mais ampla: valor 5, situação *ideal*; valor 4, situação  *muito boa*; valor 3, situação *boa*; valor 2, situação *precária*; valor 1, situação *crítica*. Ademais, em cada indicador poderia ser marcado *não se*

<sup>9</sup> Esse sistema foi concebido a partir do módulo Plano de Ações Articuladas (PAR) no Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). O MEC permitiu à Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS) customizar o módulo PAR do SIMEC para o SEAP/RS.

*aplica* (NSA), indicando que não havia possibilidade de avaliar, seja por falta de informação, seja por que ele não se aplicava à escola. Cada registro de pontuação de indicador deveria ser justificado.

As dimensões do SEAP Escola estão divididas da seguinte forma<sup>10</sup>:

- Dimensão 1 – Gestão Institucional – composta de sete indicadores que visam avaliar planejamento, comunicação interna, atuação do conselho escolar, parcerias local e com a comunidade, rede de serviços de apoio oferecidos pelo estado ou em parceria com o município, mediação de conflitos e relação da escola com a CRE.
- Dimensão 2 – Espaço físico da Instituição – composta por treze indicadores que avaliam as instalações gerais, manutenção predial, área externa e espaços de convivência, condições internas de salas de aula e setores, sanitários, biblioteca, cozinha, refeitório, espaço para prática de esportes, condições de acessibilidade e laboratórios de informática, ciências e aprendizagem.
- Dimensão 3 – Organização e Ambiente de Trabalho – possui sete indicadores referentes à suficiência e assiduidade de funcionários e professores, práticas de sustentabilidade, utilização das tecnologias de informação e comunicação e ambiente coletivo de trabalho.
- Dimensão 4 – Condições de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola – contêm quatro indicadores que tratam da reprovação e taxa de permanência dos alunos, atendimento educacional especializado, alimentação escolar e transporte escolar.

---

<sup>10</sup> As dimensões e a quantidade de indicadores se mantiveram as mesmas nas três edições do SEAP (2012, 2013 e 2014), contudo, em 2014, em função de algumas sugestões da equipe de avaliadores externos vinculados à UFRGS, vem como por iniciativa da própria equipe do SEAP na SEDUC, houve mudanças em alguns indicadores. Estas alterações incidiram sobre o instrumento destinado a Coordenadorias – o indicador 21 que foi desmembrado em dois indicadores (21 e 22) e indicador 48 que foi considerado desnecessário. Para as escolas - na dimensão 1 foi acrescido mais um indicador destinado a avaliar a relação da escola com a CRE; na dimensão 3 que trata da Organização e ambiente de trabalho, foram desmembrados os indicadores 20 e 21 em 21, 22, 23 e 24 tratando não só da assiduidade como nas primeiras edições, mas, também, da suficiência dos Recursos Humanos; em contrapartida, foram excluídos os indicadores 22 e 23 que tratavam da estabilidade de professores e funcionários; os 41 e 46 são diluídos em outros indicadores afins. O Instrumento destinado a SEDUC não sofreu alterações. Neste trabalho não são analisadas as alterações e são descritos apenas os indicadores de 2014.

- Dimensão 5 – Formação dos Profissionais da Educação – Constituída de quatro indicadores sobre formação inicial e continuada dos profissionais, participação dos profissionais em ofertas de formações e utilização dos aportes das formações no trabalho docente.
- Dimensão 6 – Práticas Pedagógicas e de Avaliação – esta é a maior dimensão, contendo 15 indicadores, versando sobre: a existência e o conhecimento do Projeto Político-Pedagógico e demais níveis de planejamento; clima favorável à aprendizagem; suficiência de material didático-pedagógico; apoio aos alunos com defasagem de aprendizagem e correção de fluxo; práticas pedagógicas interdisciplinares; inclusão das diversidades; atividades culturais e desportivas; participação dos alunos nas instituições e fóruns da escola e externos; estudos de recuperação; práticas de ensino inovadoras; aspectos relacionados à avaliação e auto avaliação; interpretação e uso de indicadores oficiais de avaliação e dos resultados específicos da escola para estimular ou superar os resultados.

## 2.2 AVALIAÇÃO DO MAGISTÉRIO – PERCURSO INDIVIDUAL

Em relação aos professores, o Decreto nº 48.744/11 apontou como necessária a valorização profissional para qualificação das instituições de educação pública do estado, por meio da consolidação de um sistema que permitisse o acompanhamento contínuo dos profissionais da educação, visando o seu bom desempenho e aprimoramento.

Assim, além da avaliação institucional, foi implantada a avaliação dos professores, que seguiu basicamente a mesma lógica de indicadores e descritores, tendo apenas algumas particularidades. Para a condução do processo de avaliação dos profissionais docentes, foi prevista a formação de uma comissão composta por três representantes titulares e três suplentes, sendo um representante da chefia (a direção, no caso das escolas) e dois representantes eleitos dos profissionais da educação.

A avaliação docente vinculada ao SEAP/RS foi instituída pelo Decreto nº 48.743 de 28 de dezembro (Rio Grande do Sul, 2011b), que regulamentou os procedimentos

para as promoções dos membros do Magistério Público Estadual, seguindo a metodologia de avaliação por desempenho, associando promoção na carreira através de progressão de classe por merecimento prevista na Lei nº 6.672/74<sup>11</sup> (Rio Grande do Sul, 1974), Art. 29º, conforme delineamentos expressos no trecho a seguir:

A Avaliação do Magistério - Percurso Individual refletirá no processo de promoção do Magistério, permitindo a todos um 'repensar' na sua prática pedagógica de forma direta, transparente e reflexiva. Através do envolvimento das direções, coordenações pedagógicas e os professores, as metodologias, as estratégias e os procedimentos de ensino na construção coletiva do conhecimento serão ressignificados. Segundo Paulo Freire: 'A prática de pensar a prática é a melhor maneira de pensar certo' (RIO GRANDE DO SUL; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2013c, p. 4)

Para orientar a avaliação dos membros do magistério também foi desenvolvido um conjunto de cinco cadernos, sendo quatro redigidos de acordo com a função desempenhada, quer dizer, avaliação destinada aos docentes – caderno 1 –, aos professores especialistas e de apoio – caderno 2 –, aos diretores e vice-diretores – Caderno 3 –, aos professores da SEDUC, CRE e Conselho Estadual de Educação – Caderno 4. O Caderno 5 é de orientações para o preenchimento da avaliação individual, contendo informações gerais e específicas, incluindo os aspectos legais e, no anexo, quadros síntese com os itens avaliados, detalhamento dos itens, peso (nota atribuída) de acordo com o item e categoria, ou seja, de que forma o professor participou. Com relação à participação no SEAP, na figura 3 observamos:

**Figura 3 – Quadro Síntese - Critérios para promoções dos membros do magistério público estadual**

V - Rendimento e qualidade pedagógica do trabalho	Cooperação nas atividades docentes e/ou técnico-administrativo-pedagógicas [	E1	2	Avaliação Coletiva pelo Aumento da taxa de permanência da escola
		E2	4	Participação no processo de avaliação coletiva através sistema estadual de avaliação dos órgãos e estabelecimentos escolares que integram a rede estadual de ensino.
	Avaliação do trabalho docente e/ou técnico-administrativo-pedagógico	E3	3	Percurso individual Docente/ Diretores/ Apoio Pedagógico

Fonte: Caderno 5 - manual de orientação para preenchimento da avaliação percurso individual (SEDUC, 2013).

<sup>11</sup> Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul

As letras E2 e E3 referem-se aos itens que pontuam, exclusivamente, associados à participação na avaliação coletiva (E2) e percurso individual (E3), os números 4 e 3 referem-se ao peso destes itens no processo avaliativo, considerando que o peso máximo é 5, a pontuação atribuída varia de acordo com a comprovação de participação do membro do magistério nos respectivos processos avaliativos. À exemplo, segue a figura abaixo em que o percentual de presença nas reuniões resulta em maior ou menor pontuação atribuída:

**Figura 4 – Critério para avaliação da letra E2 na avaliação percurso individual**

LETRA	CATEGORIA	DIMENSÕES E INDICADORES DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ESTABELECIMENTOS ESCOLARES QUE INTEGRAM A REDE ESTADUAL DE ENSINO		
		PARTICIPAÇÃO		
E2	COOPERAÇÃO	50%	70%	100%
		5 pontos	7 pontos	10 pontos

Fonte: Caderno 5 - manual de orientação para preenchimento da avaliação percurso individual (SEDUC, 2013).

Com relação aos indicadores e descritores associados à avaliação individual, o manual do SEAP orientou que a Comissão instituída para este fim avaliasse cada professor individualmente, sempre na sua presença, transcorrendo vinte indicadores a serem pontuados com atribuição de descritores na mesma configuração do sistema previsto na avaliação institucional, ou seja, uma escala de pontuação que vai de 1 – para a situação *crítica* – até cinco – para a situação *ideal*.

Estes vinte indicadores avaliam desde o planejamento diário associado ao Projeto Político Pedagógico, bem como outros instrumentos legais que regulamentam a educação, até a prática pedagógica em si, passando pelos métodos de avaliação adotados, a participação do professor no ambiente escolar, sua formação inicial e continuada. Os indicadores são listados abaixo:

- 1) Realiza planejamento cotidiano da intervenção pedagógica elaborando Plano de trabalho e de aula articulados ao Projeto Político Pedagógico (PPP) e ao Plano de Estudos da Escola.
- 2) Mantém boas práticas de cooperação nas atividades docentes e/ou técnico-administrativo-pedagógicas.
- 3) Compatibiliza sua prática pedagógica com o que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).
- 4) Organiza e estabelece ambiente favorável (condições pedagógicas e de relações de trabalho) ao ensino e à aprendizagem.
- 5) Utiliza variedades de estratégias e recursos de ensino em sala de aula.
- 6) Tem iniciativas na adoção de estratégias de apoio para lidar com a diversidade, com as defasagens e necessidades diferenciadas de aprendizagem dos alunos e com o acolhimento à inclusão em sala de aula.
- 7) Desenvolve práticas interdisciplinares nas situações de ensino aprendizagem.
- 8) Estimula os alunos à leitura.
- 9) Estimula a participação e o trabalho coletivo dos alunos, pais, funcionários e professores.
- 10) Elabora Plano de Trabalho específico para os estudos de recuperação utilizando estratégias pedagógicas diferenciadas.
- 11) Atualiza sua prática pedagógica, evidenciando um ensino contextualizado: a realidade dos alunos e o momento presente quanto aos aspectos sociais, culturais, políticos e econômico.
- 12) Monitora o processo de avaliação da aprendizagem dos alunos, procurando alternativas pedagógicas que superem os problemas de aprendizagem.
- 13) Faz com que prevaleçam os aspectos qualitativos sobre os quantitativos na avaliação da aprendizagem dos alunos.
- 14) Faz com que o trabalho pedagógico docente

resulte na efetiva aprendizagem dos alunos. 15) Participa das reuniões e atividades pedagógicas administrativas promovidas pela Escola e pela Mantenedora. 16) Contribui com a gestão escolar (questões administrativas, pedagógicas e financeiras), contribuindo para melhorias na Escola. 17) Realiza atualização e aperfeiçoamento na área do trabalho docente. 18) Publica trabalhos que trazem contribuições ao campo da educação. 19) Usa os indicadores oficiais (SAEB e IDEB) e os resultados das avaliações dos alunos no planejamento das estratégias pedagógicas. 20) É assíduo e pontual no trabalho (RIO GRANDE DO SUL; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2013d, p. 5).

O Decreto Estadual 48.743/2011 (Rio Grande do Sul, 2011b) apresenta o quadro síntese e o detalhamento de cada item a ser avaliado, de acordo com as atribuições previstas pelo cargo de professor e com pesos pré-estabelecidos. Os indicadores e descritores, além de tomarem por base a legislação, também foram definidos a partir das orientações de várias organizações governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, públicas e privadas, segundo a citação abaixo:

Os indicadores e os descritores aqui apresentados baseiam-se, também, nas orientações de várias organizações governamentais e não governamentais: Ação educativa, UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Inep, Campanha Nacional pelo Direito à educação, Centro de estudos e pesquisa em educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Conselho Nacional dos secretários de educação, Fundação Abrinq, Fundescola-MEC, Seif-MEC, Seesp-MEC, Caise-MEC, PAR-MEC, IBGE, Instituto Pólis, Ipea, Undime e Uncme. É, portanto, resultado de extensa parceria entre organizações comprometidas com a melhoria contínua da qualidade da escola (RIO GRANDE DO SUL; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2013e, p. 4).

Em síntese, o discurso adotado nos textos destes manuais que orientaram a avaliação docente indica que o objetivo principal desta dinâmica foi promover uma “[...] reflexão e análise da própria prática profissional e do exercício funcional visando à melhoria da qualidade da educação, tendo em vista a função social do magistério” (RIO GRANDE DO SUL; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2013e, p.40). Por isso, defendem que a análise criteriosa do conjunto dos indicadores por meio dos descritores poderia trazer elementos importantes para a auto avaliação e para a prática profissional. Coloca-se a crença de que é uma experiência que agrega avanços, inter-relacionando desempenho pessoal, perspectiva coletiva e valorização profissional.



### 2.3 REFERENCIAL DADO POR OUTROS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Para Azevedo (1997), na perspectiva neoliberal e pluralista a educação ocupa um papel de destaque, ou seja, em qualquer tempo ou contexto a escolarização culmina na predisposição de “formar ou informar” os indivíduos, por isso, o ensino deve estar a serviço da sociedade. Santos (1999), ao tratar dos critérios que instituem o Contrato Social, afirma que a natureza humana é a única que conta neste processo, mas apenas para ser domesticada pelas leis do Estado e pelas regras de convivência da sociedade civil e, neste processo, a escola é sumariamente importante.

Por outro lado, numa sociedade moderna tensionada pelos imperativos de mercado e pelo apelo ao consumo, onde são fortalecidas a lógica de livre comércio e a atuação de um “Estado mínimo” que deixe de ser “guardião de direitos” para assumir o papel de “fiscalizador do direito”, a escola pública vem sofrendo uma crise de paradigmas, diante, da metodologia das avaliações em larga escala que se encaixam perfeitamente nesta nova tendência.

Conforme já foi exposto, estas avaliações estão fortemente atreladas a indicadores quantitativos como sendo indicadores de qualidade, atendendo ao postulado gerencialista, que remete a uma formação para o mercado e para o cidadão de consumo, transgredindo o papel do sistema educacional que deveria se voltar para a formação humana.

Corriqueiramente, o único critério de desempenho é o nível cognitivo dos alunos. Os resultados obtidos nos testes padronizados, automaticamente, são atribuídos ao trabalho pedagógico que, por sua vez, é associado à qualidade institucional. Esse movimento tem gerado modificações sumárias no currículo, na didática de ensino e na avaliação docente, sem que devidas discussões sejam suscitadas. É o que sugerem as seguintes autoras:

Sob a urgência de melhoria da qualidade da educação básica, a política nacional de avaliação sofre incrementos consideráveis, no decorrer da primeira década dos anos de 2000, do que certamente decorrem repercussões nos currículos, na formação docente e na própria avaliação do desempenho dos professores, concebida, sobretudo, em função dos resultados de rendimento dos alunos (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 40).

Assim como ocorreu na maior parte dos países desenvolvidos e em muitos países da América Latina, aqui no Brasil, desde a década de 1990, vêm sendo desenvolvidas políticas que visam avaliar a educação centralizando no Estado uma espécie de controle sobre o currículo e o aproveitamento escolar.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), criado pelo MEC em 1990, inaugura esta prática, após uma reforma educacional que, por meio de um referencial curricular nacional, organiza o ensino por competências. O Saeb contempla uma avaliação amostral a cada dois anos em todo o território nacional, com vistas a oferecer uma medida evolutiva da qualidade do ensino.

Seguindo esta lógica, outras modalidades de avaliação em larga escala foram também criadas pelo MEC, na década de 2000: o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para os alunos concluintes do Ensino Médio, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e, dentro dele, o Exame Nacional de Cursos (ENADE), aplicado em alunos concluintes de cursos de graduação, incluindo as licenciaturas. Em 2005, esta prática é focalizada no ensino fundamental através da Prova Brasil e Provinha Brasil, destinadas a medir o rendimento de alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Conforme já foi citado, em 2007 o Ministério da Educação criou o IDEB, um modelo de ranqueamento limitado que fere a autonomia pedagógica conferida aos professores e escolas. As medidas expressas no IDEB desconideram um amplo espectro de aspectos cognitivos, sociais, psicológicos e emocionais envolvidos na construção da aprendizagem e tem grande potencial de redefinir o modo de avaliar interno da escola e desencadear a competitividade entre professores, escolas, redes, municípios e estados:

Com o propósito de agregar qualidade social às medidas de desempenho, para que o Ideb de uma escola ou de uma rede cresça, é preciso que o conjunto dos alunos adquira aprendizagens significativas, frequente as aulas assiduamente e não repita o ano. Busca-se, assim, combinar as evidências de rendimento dos alunos com a capacidade da escola de manter o conjunto do alunado estudando e com bom aproveitamento. O Ideb coloca, desse modo, um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede. Estabelece também metas de rendimento e estipula prazo, até 2021, para que os estudantes das escolas brasileiras atinjam os padrões de desempenho apresentados pelos sistemas escolares dos países desenvolvidos, referenciando-se nos resultados do Programa Internacional de Avaliação da Aprendizagem (PISA) (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ 2011, p. 40).

O SEAP/RS foi apresentado como uma política contra hegemônica a estes sistemas nacionais de avaliação da educação. Seus diversos cadernos, desenvolvidos pela SEDUC, e apresentados nos subtítulos anteriores, expressam repetidamente que este é um sistema que visa melhoria da educação apostando no caráter participativo como forma de superar dificuldades e encontrar soluções, sem que para isso seja preciso classificar ou mensurar as instituições.

Sobre a avaliação dos professores, apresentam os vinte indicadores como sendo o suficiente para captar informações “consistentes” e “concretas” quanto à qualidade do trabalho pedagógico e às atribuições que se associam ao papel desempenhado pelos profissionais da educação em seu espaço de trabalho.

Na sequência deste trabalho, se pretende descobrir se esta política implementada rompe com a visão de medir resultados para qualificar a educação num sentido muito restrito, calcado no pragmatismo da eficiência e eficácia. Essa busca é empreendida por meio de questionamentos quanto à concepção de critérios, processos e instrumentos inovadores, na medida em que é proposta uma avaliação qualitativa e participativa do contexto escolar e do trabalho dos profissionais da educação.

### **3 ALGUNS CAMINHOS TEÓRICOS E CONCEITOS**

Neste item, busco resenhar alguns enfoques que ajudam a compreender e nortear os estudos e pesquisas que tem por objetivo a análise e avaliação de políticas públicas, porém, antes, tornou-se importante explicar alguns conceitos que definem políticas públicas, visto que, embora o foco deste estudo centre-se na construção política e social da valorização docente, a discussão deste tema está imersa em uma política de avaliação externa que foi construída e instituída na rede educacional do estado do RS, com o objetivo de avançar na melhoria da qualidade da educação.

Na sequência foi abordado como se constituíram as práticas de avaliação das políticas como forma de garantir eficiência e eficácia da aplicabilidade dos recursos públicos e da efetividade das ações do Estado em sanar problemas. Seguindo nesta linha foi sendo discutida e apresentada reflexões teóricas de demonstram que a essência de avaliar políticas está presente nas políticas de avaliação

No último subtítulo faço também uma exposição do entendimento conceitual de qualidade de educação na perspectiva de políticas que vêm se instituindo por meio de programas que visam subsidiar os indicadores da qualidade na educação. Referenciando a discussão que tem se formado quanto as possibilidades de que indicadores quantitativos retratem e meçam qualidade. Assim como, busquei verificar qual é o discurso que tem sido empregado nos documentos legais e legitimado pelos organismos internacionais quanto ao sistema de ranqueamento das instituições e quanto a valorização docente como forma de alcançar qualidade e adiante são discutidos e problematizados os efeitos desta relação sobre a formação e carreira docente.

#### **3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Novamente, Azevedo (1997), ao abordar a educação como política pública, expõe uma revisão teórica quanto aos estudos do campo da sociologia relacionados ao liberalismo, neoliberalismo, marxismo. Esta leitura viabiliza concluir que, embora cada teoria apresente peculiaridades muito singulares, todas se voltam para a ação do Estado em relação às políticas sociais.

Segundo a autora, na perspectiva da “[...] democracia utilitarista cabe ao Estado o papel de guardião dos interesses públicos” (AZEVEDO, 1997, p. 9). Portanto, cabe a ele regular, controlar e defender a aplicação das políticas públicas e, dentre estas, as políticas da educação. Deste modo, tratar de educação como uma política social requer que se amplie sua abordagem analítica, compreendendo-a como inserida no contexto teórico das políticas públicas, pois assim, estaremos tratando do “Estado em ação”.

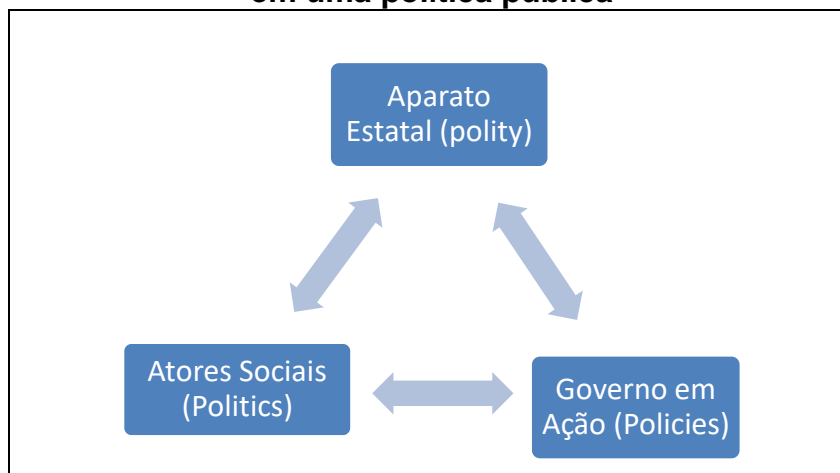
Nesta perspectiva, é fundamental entender minimamente o sentido e os conceitos que cercam e definem as “políticas públicas”. Na busca do sentido linguístico da expressão, Muller e Surel (2002) chamam a atenção para o caráter polissêmico da palavra *política*, que no inglês dispõe de pelo menos três termos diferentes, sendo estes: *polity* – conota o aparato estatal, jurídico e administrativo; *policies* - refere-se ao conteúdo dos programas políticos, as ações governamentais formais ou informais inscritas em planos, programas ou projetos; *politics* - designa as atividades políticas em si, as disputas e alianças, o jogo político, o que remete diretamente às ideias, interesses, estratégias e relações dos atores<sup>12</sup> estatais e sociais em geral.

Os três termos evidenciam o conjunto complexo de sentidos que abarca a palavra política, sendo as três dimensões incontornáveis quando estudamos políticas públicas. Dimensões que se inter-relacionam, sem determinações, incidem umas sobre as outras, num processo engendrado durante todo o percurso das políticas. É o que representa o fluxograma da figura 5:

---

<sup>12</sup> Atores sociais mencionados neste estudo são todos aqueles que interferem na formulação e implementação das políticas educacionais: os que exercem mandato eletivo, ou seja, os candidatos eleitos (parlamentares e gestores representantes das diferentes esferas de governo); os burocratas (abrange aqueles que ocupam cargos públicos de autoridade para gerir recursos e informações, bem como gestores e profissionais das escolas); empresários (organizados por setores ou representados por “lobistas”); os sindicatos que representam os trabalhadores da educação; as entidades estudantis; organizações não governamentais, redes e movimentos sociais; organizações internacionais.

**Figura 5 – Fluxograma ilustrativo das instâncias e relações que estão inseridas em uma política pública**



Fonte: Elaborado pela Pesquisadora (2015).

Essa concepção de movimento e mútuas influências nos auxilia a compreender que as ações do Estado (*as policies*) não se estabelecem de forma pragmática e isolada, há um movimento constante, no interior das mesmas, – por meio de decisões ou não decisões<sup>13</sup> – dos atores envolvidos direta ou indiretamente (*através da politics*). Os agentes estatais são atores centrais, mas não agem de modo neutro, sofrem dos efeitos das articulações, de aliança ou oposições, inclusive as promovidas pela opinião pública. Além disso, há que se considerar a interferência que exerce o sistema jurídico-político (*a polity*) na construção das políticas.

É o que ressaltam alguns teóricos, como Theodore Lowi, o qual, segundo Souza (2006), dá ênfase à atuação dos atores, pois, considera que, dependendo da política em questão, há maiores probabilidades de confluências, rupturas ou (re)arranjos em torno de uma decisão. Lowi sustentou que as políticas (no sentido de *policies*) determinam a política (*politics*):

Com esta máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas<sup>14</sup>[...] Cada uma dessas políticas vai gerar

<sup>13</sup> Uma não decisão do governo sobre uma determinada demanda da sociedade, também se caracteriza como decisão política que pode estar associada a valores culturais ou institucionais que impedem que se inicie um debate; assim, a não decisão é uma decisão que pode ser estratégica para evitar mais conflitos. RUA (1997) definiu a não decisão como “estados de coisas” que podem permanecer assim por tempo indeterminado, ou seja, “é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer” (HOWLLET; RAMESH, 1995 p.4 apud MULLER; SUREL 2002, p.14).

<sup>14</sup> Arena é o *locus* onde acontece a dinâmica das relações que se estabelecem entre os atores sociais durante todo o processo de negociação de uma política pública, desde a formação de agenda de governo até a formulação das políticas públicas.

pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006, p. 28).

Deste modo, pode-se concluir que uma política pública não nasce de forma natural, baseada somente em estratégias administrativas advindas da decisão do governo frente a uma demanda social, mas, sim, é marcada por debates e tensões mais ou menos intensos dependendo do que está em jogo.

Contudo, nem sempre essa concepção esteve presente no entendimento amplo sobre os conceitos acerca das políticas; Martins (2011), lembra que inicialmente teóricos mais tradicionais definiam políticas públicas como sendo resultado de objetivos definidos por uma ação de governo, mais tarde é que se começou a considerar as políticas como fruto de negociações, embates e interesses que nem sempre estão presentes entre os formuladores do conjunto legal ou formativo, podendo se configurar na ação dos implementadores.

Souza (2006) nos diz que política pública como área do conhecimento e disciplina nasceu nos Estados Unidos da América (EUA), nos centros acadêmicos e, diferentemente da Europa – que se detinha a compreender o papel do Estado e do governo como principal instituição produtora de políticas – nos EUA os estudos debruçavam-se sobre a ação do governo sem estabelecer relações com as “bases teóricas do papel do estado” (SOUZA, 2006, p. 22). No Brasil, os estudos sobre políticas aconteceram bem mais tarde e numa perspectiva de “[...] análise das estruturas e instituições ou acerca da caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 531).

Inicialmente, as definições de políticas públicas abarcavam uma visão mais técnica e operacional, voltada para o viés pragmático e propositivo da ação do Estado, foi com o passar do tempo que elas começaram a receber um olhar mais analítico considerando as variáveis complexas no interior de sua dinâmica (MARQUES; FARIA, 2013).

Ao longo dos anos, teorias que definem políticas públicas e métodos de análise foram recebendo contribuições de diversos teóricos e pesquisadores. Assim, Souza (2006, p. 25), após uma revisão da literatura sobre definições de políticas públicas, conclui que, de um modo geral, todas as definições tendem a “uma visão holística” que comporta diversos olhares, o que, ao fim e ao cabo, demonstra que “o todo é mais importante que a soma das partes”, ou seja:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Ainda, para a autora, essa visão holística torna as políticas públicas um campo multidisciplinar do conhecimento porque foca inúmeras áreas, na economia e na sociedade e, da mesma forma, sofre influências de diversas áreas sobre suas teorias e modelos da análise, como por exemplo, as técnicas quantitativas.

Neste sentido, pode-se destacar que os aspectos quantitativos vêm marcando presença, não só no que concerne à análise das políticas públicas, como, também, contribuem para tornar-se um “problema” uma demanda que ganha espaço nas agendas de governo. Segundo alguns teóricos, as políticas públicas nascem de demandas ou *problemas* sociais que adquirem visibilidade, muitas vezes alimentadas por dados estatísticos e pesquisas divulgados pelos meios de comunicação e, portanto, formadores de opinião pública.

O campo disciplinar chamado Políticas Públicas estuda as políticas públicas e, cabe agora buscar conceituar as mesmas. Para Rua (1997), política pública é um conjunto de procedimentos formais ou informais que expressam relações de poder e que se destinam a resolver de forma *pacífica* conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Isto não significa dizer que as políticas públicas se caracterizam por um processo simples e que, no final, dão conta de todas as demandas sociais. Muito antes pelo contrário, a própria entrada em pauta de um determinado *problema* pressupõe um longo caminho marcada por lutas, rompimentos e coligações dos atores sociais e estatais.

Mais especificamente em relação à educação, considerando a ideia de que um *problema* é gerador de uma política pública, uma ação do Estado na tentativa de garantir desenvolvimento “harmonioso” de um setor social, há que se levar em consideração o contexto que circunda essa “exigência” da sociedade, é o que nos diz Azevedo (1997). Assim, para conhecer uma política pública também é necessário compreender o movimento em torno do “problema” que culminou em ação estatal expressa na forma de políticas, programas ou projetos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> À exemplo, a autora cita a formulação e implementação de políticas de ampliação de vagas na educação infantil que emerge a partir da emancipação profissional da mulher.



Portanto, partindo de mais este elemento, percebe-se que uma política pode ser um processo ou um sistema mais complexo que vai muito além a máxima de classificação – bom ou ruim, eficiente ou não –, porque ela ocorre num espaço e num tempo de fatos que interagem com a subjetividade social que, por fim, vai resultar em procedimentos. Esses procedimentos, por sua vez, vão gerar impactos na sociedade, logo, passíveis de serem mensurados em resultados (concretos ou não) que podem ser monitorados permitindo que haja reformulações dos procedimentos. Esse movimento nos remete a uma ideia cíclica, o que nos leva ao próximo segmento, a análise das políticas públicas.

### 3.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994 apud MAINARDES, 2006) apresentam a construção das políticas públicas num formato que engloba contextos – de influência, de produção de textos, de prática. É um processo complexo, no qual cada contexto apresenta suas especificidades, mas esta é uma visão dentre outras acerca da análise de políticas públicas. São autores que se dedicaram a conceber um método de análise das políticas educacionais, método este chamado de ciclo de políticas. Na literatura mais geral referente a políticas públicas, desde muito tempo foi proposta a abordagem sequencial, ou de ciclos, que difere do método dos contextos, embora identificações sejam possíveis.

Inicialmente esse processo era compreendido num formato linear. Segundo Muller e Surel (2002), a abordagem sequencial, iniciada com o cientista estadunidense Charles Jones, em obra de 1970, compreende o desenvolvimento de uma política pública em fases, que vão da formação de agenda de governo, produção das soluções, decisões, implementação, avaliação e conclusão do programa. Esta abordagem apresenta vantagens por trazer uma explicação simplificada de todo o processo de construção e, por isso, permite que se formule questionamentos a cada etapa, isolando uma da outra; além de agregar uma visão menos jurídica e mais sociológica da ação do Estado.

No entanto, esta teoria sofreu e sofre muitas críticas, na medida em que levava o pesquisador a crer que a formulação das políticas seguiria uma lógica seriada, o que mascarava outras relações mais complexas que estão implícitas nesta trajetória. Além

disso, nem toda *policy* se constitui em etapas tão bem definidas, isto é, uma etapa pode ser sucumbida ou acontecer numa ordem invertida. Outra questão levantada é a de que não há exatamente, ou pelo menos não necessariamente, a conclusão de um programa ou política porque a etapa de avaliação pode resultar em reformulação ou a necessidade de formulação de novas política, isto é, “o processo de produção do problema e a “escolha” de soluções não necessariamente cessa com a tomada de decisões e a implementação” (MULLER; SUREL, 2002, p. 28).

Uma das críticas feitas à abordagem sequencial diz respeito à visão de que a implementação segue o que foi formulado, quando, pelo contrário, a construção da política tem continuidade na implementação. Arretche (2001) considera que a etapa de implementação é um campo de incertezas, pois nela podem ocorrer transformações do projeto inicial, visto que os implementadores são os verdadeiros agentes que, de fato, fazem a política e quase nunca compõem o grupo de formuladores. Esse último, muito comumente, é formado por atores governamentais que estão no topo das hierarquias do poder político estatal. As políticas atravessam um longo caminho repleto de adversidades, sobretudo no que tange à ação dos atores estatais e sociais que participam da ação pública no seu todo. Assim, a teoria centrada no Estado não oferece um referencial adequado para descrever os detalhes, até porque raramente os formuladores dispõem de “completa e perfeita informação acerca da realidade” (ARRETCHE, 2001, p. 50).

Outra ideia que pode ser contestada é de que as políticas públicas, tal como formuladas, destinem-se à solução de problemas:

Na realidade, os problemas são resolvidos pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo o processo de ação pública (MULLER; SUREL, 2002, p. 29).

Por isso, que uma análise de política pública não pode se limitar a procurar “sucessos” e “fracassos” e sim deve “investigar “pontos de estrangulamentos” alheios à vontade” dos atores envolvidos (ARRETCHE, 2001, p. 52). A falta de um olhar contextualizado durante a análise pode resultar em uma interpretação não sobre a política em si, mas sobre “o que ela deveria ser”, excluindo todo um processo prévio. Além disso, cria uma distinção entre os atores que tomam decisões e outros que são responsáveis pelo (in)sucesso da implementação desta política. É o que Mainardes

(2006) reforça ao analisar a abordagem dos ciclos de políticas desenvolvido por Ball e Bowe (1992) *apud* Mainardes (2006):

Os autores indicam que o foco de análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismos dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas (MAINARDES, 2006, p. 50).

À vista disso, torna-se necessário buscar uma teoria que consista em compreender a política para além do processo de “etapas” limitadas e distintas, pois há que se descortinar a “*teia*” de relações que se “*tecem*” a partir das convicções, das interpretações, das posições apoiadas naquilo que se pode chamar de “visão de mundo”. Sendo assim, assumem relevância os valores, ideias e representações presentes no interior das políticas públicas, levando em consideração a influência que exercem as normas sociais globais sobre o comportamento social (MULLER; SUREL, 2002).

Mais uma vez, Muller e Surel (2002) trazem outra perspectiva, que vai muito ao encontro desta visão mais comportamentalista e subjetiva da construção das políticas públicas, que é a *análise cognitiva*. Esta abordagem consiste em analisar uma política levando em conta, além dos interesses e das instituições, as ideias ou referenciais mobilizados. O referencial de uma política, tendo em conta as dimensões cognitiva e normativa, assim é explicado pelos autores:

Portanto, numa palavra, é o conjunto dos elementos que fazem sistema, que levanta assim mapas mentais particulares. O interesse heurístico de distinguir estes diferentes componentes repousa, essencialmente, sobre o fato de que eles permitem isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas particulares no caso do Estado (MULLER; SUREL, 2002, p. 48).

Os autores chamam a atenção para a importância de analisar o contexto em que se constitui uma política, dando ênfase à atuação dos atores, na medida em que, é inevitável constatar que no coletivo eles partilham de uma “*consciência coletiva*” capaz de produzir uma “*identidade específica*”. Assim, compreende-se que:

[...] a abordagem cognitiva, de seu lado, repousa sobre a ideia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação de mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como “verdadeira” pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados (MULLER; SUREL, 2002, p. 51).

É importante observar, *contudo*, que este conjunto indenitário apresenta plasticidade, diante da “crise de paradigmas” esses “grupos” apresentam relações de poder e de conflitos que vão influenciar na tomada de decisões, por isso, merecem apreciação, reconhecendo que no interior deste processo os atores não são totalmente livres para fazer escolhas e nem são totalmente determinados pelas suas estruturas.

Isto porque, conforme já foi dito anteriormente, as políticas não se constituem mediante uma lógica coesa e ajustada:

A incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agências formuladoras e a gama diversa de implementadores implica que dificilmente um programa atinja plenamente seus objetivos e que seja implementado inteiramente de acordo com seu desenho. Esse fenômeno tende a ocorrer mesmo em políticas públicas cuja a implementação não suponha a ação integrada de diversos níveis de governo, porque essa incongruência é derivada da complexidade mesma de um processo de implementação de políticas. Por esta razão, todo o modelo de implementação deve contemplar a formulação de uma adequada estrutura de incentivos (ARRETCHÉ, 2001, p. 54).

Esta perspectiva teórica de Arretche é importante porque chama a atenção quanto à expectativa para com os resultados, tendo em conta os fatores subjetivos que cercam as decisões do governo, durante a formulação, e a vasta rede de atores que podem estar envolvidos, durante a implementação. Essas variáveis podem estar presentes mesmo quando não há o envolvimento de diferentes entes federados, é exatamente o caso do SEAP.

Então, embora cada autor tenha abordado a questão da análise das políticas de forma particular, há em comum a compreensão de que os estudos sobre este tema devem levar em conta o processo como um todo, sem subestimar ou superestimar uma “etapa” em relação à outra. Os elementos teóricos já expostos até aqui, bem como outras fontes a serem desenvolvidas ao longo deste trabalho irão embasar os estudos de avaliação e análise da política de avaliação externa com vistas a verificar como essas práticas atravessam a questão da valorização docente. A seguir são

apresentados parâmetros teóricos acerca das políticas de avaliação que fazem referência à qualidade da educação e incluem a valorização docente como um pilar que fundamenta este objetivo/princípio.

### 3.3 DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS A POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

Na continuidade desta reflexão, cabe compreender como se estabeleceu, primeiramente, a avaliação das políticas e como essa tendência foi se legitimando e se incorporando em diferentes setores, chegando à educação, e de que maneira vem ensejando novas práticas. São abordadas também definições de avaliação, pois há um leque de possibilidades:

O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia, psicologia etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 7).

Rua (2003) define avaliação formal como sendo um procedimento que julga valores, sistematiza critérios, mas, acima de tudo, como um meio de aprendizado contínuo, que vislumbra melhores decisões e contribui para o amadurecimento da gestão. Numa lógica mais corporativa, outro autor sintetiza:

[...] a avaliação é definida como um meio de aperfeiçoar a capacidade de aprender como conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas. Ainda que existam muitas formas, a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos (THOENIG, 2000, p. 54).

Porém, Carvalho e Barreira (2001), advertem que pensar a avaliação de políticas numa visão mais tecnológica centrada na eficiência e eficácia imediata, sem a relevância devida aos interesses dos beneficiários, leva a uma despolitização da ação de governo, ou seja, os instrumentos adotados como ferramenta de controle dos órgãos decisórios passam a assumir status de “excelência técnica” perdendo sua capacidade de tornarem-se ferramenta de empoderamento e controle social.

Nesta linha, Cavalcanti (2006) considera que avaliação é uma prática que eleva a credibilidade das ações públicas na medida em que garante condições de tomada de decisões alinhadas com a economia de tempo e recursos públicos, portanto, torna-se imprescindível para a gestão, principalmente, quando a metodologia adotada está comprometida com os interesses dos cidadãos. Além disso, fortalece as práticas democráticas uma vez que é

[...] uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais. Nessa perspectiva envolve o diálogo público - controle social - na sua dinâmica, pois a qualidade dos programas só aumenta quando a participação dos usuários é intensificada e efetivamente acontece (CAVALCANTI, 2006, p. 3).

Assim, numa versão mais atualizada, Kettl (2000, apud RUA, 2010), conclui que diante das “novas” relações entre Estado e sociedade e das reformas administrativas da gestão pública, que passam a voltar as atenções não mais para o processo e sim para os resultados, a avaliação transforma-se em instrumento estratégico.

Para entender melhor o processo de avaliação das políticas como instrumento de gestão e ferramenta para análise, cabe resgatar, primeiramente, a memória de como foi se construindo a hegemonia de práticas avaliativas em âmbito transnacional. Assim, já na década de 1980 e 1990, sob a justificativa de *modernizar* a gestão pública, se fortalece a avaliação das políticas públicas com ênfase nos resultados, a fim de fornecer elementos para a formulação de intervenções com vistas a aprimorar políticas e programas em curso, como também para prestar contas dos agentes estatais à sociedade e responsabilizá-los, por meio de controles (*accountability*). Por conseguinte, conforme exposto anteriormente, esta fase tem diversas finalidades:

A avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais têm finalidades bastante precisas: (1) *accountability*, significando estabelecer elementos para julgar e aprovar decisões, ações e seus resultados. (2) desenvolver e melhorar estratégias de intervenção na realidade, ou seja, a avaliação tem que ser capaz de propor algo a respeito da política que está sendo avaliada. (3) empoderamento, promoção social e desenvolvimento institucional, significando que a avaliação deve ser capaz de abrir espaço para a democratização da atividade pública, para a incorporação de grupos sociais excluídos e para o aprendizado institucional e fortalecimento das instituições envolvidas (RUA, 2003, p. 1).

Este novo modelo mais formal de avaliação aplicado à gestão, como forma de contribuir para avançar na qualidade de prestação de serviços públicos, teve início após a segunda guerra mundial, num esforço de reconstrução, quando foram adotadas políticas sociais que necessitavam de análise de “custos e vantagens de suas intervenções” (RUA, 2010, p.1).

Na teoria de ciclo de políticas, a avaliação é uma fase posterior à implementação e, embora, nos EUA e Europa tenha emergido num cenário pós-guerra, passou a ganhar destaque no final do século XX, pois, conforme citado anteriormente, inicialmente os estudos sobre políticas voltavam-se mais para o processo e não tanto para os resultados. Conforme Trevisan e Bellen (2008), nos anos de 1960 a avaliação das políticas era aplicada como forma de obter informações para constituir um *feedback* para os gerentes dos programas; em 1980 predominou o uso das avaliações numa lógica de (re)alocação de recursos e seu emprego de maneira racional; já em 1990, sob a influência de uma nova administração pública, que privilegia a medição de resultados associada a políticas econômicas específicas, as avaliações são percebidas como forma de legitimar as ações de governo:

Assim, a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos) (Faria, 2005; Ala-Harja e Helgason, 2000) (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 537).

Na América Latina, neste mesmo período, se estava vivendo a reconstrução da democracia, nos anos 1980, após longo período de ditaduras; os anos 1990 se caracterizaram pelas reformas do Estado, incluindo-se aqui as parcerias entre Estado e sociedade civil. Crescem, então, os questionamentos sobre o tamanho e a eficiência do setor público, fazendo emergir o terceiro setor e uma onda de privatizações, o que fortalece a lógica de avaliação e medição de resultados, seja para enfraquecer e precarizar o funcionalismo público, seja para justificar as terceirizações.

Faria (2005) lembra que a adoção da avaliação das políticas públicas com vistas a subsidiar processos de reforma do Estado, nas décadas de 1980 e 1990, tinha dois propósitos básicos: a) contenção de gastos públicos, melhoria da eficiência, ampliação da flexibilidade e da transparência na ação pública; b) reavaliar a pertinência do modelo tradicional de atribuições do Estado justificando a valorização da ação privada com prestador de bens de serviços.

Dessa maneira, esta prática foi se disseminando no mundo todo, incluindo o Brasil, como forma de dar credibilidade às decisões dos gestores e de justificar reformas de (des)regulamentação ou de (re)alocação de recursos ou serviços, incluindo aqui a mescla do público/privado. Logo, é fácil constatar que este processo segue se estendendo por todos os setores sociais que prestam serviços públicos à população, chegando às políticas e às práticas da educação.

Nesta perspectiva, a educação, sendo um dos setores da esfera das políticas sociais cercada de programas e ações do governo – e considerando, como já foi citado anteriormente, que vivemos num tempo de forte exigência quanto à eficiência, eficácia e transparência da administração pública – tornou-se alvo das avaliações, dando origem a políticas de avaliação da educação conectadas a processos de reforma do Estado.

Afonso (2007) ressalta que as políticas de avaliação foram sendo incorporadas à educação, inicialmente em países centrais como EUA e Inglaterra, sob o discurso de que poderiam tornar-se instrumentos eficazes na introdução de mudanças de diferentes setores sociais. A prática de avaliações externas de larga escala foi se fortalecendo e se estabelecendo em vários outros países, inclusive no Brasil, chegando como uma “ferramenta” capaz de sinalizar padrões ineficientes na formação educacional e, portanto, capaz de sinalizar possíveis ações estratégicas de governo em prol de sanar fragilidades. Além disso, o Brasil passa a incorporar um modelo de avaliação padronizado mundialmente e sustentado por Organismos Internacionais (OIs), conforme, apresenta Limeira (2012), referindo-se à consolidação deste tipo de avaliação:

Utilizadas como forma de orientar as políticas públicas educacionais, as avaliações externas no contexto mundial e a publicação dos seus dados não são recentes, vêm desde a década de 60. Sua realização está sob a responsabilidade da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principal provedora da UNESCO. Somente a partir da década de 90 a comparação do desempenho dos países, inicialmente restrito a alguns países participantes, passou a ser um fenômeno nas sociedades modernas. [...] a OCDE criou e aperfeiçoou os mecanismos de avaliação que geram dados padronizados dos e para os sistemas educacionais, muito utilizados atualmente por vários países do mundo. Dessa forma, permite que o desempenho apresentado pelos estudantes e pelo sistema educacional avaliado sejam melhor analisados e comparados. Com a adoção desse procedimento a OCDE aumentou seu status de Organismo Internacional e, desde então, dita os temas a serem avaliados, determina a estrutura, permitindo comparações transnacionais, além de gerenciar as revisões (LIMEIRA, 2012, p. 5).



Segundo Werle (2011), no final dos anos 1980, o Brasil já ensaiou a avaliação em larga escala da educação básica, motivada por duas forças principais: uma de âmbito internacional, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e outra nacional, o Ministério da Educação (MEC), ambas visando analisar o impacto do Projeto Nordeste. Foi, então, realizada a primeira avaliação piloto nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte submetidos ao Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (Saep) do 1º Grau. Modelo que, nos anos 1990, foi adotado por estados e municípios, que fizeram uso de sua aplicação e análise de dados nos anos de 1990 e 1993, iniciando um movimento de descentralização das avaliações.

Já em 1992 a avaliação externa em larga escala passa para responsabilidade Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que inicialmente agregava a participação ativa de professores, técnicos e secretárias de educação no processo de (re)formulação e implementação das avaliações. Porém, a partir de 1995 este sistema assume um outro perfil, reforçado por incentivos internacionais e terceirização de operações técnicas, dando origem ao atual Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb<sup>16</sup>), retrocedendo para um modelo mais centralizado, resultando na necessidade de que os estados e municípios invistam em criar seus próprios modelos, ora para justificar a avaliação do governo central, ora para contrapor o modelo nacional:

A partir de 1995, portanto, ocorre uma reordenação na avaliação em larga escala da educação básica na direção de uma centralização de decisões na União e um correspondente afastamento da participação dos Estados o que reforça que estes criem suas próprias estruturas avaliativas (WERLE, 2011, p. 775).

Barretto (2012) faz um resgate cronológico dos atuais instrumentos de avaliação da educação brasileira. Segundo ela, nos anos 1990, o Ministério da Educação iniciou o processo de criação de instrumentos padronizados para medição de rendimento dos alunos e, assim, foi criado primeiramente o Saeb, conforme citado acima; inspirado nesta experiência, o modelo foi se estendendo a outras etapas do ensino, na mesma década foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o

---

<sup>16</sup> Instrumento de avaliação de alunos no ensino fundamental e médio que afere o rendimento dos alunos por meio de uma matriz de referência curricular formulada com base no ensino por competência, a qual passa a ser referenciada nos parâmetros curriculares nacionais, uma vez estes instituídos.

Exame Nacional de Cursos (ENC). Em 2005, a política nacional de avaliação recebeu um considerável incremento com a instituição da Prova Brasil, que resultou num espectro de classificação, passando a situar as instituições de ensino não somente dentro da sua rede, mas também numa média nacional. Na sequência, no ano de 2007, o governo federal criou o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>17</sup>, com respectivas metas, de acordo com padrões de países desenvolvidos, a serem atingidas até 2021.

Desde então, estas práticas de avaliação da educação se consolidaram e ganharam legitimidade de tal forma que se incorporaram no fazer pedagógico e na forma como as mantenedoras e a sociedade percebem a educação e a atuação docente:

As atuais políticas educacionais traduzidas na valorização e crescente centralidade das avaliações externas são tidas como importantes ferramentas para a aferição dos resultados esperados em relação ao atingimento das metas definidas para a educação básica no Brasil, impactando de forma significativa sobre o trabalho pedagógico e a profissão docente, inclusive repercutindo e desencadeando questionamentos no âmbito de sua profissionalização (MOREIRA; SOUZA, 2011, p. 65 apud LIMEIRA, 2012, p. 8).

Segundo Bonamino e Sousa (2012) as avaliações da educação em larga escala, no Brasil, podem ser classificadas em três gerações, com consequências diferenciadas para o currículo escolar: A primeira delas caracterizou-se como uma avaliação de diagnóstico da qualidade da educação, sem grandes consequências para as escolas e para o currículo; a segunda, por sua vez, contemplou a publicização dos resultados, e, embora, não tenha repercutido em consequências concretas para a escola, gerou consequências simbólicas, devido à apropriação das informações por parte de pais e da sociedade; a terceira foi mais contundente, na medida em que desencadeou políticas de responsabilização de escolas e de docentes em alguns municípios e estados, incluindo sanções e recompensas de acordo com os resultados o que, obviamente, gerou reflexos sobre o currículo e a prática pedagógica.

Sousa e Oliveira (2010) verificaram que, em alguns casos, os resultados destas avaliações também impulsionaram a tomada de decisões quanto à formação continuada de professores; em algumas redes, embora de forma incipiente, serviram

---

<sup>17</sup> O índice se traduz numa nota obtida a partir do cruzamento dos resultados dos alunos em avaliações de larga escala e taxas de fluxo escolar.

como fonte de dados para o planejamento e gestão. O efeito principal, contudo, é o direcionamento do trabalho pedagógico escolar para o rendimento aferido por meio das provas:

Nos termos em que são propostos os indicadores de desenvolvimento da educação, escolas e redes de ensino passam a ser mais pressionadas a apresentar resultados com base nas medidas padronizadas de rendimento. Estas reforçam os indicadores numéricos, induzindo a uma progressão orientada por metas quantitativas com vistas ao alcance de um determinado padrão de qualidade, que não é, contudo, claramente definido. A melhoria da qualidade do ensino tende, assim, a se traduzir, em última análise, no seu equacionamento em termos da capacidade de alcançar um bom resultado na pontuação do Ideb (BARRETTO, 2012, p. 745).

Frente a este cenário externo/interno, verifica-se que as avaliações são de caráter permanente e crescente e, neste caso, resta aos atores envolvidos direta ou indiretamente com a educação, a promoção de discussões acerca desta prática, com vistas a torná-la mais próxima possível do modelo de formação cidadã e humana, ou seja, o mais distante possível dos modelos gerencialista e mercadológicos.

Deste modo, pode-se verificar algumas iniciativas no sentido de incorporar outras formas de avaliação educacional, como por exemplo, a avaliação institucional, que se constitui num método que busca conhecer a instituição e todos os seus entrelaçamentos. Numa linha mais democrática, pressupõe o envolvimento da comunidade escolar – professores, funcionários, gestores, pais e alunos –, que deve analisar o contexto identificando fragilidades e potencialidades e, a partir desse levantamento, traçar em conjunto ações para superar os limites. É o que reforçam alguns autores, por exemplo:

Diante desse quadro apresentado sobre o modelo de regulação implantado e utilizado pelas políticas públicas educacionais, resta à escola buscar novos caminhos para a condução do seu trabalho pedagógico. A avaliação institucional interna ou autoavaliação institucional torna-se um importante mecanismo de avaliação contrarregulador. A ampliação da prática avaliativa para além da aferição da aprendizagem dos estudantes, como é o caso da avaliação interna, possibilita a prática reflexiva no cotidiano escolar (LIMEIRA, 2012, p. 8).

Aqui a autora entende que a avaliação institucional interna<sup>18</sup>, dentre outros objetivos, serve como forma de resistência às políticas hegemônicas de larga escala,

---

<sup>18</sup> A autora se refere a uma iniciativa interna da escola em busca de retomar o estudo de contexto da instituição, presente em documentos como o projeto político pedagógico (PPP), e, partir destes

na medida em que permite que os atores internos, ou seja, a comunidade escolar, se apropriem de seu espaço e construam coletivamente caminhos para melhoria da qualidade de educação, levando em conta os vários processos avaliativos que já estão presentes na escola desenvolvidos com base na reflexão pedagógica e não administrativa/gerencialista.

Belloni (1999, p. 37), ao definir a avaliação institucional, a compreende como um “compromisso de ordem filosófica, social e política com a educação”, por se tratar de um processo sistemático que busca conhecer um espaço de aprendizagem em todas suas formas de constituição e tem por finalidade a melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição por meio de dois objetivos básicos, o autoconhecimento e a tomada de decisões. Neste sentido, a autora defende que se a finalidade da avaliação é o aperfeiçoamento, não pode visar premiação ou punição. E mais, entende que a avaliação institucional interna é o modelo que melhor atende aos parâmetros de aperfeiçoamento, na contramão da medição.

No entanto, o que tem sido verificado na prática da Educação Básica (EF e EM) é a incipiência ou inexistência de iniciativas de avaliação institucional interna. O que mais se observa é as escolas centradas num modelo de avaliação do rendimento dos alunos, reservado aos professores, sem grandes articulações com o contexto coletivo ou institucional e, ainda, com pouquíssimo espaço de participação dos próprios alunos ou responsáveis.

Inicialmente, a avaliação institucional, no Brasil, foi incorporada na perspectiva externa porque se processou por iniciativa dos órgãos gestores de âmbito federal e foi implementada em instituições de ensino superior. Segundo Sobrinho (2008), a primeira experiência foi com a Unicamp em 2003; posteriormente, este modelo foi reelaborado dando origem ao que hoje conhecemos como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o qual, inclusive, substituiu o antigo modelo de “provão” que avaliava alunos egressos dos cursos presenciais de graduação. O SINAES tem incorporado em si o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), mas foi desenvolvido para ser um sistema de avaliação abrangente, que visa lançar um olhar mais integrador sobre a instituição e, deste modo, busca ir além da avaliação de aprendizagem, englobando a avaliação do

---

dados associados aos resultados das avaliações de aprendizagem, dentre outros entrelaçamentos pedagógicos, levantar as potencialidades e vulnerabilidades da instituição.

ensino, da pesquisa, da extensão, da responsabilidade social, da gestão da instituição, do corpo docente e das instalações.

Com o tempo, esse modelo se estendeu a todas as universidades federais, mas atualmente sofre críticas por suas articulações com modelos internacionais que atendem, como já foi supracitado, a uma lógica de medidas e quantificações do processo de aprendizagem e classificação meritocrática. É o que afirma Sobrinho:

Na qualidade de instrumento de aprofundamento da educação como bem público e social, a avaliação deve estar a serviço da consolidação dos valores democráticos. Deveria valorizar, então, não apenas os aspectos técnicos, mas, também, as políticas institucionais que apresentem pertinência e relevância social, isto é, os esforços institucionais no sentido do cumprimento científica e socialmente relevante dos processos de construção de conhecimentos e de formação de sujeitos com autonomia epistêmica, ética, social e política. Nesses princípios e valores de educação superior como bem público se fundamenta o SINAES original, agora em processo de erosão (SOBRINHO, 2008, p. 824-825).

Concluindo, então, compreende-se que, por parte das instituições de ensino, são raras as iniciativas de avaliação fundamentadas num modelo participativo e em consonância com a prática de gestão democrática, ou mesmo para contrapor as práticas de avaliação externa em larga escala. No âmbito estadual e municipal, se inauguram algumas experiências, embora poucas. Uma delas é o SEAP/RS, o qual, é necessário ressaltar, mesmo oportunizando certo protagonismo para os atores das escolas, é também uma política de avaliação institucional externa, no sentido de que nasceu por iniciativa do órgão administrativo central e não de uma necessidade e consciência de um grupo ou comunidade escolar.

Deste modo, fica muito claro que há que se evoluir muito mais quanto a dialogicidade das práticas avaliativas, em especial a avaliação institucional, seja ela interna ou não, uma vez que ela é apresentada como uma experiência relativamente nova, mesmo se associada às práticas centralizadas de medida da qualidade.

Diante do exposto até o momento, compreende-se que a avaliação da educação é parte do processo das políticas educacionais em geral, uma vez que as ações públicas geram resultados e esses podem ser avaliados. De outra parte, as avaliações educacionais também podem ser tidas como políticas públicas; atendem a uma demanda nacional e a uma tendência de ordem global e, como tal, geram intervenções sobre o(s) sistema(s) educacional(is), mobilizando a opinião pública e relacionando-se mais ou menos diretamente com outras políticas públicas que

buscam traçar estratégias de melhoria da qualidade e equidade na oferta da educação, assunto que será abordado a seguir.

### 3.4 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

De acordo com vários dos autores já citados, tratar de avaliação da educação é, implicitamente, tratar de qualidade da educação, pois, tanto os instrumentos legais quanto materiais que tratam de políticas avaliativas justificam a iniciativa como uma via para alcançar melhoria na qualidade da educação. Por conseguinte, há que se compreender melhor como foram se construindo e legitimando conceitos que sustentam e definem o sentido de qualidade, ainda mais no que concerne a padrões que referenciam o ensino e a aprendizagem e estão presentes na redação dos documentos legais.

Belloni (1999, p. 39), considera que o conceito de qualidade é complexo e controverso, pois, trata-se de um “nível de acessibilidade ou adequação de uma atividade ou produto” de acordo com padrões de “eficiência, eficácia e efetividade social definido por setores internos ou externos”.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) dizem que um Boletim publicado pela Unesco e a OCDE define qualidade de educação como sendo fruto da relação entre recursos materiais e humanos e que podem ser mensurados pelos resultados de desempenho dos alunos. Os autores discordam dessa publicação porque entendem que esta é uma relação complexa, envolvendo condições objetivas e subjetivas que precisam estar contextualizadas de forma integrada. Assim, concluem que:

[...] construir dimensões e definir fatores de qualidade para a educação e, sobretudo, para a escola não requer apenas a identificação de condições mínimas, mas de condições que articulem a natureza da instituição aos objetivos educativos e à fase de desenvolvimento da vida das crianças, adolescentes e jovens. De qualquer modo, a qualidade da escola implica a existência de insumos (input) indispensáveis, de condições de trabalho e de pessoal valorizado, motivado e engajado no processo educativo a ser definido em consonância com as políticas e gestão da educação de cada país e por meio do estabelecimento de uma agenda comum de dimensões que possam ser acordadas pelos países membros no tocante à busca de parâmetros analíticos e de oferta de uma educação inicial, obrigatória, e secundária de qualidade na região (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 10).

Sobrinho (2008, p. 819), ao tratar da definição de qualidade, da forma como hoje são interpeladas as instituições de ensino superior, entende que qualidade

conota “padrões previamente estabelecidos por especialistas e pelos membros de órgãos que definem os critérios”, padrões estes que servem para controlar, medir e certificar. Não contemplam as dimensões participativas e formativas da reflexão e debates presentes no interior das relações instituídas pelas comunidades acadêmicas e científicas, o que resulta em prejuízo ao exercício da autonomia.

Embora o autor acima citado se refira ao ensino superior, esta crítica se estende aos padrões adotados para a educação básica, porque, independente da etapa de ensino, o processo avaliativo no modelo de apuração numeral com classificação é uma prerrogativa; sofre adaptações, mas mantém a mesma lógica e, desta forma, de fato não contempla a complexa relação dos “insumos humanos” envolvidos.

Diante desta questão tão complexa, ressalta-se como esse modelo nasceu e se fortalece, estendendo-se aos mais diversos contextos sociais, culturais, políticos e econômicos. É o que se verifica no cenário mundial, pois, independente da trajetória-cultural de cada país e seu projeto de nação, a educação é tomada como base para a estrutura social e avanço na qualidade de vida. Além disso, um país “estável” e atrativo para captar investimentos exteriores deve apresentar bons níveis de desenvolvimento humano e, neste sentido, a educação é eleita como via única de ascensão social. Para tanto, é necessário que se avance “em termos de acesso e cobertura” do ensino, o que “implica novas demandas de atendimento” principalmente de “condições de permanência e aprendizagens mais significativas” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 2007). É o que se ratifica em outro texto:

Com a crescente influência dos Ols nas políticas educacionais, fruto da globalização, Maués chama a atenção afirmando que se o mundo não tem mais fronteiras, a educação também não. Daí o fato dos organismos internacionais estarem preocupados com a qualidade da educação para a formação nesse e para esse mercado mundial (2010, p. 712). A educação passou a ser a ferramenta fundamental para a extensão e o fortalecimento de um imperialismo cultural representado pelas intenções dos Ols. Dessa forma, é preciso que os países adequem a educação oferecida, modificando sua natureza e suas funções, aos padrões estipulados internacionalmente. É a violência simbólica em ação, como apresentou Bourdieu (LIMEIRA, 2012, p. 6).

Retomando alguns elementos históricos, Werle (2011) faz um resgate da educação associado aos acontecimentos políticos no Brasil e, assim, aponta que a ampliação de vagas e obrigatoriedade do tempo de escolarização foi um movimento longo, iniciado na década de sessenta, mas que se efetivou com maior amplitude a

partir da Lei nº. 5.692 (BRASIL, 1971), que ampliou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária de 7 a 14 anos, abrangendo o ensino de 1º. Grau<sup>19</sup>.

Bem mais tarde, foi expandida a obrigatoriedade de ensino, abrangendo também as crianças de seis anos de idade, primeiramente no ensino fundamental de oito anos (Lei nº 11.114 BRASIL, 2005), duração ampliada para nove anos com a Lei nº 11.274 (BRASIL, 2006). Com a Emenda Constitucional nº. 59 (BRASIL, 2009) a obrigatoriedade escolar passou a atingir a educação básica para a população na faixa dos quatro aos 17 anos de idade, abarcando também a pré-escola e o ensino médio.

Segundo lembra Werle (2011), a década de 1980 foi marcada pelo fim da ditadura militar e o início do movimento de abertura política e democrática, com grandes expectativas e demandas sociais. O país passava por forte crise econômica e, com o ensino de segundo grau extremamente desqualificado e desarticulado do restante da formação, devido à onda tecnicista e de profissionalização compulsória, havia a necessidade de torná-lo mais integrado e coeso. Era urgente, também, dar continuidade ao movimento iniciado em 1940 de tornar a escola um espaço mais democrático e acessível a uma parcela da população que antes permanecia excluída.

A crescente “democratização das oportunidades de acesso e a expansão da rede de escolas básicas a contingentes cada vez maiores da população”, sem proporcional aumento dos índices de investimento, “romperam com a conjunção harmônica entre qualidade e escola de elite” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 8). O atendimento de uma população cujas experiências culturais eram bem diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola, trouxe para dentro deste espaço tensões e contradições presentes na sociedade. A escola construída num modelo anterior frente a novas demandas, tanto coletivas quanto individuais, assim como a ausência de respaldo das instâncias administrativas, resultaram num número cada vez maior de alunos que apresentavam mau desempenho, reprovação, distorção do fluxo<sup>20</sup> e evasão.

---

<sup>19</sup> Inicialmente, o ensino obrigatório era apenas de quatro anos, nomeado primário.

<sup>20</sup> Distorção do fluxo significa que, devido a sucessivas reprovações ou abandono e evasão, os alunos situam-se em ano/série inferiores aos adequados para sua idade. Assim, as turmas podem ficar heterogêneas quanto à idade.



Assim, a década de 1990 foi marcada por muitas reformas<sup>21</sup> promovidas pelo Estado<sup>22</sup>, no entanto, estas reformas sofriam as influências da lógica administrativa de “fazer mais com menos”, o que, para a educação, significou avançar para melhores índices de qualidade com a menor empregabilidade de recursos possíveis.

Deste modo, no que tange aos aspectos legais, a CF/1988, Art. 211 (BRASIL, 1998), além de regulamentar a responsabilização dos entes federados para com a educação, em regime de colaboração, responsabilizou a União por manter as instituições federais e exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Reiterando a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN), no artigo 4º, inciso IX (BRASIL, 1996a), reforça a garantia da qualidade como um dos deveres do Estado para com a educação: o Estado deve garantir padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. De outra parte, os instrumentos legais também definem como incumbência da União assegurar processo nacional de avaliação e rendimento escolar no ensino Fundamental, Médio e Superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade. Portanto, no que se refere à avaliação, a União tem um papel determinante no contexto da organização federativa nacional na área da educação.

Além da LDBEN, outro avanço significativo e efetivo quanto à qualidade da educação foi a Emenda Constitucional nº14 (BRASIL 1996b), pois criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implementado pela Lei 9.424 em 1996 (BRASIL, 1996) com

---

<sup>21</sup> Estas reformas avançavam, principalmente, na consolidação de “parcerias entre Estado e sociedade civil, privatizações e emergência do Terceiro Setor”, é o que sinaliza Werle (2011), quem considera importante esse movimento para compreender como se processou a avaliação externa de acordo com o modelo atual.

<sup>22</sup> Após, a Constituição de 1988, um importante avanço, no que diz respeito a acesso e garantia da educação, foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº. 9.394/96, pois, nela, se reafirma a gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental, assegurando sua oferta para jovens e adultos que a ele não tiveram acesso, bem como a progressiva universalização do Ensino Médio gratuito. Esse foi fortalecido pela Emenda Constitucional nº. 59/2009, que ampliou definitivamente a faixa de obrigatoriedade escolar, estendendo-a dos 4 aos 17 anos de idade.

vigência até 2006, visando garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente. Ainda assegurou recursos para o pagamento de professores em efetivo exercício no magistério no ensino fundamental sugerindo que a valorização docente está diretamente ligada aos padrões de qualidade. Financiamento da educação e qualidade são interligados:

Os mecanismos de financiamento do ensino são relevantes por assegurarem recursos para o cumprimento da obrigatoriedade, a melhoria da qualidade do ensino, a qualificação da Educação Básica, um valor por aluno e incremento da remuneração docente. Ou seja, estes mecanismos dão sentido aos princípios declarados na constituição (BRASIL, 1988) e na LDBEN (BRASIL, 1996), pois são uma dimensão que possibilita a valorização do professor, das escolas e da educação (WERLE, 2011, p. 776).

Posteriormente, o FUNDEF veio a ser substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº. 11.494 (BRASIL, 2007) e pelo Decreto nº. 6.253/2007<sup>23</sup>, com vigência de 2007 até 2020. Nele foram incluídos a educação infantil e o ensino médio, movimento este que acompanhou o modelo de ampliação da cobertura do ensino obrigatório.

Barretto (2012), lembra que, nos dois mandatos do Governo Lula da Silva (2003-2010) deram continuidade a movimentos em prol da qualidade da educação, não só mantendo as orientações nacionais de currículo, mas atribuindo novas ênfases e significados, reafirmando que a educação é um direito humano, universal e inalienável e que a educação deve manter a prerrogativa de qualidade para todos. Assim, a qualidade social da educação “[...] vem impregnada dos pleitos de democratização da sociedade, de participação nas diferentes instâncias de decisão da vida pública e privada, de inclusão e de superação das desigualdades e injustiças” (p. 741).

Quando os aparatos legais definem responsabilidades aos entes federados quanto à garantia de padrões de qualidade, reforçadas por uma política redistributiva de recursos que garanta mínima equalização de insumos financeiros, avança-se para

---

<sup>23</sup> No entanto, cabe aqui lembrar que ambas as leis não representaram novos percentuais de investimentos na educação, mas reforçaram o compromisso com a equidade na medida em que redistribuíram os recursos já existentes pelo critério de atendimento às matrículas. Ressalva-se, contudo, que o FUNDEB, sim, passou a contar com mais recursos, advindos da complementação da União.

o requerimento de definir os parâmetros de Custo Aluno Qualidade (CAQ). Essa proposta ganhou força com a aprovação do primeiro Plano Nacional da Educação (PNE), Lei 10.172<sup>24</sup>(BRASIL, 2001). A ideia central das discussões quanto ao CAQ era chegar num valor que deveria ser gasto por aluno para que se obtivesse um ensino de qualidade.

Contando com ampla participação, um grupo composto de profissionais da educação, especialistas, pais, alunos e gestores chegaram ao consenso de que iriam discutir um padrão mínimo de qualidade que deveria ser um ponto de partida para todas as escolas do país, dando origem ao que foi definido como Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). Assim, em 2010, “a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou a Resolução 08/2010, definindo o CAQi, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil” (PINTO, 2010, p.3).

Dourado e Oliveira (2009), reconhecem como fundamental definir dimensões, fatores e condições de qualidade que sirvam de referência para a análise e políticas de melhoria do processo educativo, desde de que não sejam padrões únicos. Consideram que isso representa um grande esforço, visto a forma como está disposta a oferta da escolarização, estruturada numa base descentralizada, compartilhada entre a União, estados e municípios, com sistemas educativos próprios e um cenário distinto, inclusive quanto à capacidade de investimentos. Assim, segundo estes autores, revela-se “uma realidade complexa, num cenário desigual. Este cenário é fortemente marcado por desigualdades regionais e locais e por uma grande quantidade de redes e normas nem sempre articuladas” (DOURADO, OLIVEIRA, 2009, p. 204). Esse contexto dificulta muito qualquer construção de indicadores de qualidade num formato de padrão único e centralizado.

Além das desigualdades e pluralidades de contextos, há que considerar os múltiplos fatores, internos e externos, que delimitam a ação das escolas. Dourado, Oliveira e Santos (2007), levantam uma série de elementos associados a estes fatores, chegando a dividi-los e citá-los por dimensões. Os autores situam questões

---

<sup>24</sup> Além de definir metas e diretrizes, essa Lei previa a ampliação do percentual do PIB para investimentos na educação. Embora este item tenha sido vetado pelo presidente em exercício na época, Fernando Henrique Cardoso, todo esse contexto suscitou um movimento de mobilização social para construção do CAQ, promovido, principalmente, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a partir de 2002.

sociais e obrigações do Estado como fatores extraescolares. Agruparam os fatores intraescolares em planos, da seguinte forma: plano de sistema – condições de oferta do ensino; plano escola – gestão e organização do trabalho escolar; plano professor – formação, profissionalização e ação pedagógica; plano aluno – acesso, permanência e desempenho escolar.

Frente a todos os elementos expostos até o momento, o que se verifica é que alguns documentos oficiais, o próprio CAQi e teorias defendidas por autores como os citados acima, convergem para um ponto comum que é reconhecer que qualidade da educação envolve muitos aspectos e conceitos, tanto internos ao sistema educacional como também para além dele.

Com base nestes pressupostos, conclui-se que a avaliação centrada nos conhecimentos acumulados pelos alunos, por si só, sem verdadeira reflexão e contextualização, é incapaz e insuficiente para mensurar o que é qualidade da educação. Os resultados deste tipo de avaliação estão ainda distantes de servir como indicador ou parâmetro para incitar ou promover a formulação de “novas” políticas públicas que visem avançar na prestação de um ensino de qualidade para todos.

De outra parte, é inegável que as avaliações em larga escala vêm causando impactos no processo de ensino e aprendizagem, além de incidir sobre a gestão, a atuação e a formação docente e, portanto, acabam servindo como elementos que definem currículos e práticas de ensino e, por conseguinte, determinam qualidade, se considerarmos que este é um conceito “histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito de qualidade vincula-se às demandas e exigências de um dado processo histórico” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203). Assim, na sequência deste estudo, busco abordar alguns aspectos que, sustentados pela construção de uma qualidade da educação nos moldes como foi abordado até o momento, vêm incidindo sobre os espaços escolares e se vinculando ao trabalho e à valorização dos professores.

#### 4 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E O TRABALHO DOCENTE

Conforme abordado anteriormente, a educação pode ser considerada um bem público e bastante abrangente, perpassando muitas áreas da vida social. Além de ser um direito garantido, é um direito que deve ser prestado com qualidade. Qualidade que, também, como vimos, é conceito polissêmico, historicamente construído com base em demandas e carências caracterizadas por “[...] obstáculos à democratização do ensino” que “foram transferindo-se do acesso para a permanência com sucesso no interior do sistema escolar” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 10), substituídos recentemente pelos sistemas padronizados de aferição cognitiva desenvolvidos a espelho das experiências de sistemas educacionais de países desenvolvidos.

Assim, retomando Dourado e Oliveira (2009) verifica-se que são diversos os elementos que influem na construção de qualidade educacional, tanto advindos de fatores externos como internos ao setor. Os autores consideram que, ao tratar de qualidade na educação, é importante considerar que existe

[...] um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Oliveira e Araújo (2005) argumentam que, quando um elemento ganha evidência como entrave para avanços da qualidade da educação, a solução encontrada não é acompanhada de efetiva reflexão ou emprego dos verdadeiros insumos, ao contrário, as respostas às demandas geralmente levam a outro obstáculo, para o qual rapidamente se busca outra alternativa paliativa.

Ou seja, diante da necessidade de acesso investe-se na “[...] construção de prédios escolares, na compra de material escolar, muitas vezes de segunda categoria” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 9), sem repensar se a “antiga” escola é capaz de abrigar as reais necessidades da “nova” população de educandos antes cerceada deste espaço. Esse fator resulta na necessidade de investir em permanência e combate à evasão geradas pelos altos índices de reprovação devido ao insucesso dos alunos que enfrentam um “estranhamento” cultural (entre o seu *versus* o

legitimado na escola). A solução encontrada é promover políticas públicas de aprovação compulsória e implementação de ensino por ciclos<sup>25</sup>; avanços sem efetiva aprendizagem corroboram para baixos índices de rendimento dos alunos frente aos testes padronizados de aferição da qualidade de ensino e, desta vez, os resultados são associadas aos educadores e a solução inicial é, por um lado, pressionar por meio de comparações e, por outro, motivar por meio de premiações resultando na “precarização do trabalho docente pelo aviltamento dos salários e das condições de trabalho” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 9).

As implicações da regulação da educação pela avaliação no trabalho dos profissionais é aspecto a ser aqui destacado:

[...] a avaliação em suas várias modalidades torna-se o instrumento privilegiado para a regulação da educação. Dessa forma, professores e gestores escolares são plenamente responsabilizados pelo desempenho apresentado pelos estudantes, como resultado do trabalho desenvolvido, ou seja, pelo sucesso ou insucesso escolar (LIMEIRA, 2012, p. 6).

Essa situação, em que os resultados obtidos pelos alunos são imputados à escola, não só contribui para desvalorização dos professores como enfraquece a credibilidade do trabalho pedagógico. Esta conclusão, acionou iniciativas que incidem sobre os currículos e sobre o que deve ser ensinado e como deve ser ensinado, subjugando este processo aos imperativos ditados por uma mentalidade que desassocia a escola de seu verdadeiro papel, que deveria ser a formação humana; é o que se confirma na citação abaixo:

[...] a formação e o trabalho docente precisam se adaptar a essa nova regulação, tendo em vista que o currículo e as estratégias de ensino serão, doravante, orientados pelos parâmetros estabelecidos por órgãos externos, que criam os indicadores considerados adequados para atender a demanda dessa etapa da internacionalização do capital (MAUÉS, 2010, p. 725) [...] As avaliações externas, dessa forma, acabam interferindo diretamente sobre o trabalho docente. Nas escolas, a organização curricular e o trabalho pedagógico passam a limitar-se aos descritores dessas avaliações. Incorrem assim numa simplificação de sua tarefa docente e na desqualificação de seu trabalho (LIMEIRA, 2012, p. 6).

---

<sup>25</sup> A organização do ensino por ciclos é um sistema que visa integrar o sistema, construindo elos no processo de aprendizagem, e favorecer a construção de um ensino interdisciplinar, mas, sem a reflexão das reais demandas escolares e estudos sobre esse sistema, acaba sendo mais um facilitador para a aprovação compulsória.

Dessa forma, o professor se vê obrigado a dar conta dessa nova escola que “[...] vivencia um novo vocabulário de eficácia, eficiência, efetividade e responsabilização que o mundo pós-moderno se utiliza e reforça, a partir, de modelos socioeconômicos dominantes” (LIMEIRA, 2012, p. 6). Assim, o ensino muitas vezes é confundido com “treino” e papel do professor passa a ser o de “treinador” para bons resultados.

Todo esse movimento reverbera para a constatação de que a formação inicial destes professores é inadequada e necessita de reformulações, assim como para a oferta de formações compensatórias para os profissionais em serviço, que vão ser intituladas *formação continuada*. O outro movimento incide sobre a valorização docente, tida como pilar para a melhoria dos índices de qualidade, associada a condições de trabalho.

Esse discurso vem ganhando força, pelo menos no que se refere aos documentos legais. Tudo isso, em conjunto com disputas dos atores sociais para ampliar o financiamento da educação e a gestão democrática, prefiguram um cenário de esforços para avançar na escala de notas atribuídas, tidas como retrato da qualidade da educação.

Nos próximos subtítulos, pretendo abordar o que o ordenamento jurídico vem incorporando como discurso de valorização dos professores e seu trabalho, suas relações com a qualidade da educação, como esses elementos vêm configurando a formação inicial e continuada e quais fatores, presentes no espaço escolar e na comunidade, incidem sobre o desempenho profissional dos professores, contribuindo ou não para melhoria das condições de trabalho.

#### 4.1 ORDENAMENTO LEGAL SOBRE VALORIZAÇÃO DOCENTE

Revisando o ordenamento legal do Brasil desde a Constituição Federal de 1824 – do Império –, na busca por elementos que revelassem indícios da construção histórica quanto à valorização docente, é possível constatar que a própria educação entrou na agenda dos governos de forma efetiva bem mais tarde, se comparado com o espectro cronológico de construção do Brasil como nação. Desta forma, a preocupação com a qualidade e a regulamentação do trabalho e da carreira docente

na perspectiva jurídica é muito recente na redação de textos que abordam o direito à educação de forma mais integral<sup>26</sup>.

Tomando como base as primeiras Constituições do Brasil (Período Imperial 1824 e Primeira República 1891), pode-se dizer que houve, inclusive, um retrocesso, pois, “[...] a primeira Constituição Republicana de 1891 retirou do Estado a obrigação de fornecer educação primária, constante na Constituição de 1824” (CARVALHO, 2010, p. 62).

Portanto, é somente a partir da Constituição Federal de 1934 que podemos identificar os primeiros preceitos tratando efetivamente da educação e consolidando-a como um direito de todos os “brasileiros e estrangeiros domiciliados no país” (Art. 49, BRASIL, 1934) designando à família e aos poderes públicos esse dever. No Art. 150 desta Carta Magna, o ensino primário é declarado obrigatório e gratuito<sup>27</sup>.

Quanto à organização da educação, também neste período, se regulamentou a formação do Conselho Nacional e conselhos estaduais da educação, assim como, ficou firmado o primeiro percentual de investimento dos impostos arrecadados a ser empregado na educação (para a União e municípios foi definido nunca menos que 10% e, para estados e o Distrito Federal, 20%).

Na sequência, a Constituição Federal de 1937, de um modo geral, não apresentou muitos avanços, a redação legal apenas tornou-se mais explícita quanto à gratuidade da educação pública, no sentido de associá-la à comprovação de escassez de recursos<sup>28</sup>. Conforme o Art. 130:

O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937, online).

---

<sup>26</sup> Educação integral, neste caso, significa uma legislação que contemple não só o direito à educação de forma genérica, mas as garantias de acesso, permanência e qualidade de educação.

<sup>27</sup> Neste período o direito à educação pública, na forma gratuidade, correspondia apenas ao ensino primário, que era comumente constituído de cinco anos de estudos, extensivo aos adultos, mas destinado apenas aqueles que comprovassem incapacidade financeira para custear os estudos, é o que vai ficar mais claro na Constituição seguinte.

<sup>28</sup> Lembremos que a Constituição de 1937, outorgada num contexto político de ditadura, não fez menção à vinculação de receitas dos governos à educação.



Ainda podemos encontrar neste documento o fortalecimento do discurso em prol da educação como formadora de mão de obra para a indústria, através de incentivos para a fundação de instituições profissionalizantes públicas e privadas destinadas à formação “das classes menos favorecidas”. Conforme o Art. 129:

[...] é dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público (BRASIL, 1937, online).

A Constituição Federal de 1946 segue a lógica anterior, na medida em que amplia a responsabilização do setor privado pela educação, delegando, também às instituições comerciais, a obrigação de ministrar, em cooperação, a aprendizagem aos seus trabalhadores menores, mas no campo do financiamento houve mudanças. Uma delas foi o restabelecimento da vinculação de recursos à educação; os municípios passaram a contribuir com 20% dos recursos arrecadados por meio de impostos, mas a União, ente federado com maior capacidade de arrecadação, permaneceu com o percentual de contribuição estabelecido em 10%.

Apesar de poucas mudanças efetivas, vale lembrar que é deste período as Leis Orgânicas do Ensino Primário e Normal, n. 8.529 e n. 8.530, ambas de janeiro de 1946 (BRASIL, 1946), em que há a iniciativa do governo de organizar e regulamentar as etapas de ensino. Porém, em favor de benefícios efetivos para a educação ou para o trabalho docente nenhum dos dois documentos concretiza ações. Apenas defendem a necessidade de organização do plano de carreira com níveis de progressão de remuneração condigna.

No que diz respeito aos direitos do trabalhador da educação, estas três Constituições Federais acrescentam muito pouco ou não trazem informações mais detalhadas: É o caso da CF de 1934 que, ao tratar das competências da União, no Art. 150, alínea “f” que define que se concederá aos estabelecimentos particulares “reconhecimento [...] somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna<sup>29</sup>” (BRASIL, 1934). Para os

---

<sup>29</sup> Aqui, estabilidade e remuneração são citadas em relação à rede privada e estabilidade está associada ao “bem servir”; a lei não definiu valores e nem estabeleceu critérios para remuneração condigna.

organismos públicos, define apenas a forma de ingresso e permanência para o cargo de magistério (Art. 158).

Na Constituição Federal de 1937 nada é citado sobre os trabalhadores da educação e na Constituição Federal de 1946, no Art. 168, apenas são mencionados os critérios de ingresso dos professores para ensino secundário e superior. No período do Regime Militar (1964-1985), a Constituição Federal de 1967 se refere à carreira docente somente para ampliar a forma de ingresso e permanência dos professores em organismos públicos para todos os níveis de ensino.

Assim, é somente a partir da Constituição Federal de 1988 (marco referencial dos direitos políticos e sociais) que se institui um grande avanço na luta pelos direitos e valorização dos profissionais da educação, agregando muitos novos elementos que foram fortalecidos pela legislação posterior e específica da educação.

Desta forma, pode-se afirmar que é no final do século XX e início do século XXI, que o movimento em prol da valorização docente começou a obter reconhecimento na redação legal. É o que se inscreve no Art. 206, inciso V (Constituição Federal, BRASIL, 1988), que afirma a valorização dos profissionais da educação como um dos princípios da educação, incluindo, para o magistério público, a garantia de plano de carreira e o ingresso na carreira por concurso como instrumentos dessa valorização; além do inciso VIII – incluído pela Emenda Constitucional 53/2006 –, que prescreve o piso salarial nacional para profissionais da educação básica.

Em consonância com a lei maior, a LDBEN de 1996, no Art. 67, além de mencionar o atual “piso salarial” e o ingresso por concurso dos profissionais da educação nas redes públicas, amplia o conceito de valorização docente, através de outras dimensões como: o aperfeiçoamento profissional, progressão funcional, condições adequadas de trabalho e “período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga horária total de trabalho”.

Esse movimento de centralidade da educação e seus profissionais, iniciado no final dos anos 1980, teve continuidade na década de 1990, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e, posteriormente, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). Durante estes últimos, muitas foram as iniciativas em prol das políticas sociais; na educação foi inaugurado o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, criado pelo Decreto 6.094/07, no âmbito do Plano de

Desenvolvimento da Educação (PDE), popularmente conhecido como um “guarda-chuva” que abrigava muitos outros programas. Estes programas visavam, além, de garantir acesso à educação, como outrora foi o eixo central das ações de governo, promover a permanência e equidade, uma educação de qualidade e de oportunidades para todos.

No Plano de Metas, sete diretrizes dirigiam-se especificamente aos professores, voltadas para: a formação inicial e continuada, o plano de carreira, a valorização por mérito e avaliação por desempenho, a efetivação do período probatório e, por fim, a participação dos professores e funcionários na elaboração do projeto pedagógico<sup>30</sup> (BRASIL, 2007a).

Ainda no campo dos documentos legais, outro destaque importante foi o Plano Nacional da Educação 2001- 2011, aprovado pela Lei nº 10.172/2001. O texto tratava da valorização dos professores, regulamentação da carreira e formação, mas subjugava-os à melhoria da qualidade da educação. No Capítulo IV deste PNE, a qualidade da educação é vinculada diretamente à valorização docente, portanto, ambas deveriam ser promovidas ao mesmo tempo, conforme segue no texto legal:

A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente, a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira; a formação continuada (BRASIL; PNE, 2001, p. 1).

No atual PNE (2014-2024), aprovado pela Lei Nº 13.005/2014, a valorização dos profissionais da educação é assunto do Art. 2º, inciso IX, e das Metas 17 e 18; essa valorização não é associada, ou pelo menos não de forma explícita, a avanços da melhoria de qualidade na educação, conforme segue:

Art. 2º São diretrizes do PNE: [...] IX - valorização dos (as) profissionais da educação. [...] Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes

---

<sup>30</sup> A presença da participação docente na elaboração do projeto pedagógico, remete à gestão democrática, um dos princípios de base dos governos populares, em consonância com o princípio inscrito no Art. 206 da CF de 1988 e em outros documentos legais. A democratização da gestão reflete diretamente na valorização do magistério, na medida em que fortalece a comunidade escolar, ensejando que se torne mais atuante nas decisões do coletivo. Isto reflete diretamente nas condições de trabalho, visto que o professor ocupa um papel de protagonista nas decisões organizacionais e pedagógicas da escola.

públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. [...]. Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do Art. 206 da Constituição Federal (BRASIL; PNE 2014, p. 1).

Numa outra direção, mas no mesmo sentido de valorização, quanto a recursos financeiros, cabe destacar outras normas, como a política redistributiva regulada pela Lei n.11.494/07 que regulamentou o FUNDEB. No Art. 2º, foi afirmado que este fundo se destina à manutenção e desenvolvimento da educação, incluindo a condigna remuneração dos profissionais da educação; para tanto, a própria Emenda Constitucional que criou o FUNDEB (n. 53/2006) já havia determinado que sessenta por cento dos recursos deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério<sup>31</sup>.

Diretamente, em favor da remuneração dos professores, atendendo ao dispositivo constitucional inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 56/2006, tivemos a Lei n. 11.738/08, que instituiu o piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica. Desde sua edição, foi fixado um valor mínimo nacional de remuneração para os professores das redes públicas de educação básica com formação em nível médio e carga horária de trabalho de quarenta horas semanais (BRASIL, 2008), sendo que é sobre este valor inicial que devem incidir os acréscimos, de acordo com os índices dos níveis da carreira de cada rede. Esta mesma Lei também prevê que no máximo 2/3 da jornada de trabalho seja exercida com atividades envolvendo interação com o educando, garantindo que o profissional da educação tenha parte de sua carga horária assegurada para desempenhar atividades pedagógicas de extraclasse.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Embora o FUNDEB não tenha agregado maior percentual de investimento na educação, ele se tornou uma importante iniciativa, na medida em que garantiu maior equidade entre os entes federados, promovendo redistribuição de recursos associado, principalmente, à quantidade de matrícula, da mesma forma beneficiou os docentes quando propôs que parte dos recursos fossem destinados à remuneração dos professores.

<sup>32</sup> Dentre as atribuições do professor, além das responsabilidades inerentes à sala de aula, há, indispensavelmente, a necessidade de cumprir funções extraclasse, como: planejamento de aula, pesquisa, avaliação, reuniões pedagógicas, atendimento aos pais e responsáveis, reuniões com seus pares, preparação e avaliação do trabalho didático, colaboração com a administração da escola, articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta

A favor da “Lei do Piso”, cabe destacar que a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) já havia iniciado um movimento, haja vista a Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997, a qual, além de reiterar formas de ingresso, período de estágio probatório, escolarização, incentivos à progressão associada a merecimento, tempo de serviço, formação e resultados em avaliações, também reportava-se a medidas como: o percentual da carga horária total de 40 horas deveria contemplar horas atividade, sendo recomendado um percentual de 20% (vinte por cento) a 25% (vinte e cinco por cento) da jornada total (Art. 6º); tentativa de estabelecer um cálculo salarial que servisse de base para a remuneração dos professores, tomando por “referência o custo médio aluno-ano em cada sistema estadual ou municipal” (Art.7º).

Posteriormente, ainda dentre as iniciativas do CNE/CEB houve a promulgação da Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, que fixou diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica pública, em conformidade com o Artigo 6º da Lei n. 11.738/2008, e com base nos Artigos 206 e 211 da CF/1988, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394/1996, e no artigo 40 da Lei n. 11.494/2007. Foi expresso que, em prol da garantia da remuneração condigna, os vencimentos ou salários iniciais não poderiam ser inferiores à “Lei do piso” (Lei 11.738, Art. 4º, III, BRASIL, 2008). Para além disso, ainda foram estabelecidas diretrizes que reforçam: a necessidade de que a jornada de trabalho se constitua, preferencialmente, de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, com ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades extraclasse; o incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar; a revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira.

Também, em consonância com os sistemas de avaliação, foram registrados neste mesmo documento preceitos que incentivam a progressão funcional como forma de valorizar os profissionais da educação, associando qualidade a referenciais de: dedicação exclusiva; elevação da titulação e da habilitação profissional; avaliação de desempenho, com base em indicadores qualitativos e quantitativos, com transparência nos resultados da avaliação, a fim de que, avaliados e avaliadores

---

pedagógica de cada escola, etc. Estas atividades precisam estar incluídas na carga horária total, sendo definidas como horas atividade.

possam analisar os resultados, com vistas à superação das dificuldades detectadas sobre o desempenho profissional ou do sistema. É apontada uma relação direta entre o trabalho docente e as condições institucionais:

Art. 5º, XVII - A avaliação de desempenho a que se refere a alínea “c” do inciso anterior deve reconhecer a interdependência entre trabalho do profissional do magistério e o funcionamento geral do sistema de ensino, e, portanto, ser compreendida como um processo global e permanente de análise de atividades, a fim de proporcionar ao profissional do magistério um momento de aprofundar a análise de sua prática, percebendo seus pontos positivos e visualizando caminhos para a superação de suas dificuldades, possibilitando, dessa forma, seu crescimento profissional e, ao sistema de ensino, indicadores que permitam o aprimoramento do processo educativo (BRASIL, CEB, 2009).

Desse modo, certifica-se que a avaliação individual e progressão por merecimento, previstos nos textos normativos que regulamentam a implementação do SEAP, estão acordados com a redação legal do CNE/CEB, no que tange à valorização docente. No entanto, considerando todos os parâmetros mencionados, é palpável que há questões a serem superadas, pois, ao *“adentrar os portões da escola”* são recorrentes práticas e discursos que defrontam a normativa legal. Há muitos desafios a serem superados, indícios de que a realidade de muitos docentes está distante do que prevê o ordenamento jurídico. Muitos professores ainda têm como remuneração salários abaixo do piso nacional estabelecido na Lei. Outro ponto delicado diz respeito às horas atividade, que ainda não são respeitadas, agravando-se quando se estabelecem comparativos entre as profissionais de diferentes áreas e etapas de ensino da mesma rede, por exemplo, entre professores que atuam na Educação Infantil (EI) e professores que atuam no Ensino Fundamental (EF), entre professores que atuam no EF dos anos iniciais e professores do EF dos anos finais<sup>33</sup>.

Assim, toda a demanda de trabalho extraclasse é desempenhada por muitos profissionais durante os períodos que deveriam ser destinados ao descanso, ou seja, finais de semana, feriados e/ou férias dos professores. Isto resulta em uma invasão na vida particular, assim como mais horas de trabalho não remuneradas e um profundo desgaste destes profissionais que se veem excluídos do direito de repouso e lazer garantido a todo e qualquer trabalhador. Num estudo sobre o trabalho docente

---

<sup>33</sup> Essa distinção entre o direito de dispor das horas atividades entre profissionais da EI e EF pode ser observado no plano de carreira dos profissionais do Município de Porto Alegre, assim, como o mesmo ocorre com Profissionais do EF anos iniciais e profissionais do EF dos anos finais previsto no plano de carreira do estado do RS.

em vários países verifica-se o quanto a carga de trabalho docente pode ser “elástica e invisível”:

À noite, nos fins de semana, ou férias, muitas vezes os professores se ocupam com diversas atividades ligadas a seu trabalho: preparam aulas, deveres de casa, documentação, o material pedagógico e as provas, assumindo, ao mesmo tempo, a correção dos trabalhos dos alunos. Procuram também os pais, para solicitar sua colaboração. Muitos poucos professores afirmam não fazer nenhuma correção; no Canadá 25% dedicam mais de 11 horas por semana às tarefas escolares depois das aulas, 30% de uma a cinco horas 40% de seis a dez horas (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 135).

O fator tempo, agravado pelo cumprimento de carga horária em diferentes estabelecimentos, e ultrapassando as 40 horas semanais, não só fere os aspectos legais como interfere na vida pessoal e profissional. Os trabalhadores docentes vão ficando sobrecarregados e sem possibilidades de participar de forma mais efetiva, inclusive, de discussões e decisões acerca da administração escolar e até pedagógica, comprometendo, assim, as possibilidades da gestão democrática e, logo, da própria qualidade de ensino.

Portanto, apesar destas iniciativas de aumento dos percentuais de investimentos na educação, políticas redistributivas e regulamentação da remuneração docente, pelo menos no âmbito do aparato jurídico, continuam nas agendas públicas e governamentais, bem como na prática, itens que envolvem a efetiva valorização docente. É mister considerar que o magistério é uma das profissões de atuação mais complexa, haja visto que “os professores são considerados agentes sociais investidos de uma multidão de missões variáveis segundo as ideologias e os contextos políticos e econômicos vigentes” (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 36).

Por conseguinte, ao revisar o ordenamento legal referente a estes trabalhadores, pudemos verificar que os instrumentos fazem menção a muito mais que a remuneração e a carreira, ou seja, envolvem a formação inicial e continuada, o ambiente de trabalho, a infraestrutura e a gestão democrática (só para citar alguns eixos, dentre outros). Elementos estes que, inseridos no dia-a-dia do trabalho dos professores, se complementam e se constituem fundamentais, podendo favorecer mais ou menos os processos de valorização profissional e de melhoria da qualidade.

## 4.2 FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA

Conforme já vem sendo exposto, dos resultados obtidos a partir das avaliações externas que dimensionam a aprendizagem em diferentes etapas das instituições de ensino públicas de nosso país quanto à qualidade da educação básica, emerge a busca por justificativas das notas ascendentes ou descendentes, a fim de que se formulem políticas públicas tidas como eficazes quanto à melhoria dos desempenhos.

Frente a este contexto, os olhares se voltam, sobretudo, para os professores e sua formação, seja ela inicial ou continuada, uma vez que é senso comum crer que os professores tenham centralidade no processo de aprendizagem de seus alunos. Embora saibamos que são muitos os elementos que incidem sobre os resultados, cabe revisar como vem se construindo a formação dos professores e quais fatores influenciam sua atuação.

Em se tratando da formação inicial, elementos históricos ajudam a compreender a atual conjuntura dos cursos de graduação; no Brasil, o que se verifica é que a instrução superior dos professores foi concebida de forma separada por nível escolar, ou seja, os professores de disciplinas específicas, por muitos anos, eram formados em nível superior, em cursos isolados por área de conhecimento, nos chamados bacharelados. Em contrapartida, os professores que atuavam nas turmas de alfabetização eram formados em nível secundário correspondendo ao que, hoje é denominado curso normal de nível médio:

A formação de docentes para o ensino das “primeiras letras” em cursos específicos foi proposta no final do século XIX, com a criação das Escolas Normais. Essas escolas correspondiam, à época, ao nível secundário e, posteriormente, ao ensino médio, a partir de meados do século XX. Continuaram a responder pela formação dos professores para os primeiros anos do ensino fundamental e da educação infantil até recentemente, quando, a partir da Lei nº 9.394/199 (LDB), postula-se a formação desses docentes em nível superior, com prazo de dez anos para esse ajuste (GATTI, BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 97).

Essa configuração inicial da atuação e formação dos professores criou valor social distinto entre os profissionais dividindo uma categoria inteira e resultando, em muitos casos, em diferenças salariais e de condições de trabalho. Para os cursos de formação específica, se cristalizou um currículo confinado aos conhecimentos disciplinares, distantes de uma base comum.



Segundo Gatti, Barretto e André (2011), foi no final dos anos de 1930 que os currículos dos cursos de formação de área específica sofreram modificações, acrescentando-se aos três anos de bacharelado um ano a mais com as disciplinas pedagógicas da licenciatura (modelo que ficou popularmente conhecido como 3+1). Esse modelo se estendeu aos cursos de pedagogia, a partir de 1939, que inicialmente formava apenas “[...] bacharéis especialistas em educação e, complementarmente, professores para as Escolas Normais<sup>34</sup> e, por extensão e portaria ministerial, esses profissionais também podiam lecionar, eventualmente, algumas disciplinas no ensino secundário, como matemática ou ciências” (p. 97).

Mais tarde, segundo os mesmos autores, o Conselho Federal de Educação aprovou o Parecer nº 161/1986, que facultou aos cursos de pedagogia a possibilidade de oferecer, também, formação para a docência de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, o que algumas instituições privadas já vinham fazendo com autorizações provisórias desde o final dos anos de 1980. No entanto, a grande maioria dos cursos de pedagogia das instituições públicas manteve sua vocação de formar bacharéis, nos moldes de origem, com a complementação para a licenciatura ao final.

Contudo, mesmo que na prática ainda prevalecesse a histórica ideia de oferecimento de formação com foco na área disciplinar específica, com pequeno espaço para as disciplinas pedagógicas, o fortalecimento das orientações mais integradoras persistiu ao longo dos anos, sobretudo na perspectiva legal:

Com a publicação da Lei nº 9.394/1996 (LDB), alterações são propostas tanto para as instituições formadoras quanto para os cursos de formação de professores, tendo sido definido período de transição para efetivação de sua implantação. Em 2002, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores (Resolução CNE/CP nº 1/2002) são promulgadas, e, nos anos subsequentes, as Diretrizes Curriculares para cada curso de licenciatura passam a ser aprovadas pelo CNE (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 98).

Esta Resolução de 2002, no Art 6º, § 3º, é muito clara ao definir, para todos os cursos de licenciatura, além da formação para atuar na sua área específica, a inclusão, nos currículos, de conhecimentos da docência, da cultura, da sociedade, das políticas da educação; conhecimentos dos alunos e suas pluralidades e necessidades;

---

<sup>34</sup> Os cursos de normalistas eram cursos de ensino médio destinados a formar futuros professores para atuar na pré-escola e anos iniciais. Atualmente, estes cursos ainda existem, sobretudo no Rio Grande do Sul, mas, em âmbito nacional, já estão quase completamente extintos.

conhecimentos pedagógicos e práticos. Ainda, deveriam prever uma interação sistêmica com as escolas de educação básica, observando a articulação entre a formação comum e a específica. Quanto à prática, dispõe que não se limite a um reduzido espaço de tempo previsto em estágio, desarticulado do restante do curso e, assim, definiu que ele deve estar presente desde o início do curso e permear toda a formação do professor.

Voltando ao curso de Pedagogia, a Resolução CNE/CP n. 1/2006 instituiu diretrizes curriculares ampliando as atribuições dos seus licenciados, habilitando-os para atuar na educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental (incluindo Educação de Jovens e Adultos) bem como, no ensino médio, na modalidade Normal, além da formação de gestores e disciplinas pedagógicas de cursos profissionalizantes.

Diante desta ampliação do campo de atuação, os cursos de Pedagogia sofreram uma enorme reformulação na grade curricular, visto que, antes da Resolução CNE/CP nº 1/2006, algumas instituições ofereciam cursos com uma base comum inicial e ao longo do percurso o aluno fazia a escolha por uma especialidade, ou já iniciava em um curso com a especialidade definida, por exemplo, “curso de Pedagogia em anos iniciais”. Após a aprovação da Resolução CNE/CP nº 1/2006, tornou-se necessário garantir a habilitação “ampla”, ou seja, um profissional multifuncional, capaz de atuar em todas as frentes que pressupõe a atividade pedagógica, no entanto, permaneceu definido o mesmo tempo de duração do curso – quatro anos.

É claro que esta modificação acarretou, para o currículo, significativa ampliação de conhecimentos que necessitam ser contemplados dentro de uma mesma carga horária, o que gerou e gera até hoje discussões e adaptações nos centros acadêmicos. Este movimento se estendeu aos demais cursos de formação de professores para áreas específicas, dado que houve a aprovação de normas, elaboradas pelo Conselho Nacional da Educação, para cada curso.

Porém, apesar de todo o aparato legal, na prática ainda tem prevalecido a histórica estrutura de formação dividida por área do conhecimento, sem uma base comum para todos os cursos de licenciatura. Além disso, razões de ordem financeira e política se inserem nas Instituições de Ensino Superior (IES) como mais um entrave para a concretude da mudança efetiva, conforme argumentam as autoras, citados

anteriormente, ao se referirem a propostas de reformulação da LDB e da Resolução n.1/2002 do CNE quanto aos currículos dos cursos de licenciatura:

[...] na realidade, essas disposições não tiveram efeito concreto, seja pelas hegemonias interventivas de grupos de interesse, seja pela ausência de vontade ou poder político das instâncias federais reguladoras e gestoras dessa formação em nível superior. Sua aplicação, de fato, traria para as instituições privadas a necessidade de reformulações para integrar as licenciaturas, o que significaria um custo financeiro razoável. Para as condições de mercado dessas instituições, o melhor era deixar a oferta como estava, sem implicações maiores de ajustes curriculares, contratação de docentes e duração dos cursos. Ao contrário, postulavam a diminuição da duração horária desses cursos, o que se consegue após alguns anos. Do ponto de vista das associações que representavam mais a perspectiva das instituições públicas, colocava-se a questão de disputa política de grupos partidários, supostamente ideologicamente opostos. Porém, a resolução citada também traria a necessidade de reformulações internas às universidades públicas pela reestruturação radical dos cursos tradicionalmente existentes, licenciaturas isoladas entre si, ancoradas em departamentos disciplinares estanques. Traria implicações relativas a reestruturação de departamentos e atribuição ou redistribuição de cargos e horas/docência, o que é sempre área de disputas internas (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 95).

Ao fim e ao cabo, constata-se que estamos muito distantes de uma formação ideal pautada na integração de cursos e de compartilhamento de estudos, entre outros motivos porque o Brasil não conta:

[...] nas IES, com uma faculdade ou instituto próprio, formador desses profissionais, com uma base comum formativa, como observado em outros países, onde há instituições ou unidades universitárias específicas para a formação de professores para a educação básica, englobando todas as especialidades, com estudos, pesquisas e extensão relativos à educação, à escolarização, à atividade didática e às reflexões e às teorias a ela associadas (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 101).

Há, assim, um predomínio da formação acadêmica mais abstrata, de caráter excessivamente genérico. Não que esse tipo de formação não seja necessário, mas ele é insuficiente para a integralização da formação docente. A complexidade exigida pela atuação, certamente, ultrapassa a limitação da estrutura curricular tradicional, nomeada popularmente de “3+1”, visto que são inúmeras as tarefas, adversidades e diversidades que pressupõe o exercício dos profissionais da educação nas diferentes etapas e realidades escolares.

Diante disto, é recorrente que os professores saídos das suas faculdades, ao transpassarem os muros da universidade, encontram uma situação para a qual se

sentem despreparados, principalmente no que tange à formação pedagógica, descortinando a realidade distante que existe entre o currículo acadêmico e a realidade escolar. Deste modo, muitos profissionais da educação sentem-se desabilitados para atender aos alunos com qualidade, o que lhes imputa a necessidade de recorrer à formação continuada para dar conta de novas demandas.

Neste sentido, segundo Gatti (2008), nos últimos anos do século XX se fortaleceu a lógica da formação continuada como requisito para o trabalho nos mais diferentes setores profissionais, sob o discurso da necessidade da permanente qualificação em função dos avanços científicos/tecnológicos e exigências de habilidades e competências para atender às demandas do mundo do trabalho.

Porém, no caso dos docentes, o que se verifica é que a formação continuada tem servido como suprimento de uma formação precária na graduação de professores. Assim, problemas concretos das redes inspiram iniciativas chamadas de educação continuada, especialmente na área pública (devido a avaliações, concursos, pesquisas).

Esses cursos, incentivados pelas políticas públicas e promovidos pelos setores executivos da educação, muitas vezes acabam se tornando programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento com avanços do conhecimento. Isso altera o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais.

Além disso, é expressiva a presença da iniciativa privada na formulação e comercialização destes tipos de cursos; muitos, financiados por recursos públicos, são incorporados nas redes e nem sempre atendem às reais demandas dos contextos escolares. Assim, o professor se vê diante da necessidade de buscar, ele mesmo, outras fontes de formação que realmente atendem suas carências e, não raras vezes, necessita financiar esta formação, tentando encaixá-la num tempo que agora prevê muitas horas de sala de aula distribuídas, muitas vezes, entre diferentes instituições. De um jeito ou de outro, articular formação e exercício da docência se torna elementos relevante quando estamos tratando de qualidade da educação.

### 4.3 CONDIÇÕES DE TRABALHO

[...] O sistema produtivo é o coração da sociedade e das relações sociais (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 16).

Para os autores Tardif e Lessard (2012), na sociedade moderna, especialmente, após a revolução industrial, o trabalho ocupa um papel de destaque, em especial o trabalho que produz bens materiais. Alguns sociólogos, entre eles Weber *apud* Tardif e Lessard (2012), entendiam que o sujeito se constituía como um ser de direitos a partir do dever, sendo o trabalho produtivo o primeiro destes deveres, que culmina no cumprimento dos outros deveres, já que deve associar-se ao princípio da responsabilidade (ou liberdade).

Deste modo, o trabalho seria a realização do indivíduo, por lhe constituir identidade e, através do exercício laboral, se estabelecer sua função, seu papel, ou seja, seu justo lugar na sociedade, dando-lhe condições de exercer sua cidadania, inclusive por meio do consumo; está é uma ideologia ainda presente nas lógicas desenvolvimentista e neoliberal.

Todavia, sob está ótica, no mundo do trabalho, onde a produção material e a acumulação de bens são o mote das relações, cabe o questionamento sobre qual lugar ocupa a educação e o exercício da docência, visto que não há matéria prima a ser transformada e capaz de servir como moeda de troca, logo, não há acúmulo de riquezas e recursos. Temerariamente, cabe constatar que:

Fundamentalmente, o ensino é visto como uma ocupação secundária ou periférica em relação ao trabalho material e produtivo. A docência e seus agentes ficam nisso subordinados à esfera da produção, porque sua missão primeira é preparar os filhos dos trabalhadores para o mercado de trabalho. O tempo de aprender não tem valor por si mesmo; é simplesmente uma preparação para a “verdadeira vida”, ou seja, o trabalho produtivo, ao passo que, comparativamente, a escolarização é dispendiosa, improdutiva ou, quando muito, reprodutiva (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 17).

Felizmente, esta visão quanto ao mundo profissional sofreu avanços, ganhando um olhar mais reflexivo. A sociedade contemporânea já concebe que a subjetividade humana vai muito além da possibilidade de alocar sujeitos como simples engrenagens da construção social, o vínculo ao trabalho não é mais considerado o único viés da configuração de identidade, enxerga-se a pluralidade vivencial que uma pessoa pode assumir frente ao vasto cenário que compõe a realidade. Assim, não cabe julgar mais que a educação ocupe um lugar secundário se comparado com o trabalho material e

já se reconhece que o próprio trabalho docente se configura como elemento de influência e, ao mesmo tempo, ferramenta para a compreensão das transformações sociais.

A sociedade de bens de produção passou do trabalho formal, produtivo e concreto para a sociedade da informação, em que prevalece a prestação de serviços, a automação e o trabalho virtual. Nesta sociedade o discurso, a burocracia e os conceitos tem mais valor do que os fatos. Assim, se trabalha para:

[...] uma racionalidade instrumental planejada, orientada para o sucesso e a coordenação eficaz dos meios e dos fins. Um trabalho assim supõe, portanto, implicitamente, uma integração de conhecimentos formais na esfera da gestão social: utilização da estatística e de vários instrumentos de medida, teorias dos comportamentos, das organizações, análises e pesquisas frequentes, etc. (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 19).

Ainda segundo Tardif e Lessard (2012), adaptada a esta nova estrutura organizativa nasce e se desenvolve, progressivamente, a “sociedade cognitiva<sup>35</sup>”. Nesse contexto, a educação está num campo de tensionamentos que coloca, mais do que nunca, a escolarização “no coração do processo de renovação das funções sociotécnicas” (p. 23) e dentro desta lógica está ancorado o novo modelo de gestão pública que reforça a necessidade de qualidade com base na eficiência e na aferição de resultados por meio de instrumentos de medida.

Entretanto, como já foi explanado anteriormente, o impasse que se apresenta é que o exercício da docência se constitui da interação com os alunos, carregado do intuito de manter, mudar ou melhorar a situação humana e, por isso, não se apresentam contornos bem delimitados da atuação e nem dos resultados. Afonso (2007), faz a ressalva de que enquanto o discurso da qualidade ficar reduzido à *racionalidade instrumental*, que tende a supervalorizar resultados quantificáveis, em detrimento das “políticas educacionais, dos sujeitos, dos respectivos processos e contextos” (p.18), teremos resultados isolados que podem levar a interpretações equivocadas quanto à realidade e à proposição de soluções.

---

<sup>35</sup> Tardif e Lessard (2012) retiraram essa expressão de um material produzido pela Comissão Europeia (1995), no qual é feito um estudo sobre a conjuntura atual social e econômica e seus reflexos sobre os processos de ensinar e aprender. Neste material é reforçada a máxima de que “a posição de cada indivíduo perante a sociedade será determinada pelos conhecimentos que este tiver sabido adquirir. A sociedade do futuro será, pois, uma sociedade que saberá investir na inteligência, uma sociedade onde se ensina e se aprende, onde cada um poderá construir a sua própria qualificação. A sociedade do futuro será uma sociedade cognitiva” (COMISSÃO EUROPEIA, 1995, p. 5).

Afonso (2007) também argumenta que, em nome da gestão da qualidade total, são incorporados à educação processos que ocultam a intenção de controlar, vigiar e regular os comportamentos dos profissionais da educação através de ferramentas e dispositivos que os levam a alcançar os objetivos definidos pelo Estado ou pelo mercado a qualquer preço. Este controle expressa-se nas aprovações que não levam em conta a construção do conhecimento, na supervalorização da produção por meio de cadernos cheios de lições registradas<sup>36</sup>, na adoção de muitos livros didáticos desde os primeiros anos, na valorização de certas disciplinas e conteúdos em detrimento de outros<sup>37</sup> e, por fim, no prestígio dos testes padronizados, citadas inúmeras vezes ao longo deste texto.

Estas questões, somadas a outras reforçam a desvalorização do trabalho, docente na medida em que retiram dos profissionais a autonomia presumida pela sua titulação e formação pedagógica, ainda suscitam práticas de perseguição e assédio moral ou de meritocracia, de forma a vincular a própria melhoria das condições de remuneração à melhoria da qualidade. Ou seja, “o problema salarial docente associa-se à discussão sobre a qualidade da educação no país [...]” suscitando discussões “sobre a questão da remuneração e a qualidade do desempenho dos educandos” (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 143).

Já existem estados e municípios que incorporaram, inclusive, em textos legais, remunerações e gratificações extras, associados aos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações externas. Essa prática pode resultar em mais desvalorização, porque, além das comparações e desigualdades, a desmoralização é visivelmente estampada por meio dos contracheques, além de expor os profissionais, eles ficam suscetíveis a subversão incontestável ao que determinam os gestores. É o que se confirma com a exposição de pesquisa dos seguintes autores:

Aprofundando as questões sobre valorização do magistério, esta tipificação remuneratória tornou-se frequente no debate educacional, amplamente destacado pelas mídias, especificamente, em torno da “nova política de

---

<sup>36</sup> Ao observar a dinâmica de classe muitas vezes se verifica que os professores fazem registros nos cadernos de alunos da educação especial ou ainda não alfabetizados, que claramente não apresentam compreensão do que estão produzindo, como forma de prestação de contas, tanto para os responsáveis dos alunos quanto para que os gestores da instituição, reforçando a lógica de que qualidade tem a ver com produção e não a construção do conhecimento em si.

<sup>37</sup> A grande maioria das avaliações externas contemplam apenas conteúdos referentes a português e matemática, com alguns conteúdos eleitos, o que exclui por completo as demais áreas do conhecimento e da cultura.

salários” implantada por governos estaduais (como em São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco) e municipais, cuja questão primordial é a flexibilização da remuneração docente, dentro de “novos padrões de trabalho”, e as disposições meritocráticas que regulamentam bonificações e premiações por metas cumpridas [...] seguindo este raciocínio e implantando a remuneração variável, o discurso oficial do governo do estado da Paraíba, propõe esta prática como sendo uma política própria para a valorização do magistério, destacando este modelo de pagamento como eixo articulador de todas as demais políticas – inclusive as de formação -, e, assim, motivando os/as profissionais para a superação dos baixos índices de qualidade, a partir da responsabilização de escolas e professores/as pelos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) Índice de Desenvolvimento da Educação na Paraíba (IDEBPB), constituído em similitude com o IDEB e configurando-se, a partir de 2012, como Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba (MOURA; JUNIOR, 2015, p. 1227).

Este tipo de vulnerabilidade a que podem ser submetidos os professores fere a autonomia dos princípios democráticos, indispensável na atuação crítica que sugere a função do professor e ainda descaracteriza o papel humano que sugere o desempenho da docência, pois, “as pessoas não são um meio ou uma finalidade do trabalho, como simples matéria-prima, mas, sim, são sujeitos<sup>38</sup> envolvidos num processo de interação e “o desafio primeiro das atividades dos trabalhadores” da educação (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 20).

Além disso, traz para a responsabilidade do professor muitas circunstâncias que, também como já foi abordado, estão aquém dos muros da escola, desconsiderando por completo todo o contexto no qual estão inseridos os educandos e a escola. Consequentemente, para uma efetiva qualificação da educação é necessário que se considerem todas as dimensões e variáveis que constituem a escola e que a remuneração docente não esteja condicionada a elas.

Isso, não significa, é claro, que a questão salarial dos professores não seja urgente, porque é. Afinal, é de longa data que, especialmente no Brasil, os professores sofrem desmoralização, como categoria associada a “péssimas condições de vida” por conta de seus rendimentos e em função da exaustiva jornada de trabalho que se obrigam a encarar, algumas vezes, chegando a sessenta horas semanais para que possam garantir a mínima remuneração condigna. Fato que difere muito de outras áreas profissionais que exigem o mesmo nível de formação e que tem respeitada em Lei a jornada de trabalho de no máximo quarenta e quatro horas semanais as quais,

---

<sup>38</sup> A palavra sujeitos empregada aqui não se refere àujeitados, pelo contrário, tem sentido de centralidade, no sentido gramatical: aquele que prática ação e interage com ela.



quando ultrapassadas, devem figurar como horas extras, limitadas a no máximo mais duas horas diárias.

Segundo pesquisa publicada pelo Banco Mundial, Limarino (2005 apud GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011), analisou diferenças de remuneração por hora trabalhada em 17 países da América Latina e do Caribe, comparando dados dos salários de professores de diferentes níveis de ensino da educação básica com trabalhadores não professores de diferentes categorias e verificou que, apesar de haver oscilações,

[...] os salários dos professores brasileiros são bem menores do que os de outros profissionais que têm o mesmo grau de formação, e essa remuneração coloca os professores brasileiros na penúltima posição no rol de países estudados, sendo um pouco mais alto apenas em relação aos professores da Nicarágua (LIMARINO, 2005, p. 85 apud GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 144).

Tudo isso, sem falar nas horas de trabalho dedicadas, fora da escola, a atividades extraclasse:

No estudo de Oliveira e Vieira (2010), constata-se que 47% dos professores levam sempre atividades relativas à escola para realizar em casa, 24% o fazem frequentemente. Apenas 12% nunca levam atividades da escola para realizar em casa. Pesquisa realizada em 2010 pelo Instituto Paulo Montenegro mostra que os professores pesquisados passavam, pelo menos, 29 horas semanais em sala de aula e que dedicavam, no mínimo, mais seis horas semanais extraescola para o planejamento de aulas, ao que se agregam outras horas-trabalho com preparo de avaliações, correção de trabalho e provas, leituras e estudos etc. A pesquisa conclui que, estimativamente, “o professor tem, em média, uma jornada de 56 horas semanais (OLIVEIRA; VIEIRA, 2010, p.51). Segundo esse estudo, “um ritmo de trabalho menos exigente talvez proporcionasse uma aproximação maior com os alunos e seus pais”, como também tempo maior para aperfeiçoamentos profissionais e trabalho em equipe (OLIVEIRA; VIERIA, 2010, p. 42 apud GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 149).

Consoante ao exposto, verifica-se que essa longa jornada impede que o professor se dedique mais aos “alunos e seus pais”, que deveriam ser o seu maior foco, além de ser um obstáculo ao aperfeiçoamento, o qual, como já vimos, é preocupação central quando se trata de melhoria da qualidade educacional. Pode-se agregar a isso o quanto estas questões influenciam negativamente a saúde e a vida pessoal dos profissionais da educação.

Essas circunstâncias inserem-se no conceito de condições de trabalho, as quais, segundo Oliveira e Vieira (2012), são “um conjunto de recursos que possibilitam a realização do trabalho” e sua relevância está na possibilidade de mensurar os efeitos

que exercem sobre os trabalhadores e os resultados desejados, incluídos os riscos de adoecimento e segurança dos envolvidos.

Conforme Oliveira e Vieira (2012, p. 156), “Para Marx, a melhoria nas condições de trabalho está relacionada à melhoria de vida dos operários” e, à vista disso, tratar de melhoria da qualidade da educação pressupõe tratar da melhoria das condições de trabalho. Por consequência, é tratar também da melhoria de condições de vida de seus profissionais, uma vez, que, ao fim e ao cabo, “pode-se dizer que as condições de trabalho atuais têm a ver com precarização, que tem a ver com intensificação, que tem a ver com autointensificação, que tem a ver com valorização do trabalho docente” (HYPOLITO, 2012, p. 214).

Hypólito (2012) considera que são aspectos indissociáveis, no trabalho docente, as condições de trabalho, a precarização, as novas demandas – nos currículos, no ensino, na formação –, criando uma lógica organizacional de responsabilidades que intensificam o trabalho docente. O autor argumenta que este é um processo subjetivo que reflete sobre as emoções dos docentes, resultando em uma autointensificação do trabalho, expressa por sentimento de culpa que, na prática, levam a um esgotamento físico e emocional, pois os profissionais ocupam seu tempo de ócio com atividades relacionadas à docência. Sobre o mesmo assunto, outros autores dizem que alguns professores

[...] se engajam a fundo num trabalho que chega a tomar um tempo considerável, até mesmo invadindo sua vida particular, as noites, os fins de semana, sem falar das atividades de duração mais longa, como cursos de aperfeiçoamento, de formação específica, atividades paraescolares ou sindicais, das associações profissionais, dos clubes esportivos para jovens, etc. (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 113).

Perante a constatação de que o trabalho escolar ultrapassa os limites das regulações formais e se mescla ao pessoal e ao emocional dos trabalhadores em função de exigências que surgem na atualidade, Tardif e Lessard (2012) argumentam que se pode analisar a carga de trabalho dos professores por dois pontos de vista. Um deles é o administrativo, dado pelas normas escolares e oficiais (decretos, leis, convenções coletivas, dentre outros) advindas das comunidades e dos governos, por vezes, negociáveis com associações e sindicatos de professores. Outro ponto de vista é o das exigências mais concretas do trabalho docente advindos das práticas diárias,

dos desafios postos diante de uma nova “classe<sup>39</sup>” que ocupa os espaços escolares. Novas funções são demandadas dos profissionais:

O professor, diante das variadas funções que a escola pública assume, tem de responder a exigências que estão além de sua formação. Muitas vezes esses profissionais são obrigados a desempenhar funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras. Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, da constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante. (OLIVEIRA, 2004, p. 1132).

Hypólito (2012), remarca que aspectos externos e internos influenciam e determinam o trabalho e as “condições de produção”. O autor acrescenta, ainda, a dimensão das construções históricas associadas aos aspectos externos, que foram se materializando através das políticas públicas de formação, de remuneração, de carreira, de organização e das exigências quanto à educação – como já vimos nos itens anteriores – que influenciam hoje sobre o prestígio social que é atribuído à docência, sendo, “[...] uma relação complexa de influências recíprocas em que um fator influencia outros e é por eles influenciado” (HYPOLITO, 2012, p. 215).

A falta de compreensão dessa complexa relação entre “fatos e fatores”, segundo o autor acima citado, podem tornar imperceptíveis estes cruzamentos no cotidiano e levar a falsas interpretações que atribuem equivocadas causas aos dilemas educativos, como, por exemplo, atribuir à formação docente deficiências que podem estar associadas a políticas de carreira e políticas educacionais mais amplas.

Assim, com base nos apontamentos de Oliveira (2004), Tardif e Lessard (2012), Hypolito (2012), Oliveira e Vieira (2012) e outros autores já citados, são apresentados no quadro a seguir elementos organizados em fatores externos, ou seja, que estão fora da escola, mas intervêm sobre ela, e fatores internos, presentes na dinâmica diária e organizacional da escola, que incidem sobre o trabalho docente, valorizando ou precarizando as condições de trabalho dos professores, conforme o quadro 1:

**Quadro 1 – Aspectos externos e internos que influenciam nas condições de trabalho, valorização docente e qualidade da educação**

	Fatores externos	Fatores internos

<sup>39</sup> Classe está empregada no sentido de formação de turma e não de posição social; e fazendo menção às demandas que surgem atualmente, prefigurando as gerações que hoje frequentam as escolas.

<b>Gestão e recursos humanos</b>	Planejamento e gestão dos órgãos centrais; políticas de responsabilização dos entes federados; avaliação externa; políticas de incentivo à gestão democrática, participação e controle social; gestores com formação na área educacional; equipes de apoio e administrativo e pedagógico.	Planejamento e gestão por parte da equipe diretiva; práticas de incentivo à participação da comunidade escolar; eleição de diretores; prestação de contas e transparência; avaliação interna; equipe diretiva e de apoio pedagógico e educação especial completa; professores substitutos; bibliotecário; nutricionista; assistente técnico e administrativo; equipe de serviços gerais; merendeiras; monitores.
<b>Condições materiais e espaços físicos</b>	Políticas de financiamento e redistribuição de recursos; assistência técnica e financeira por parte das mantenedoras; políticas e recursos para inclusão, acesso e permanência, aquisição de materiais pedagógicos, livros didáticos e paradidáticos, alimentação e transporte escolar; plano de obras, ações e recursos financeiros de manutenção e recuperação das redes; recursos para aquisição de materiais de consumo e permanentes.	Estrutura física dos prédios, acessibilidade, espaços de convivência internos e externos, biblioteca, sala de recursos, laboratórios, refeitório, banheiros, quadras de esportes, ginásio, área coberta, mobiliários, recursos pedagógicos, jogos, brinquedos, recursos e materiais para práticas esportivas, materiais didáticos, acervos, equipamentos técnicos, materiais de limpeza e manutenção.
<b>Organização de trabalho</b>	Políticas orgânicas e de regulação da educação (tempos, espaço e currículo) nacional e regionais; documentos de regulação, orientação, e organização escolar nacional e regionais; políticas de regulamentação e provisão de carga horária para reuniões internas e externas, atividades burocráticas, extraclasse (tempo e espaços previstos e regulamentados para planejamento e preparo das aulas).	Projeto político e pedagógico; regimento escolar; organização de funções e currículo; relações interpessoais; número de alunos por turma e alunos de inclusão; definição de funções e atividades burocráticas; organização do calendário letivo; chamadas; diários de classe; documentos de avaliação – pareceres, portfólios; acompanhamento do trabalho pedagógico; planejamento e organização e preparo dos materiais de ensino e apoio pedagógico; preparo e correções das avaliações.
<b>Condições subjetivas</b>	Prestígio social; campanhas midiáticas; políticas de valorização e incentivos à docência; políticas de controle e regulação do trabalho docente; pressão socioeconômica e expectativas do mercado trabalho;	Vocação; grau de envolvimento; condição social do professorado; pressão emocional (quanto alunos, pais, colegas e gestores); prestígio e valorização por parte da comunidade escolar; localização e características da

	reconhecimento do trabalho educacional como socialmente relevante; questões sociais como as gênero e raça/etnia.	comunidade atendida; graus de violência e vulnerabilidade; visão pessoal quanto às obrigações associadas a marcadores sociais.
<b>Formação e carreira</b>	Políticas de formação inicial e continuada (através de incentivos à participação em seminários, congressos, pesquisas, cursos de extensão e pós-graduação); políticas de incentivo e permanência na profissão; formas de ingresso; planos de carreira (ganhos compatíveis a formação, possibilidades de avanço e progressão funcional).	Grau de formação; tempo de experiência; atividades de formação continuada de relevância e compatibilidade com os interesses e necessidades do professorado; aquisição de materiais pedagógicos de estudos, livros e outros.
<b>Remuneração</b>	Políticas de remuneração condigna nacional (piso salarial); acordos, reajustes, isonomia salarial; incentivo à dedicação exclusiva; ganhos compatíveis ao grau de formação; incentivos financeiros à aquisição de livros e materiais pedagógicos.	Quantidade de horas de trabalho cumpridas em diferentes instituições, contratos, terceirizações sindicais, associação e associação.

Fonte: Elaboração da autora com base na revisão bibliográfica dos autores citados ao longo do texto.

Diante de todos estes aspectos de influência sobre as condições de trabalho, presume-se que tratar de melhoria da qualidade da educação é, também, reconhecer a relevância de todos estes fatores aos quais o professor está submetido, visto que, como já foi abordado, qualidade é um conceito complexo e precisa levar em conta o contexto geral, com suas especificidades e interconexões.

São muitos os elementos que atravessam o contexto educacional, conforme foram organizados no quadro acima. Há elementos que envolvem relações numa dimensão mais ampla e, apesar de estarem “fora” das decisões diretas da escola, – pois dependentes de legislação, políticas públicas, financiamento da educação, prestígio social etc., – incidem diretamente sobre a educação na forma de remuneração dos professores, recursos humanos em geral, normas e aspectos legais (que definem parâmetros legais de dias letivos, horas dedicadas em classe e extraclasse, número de alunos por turma, etc.).

Há, ainda, os elementos que estão diretamente inseridos no dia a dia escolar, que dizem respeito a aspectos organizativos das unidades de ensino e são definidos por decisões internas ligadas ao caráter pedagógico e de gestão que influenciam,

inclusive, sobre a aprendizagem, tais como: estrutura física, recursos e apoio pedagógico, salas especializadas, biblioteca, laboratórios, avaliação dos alunos, relações interpessoais, reuniões pedagógicas, de pais, de conselho.

Fatores internos e externos que compõem as condições cotidianas de trabalho e se vinculam à valorização docente e à qualidade de educação, conforme sugere a citação abaixo:

A qualidade do ambiente escolar e das instalações também concorre para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade. Ambientes planejados, acolhedores, humanizadores e integrados às necessidades da comunidade escolar têm sido destacados pelos agentes escolares e pela comunidade como valores agregados importantes. Esses segmentos entendem que a qualidade do ambiente escolar e de suas instalações, considerando a lógica de organização e gestão dos sistemas e as especificidades culturais e formativas das diversas etapas da escolarização, é necessária e [...] fundamental para a realização do trabalho pedagógico e de gestão do trabalho escolar, de modo a realizar a apreensão significativa dos saberes científicos produzidos historicamente e propiciar uma educação de qualidade (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 22).

Portanto, perante a todas estas reflexões, cabe aqui reforçar que não se pretende criticar a iniciativa presente nos instrumentos legais de promover e organizar uma educação de boa qualidade e de direito para todos, ainda mais quando se reconhece como essencial regulamentar a remuneração, os planos de carreira e as condições de trabalho dos professores. Como ressalvam Oliveira e Vieira (2012), são iniciativas de justo caráter, a exemplo, a Lei do Piso (Lei 11.738/2008) que “recupera a noção de carreira profissional, enfraquecida” pelo que já foi levantado quanto à “perda de autonomia, processo de massificação de ensino” sem a devida ampliação de investimentos, “arrocho salarial”, a “feminização do magistério<sup>40</sup>” – vinculada as discussões de gênero – que no conjunto, associado a outros aspectos como a atribuição de “novas funções e responsabilidades” (p.154) deterioram as condições de trabalho.

---

<sup>40</sup> A presença feminina no magistério ainda está vinculada a reflexões quanto a gênero na medida em que ainda há pesquisas estatísticas, como a divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que em relação ao levantamento de 2014, demonstra que o rendimento médio do trabalho feminino representa 74,6% do obtido pelos homens, o que comprova que em geral as mulheres ainda possuem uma remuneração inferior se comparado aos homens. Outro aspecto é que, ainda, em algumas vezes, associado a fatores culturais, as mulheres sentem-se responsabilizadas por “encarar uma dupla tarefa, no trabalho e em casa” (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 114).

Mesmo assim, não se pode, simplesmente, associar a valorização docente à máxima da “qualidade total”, ainda mais se subjugada aos interesses e aos modelos administrativos que se vinculam à lógica de que avaliar a educação por meio do desempenho dos estudantes é o caminho para presumir sua melhoria e quando estes resultados servem para presumir as necessidades dos docentes e mensurar suas potencialidades ou fragilidades.

## 5 DA AVALIAÇÃO DOS ALUNOS PARA A AVALIAÇÃO DOS PROFESSORES

Primeiramente, cabe destacar que a avaliação na/da escola não se constitui como *problema* por natureza, até porque está presente na vida diária do próprio ambiente escolar, é uma ferramenta pedagógica de reflexão, tanto da prática do professor quanto dos processos de ensino e aprendizagem. Tomando a expressão de Dourado, Oliveira e Santos (2007), nas relações intraescolares a avaliação é meio pelo qual são construídas pesquisas, projetos e fazeres que tornam a educação mais significativa e contextualizada para os educandos.

No entanto, o formato das avaliações externas promovidas pelos órgãos gestores, principalmente nas duas últimas décadas, e a repercussão dos resultados da maneira como vem ocorrendo – interpelando diretamente a responsabilização das instituições de ensino e, na sequência, dos próprios educadores – têm gerado questionamentos e críticas contundentes.

Afonso (2007), afirma que, quando os governos passam a incorporar mecanismos de *quase-mercado* às políticas educacionais, imprimem sobre elas um caráter seletivo e discriminatório estimulado pela competição. Isso redefine princípios da formação inicial e continuada de professores e introduz alterações profundas nas respectivas carreiras, ocorrendo, por vezes, a implementação de modelos que avaliam diretamente os próprios profissionais de ensino.

Frente a resultados da aferição de desempenho cognitivo dos alunos – em geral restrita a algumas poucas áreas do conhecimento e de caráter conteudista –, automaticamente o professor tem sido responsabilizado, o que repercute, para os professores, na percepção de ambiguidade, a autonomia e a *solidão* docente. São desconsiderados contextos e outros valores presentes nas relações e nas atribuições da escola, diante de novas demandas sociais, conforme já foi abordado nos capítulos anteriores, o que a citação abaixo reitera:

Os professores questionam as mudanças operadas nas escolas, que se expressam em uma crise de confiança no sentido e na qualidade da educação e têm repercussões sobre o seu trabalho. A intensificação do trabalho é crescente, mas as condições de sua realização alteram-se pouco, deixando-os mais expostos a críticas e responsabilizando-os individualmente pelos males que atingem a escola [...] A ambiguidade em face do trabalho está presente no sentimento de relativa autonomia e auto-responsabilização e, ao mesmo tempo, de desconforto por se sentirem sozinhos. O trabalho é um desafio e um desafio solitário (DUARTE et al., 2008, p. 226).



Com isso, a atuação do professor tem sido problematizada, sua profissionalização tem sido questionada, seus fazeres e métodos pedagógicos têm sido submetido aos imperativos do fazer mais com menos tempo, com menos recursos, com menos pessoas, e assim por diante. É o que constata Oliveira (2004) quanto a “teses sobre desvalorização e desqualificação da força de trabalho, bem como sobre desprofissionalização e proletarização do magistério” que “[...] indicam que as reformas educacionais mais recentes têm repercutido sobre a organização escolar, provocando uma reestruturação do trabalho pedagógico” (OLIVEIRA, 2004, p.1128).

No cenário nacional, em que provas de avaliações externas de larga escala são imputadas aos alunos compulsoriamente, muitas vezes os professores tomam conhecimento dos resultados somente bem mais tarde, quando estes são divulgados pela mídia ou pelas redes sociais, através de notas coletivas que situam e classificam suas instituições. Então, para fins pedagógicos, essas avaliações não favorecem em nada o trabalho, mas têm forte probabilidade de causar impacto sobre a profissionalização docente e sobre os currículos. É o que Sobrinho constata:

A profissão docente não se reduz a treinamento de estudantes para bons desempenhos em provas e exames. A docência tem a ver com profissionalização e cidadania, isto é, produção e socialização de conhecimentos e formação de sujeitos que possam contribuir para a elevação material e cultural da sociedade. Quando os exames nacionais têm excessivo peso na elaboração de rankings, eles acabam modelando de cima para baixo currículos e métodos de ensino, sem a participação daqueles que são os principais responsáveis, no dia-a-dia, pela construção da qualidade educativa. Sem autonomia pedagógica, o magistério se desprofissionaliza. Sem a participação efetiva dos professores na construção e desenvolvimento dos currículos, nenhuma melhoria em educação será sustentável (SOBRINHO, 2008, p. 824).

Assim sendo, as avaliações externas, além de poderem se tornar inócuas sob o ponto de vista pedagógico, tornam-se instrumentos que, subjetivamente, e potencialmente, podem ditar o que deve ser ensinado, como deve ser ensinado e quando deve ser ensinado, pois, diante dos resultados que expõem as instituições de ensino, podem se criar padrões de excelência e competitividade, mesmo que não sejam oficialmente estipulados<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> No caso das avaliações externas, para algumas existem notas que representam metas a serem alcançadas dentro de cada período, as quais, na verdade, servem como parâmetros oficiais de

Ao mesmo tempo, as avaliações externas de larga escala se contrapõem ao que ensinam alguns cursos de licenciatura que preparam os futuros professores. Como exemplo, os próprios modelos de avaliação com paradigmas emancipatórios que estão na contramão da lógica tradicional incorporada pelas avaliações padronizadas. É o que se confirma na citação abaixo:

As atuais políticas educacionais traduzidas na valorização e crescente centralidade das avaliações externas são tidas como importantes ferramentas para a aferição dos resultados esperados em relação ao atingimento das metas definidas para a educação básica no Brasil, impactando de forma significativa sobre o trabalho pedagógico e a profissão docente, inclusive repercutindo e desencadeando questionamentos no âmbito de sua profissionalização (MOREIRA; SOUZA, 2011, p. 65 apud LIMEIRA, 2012, p. 8).

Desse modo, há muito interesse de que as avaliações alcancem um patamar de incontestável precisão quanto aos seus resultados e justificativas, conforme citou Afonso (2007), ignorando-se particularidades e carências impostas pelas diferentes condições patológicas, advindas das políticas de inclusão, e sociais, advindas de um coletivo que está pela “primeira vez<sup>42</sup>”, acessando a educação escolarizada, ou acessando segmentos mais elevados da mesma.

A distribuição desigual do capital cultural e econômico, associada a um nível de investimento público ainda baixo, fragiliza e potencializa a discriminação e exclusão, reforçando a perversa lógica de desvalorização da escola pública em relação ao setor privado. Os professores da escola pública são culpabilizados, relacionando-se precariedades estruturais, tanto físicas como assistenciais, à formação e desempenho individual (AFONSO, 2007, p. 15).

Sendo assim, quando a avaliação assume centralidade no processo de construção do conhecimento, se perdem muitos elementos, que são subjetivos, do caráter humano e da aprendizagem, e se incorporam valores que estão alinhados à visão pragmática e técnica do autômato. De acordo com Darling-Hammond (2010

---

qualidade, mas, o que se quis dizer é que não há um valor estipulado para cada etapa ou ano e nem uma premiação associada que caracterize tão explicitamente a exigência e a competitividade.

<sup>42</sup> A expressão “primeira vez” está em destaque porque foi empregada no sentido figurado em função de que faz menção ao direito à educação, do qual uma parcela significativa de brasileiros esteve cerceada e hoje frequentam a escola pública muitos de seus descendentes. Além disso, há um grande número de crianças que passou a frequentar a escola somente nos anos iniciais porque também lhe foi limitado o acesso à educação infantil, revelando, para algumas, prejuízo quando submetidas a comparações com outras que tiveram essa vivência garantida.

apud Bauer 2013, p.14), o movimento reformista dos últimos vinte anos inclui na agenda política a avaliação docente, sob o discurso centrado na melhoria da educação; é retirado o foco na escola, como era nos anos 1970, o qual visava a diminuição do tamanho das classes, a renovação do currículo, a melhoria do gerenciamento da escola, entre outros.

Segundo Bauer (2013), o Estado de Bem-Estar instituído nos países mais desenvolvidos após a segunda guerra, perdurou durante a década de 1970, intervindo a favor das áreas sociais, da educação, da saúde, da previdência social. Foi, porém, subjogado pela lógica de livre mercado, a fim de buscar meios para superar a crise que se abateu no sistema capitalista no final da década de 1970 e, assim, nasce a gestão pública sob a égide de “fazer mais com menos”, arraigando-se a concepção de Estado Mínimo.

No bojo destas mudanças, as funções sociais da educação são redefinidas. No caso dos EUA, no auge de avanços tecnológicos, a abertura das economias, num sistema globalizado, exigia não só a mudança do perfil da mão de obra, mas, acima de tudo, a sua permanente qualificação. Portanto, era fundamental que, mesmo com a descentralização do gerenciamento dos sistemas educacionais, fosse mantido o controle sobre esse sistema. A saída encontrada foi a implantação de sistemas de avaliação externa, os quais, inicialmente, se restringiram a avaliar os alunos, corresponsabilizando os professores pelos resultados; mais tarde passaram a ser avaliados, diretamente, os professores.

Ainda em relação aos EUA, Silva, Mariconi e Gimenes (2013) relatam que, inicialmente, os professores sentiam os impactos dos resultados dos testes dos alunos de diferentes formas: sobre as decisões de gestão escolar, sobre seu trabalho e até sobre seus empregos. Isso porque foram criadas ações corretivas para as escolas que não apresentassem o desempenho esperado, ou seja, era oferecida aos pais a possibilidade de transferir os filhos para uma escola com melhor desempenho, programas de tutorias para os alunos. Havia também medidas mais drásticas, como destituir a direção, ou a equipe de professores, ou até mudanças efetivas de governança, passando as escolas, inclusive, para a gestão privada.

Este modelo foi preconizando conceitos com base na lógica de que “o bom professor é aquele capaz de promover maiores avanços em termos de aprendizagem dos seus alunos” (SILVA; MARICONI; GIMENES, 2013, p. 77). Mais tarde, foram

sendo implementados nos EUA programas que garantiam verbas extras do governo federal para os entes federados que aderissem à política de competitividade entre estados e distritos e que desenvolvessem políticas para gestão de desempenho de professores e gestores de escolas; daí nasceram iniciativas como as de implementar sistemas de avaliação docente.

No Brasil a avaliação docente é apresentada como dispositivo de valorização docente, inclusive, no marco legal. É o que ressalva Bauer (2013), destacando, que a LDB/1996, ao retomar alguns artigos da Constituição Federal, como por exemplo Art. 67 (Brasil, 1988), que trata do trabalho docente, detalha dispositivos de valorização associados a elementos de avaliação da educação e avaliação por desempenho que devem estar contemplados no plano de carreira.

Werle (2011), ao recapitular a trajetória de implementações de políticas de avaliação da qualidade de educação, lembra que, após várias iniciativas de avaliação voltadas aos alunos, no ano de 2010 foi instituída nova estratégia de avaliação, agora focada no corpo docente, por meio da Portaria Normativa n. 14, de 21 de maio (BRASIL, 2010 apud WERLE, 2011). Essa portaria trata do Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, com o objetivo de avaliar conhecimentos, competências e habilidades, para subsidiar a contratação de docentes nas redes de educação básica no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Também pretende fornecer subsídios para as políticas públicas de formação continuada e construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas de formação inicial de docentes. Ainda segundo a pesquisadora, esta iniciativa brasileira está bem alinhada com as práticas internacionais de controle da educação:

Este novo mecanismo de avaliação parece responder, no âmbito brasileiro, à proposta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para um programa de avaliação de professores que verifica a atmosfera de aprendizagem, as relações professor-aluno, a qualidade e o estilo de ensino, para o qual, como afirma Amaral (2008, p. 45) em capítulo intitulado 'Depois do PISA, PITA', sendo Pita a sigla para Programa Internacional de Avaliação de Professores - Programme International Teachers Assessment, 'mais de vinte países já confirmaram sua participação na comparação de conhecimento, competência e cultura dos professores' (WERLE, 2011, p. 788-789).

Portanto, consoante com o que já foi exposto, sob o discurso de mensurar qualidade de educação, as políticas de avaliação vêm avançando e se consolidando, num formato, cada vez mais, a serviço de imperativos de mercado, colocando a

educação num patamar que descaracteriza seu papel humano e o compromisso com um escopo mais amplo de funções sociais.

Retomando uma afirmação inicial deste capítulo, não se trata de julgar a avaliação como inquisidora da derrocada; ocorre que as críticas se voltam para o teor conceptual que está por trás destes instrumentos e, por conseguinte, os encaminhamentos que são dados aos resultados. Cabe destacar que a avaliação da educação, dos alunos e do magistério pode ser benéfica, desde que seja para valorizar e fortalecer a escola pública, e não o contrário. É o que afirma Gatti, em relação à avaliação docente:

[...] consideramos relevante a avaliação do trabalho docente apenas quando ela é concebida e realizada com propósitos de valorização deste trabalho, de oferecer elementos para o desenvolvimento profissional dos professores na direção de um avanço contínuo em suas condições profissionais. Sobretudo, de propiciar a construção de novas competências no movimento do complexo contexto da educação escolar, em que aspectos comunitários internos e externos à escola, aspectos das culturas dos estudantes que sucessivamente chegam a ela, se modificam no tempo. Enfatizamos que ela tem de ser do interesse dos próprios professores em busca da construção de uma profissionalidade não fossilizada. Constitui-se na perspectiva de oferecer elementos para crescimento pessoal, profissional e de uma dada coletividade escolar (GATTI, 2013, p. 158).

Darling-Hammond (2010 apud Bauer, 2013, p. 14), defende que “[...] não existem políticas capazes de melhorar as escolas se as pessoas que lá trabalham não dominarem o conhecimento e as competências de que necessitam”. Como alternativa, Gatti (2013) defende que, por mais paradoxal que seja, os processos avaliativos carregados de valor social e valor intrínseco são os que contribuem para a efetiva conscientização dos determinantes que ocasionam dificuldades ou precariedades do espaço de ensino e dos profissionais da educação, criando condições para que haja superação e construção de um novo paradigma de valor social e cultural. A autora verifica que:

Os processos de avaliação participativa permitem compreender, de modo cooperativo, os impactos, os impasses, as vantagens e desvantagens, as dificuldades ou as aberturas de caminhos, o valor de certas formas de ação, gestão, intervenção, realizadas em instituições ou organizações sociais, propiciando transformações situacionais. Transformações provocadas no movimento do próprio processo participativo e na sequência (GATTI, 2013, p. 159).

Nessa perspectiva, o modelo de avaliação para diagnosticar condições de qualidade, empregado pelo SEAP, cada uma das instâncias que compõem a rede estadual de ensino, parece dar indícios de um caminho mais cooperativo e associativo. Nos documentos do SEAP é reconhecido que, para qualificar as instituições de educação pública do Estado do Rio Grande do Sul, é necessário o envolvimento de todos, além da valorização profissional. Registram que, para alcançar avanços educacionais, é necessário um sistema que permita o acompanhamento contínuo dos professores e especialistas de educação, visando o seu bom desempenho e o aprimoramento. A promoção de um sistema que contempla avaliação individual e coletiva foi pensada, conforme o discurso oficial, tendo em conta estes horizontes.

Na sequência do texto, são analisados processos de formulação e de implementação do SEAP, com base na visão de formuladores e de implementadores, enfatizando-se como se inseriu a avaliação do magistério neste Sistema e em que medida trouxe maiores possibilidades de valorização docente.

## 6 A AVALIAÇÃO DOS PROFESSORES DENTRO DO SEAP/RS

Dando continuidade ao presente estudo, neste item pretendo apresentar o resultado da análise das entrevistas realizadas com os atores principais desta política, tanto na etapa de formulação quanto na etapa de implementação nas escolas que compuseram o estudo. Conforme já foi apresentado na metodologia, as entrevistas realizadas com os formuladores se associam a este estudo como material empírico do tipo documental, já que são transcrições, fruto de entrevistas realizadas pelos pesquisadores da UFRGS que atuaram como avaliadores externos da política de avaliação SEAP/RS.

O material resultante das transcrições de todas as entrevistas (formuladores e implementadores) foi analisado com o objetivo de verificar como se inseriu a política de avaliação docente dentro deste processo da avaliação institucional participativo e quais eram os objetivos dos formuladores quando elaboraram essa proposta. Ao avançar nesta análise e na busca por elementos que contribuam para compreender essa trajetória, também foram analisadas as entrevistas com os implementadores desta política de avaliação, com vistas a identificar de que forma foi recebida esta política e, principalmente, como foi percebida a proposta de avaliação docente que tem por objetivo final valorizar os professores.

### 6.1 O SEAP/RS – NA VISÃO DOS FORMULADORES

A partir da análise de entrevistas semiestruturadas realizadas<sup>43</sup> com os principais responsáveis pela formulação inicial do SEAP/RS que atuaram na Secretaria de Educação no estado do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2014, pode-se verificar alguns elementos que contextualizam a formulação desta política de avaliação externa e, principalmente, como foi se conformando o processo de avaliação docente nesta estrutura que definiu como um dos seus objetivos a valorização dos profissionais da educação.

---

<sup>43</sup> As entrevistas foram realizadas por Nalú Farenzena e Caroline Cristiano Cardoso, no âmbito de um subprojeto sobre a formulação inicial do SEAP desenvolvido dentro do projeto *Análise e Avaliação Externa de Processos e de Resultados Atinentes à Avaliação Institucional Participativa do Sistema Estadual de Avaliação Participativa – SEAP/RS*.

Na visão do Secretário de Educação (SE), a motivação inicial era desenvolver um sistema capaz de contextualizar os números resultantes de avaliações de desempenho de larga escala, aos quais os alunos eram submetidos por meio de provas. Mais especificamente, havia uma forte expectativa de que a política do SEAP/RS fosse capaz de contextualizar os “bons” e os “maus” resultantes do IDEB, sinalizando as “boas” e as “más” práticas levantadas a partir de uma avaliação elaborada pelo coletivo das escolas. Nas palavras do Secretário:

**SE:** [...] o SEAP, ele vai nos ajudar a identificar os processos, os bons e os maus processos que levam a um bom ou mau resultado do IDEB. Ao mesmo tempo, essa identificação do processo vai servir como uma mobilização da comunidade escolar para discutir e enxergar o seu trabalho e as possibilidades de melhoria, de avanço. Isso tanto para os professores em geral, mas, principalmente, para os gestores; então, resumindo, seria essa, digamos, a primeira síntese que eu tenho a fazer das motivações.<sup>44</sup>

Posteriormente, a esse sistema foi atribuído também o viés de planejamento e gestão, que foi incorporado na terceira edição, no ano de 2014, passando a ser necessário gerar ações a serem implementadas de acordo com a atribuição de pontuações – pontuação 1, situação *crítica* e pontuação 2, situação *precária* – que sinalizavam situações mais críticas e precárias de um determinado indicador.

No entanto, voltando ao princípio – após as análises de todas as entrevistas –, pode-se confirmar que a formulação do SEAP/RS teve como foco principal a avaliação institucional preconizada por um descontentamento e a compreensão, por parte do Secretário e do Diretor do Departamento Pedagógico (DDP), de que as avaliações em larga escala, incluindo o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar (SAERS), continham limitações no que diz respeito à contextualização das instituições de ensino.

Porém, a adoção da política só foi possível em função de uma série de fatores que ofereceram argumentos e criaram a oportunidade e a necessidade política de sua realização. Farenzena, Cardoso e Schuch (2015) analisaram a formulação do SEAP

---

<sup>44</sup> Foi adotado este procedimento de destaque como moldura para apresentar as transcrições das entrevistas e discussões realizadas com os formuladores principais da política SEAP/RS e como forma de diferenciar de uma citação bibliográfica. Para preservar a identidade dos entrevistados serão adotadas o sistema de abreviatura dos cargos ocupados dentro da Secretaria de Educação (SEDUC), ou seja, para os cargos de: Secretário de Educação (SE), Diretor do Departamento Pedagógico (DDP), Diretora Adjunta do Departamento Pedagógico (DADP) e Assessora Técnica de Gabinete (ATG).



tendo em conta a teorização de John Kingdon sobre a formação da “agenda governamental”. Segundo as autoras, nessa formação se associam três fluxos independentes que determinam os aspectos de relevância para que um problema ingresse na agenda: o político, o de problemas e o de políticas.

No caso do SEAP, houve uma influência significativa do fluxo político, pois, na leitura dos formuladores, ocorreu uma série de movimentos da oposição contra o executivo estadual e a gestão da SEDUC, com repercussões na mídia, na forma de “campanhas depreciativas em relação à rede de ensino estadual e aos resultados dos alunos” o que requeria uma resposta por parte do governo. Conforme o trecho abaixo:

**DDP:** [...] inclusive teve um momento chave, que foi uma charge que a Zero Hora publicou em que aparecia um burro, e no burro estava escrito que era aluno da escola estadual, foi uma charge bem violenta contra o alunado. Então a gente, além de discordar disso, obviamente, queríamos mostrar justamente esse contexto em que essas avaliações se produziam com relação aos alunos da Rede. Que contexto é esse do aluno, o contexto regional, o número precisa ser qualificado, então, nós meio que tínhamos essa necessidade de qualificação desse número. Então, a gente queria fazer certa contestação aos próprios dados do IDEB na medida que nós qualificássemos esses números que o IDEB vinha apresentando também.

Além disso, ainda há a trajetória pessoal dos principais envolvidos, que têm formação na área da educação e atuaram no exercício da docência, além da militância política a favor da gestão pública com base democrática e participativa, o que lhes colocava o desafio de pensar uma avaliação afinada com esse tipo de gestão.

Essa forte influência esteve presente no discurso de todos os entrevistados, na forma de grandes expectativas de que o SEAP, a longo prazo, se constituísse numa política de “fortalecimento dos espaços de participação” – palavras do próprio Diretor do Departamento Pedagógico (DDP) que idealizou e estruturou todo o processo na forma de “etapas” para que a comunidade escolar pudesse ser envolvida num movimento coletivo de construção da avaliação institucional –, além do caráter educativo, para que os próprios alunos experienciassem o processo democrático de avaliação de sua escola.

Contudo, apesar de toda essa intencionalidade a favor do processo participativo, na prática o que se constatou é que a concepção desta política contou com poucos envolvidos na sua formulação. Logo, não foi construída a partir da visão e das necessidades apontadas pelo professorado e isso os próprios formuladores reconhecem. O mesmo constatou Caroline Cristiano Cardoso, quem se propôs a

analisar o caráter participativo assumido pelas escolas no processo de formulação desta política, em seu trabalho de conclusão do curso de Pedagogia:

Decorrente dessas análises, foi possível, nesse trabalho, afirmar que não houve a participação das escolas no processo de formulação do SEAP/RS, logo, também não houve implicação direta da autonomia das escolas nesse processo. Há, nas declarações feitas nas entrevistas, o reconhecimento da importância da participação das escolas no processo de formulação dessa política pública. E como o próprio nome propõe, essa é uma política que, em sua concepção, se reconhece como participativa, e nisso se apresenta uma incoerência, visto que a avaliação participativa não contou com a participação das escolas para sua formulação (CARDOSO, 2014, p. 47-48).

Os formuladores atribuíram essas circunstâncias de estreitamento do viés participativo na etapa de elaboração da política à forma como foram se configurando as negociações com atores sociais internos e externos e aos acontecimentos que interpelaram essa etapa. Numa análise de reconstituição dos fatos, essa dificuldade foi atribuída ao “tempo de gestão”, limitado ao mandato do Executivo, e à necessidade de tomar decisões que atendessem às demandas e a repercussões quanto às interpretações das ações do governo frente à opinião pública.

Segundo o Diretor do DP, até 21 de julho de 2011 o SEAP era uma política que tramitava apenas em discussões internas envolvendo, além dele mesmo, o Secretário de Educação e o Governador, mas, nesta data, ao participar de um programa de televisão de um canal local, o Governador anunciou a política de avaliação participativa – SEAP/RS –, despertando o interesse de outras emissoras e canais de comunicação que, logo após o anúncio, partiram em busca de mais detalhes junto à SEDUC:

**DDP:** [...] acontece que depois do dia 21 o Governador participa do programa, chamado *frente-a-frente com o governador* e nesse programa ele anuncia o SEAP, ele fala a primeira vez na questão do SEAP. Na hora em que isso saiu para fora dois dias depois, a imprensa queria mais detalhes a respeito do SEAP e nós não tínhamos os detalhes tão terminados assim, nós estávamos realmente no processo de elaboração, recém o grupo tinha assumido a parte da elaboração dos descritores. Outras pessoas estavam sendo inseridas e meio que atropelou o processo nosso porque a gente teve que dar alguns elementos para a imprensa e ao mesmo tempo acelerar internamente o debate porque muitos diretores da secretaria não conheciam e daí foram conhecer pela mídia e não por uma discussão interna e também para as coordenadorias. Na medida que sai pra mídia, imagina para uma Coordenadoria saber pelo jornal aquilo que é uma política de sua instituição. Então, no dia 23 de julho de 2011, a imprensa já publica, em função desta fala do governador, a primeira matéria sobre. Então, isso foi ruim num primeiro momento, porque realmente não era de domínio interno.

Entretanto, nesta ocasião o SEAP era ainda uma proposta em desenvolvimento, carecendo de mais tempo para aprimorar-se e garantir o envolvimento de mais instâncias e segmentos a fim de imprimir percepções do coletivo e se fortalecer como política pública de caráter popular, conforme revela a fala a seguir, de uma Assessora Técnica de Gabinete (ATG):

**ATG:** [...] acho que sempre se buscou essas trocas, mas, assim, não que tenha tido uma intencionalidade, até porque não dava tempo, a gente sabia que seria importante, por exemplo, constituir um grupo pensante dessa estrutura, um grupo que poderia aproximar mais da realidade da vida da escola, com diretor de escola, com coordenador de CRE, mas, infelizmente, o tempo de gestão não é um tempo que te viabiliza a ter as coisas tão organizadas [...] Mas, eu acho que teria sido bem interessante se a construção, desde a concepção, tivesse envolvimento, se não de todas [escolas], que é difícil, porque são 2.570, mas de representações de conselhos escolares ou de diretores, porque esse protagonismo no processo ele consolida muito mais a política, isso a gente sabe que é verdadeiro.

Assim, os formuladores se viram numa pressão muito grande que diminuiu o tempo que deveria ser investido em formulação. Foi necessário, inclusive, acelerar o processo de capacitação das Coordenadorias, para colocá-las a par do que era já divulgado pela imprensa e capacitá-las para serem multiplicadoras, fazendo chegar o mais rápido possível, informações às escolas, que também careciam de explicações. Além disso, a execução da implementação, na visão dos formuladores, garantiria a concretude da política, de acordo com o que se apreende, também, na afirmação do Secretário:

**SE:** [...] normalmente, os tempos políticos são muito mais engessadores do que seria uma dinâmica social, a participação que seria o ideal. Mas, os tempos políticos, muitas vezes, impõe ao gestor que ele apresse os processos, supondo que as coisas não saem do papel nunca e, nesse caso do SEAP, realmente não foi o resultado de uma discussão com a rede, com as escolas, mas uma decisão da secretaria para responder politicamente, de imediato.

À vista disso, o que se verifica é que formas de pressão social são elemento que interpelam a tramitação do processo, interferindo ainda mais no fator tempo – e no específico do SEAP, a mídia hegemônica teve papel relevante ao vocalizar demandas de mais qualidade na educação. Neste caso, a prática confirma as teorias de que os governos não são tão livres para tomar decisões, conforme constataram Muller e Surel (2002), entre outros citados nos capítulos anteriores que realçam a importância, na formulação e implementação de uma política pública, da atuação dos atores sociais. Na elaboração inicial do SEAP, esta lógica ficou muito aparente, pois

a intenção do governo, inicialmente, era de imprimir à política cunho participativo, com práticas mais democráticas, mas, diante dos acontecimentos e comprometimentos com agentes externos, houve a necessidade de adaptação da proposta inicial, conforme foram acontecendo as demandas do contexto político externo.

Neste sentido, em vários momentos os entrevistados fizeram menções a manifestações, principalmente de grupos representantes do empresariado, do Banco Mundial (BM)<sup>45</sup>, do sindicato - Centro Estadual de Professores da Educação do RS (CPERS/Sindicato) e até agentes internos que compuseram a base governista. Estes segmentos, dentre outros, levaram a uma postura de permanente negociação que intervalava momentos de “cedência” às “pressões” ou “resistência”, marcando posições ideológicas do governo.

Esse “jogo” aconteceu em diferentes momentos, inclusive através de exigências dos próprios atores internos, como por exemplo, as provas para os alunos, um desejo do Governador de que o SEAP as incorporasse<sup>46</sup>. No entanto, era justamente a primeira das objeções do Secretário e do Diretor do DP com relação às avaliações externas<sup>47</sup> implementadas até o momento.

Para contra argumentar, a Secretaria buscou articular estudos e, mesmo em desacordo, acabou cedendo à inclusão das provas, com um critério: deveriam contemplar mais duas áreas do conhecimento, não se limitando a aferir somente conhecimentos de linguagem e matemática, conforme se propõe a maioria das avaliações até o momento.

Quando já estavam conformados com esta decisão, vieram a tomar conhecimento que o MEC já vinha desenvolvendo uma nova avaliação com o mesmo caráter de larga escala, só que agora incluindo outras áreas do conhecimento além

---

<sup>45</sup> O Banco Mundial envolveu-se no SEAP em função do financiamento da política. Em empréstimo do BM centrado a áreas de infraestrutura, foi planejado o investimento também em áreas sociais. A SEDUC inseriu, entre os itens financiáveis, o SEAP/RS. Conforme os formuladores, o SEAP teria sido implantado mesmo sem o empréstimo, apenas foi aproveitada uma oportunidade.

<sup>46</sup> Segundo os relatos de todos os formuladores entrevistados, o Governador desejava que as provas de avaliação para os alunos também fossem contempladas no SEAP, ou seja, seriam três tipos de avaliação: a institucional, a dos professores e a dos alunos. Seria uma avaliação que abrangeeria todos os segmentos escolares e mais o institucional.

<sup>47</sup> Os entrevistados confirmam que também o BM e o empresariado que apoiou a candidatura do Governador desejavam que houvesse, dentro do SEAP, as provas para os alunos como um dos critérios de medida da qualidade da educação. Tinham, contudo, interesse de que esta política incorporasse a avaliação do trabalho docente, portanto, não faziam muita pressão quanto à avaliação dos alunos. As provas eram exigência maior por parte do Governador, se caracterizando como um tipo de pressão interna sobre os formuladores.

da matemática e do português, levando-os novamente a contra argumentar com o Gabinete do Governador, no sentido de que não haveria necessidade de fazer investimentos num processo de avaliação que o próprio governo federal já vinha fazendo, conforme consta o comentário a seguir:

**DADP:** [...] nós da secretaria éramos contrários a fazer a prova, a gente ia fazer porque o governador queria. Então, vamos fazer. O Banco Mundial, também, achou que era importante fazer, [...] gostou da ideia de ter provas. Aí, a [...] a Diretora Adjunta do Departamento de Planejamento, que trata com o censo escolar, andou indo a Brasília por conta das questões lá direto do DEPLAN e ficou sabendo que o MEC ia fazer prova também nas outras duas áreas do conhecimento. Aí, não tinha porquê fazer provas na mesma lógica para poder meio que comparar! [...] aí se chegou à conclusão que ia acompanhar as avaliações do INEP, [...] ficou-se sabendo que o MEC ia fazer, então se decidiu não fazer.

Podemos observar é que todo esse esforço e movimentos de intenções iniciais, coalizão de interesses, disputas e a necessidade de negociações aconteceu em todo o momento de formulação desta política. Desta forma, as discussões quanto à avaliação docente no sentido de valorização ou não valorização, também foram um tema envolto numa série de “acordos e desacordos”.

Por isso, ao contrário do que se possa pensar, e diante de algumas manifestações dos entrevistados, é possível dizer que o SEAP foi uma política pensada para barrar intenções de incorporar à educação sistemas regulatórios com remuneração dos profissionais vinculada ao desempenho dos alunos. É o que confirma esta parte da entrevista com o Secretário, a qual, embora longa, detalha de modo bastante explícito nuances de ideias presentes na formulação da política:

**SE:** [...] quando o governador se elegeu, havia uma expectativa da mídia, principalmente do grupo da RBS e de um grupo grande de empresários que tinha apoiado o Governador, ou que, pelo menos, estavam no início do Governo muito próximos. Eles tinham uma expectativa e faziam uma pressão no sentido da implantação da meritocracia, que era pagar professor por produtividade, desempenho dos alunos. O que seria uma ruptura com a nossa história de visão sobre esses conceitos e essas práticas. E tinha dentro do próprio governo setores que tensionavam nessa direção, também. E isso foi muito grave porque nós tivemos um momento que, inclusive, a nossa permanência aqui ficou em xeque, porque essa questão foi discutida pela mídia e ela não dizia por acaso que a Secretaria de Educação, particularmente eu, estávamos em choque, em colisão com o governador e na realidade não era diretamente com o governador, um núcleo que estava próximo ao governador e essa discussão ela ficou muito complicada, não é?! Então, eles também nos tensionavam a ter uma alternativa. Nós apresentamos essa alternativa para o Governador na época, a alternativa do SEAP. Ele gostou porque ele achou parecido com o SINAES que era um método de avaliação do ensino superior que foi construído na gestão dele como Ministro e ele gostou, achou que era uma coisa próxima e inclusive a gente teve que ter uma conversa, assim, do tipo, se nós estamos em conflito nós temos que definir as coisas porque a gente sabe que nós temos a secretaria

com um cargo político, de confiança, nós não compreendemos o conflito com o governador e se esse conflito [...], quase dizendo, ah, se tiver que colocar o cargo à disposição, nós colocamos, não chegamos a falar assim, mas, a conversa teve esse tom. Quando ele disse que não, que gostava do nosso trabalho e que achava a alternativa que nós estávamos apresentando como uma alternativa coerente. E nós começamos a trabalhar com o SEAP. Então, nós consideramos o SEAP como uma contribuição de uma vertente de concepção de auto avaliação institucional contra hegemônica e a gente acha que as avaliações de larga escala e essas avaliações meritocráticas, elas já são praticamente hegemônicas no país. A maioria desses casos estão estruturados de roldão pela influência do setor produtivo que quer implementar econometria na educação de qualquer jeito.

E essa intenção de estabelecer parâmetros regulatórios ao trabalho pedagógico não era somente do empresariado. O BM também tinha interesse de focalizar o trabalho do professor, é o que se pode confirmar no relato do Diretor do DP:

**DDP:** havia um tensionamento, por parte do Banco Mundial [...] eles queriam impor uma pesquisa a respeito do tempo do professor, uma pesquisa que vinha sendo desenvolvida em Minas Gerais (MG), que até veio a pesquisadora americana numa reunião que fizeram, exclusivamente para isso, e que era todo de controle do tempo pedagógico, a leitura desse tempo, enfim, com relógio, com toda uma perspectiva. Até saiu o resultado dessa pesquisa em MG. Mas, isso, houve uma pressão muito forte, queriam que o estado fizesse isso. Aí, nessa reunião em que veio a pesquisadora para formalizar isso, nós todos nos posicionamos contrários e dissemos: “Com isso, nós da educação não vamos entrar no empréstimo porque não nos interessa!” Foi uma cisão ali, naquele momento. Aí, eles recuaram porque sem a educação – a condição deles darem o empréstimo era com a educação junto –, tinha outras áreas, mas, a condição era a educação. Então, acabou não acontecendo aquilo que eles queriam [...] foi uma reunião muito tensa, mas conseguimos nos opor a isso.

Conforme adiantado numa nota mais acima, o empréstimo do BM, a que se refere o Diretor do DP, era, na verdade, um empréstimo maior com fins de investimento em desenvolvimento do estado de um modo geral, mas, para que ele fosse concedido, havia uma série de exigências e garantias a serem cumpridas. Dentre as exigências, havia a cláusula de que parte dos recursos fosse destinada a políticas da área social e, necessariamente, na educação, por isso, havia o interesse mútuo de entrar em acordo. O trecho da entrevista, acima citado, também demonstra o papel protagonista que podem ter os gestores quando de negociações com organismos internacionais.

Essa pressão exigiu do governo, em especial de dirigentes que estavam no topo da hierarquia da SEDUC, muitas negociações, a fim de impedir que seus princípios fossem totalmente quebrados. A forma mais viável encontrada para

amenizar as exigências dos atores sociais, que no caso estavam desempenhando um papel de relevância, sobretudo através dos meios de comunicação, foi pensar um sistema que capturasse, de certa forma, a lógica de avaliação, mas, ao mesmo tempo, pudesse ir ao encontro daquilo que a equipe de governo entendia como sendo um sistema coerente com suas convicções. É o que se verifica no trecho abaixo:

**DDP:** [...] outra discussão de fundo que tinha ali... uma questão conceitual importante, porque, nós, ao constituirmos um sistema assim, nós queríamos fazer, sim, um contraponto à ideia de “*merco escola*”. Porque acima de tudo a RBS fazia uma pressão muito grande em relação à questão da qualidade total da educação. Aquela ideia de usar elementos empresariais, eles tinham muito fortemente, no início, lá em 2011, quando a gente entrou no estado, querer mercantilizar os processos educacionais. Eles tinham isso muito forte. Então, batiam direto, queriam programas com resultados. Queriam que as escolas fossem avaliadas quantitativamente para definir, inclusive, escolas de melhor resultado que ganhariam recursos, escolas de excelência. Internamente, isso nunca foi público, mas havia um pouco esse tensionamento e o próprio Governador se sentia, de alguma maneira, tensionado por isso. Por essa razão, também havia a necessidade de constituir um bom sistema de avaliação qualitativo, participativo, que se contrapusesse de forma qualificada àquilo que o grupo RBS estava querendo em relação à Rede.

Todavia, apesar destas tentativas de acordo, principalmente o empresariado não se deu por satisfeito, especialmente em relação ao exercício dos professores e seguiram no firme propósito de instigar opinião pública neste sentido. Assim, a emissora de televisão de maior circulação e abrangência do estado do RS, durante todo o período de atuação do governo (2011 a 2014), lançou campanhas como *A Educação Precisa de Respostas, Prêmio RBS de Educação – para entender o mundo*<sup>48</sup>, entre outras reportagens e matérias jornalísticas que tinha o interesse de, depreciar a rede de ensino do estado ou de fortalecer a premiação de práticas docentes que julgavam satisfatórias, nem que fosse dando-lhes visibilidade nos seus canais de comunicação.

Em contraposição, havia o Sindicato – Centro dos Professores da Educação do RS (CPERS/Sindicato), que julgou esta política de avaliação externa, SEAP/RS, ofensiva, sobretudo no que tange os profissionais da educação. Apesar da equipe de

<sup>48</sup> “A Educação Precisa de Respostas” foi uma campanha lançada em 2012, que se constituiu num bloco jornalístico onde todos os dias eram veiculadas, num jornal local de televisão, uma série de reportagens referente as escolas públicas da rede estadual que denunciavam as precariedades das instituições e, ainda, referenciavam “boas práticas”, individuais ou coletivas, da parte dos professores. Além disso, o mesmo grupo lançou em 2013 uma campanha intitulada “Prêmio RBS de Educação - Para Entender o Mundo” voltado à valorização de boas práticas. A iniciativa tinha por objetivo premiar as ações dos educadores e professores do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina que trabalhassem com mediação de leitura em diferentes áreas do conhecimento.

governo – e nela havia ex-dirigentes do CPERS – buscar abrir espaços de diálogo com o sindicato, no sentido de que ele pudesse contribuir para a construção da ferramenta de avaliação, principalmente em relação aos professores, a resposta dada foi fazer resistência, negando-se, inclusive, ao diálogo. É o que relata a Diretora Adjunta do DP:

**DADP:** [...] a gente quis apresentar, a gente apresentou isso para o Sindicato, mas ele não quis, ele desconheceu. Teve uma reunião ali na secretaria mesmo, na sala 33. [...] Eu preparei lâminas e tudo [...] mas, assim, infelizmente, eu apresentei tanto no âmbito da COPROMAG (Comissão de Promoção do Magistério) e as instituições dos especialistas que tem acento na (COPROMAG) e até ficaram bem sensíveis a essa proposta, mas a representante do CPERS não quis nem escutar, ela se retirou da sala, eles desconhecaram, não quiseram participar de nada, eles não tiveram contribuição nenhuma e, justamente, o que a gente lançou, que queria ver o que eles podiam apontar, o que podia melhorar [...] não houve contribuição do CPERS, mas houve reflexão nossa, interna.

Somando-se ao SEAP, ainda havia um forte descontentamento do CPERS com a implementação das diretrizes da reforma do ensino médio, o que passou a ser ponto de pauta para instigar um movimento de greve na base trabalhadora, conforme recordou o Diretor do DP. Em setembro de 2011, o Sindicato declarou na mídia que o Governo tinha interesse em mexer no plano de carreira dos professores e que esta era uma das pautas de reivindicação do movimento.

A resposta do Governo foi, de imediato, dissociar o SEAP da avaliação docente, o que hoje se verifica através do sistema “online”, dentro página da SEDUC, em que há duas entradas distintas: uma nomeada “SEAP/RS” (onde deve ser registrada a avaliação institucional) e outra “Magistério – percurso individual” (onde deve ser registrada a avaliação individual dos professores). Até porque, também, fica claro, pelas falas dos envolvidos na formulação, que não fazia parte do plano de governo promover mudanças de qualquer gênero no plano de carreira do magistério. No entanto, por força de imperativos demandados por agentes externos, estas questões entram na pauta de discussões da agenda do Executivo.

Conforme rememorou a Diretora Adjunta do DP, em junho de 2011 a mídia começou uma forte pressão contra a SEDUC, tomando como base o plano de carreira, desenvolvido pelo Prefeito de Canoas, que tinha como princípio uma escala de pontuação que seria necessária para que os professores obtivessem o merecimento de avanços na carreira.



Essa pressão foi tomando vulto, até que o Secretário se viu na obrigação de propor algo que pudesse acalmar os apelos midiáticos. De início, divulgou um documento analisando e expondo limites desse plano de carreira proposto para a rede de ensino em Canoas. Essa iniciativa não bastou para atender às expectativas dos atores externos, mas serviu para que se ganhasse tempo para que sua equipe pensasse algo que pudesse de fato atender essa demanda.

Assim, a Diretora Adjunta do DP fez um estudo mais aprofundado do plano de carreira do estado e organizou uma proposta que mais tarde veio a se oficializar na forma do Decreto nº 48.743, de 28 de dezembro de 2011, que regulamentou os procedimentos para promoções por merecimento por meio de critérios de avaliação de acordo com o “Rendimento e qualidade pedagógica do trabalho docente”.

Ao apresentar essa proposta, o Diretor do DP teve a ideia de juntar os dois num único sistema, ou seja, associar esse processo de pontuação para a promoção, previsto no referido Decreto, à política SEAP. Foram então elaborados indicadores e descritores da qualidade na educação a serem respondidos e pontuados pelas Comissões de Avaliação da Escola, da CRE e da SEDUC, considerando o percurso individual na função que o membro do magistério desempenha. Dessa maneira, a participação dos membros do magistério público estadual na avaliação institucional coletiva passou a computar pontuação para que ocorressem avanços na carreira. O problema é que, quando o CPERS tomou conhecimento disto e a SEDUC quis dialogar sobre essa proposta de pontuar para obter avanços, vinculando-se ao SEAP, o sindicato não quis ouvir e se negou a fazer qualquer consideração, conforme expressa o relato abaixo:

**DADP:** [...] Quando foi início de setembro, a gente foi apresentar para o Sindicato e o Sindicato não quis saber, fizeram uma manifestação, ficaram presos lá dentro, e consegui, para eles saírem de lá o secretário se comprometeu que não ia sair até outubro porque a gente ia dar prazo para eles discutirem e trazerem as contribuições do Sindicato, então, não ia sair naquele prazo, a gente ficou discutindo isso, mas, queríamos que saísse um decreto para já começar a contar para sair a avaliação, que não ia sair no ano de dois mil e onze, mas que era para o ano de dois mil e doze. Aí, sei que passamos a elaborar o decreto do SEAP e o outro decreto das promoções, das mudanças nas promoções. Fizemos algumas discussões, aperfeiçoamos um pouquinho mais, inicialmente, ele iria ter um caráter um pouco de meritocracia, porque dependendo da pontuação da escola, ia ser a pontuação do professor. Eu era sempre contra isso, aí a gente conseguiu convencer o Secretário que isso não podia ser assim. O que é agora, o que conta agora, é a participação, quer dizer, os professores, se tiverem dez reuniões para elaboração do SEAP, então, tem dez reuniões, é quem participa. Então, são três cadernos, também, no percurso individual. É do diretor, do professor e dos outros, que é apoio pedagógico que é quem trabalha em biblioteca, em secretaria, quem não está em sala de aula

e não é da equipe diretiva. A gente colocou assim: se ele participar de todas as reuniões, a pontuação para cada item vale no máximo dez pontos, então, se participar de todos ganha dez pontos.

Deste modo, os entrevistados analisaram que, na verdade, não houve conflitos em relação à política de avaliação institucional externa do SEAP/RS, e sim houve muitos conflitos com relação à progressão funcional dos professores. Apesar disso, de todos os conflitos, da necessidade de ir modelando a política pública, por vezes acatando as reivindicações externas, em outras fazendo valer seus princípios, os formuladores permaneceram acreditando que o SEAP se manteve como uma política contra hegemônica frente aos movimentos em prol da avaliação em larga escala e remuneração meritocrática, conforme expressa o Secretário:

**SE:** [...] nós consideramos o SEAP como uma contribuição de uma vertente de concepção de auto avaliação institucional contra hegemônica e a gente acha que as avaliações de larga escala e essas avaliações meritocráticas, elas já são praticamente hegemônicas no país pela influência do setor produtivo que quer implementar econometria na educação de qualquer jeito.

Isto posto, pode-se concluir, à revelia do que desejavam inicialmente os formuladores e a forma como interpretam o que se tornou o SEAP/RS, que, de fato, esta política foi assumindo, a partir de correlações de forças, ora uma posição mais democrática a favor do viés participativo, ora uma iniciativa modelada a interesses da iniciativa privada. Até porque, há um comprometimento do governo com as lógicas globais, muito expressa pelo que vimos nas intencionalidades do BM, que entrou com os empréstimos. Comprometimento também com o empresariado que apoiou e ainda apoia candidaturas, conforme julga que suas demandas serão satisfeitas.

De outra parte, é importante ressaltar que o discurso dos formuladores indica ter havido um esforço incansável do governo de manter coerência e lealdade com a sua base de origem democrática e popular, principalmente a vinculada à força trabalhadora, devido ao histórico de atuação sindical de parte dos gestores. Esses posicionamentos geraram conflitos internos e externos; o próprio Secretário mencionou terem sido veiculados na mídia como sendo conflitos pessoais dele com o governador, do que discordou, considerando que houve, na verdade, um conflito de posições ideológicas.

De fato, há posições ideológicas antagônicas que se confrontaram a todo momento, oposições que fazem parte do jogo político e democrático, conforme as próprias teorias confirmam. Por outro lado, leva à reflexão quanto às reais possibilidades de participação da população que, em geral, ficou muito alheia aos imperativos midiáticos. A mídia hegemônica, por sua vez, representa interesses que se vinculam à lógica da gestão privada e, neste sentido, fustiga os governos a adotarem referências gerencialistas na administração escolar.

O outro ponto que merece reflexão é a ação do governo, que pode sofrer maior ou menor pressão dependendo das alianças e dos incentivos recebidos durante o período eleitoral. No caso do SEAP, essa pressão ficou muito clara na medida em que o empresariado buscou imprimir sua influência, a fim de garantir que seus interesses, especialmente no que tange a maior controle direto sobre o trabalho docente, fossem contemplados. Neste caso em especial, estas alianças geraram muitos conflitos, porque reúnem de um mesmo lado forças que historicamente foram opostas, ou seja, antigos sindicalistas à frente do governo negociando com empresários decisões quanto à construção de políticas públicas.

Lembrando Rúa (1997), que define política pública como decisões que expressam relações de poder e se propõem a resolver conflitos, da forma mais pacífica possível, não necessariamente significa que será um processo simples ou que todas as demandas serão satisfeitas de forma igual. Foi o caso desta política de avaliação, visto que, na verdade, não satisfizou totalmente nenhuma das partes, nem o empresariado e o agente externo, representado pelo BM – esse, apesar das investidas, não conseguiu concretizar todas as suas proposições –, nem o Sindicato, porque não viu suas reivindicações sendo atendidas, conforme era sua expectativa ao contar com antigos sindicalistas no poder; e, por fim, nem o próprio governo, porque se viu pressionado a todo momento e foi fazendo ajustes que alteravam a política em relação a sua intenção inicial.

Contudo, mais uma vez, a abordagem cognitiva na análise de políticas públicas de Muller e Surel (2002) pode ser mobilizada, na medida em que se constata a importância da análise do contexto. Mesmo havendo uma certa *consciência coletiva*, uma visão de mundo vai se impondo sobre a outra, revelando a *plasticidade* que há nas relações institucionais e entre atores, auxiliando a compreender de que forma as políticas vão seguindo rumos bem distintos do que se previa a princípio.

Como complementa Arretche (2001), tanto a formulação como a implementação de políticas são campos de incertezas. Na formulação, não se pode esperar total coerência ou afinidades entre atores, ou apropriação de todas as informações de contexto necessárias. Na implementação, podem ocorrer transformações do projeto inicial. Cabe agora tratar, nesta dissertação, da implementação do SEAP, também para confirmar se essas transformações ocorreram.

É o que se pretende aferir no próximo item, diante da análise do material empírico levantado junto aos professores que vivenciaram esta experiência. Cabe destacar que os próprios formuladores do SEAP percebem que a implementação foi um processo vivo, no qual os atores sociais locais também foram atribuindo suas concepções à política, dando-lhe significados de acordo com o momento, com o grau de amadurecimento e compreensão da política. É isso que vamos buscar verificar, em especial como foi se processando essa etapa em benefício da valorização docente.

## 6.2 O SEAP/RS - NA VISÃO DE IMPLEMENTADORES

Assim como foram analisadas as entrevistas para verificar a visão dos formuladores sobre a construção desta política avaliativa, para aferir a visão de implementadores foi aplicada a mesma metodologia. Desse modo, o material empírico se consistiu basicamente de entrevistas realizadas com os principais envolvidos na implementação do SEAP/RS nas escolas visitadas, conforme já foi exposto na introdução.

Ainda, para complementar, foram analisados resultados de questionários objetivos respondidos pelas entrevistadas e por alguns poucos professores que atuam nestas escolas, com vistas a identificar as percepções destes profissionais sobre valorização docente e suas relações com a qualidade da educação e avaliações de larga escala.

Conforme já foi apresentado na sistematização metodológica, na introdução desta dissertação, foram pesquisadas três escolas que serão nomeadas como escola 1, escola 2 e escola 3 e as entrevistadas, na mesma ordem, como Professora A, Professora B e Professora C, para lhes garantir o cumprimento dos padrões éticos de confidencialidade.

Todas as três professoras disseram que tomaram conhecimento do SEAP através de suas direções, que receberam notificação por meio do correio eletrônico. As professoras A, B e C estiveram envolvidas na implementação da avaliação institucional de diferentes formas. Somente a Professora B se intitulou representante do segmento professores no trabalho de avaliação institucional; as outras duas professoras foram envolvidas neste processo por atribuição ou delegação de suas respectivas direções.

A Professora A, que compõe a equipe diretiva como Orientadora Educacional, acompanhou a elaboração do SEAP nesta condição, uma vez que não houve escolha de representantes na sua escola e os professores foram envolvidos de forma coletiva, respondendo apenas aos indicadores que lhes diziam respeito, ou seja, das cinquenta questões do instrumento SEAP a direção repassou para os professores responderem somente questões relacionados com o trabalho pedagógico. Para finalizar, a Direção escolheu alguém de sua equipe e alguns para assinar o documento que foi enviado à SEDUC. O mesmo foi feito com a comunidade: dois pais, mais presentes na escola, foram convidados a assinar a avaliação concluída.

Já a Professora C atuou como Vice-Diretora e assumiu a incumbência de elaborar o SEAP da escola em conjunto com a própria Diretora e com a Professora responsável pelo setor financeiro da escola. Com o coletivo de professores, ela própria realizou a avaliação individual, ou seja, a avaliação referente à entrada do sistema nomeado de Magistério - percurso individual. Desse modo, os professores nem chegaram a tomar conhecimento da avaliação institucional. Atribuiu esta omissão ao fato de que havia prazos a serem cumpridos no processo de elaboração que coincidiam com o final de ano, por isso, julgaram que, se envolvessem o coletivo, seguindo as orientações da política, não conseguiriam concluir a tempo.

A Professora B, da Escola 2, que atuava na época como Supervisora, disse que cumpriram com as orientações dos cadernos<sup>49</sup> da política e que ela própria levou todo o material para casa, estudou e, após ter entendido, elaborou uma apresentação para os demais professores e colegas. Com base nesta experiência, julga que o SEAP

---

<sup>49</sup> Conforme já foi explicado na Caracterização do SEAP, os cadernos foram materiais elaborados pelos formuladores com vistas a apresentar e orientar como deveria ser implementada a política de avaliação institucional - SEAP/RS.

foi mais uma tarefa para a escola dar conta, mais uma burocracia que precisava ser cumprida.

Quais foram as percepções mais gerais frente ao SEAP/RS, expressas pelas professoras entrevistadas?

A Professora A, da Escola 1, respondeu que eles não sabiam exatamente do que se tratava, pois, tomaram conhecimento de modo parcial do que propunha a política, ou seja, que se tratava de uma avaliação das suas práticas pedagógicas e não da escola como um todo.

O mesmo aconteceu na Escola 3, segundo a Professora C, porém, de forma mais restrita ainda, porque tomaram conhecimento apenas da avaliação individual, nem chegaram a saber que esta avaliação se vinculava a uma avaliação maior, envolvendo toda a instituição, devendo ocorrer uma avaliação coletiva.

Pelo relato da Professora B, na Escola 2, que implementou a política no coletivo, a experiência foi avaliada de modo mais positivo, porque houve manifestações interessantes. Ressalve-se que a grande maioria demonstrou desinteresse e descrença quanto às políticas públicas, por não verem mudanças efetivas e propositivas em prol das suas reivindicações.

No entanto, é importante reconhecer que a leitura foi muito particular para cada escola, porque a introdução da política se deu de forma muito distinta, variando muito, também, de acordo com as possibilidades de aporte da coordenação de educação responsável pela região. No caso das unidades regionais com um número menor de escolas e com mais facilidade de acesso geográfico, é possível que tenha ocorrido um acompanhamento mais presencial. No caso das escolas pesquisadas, o que se apreende pelos relatos é que elas precisaram se apropriar e implementar a política de forma mais autônoma, sem grandes acompanhamentos e assessoria dos órgãos administrativos, CRE ou SEDUC.

Essa situação revela uma fragilidade em termos de assessoria, comunicação e apoio, a qual, inclusive, foi aspecto levantado pela própria SEDUC e pelas CREs quando realizaram as suas avaliações internas, segundo análise realizada por Silva e Machado (2016)<sup>50</sup>. Constatações que vão ao encontro dos relatos das escolas, uma

---

<sup>50</sup> Silva e Machado (2016), ao analisarem os resultados do SEAP elaborados pelas trinta Coordenadorias Regionais de Educação, encontraram que, dentre outros indicadores, foi destacado o planejamento com menor pontuação, justificado o mau desempenho por registros tais como “comunicação entre setores internos e a centralização de decisões e informações” (p.111). No que diz respeito ao indicador sobre assessoria e monitoramento às escolas, as avaliações revelaram

vez que todas fazem parte da mesma CRE. Assim, se a avaliação da unidade regional compreende como limitadas suas possibilidades de subsidiar melhor suas escolas, fatalmente a unidade escola vai enfrentar maiores dificuldades de desenvolver algumas propostas, ainda mais quando se trata de uma política mais complexa como se mostrou o SEAP no início.

Como num efeito cascata, também, se percebe essa mesma dificuldade de comunicação e, até, centralização das informações, na pessoa do diretor nas unidades escolares. É o que pontuou a Escola 1, em que a Professora A diz acreditar que há uma prática de manipulação de “informações privilegiadas”, na medida em que a direção toma conhecimento de determinados assuntos, através de correspondência física ou e-mail, e repassa aos professores aquilo que julga mais pertinente, até mesmo, com relação a ofertas de formação<sup>51</sup>.

Essas práticas balizam os processos de democratização da gestão e o incentivo à participação, na medida em que os professores são cerceados das possibilidades de se inserir, verdadeiramente, nas ações e decisões da escola, até mesmo no que tange à prática pedagógica. Isso revela um professor que não só é excluído das decisões externas quanto às políticas públicas, o que já é queixa recorrente do magistério, mas também das decisões de âmbito interno, daquilo que diz respeito a sua própria escola, conforme afirma a Professora A: “Os professores não têm conhecimento do que realmente acontece”.

A ineficiência da comunicação e a falta de envolvimento do grupo de professores nos processos de gestão escolar reforçam a postura da “*solidão no magistério*” e a descrença do trabalho coletivo, podendo levar à desmotivação e à tendência de que cada um se volte às práticas pedagógicas e desafios postos pelas classes em que ministram aulas. Todas as três escolas investigadas sinalizaram enfrentar esse tipo de dificuldade.

As professoras entrevistadas julgaram que o SEAP não contribuiu para a reflexão das práticas pedagógicas. As professoras das escolas 1 e 2 relataram que

---

variação significativa entre as coordenadorias, ou seja, os próprios profissionais que atuam nestes órgãos apontam que este é um indicador que merece atenção, pois, enquanto umas coordenadorias apontam como bom e ideal este indicador, outras sinalizam que há uma precariedade real ligada, por exemplo, à “falta de pessoal e de logística para visitar as escolas” (p.116).

<sup>51</sup> Segundo ela, já houve comunicados da SEDUC convidando todos os professores para um determinado curso e a Diretora escolheu alguém e comunicou que deveria ir no curso, quando, na verdade, o curso destinava-se a todos os professores de uma área específica.

veem o trabalho do professor muito individualizado. Na Escola 1, a Professora A associa isso ao estreitamento do diálogo e aos poucos momentos que têm para se reunir. Na Escola 2, a Professora B acredita que o trabalho em grupo é muito difícil porque os professores não estão muito abertos para o trabalho interdisciplinar, conclui que: “só uma escola que tenha há muito tempo uma cultura de trabalho diferenciada, de trabalho em conjunto” pode de fato fazer uma reflexão com proposições de mudança da prática pedagógica, o que não acontece na escola dela.

Na Escola 3, a reflexão foi inviabilizada pelo fato de que a avaliação institucional não aconteceu, mas, como a Professora C realizou a avaliação individual, ela pôde constatar uma série de questões que envolvem a organização curricular da escola e que dificultam o trabalho da sua equipe. Ela não acredita que houve uma reflexão da prática pedagógica e conclui que na sua escola o trabalho dos professores é muito solitário, mas, se tivessem implementado a avaliação coletiva, poderiam ter se beneficiado da reflexão conjunta.

Tendo em conta estes relatos, vai-se verificando que a reunião de diversos fatores acaba refletindo na valorização docente e na tão almejada qualidade da educação, na medida em que o trabalho didático torna-se individualizado, também se cristalizam práticas que nem sempre dão conta de todas as demandas do alunado. Isso resulta em frustração por parte dos professores, o que dificulta, enormemente, as práticas de ensino-aprendizagem, porque limita muito a construção de um trabalho interdisciplinar, delegando ainda mais responsabilidades aos professores pelos insucessos escolares.

Ainda se verifica que a participação dos professores no SEAP se mostrou um grande desafio, mesmo para a Escola 2, que disse ter implementado a política contando com a participação da comunidade escolar<sup>52</sup>. Em função de decisões ou omissões, as professoras entrevistadas concluíram que há, por parte dos docentes, um desinteresse em participar, ainda mais quando se trata de assuntos coletivos ligados às práticas de gestão escolar.

Entretanto, o que contrapõe esta percepção são as respostas do questionário objetivo, no qual 90% dos professores responderam que frequentam sempre as

---

<sup>52</sup> Isto porque, a Professora B relatou que “foi decidido” que não fariam a avaliação individual, mas não ficou claro se foi uma decisão de resistência do grupo, como categoria, ou se foi uma decisão da direção, a fim de evitar se indispor com sua equipe.



reuniões e essa era a opção que demonstrava o maior interesse neste sentido. Ninguém marcou, por exemplo - “eventualmente, dependendo do assunto” ou outra opção com justificativas que demonstrasse pouco interesse ou menor importância deste espaço coletivo. A própria Professora A fez uma consideração sobre a implementação do SEAP na sua escola:

**Professora A:** [...] acredito que há poucas reuniões e que quando há, nem tudo é dito aos professores e a falta de interesse não justifica o fato das direções omitirem determinadas informações, acho que é preciso dar mais crédito à sua equipe e deixar que o grupo julgue se uma proposta vinda do governo é de fato ou não relevante, como por exemplo, o próprio SEAP.

A professora C, que realizou a avaliação dos professores, também percebeu, através desta experiência que, de fato, existem professores que não querem participar da gestão e veem seu trabalho associado exclusivamente à prática de sala de aula; por outro lado, reconhece haver professores que veem como importante, e parte do trabalho pedagógico, a participação na gestão escolar.

A Professora B lembrou que para haver participação efetiva, é fundamental que a carga horária não seja tão excessiva como é as vezes, ultrapassando as quarenta horas semanais e, não raramente, cumpridas em diferentes escolas. Esses fatores também inviabilizam a participação e estão diretamente ligados à remuneração, uma vez que o professor precisa estender sua jornada de trabalho para garantir a mínima remuneração condigna. Então, na sua visão, a remuneração não está somente relacionada com a valorização do trabalho docente, mas, também, com a qualidade da educação e com o fortalecimento do caráter participativo e democrático que sugere o novo modelo de gestão das escolas:

**Professora B:** Então assim, primeiro ponto que eu acho importante levantar é justamente o que nós já falamos aquele dia, então, eu volto a dizer, tendo um professor uma carga horária que ele precisa manter para ter um salário compatível com alguém do nível cultural que tem e, ainda, que esteja se qualificando... porque o professor por si só já se qualifica sozinho, o bom professor não espera uma CRE, uma SEDUC ou alguém estimular ou instigar ou proporcionar, ele vai e busca a grande maioria dos professores não esperou ninguém, vai e busca, então, o professor tem essa capacidade, mas, ele precisa ter tempo. Para ele ter tempo ele não pode trabalhar quarenta, sessenta horas, então, precisa trabalhar porque precisa se sustentar e aí a gente entra num conflito. Como que tu vai dissociar a questão financeira da qualificação, da valorização? Porque o professor precisa ter um padrão de vida adequado como qualquer outro trabalhador que tem uma pós-graduação, um mestrado. Para ele estudar, para ele ler, para ele se informar, para ele estar culturalmente atualizado, ele ir ao

teatro, ele ir ao cinema, tudo isso faz parte de um contexto cultural do professor. Como é que eu vou trabalhar com o meu aluno a importância dele valorizar uma ida ao teatro, uma ida ao museu quando eu não tenho esse tempo? Porque eu preciso trabalhar, porque eu preciso do dinheiro, porque eu preciso me sustentar [...] um trabalhador normal trabalha quarenta horas, então, se isso já fosse possível já mudaria muito o contexto, e aí a gente vem para o outro lado da participação do professor na escola que também está ligado a isso, porque quando tu te sente valorizado... O que é se sentir valorizado? Na minha opinião, ao meu ver, é tu ser levado em conta, enquanto ser humano, não uma máquina produtora de alguma coisa, então como ser humano eu te valorizar, entender que tu precisa do teu tempo disponível para planejar tuas aulas, para fazer tua formação, tua qualificação, para atender teus alunos com qualidade, então nesse momento eu estou te valorizando, nesse momento tu está se sentindo/está satisfeita e se sentindo valorizada, e aí tu vai participar no teu ambiente de trabalho, porque tu está se sentindo olhada, valorizada e aí tu tem gosto, prazer de estar ali, de contribuir, de trazer colaboração, até porque tu sendo uma pessoa bem informada, atualizada, tu vai ter contribuições, quando tu trabalha demais num ambiente de escola, a gente sabe que tu acaba te apegando a pequenas coisas negativas, e isso faz muito mal, tu acaba te atendo a muitas coisas pequenas negativas e deixando de ver muitas coisas grandes positivas, então se tu diminui também a tua carga horária, que tem tempo para outras coisas, tu troca a temática de assunto, deixa de ser o aluno problema, deixa de ser o pai que veio encher o saco e começa a ser: “Tu fizesse aquele curso? Tu viu que abriu aquele curso? Vamos fazer junto?”

É importante destacar que a Professora B faz referência à remuneração e à carga horária ligadas à qualidade, não no sentido meritocrática e, sim, como meio para que o professor possa sustentar um padrão cultural e uma formação continuada que está diretamente ligada ao exercício de sua profissão e, neste sentido, para ela, se aproxima do que é valorização docente. Até porque o professor vai estabelecendo naturalmente uma relação com o exercício da docência que adentra, até, seus momentos de descanso e lazer. Tardif e Lessard (2012) chamaram isso de tarefas residuais do trabalho docente, que não tem limites precisos, ou seja, é quando o professor pensa em seus alunos à noite, vê um filme com o intuito de aproveitar para estudos com os alunos, entre outros.

Todavia, o que se tem verificado na prática é que, ainda, nem a lei do piso e nem o um terço da carga horária fora de sala aula para que o professor possa se dedicar as atividades extraclasse, são respeitadas. O próprio estado do RS, ainda não conseguiu cumprir a normativa legal quanto ao piso salarial nacional e hora/atividade<sup>53</sup>. Deste modo, na visão da Professora B, a falta de condições adequadas de trabalho, ligada à baixa remuneração e à carga horária excessiva, é

---

<sup>53</sup> As legislações já foram citadas anteriormente, ou seja, Lei n. 11.738/08 que instituiu o piso salarial para os professores com formação de nível médio da educação básica e no Artigo 5º, ainda, foi estabelecido que 1/3 da carga horária total seja cumprido sem a interação com os educandos para que o professor possa executar outras atividades inerentes a sala aula.

obstáculo para a efetiva democratização, levando os professores a se desmotivarem até para se comprometer com a gestão escolar, o que pode justificar a pouca alternância das equipes diretivas nas escolas.

Apesar da legislação tentar evitar isso, colocando um limite de reeleição para o cargo de diretor, o mais recorrente tem sido a alternância das mesmas pessoas, ou seja, o diretor passa para a vice direção e vice-versa, quando não, as mesmas equipes diretivas deixam uma escola e passam a assumir outra. O resultado é que não há renovação da gestão, gerando, em alguns casos, mais desmotivação por parte dos professores, que não veem possibilidades de mudanças das práticas de gestão escolar. É o que a Professora A relata ao se referir ao SEAP:

**Professora A:** Não houve discussões sobre a política na escola, assim como muitos outros assuntos não são colocados em pauta para discussão do coletivo. Até porque esses momentos são muito raros. Neste ano (2015) houve apenas uma reunião no começo do ano e outra no meio do ano e acredito que não haverá mais reuniões este ano.

Diante do questionamento sobre a eleição de diretores, prevista para o ano passado, ela respondeu: “Não vai mudar nada porque é só a diretora que está se aposentando e a vice-diretora vai assumir no seu lugar”, demonstrando um olhar pessimista quanto ao futuro da escola. Alega que a mudança da direção não vai significar efetiva mudança nas atuais práticas de gestão e coordenação.

Contudo, reconhece que não há interesse de outros professores no sentido de assumir a direção, ela mesma se coloca desta forma: “não tenho interesse em assumir a direção da escola!” Na contramão desse discurso, está o descontentamento dos próprios professores e gestores com o trabalho solitário que vem sendo desempenhado, sem grande adesão, sem espaço para comunicação, sem socialização e sem trocas. Esse sentimento está presente nas falas de todas as professoras entrevistadas e, até mesmo, nas respostas do questionário objetivo, em que 90% dos professores responderam que a participação deles e da comunidade é de extrema importância para a melhoria da qualidade da educação, sugerindo que o trabalho coletivo é indispensável.

No contrassenso disso, todas as escolas julgaram que o SEAP pouco agregou no sentido de fortalecimento de ações participativas, tanto para os professores quanto para a comunidade. É de salientar que, para as três escolas, envolver a comunidade também representou outro grande desafio, uma vez que apenas uma escola relata ter

chamado os pais e responsáveis para participar desta avaliação institucional. As outras duas alegaram que os prazos estipulados na política eram curtos e, com base em experiências anteriores, tinham baixa expectativa de que houvesse uma participação significativa, pois acreditam que é crescente o forte desinteresse das famílias em participar de qualquer atividade promovida pela escola.

Fator que gera mais frustração no professorado, que se vê responsabilizado por demandas que estão para além do raio de ação do pedagógico e, ao mesmo tempo, se fazem presentes “no dia a dia, no chão da sala de aula” (expressão recorrente entre os professores). Se ressentem ao constatar que não há respaldo ou interesse de “ninguém”, nem da parte do governo e nem da parte dos próprios pais e responsáveis pelos alunos em buscar alternativas ou prestar assistência aos educandos no processo de ensino/aprendizagem.

Essa situação avoluma o sentimento de solidão como inerente ao exercício docente e, ao mesmo tempo, coloca sobre os “ombros” do professor a total responsabilidade quanto ao êxito ou insucesso escolar. Sem falar além das novas exigências atribuídas à escola pública por reformas promovidas pelos governos nas últimas décadas, conforme já foi tratado anteriormente, trazendo para dentro da escola situações que requerem assistência social e de saúde, física e psicológica, o que, segundo Oliveira (2004), tem-se incorporado às atribuições dos professores.

De outra parte, é importante considerar que, no caso do SEAP, com exceção de uma escola, que também avaliou incipiente a participação da comunidade, as outras duas, embora aspirem contar mais com a comunidade como um todo, nem tentaram fazer chamamento, conforme explicita a fala abaixo:

**Professora A:** O segmento pais se ausenta bastante da escola. As escolas estão muito apartadas das famílias. A comunidade é bastante ausente. A escola atende uma comunidade bem delimitada. Acredito que seria de fundamental importância o envolvimento da comunidade, sobretudo para que tomassem consciência de que existe uma grande defasagem de ensino aprendizagem por parte dos alunos, visto que há alunos no quinto ano se alfabetizando e isso não é uma situação isolada, portanto, deveria ser pauta de discussão com toda a comunidade escolar. Mas, quanto ao SEAP, a comunidade não foi comunicada e nem chamada para discutir. Como havia a necessidade de assinar o documento enviado, foram chamados dois pais que estão com mais frequência na escola e lhes foi solicitado que assinassem o documento que seria enviado para SEDUC.

Nesta fala, pode-se identificar uma forte preocupação da Professora A com o aprendizado dos alunos. À mesma preocupação se reporta a Professora C quando

relata que, ao aplicar a avaliação individual junto aos professores (que era prevista acontecer junto com a avaliação institucional - SEAP), percebeu em muitos momentos o esforço deles no sentido de auxiliar os alunos na aprendizagem, as angústias dos docentes diante de tentativas que surtem efeitos com uns, mas não com outros, a preocupação e a revolta com as limitações de recursos e assistência quanto a necessidades especiais que apresentam alguns alunos, com a fragmentação do currículo, principalmente para os professores dos anos finais do ensino fundamental. Conclui assim:

**Professora C:** [...] aí tu vai vendo essas experiências dos professores na sala de aula é que tu vai vendo que as pessoas estão tentando [...] é muito difícil, mas tu percebe que os professores acabam fazendo porque o que eles mais querem é que os alunos aprendam.

Frente a todo esse esforço, o professor acaba vendo as políticas de avaliação externas, principalmente as de larga escala, como ferramentas que não contribuem em nada para seu trabalho, pelo contrário, representam mais um peso sobre sua carga de trabalho que “já é bastante árdua”, considerou a Professora C.

No questionário, objetivo 60% dos professores consideram que estas avaliações retratam parcialmente a realidade do ensino e 80% acreditam que minimamente sinalizam o contexto escolar, revelando que, embora não contribua em nada no trabalho docente, têm peso na opinião dos professores quanto ao rendimento dos alunos no geral. Acreditam que, de alguma forma, estes resultados retratam seu trabalho, na medida em que tem relação com a sua formação inicial e continuada, já que 60% respondeu sim ou parcialmente para esta última questão.

Ainda assim, foi unânime entre as três professoras entrevistadas a apreciação de que as avaliações externas às quais os alunos são submetidos, quer seja promovida pelo governo federal ou estadual, não têm nenhuma serventia para a construção do aprendizado, porque entendem que uma avaliação só tem sentido quando ela leva à reflexão e à discussão e é acompanhada de intervenção junto ao aprendiz: “avaliar por avaliar, não ajuda ninguém a aprender” disse a Professora A. Isto porque, muitas vezes, os professores não chegam nem a ter acesso aos resultados, ou seja, nenhum tipo de retorno que contribua para melhorar os índices de qualidade mensurados nestes instrumentos. Portanto, para elas, só fariam sentido estas avaliações se elas fossem acompanhadas de um trabalho que envolvesse os

professores no processo de construção, de acompanhamento e de correções, bem como na discussão e reflexão coletivas destes resultados.

Ademais, ainda há a falta de contrapartida do governo, de programas, iniciativas e ações efetivas no sentido de buscar sanar as deficiências e carências das instituições de ensino. Neste sentido, julgaram que aconteceu o mesmo com o SEAP. Por exemplo, diante de questões como as condições físicas de laboratórios, biblioteca, sala de recursos, entre outros, espaços que seriam fundamentais para auxiliar e qualificar a aprendizagem, as escolas até dispõem, eventualmente, de espaços em *boas condições*. Entretanto, por vezes eles permanecem fechados, porque não há profissionais para atender e, assim, ficam inacessíveis aos professores e aos alunos por falta de pessoal. Para eles, situações como estas descredibiliza qualquer política de avaliação.

Segundo a Professora B, os professores viram o SEAP como mais uma política que não trouxe grandes benefícios, dizem: “Estou cansado, é só cobrança, não dão nada, não fazem nada”, porque desacreditam das políticas públicas em geral, veem que as avaliações, sejam elas imputadas aos alunos ou aos professores, são iniciativas de cobrança da parte dos governos, sem que antes lhes sejam garantidas as mínimas condições de trabalho.

Na Escola 1 a conclusão foi a mesma, a Professora A diz que “há uma desmotivação geral”, e ainda acrescentou que os professores não acreditam nas políticas porque não veem continuidade das propostas de governo. Por outro lado, acham que a gestão escolar se assemelha à gestão do Estado, no sentido de ser fragilizada e tender a “perpetuar velhas práticas”. Mesmo havendo um movimento em prol da democratização e participação, acredita que persiste uma lógica de trabalho centrada no individual, sobrecarregando o professor ainda mais, quando há uma comunidade alienada do direito de participar. Foi também o que identificou um grupo de pesquisa, ao analisar o trabalho docente em uma escola, a partir da visão dos próprios envolvidos: o descontentamento dos professores em relação aos gestores dos sistemas de ensino, porque se veem repetindo práticas do Estado:

Tomando por base os depoimentos dos professores, pode-se considerar que a escola tradicional, transmissiva, autoritária e burocrática mudou de alguma forma. Isso não significa que a escola atual seja democrática, pautada no trabalho coletivo, na participação dos sujeitos e com uma educação de qualidade. O trabalho pedagógico foi reestruturado e espera-se mais do docente em termos de participação na gestão, nas instâncias de

representação das escolas (colegiados e conselhos), nos trabalhos coletivos, nas relações com pais e comunidade. Entretanto, por se tratar de local de trabalho, onde diferentes interesses se confrontam, surgem, muitas vezes, contradições entre a lógica da racionalidade da administração e as inadequadas condições de trabalho que sobrecarregam os professores. Os salários se deterioraram, o que indica um processo de precarização do trabalho docente, e a comunidade ainda se encontra fora da escola, desconhecendo o direito de participar (DUARTE et al., 2008, p. 230-231).

Ainda sobre a participação, as duas escolas que não realizaram a avaliação com a comunidade escolar, conforme orientavam os cadernos de instrução da política, reconheceram que obtiveram menos aproveitamento da política, já que o viés participativo era o grande ganho na proposta do SEAP, por permitir que as escolas pudessem se auto avaliar coletivamente, identificando as fragilidades e traçando estratégias. A Professora A também acha que se houvesse melhores informações desde o início e se melhorassem os prazos para elaboração, esses fatores contribuiriam muito para que se implementasse a política com êxito.

Na escola 3, como foi realizada somente a avaliação individual, a Professora C relatou que foi interessante porque foi possível ouvir melhor cada um dos professores, suas angústias, suas dificuldades e, acima de tudo, o esforço que cada um emprega em prol do aprendizado dos alunos. Acredita que a maioria se compromete muito com o ensino, apesar da precariedade das condições de trabalho, e percebe que o quadro de professores possui uma excelente formação, mas que são muito “mal aproveitados” na organização escolar e, até, no estado como um todo. Por isso, pensa que seria muito interessante que houvesse uma reavaliação do quadro de Recursos Humanos em geral, a fim de otimizar o aproveitamento destes profissionais o que, certamente, resultaria em valorização profissional. Do ponto de vista pessoal, a Professora C, assim como a Professora B, considerou o SEAP como mais uma tarefa institucional a cumprir, porque há uma grande descontinuidade das políticas e a falta de retorno por parte do governo desestimula ainda mais professores e gestores. Achou, todavia, o sistema e os indicadores bem elaborados, sobretudo em relação à avaliação dos professores. No entanto, agora, no atual governo, informou que “a avaliação do estágio probatório, veio tudo em papel”. Ela questionou a Coordenadoria sobre o porquê de não se manter a avaliação do sistema e a resposta que teve foi:

**Professora C:** [...] durante o ano passado, eu acho que foi, eu questionei muito a questão do SEAP, e o que a coordenadoria me informou, que ia ser trocado o sistema que não ia ser mais esse, que eles vão contratar outro, porque é muito caro, porque não sei o quê, blá blá blá e

que não tinha dinheiro e que tem um outro sistema que vai ser feito. Quando fiz agora entreguei as avaliações dos estágios probatórios, uma avaliação burra, malfeita, horrível, no papel, eu questionei: “Por que não fazem no formato do SEAP?” É muito mais prático, aí, tu fica preenchendo papel. O que eu preenchi de papel, tu não tem noção! É gasto, é desperdício, não é ecologicamente correto, tudo errado, né?! Tudo igual, cada semestre é a mesma avaliação. Tem que ter uma coisa mais prática, até porque, “não usar o SEAP? Ah, não, o sistema é caro!”.

Para finalizar, a Professora C considerou que se houvesse retorno do SEAP, das demandas encaminhadas e até da efetiva progressão e remuneração dos professores, com certeza seria uma política que favoreceria a valorização docente, mas, acha que as políticas partidárias também prejudicam muito e, neste sentido, as escolas particulares são muito melhores:

**Professora C:** [...] é uma pena porque tu acaba perdendo, né, mas, acho esse é um caminho, só que não está sendo aproveitado, eu acho que enquanto a educação tiver essa coisa da política, troca governo – “ ah eu não vou fazer porque é do outro governo” –, aí a situação vai ser do jeito que é. Infelizmente é assim, porque eles não levam a coisa a sério, como deveriam, que nem uma escola particular, todo um planejamento, tem um objetivo; a escola pública o objetivo é: o governo anterior fazia isso, então eu vou fazer o contrário porque o meu governo não compactua com o outro. E assim vai.

Dessa maneira, concluindo, as três escolas avaliaram que o SEAP poderia ter sido mais eficiente se tivesse reverberado em retorno, de alguma forma, nem que fosse suscitando discussões ou reflexão diante de um *feedback* dado pela Coordenadoria ou Secretaria. Até porque, conforme sinalizou a Professora B, “uma avaliação emancipatória” sugere que se tenha monitoramento, acompanhamento, retorno e reflexão sobre o processo, diz ela: “se tu pontua, levanta as questões e elas se esgotam, se esgotam nisso” o processo perde seu sentido, afinal, “[...] dar retorno é uma forma de valorizar!”.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com as entrevistas realizadas com os formuladores, o SEAP foi uma política que, inicialmente, não tinha o propósito de ser um instrumento de avaliação voltado a aferir ou valorizar o trabalho docente. Na verdade, as circunstâncias, os acontecimentos, o próprio fluxo político (KINGDON, 2006 apud FARENZENA; CARDOSO; SCHUCH, 2015), principalmente representados pela pressão de atores sociais externos, foram tensionando a construção desta política, para que ela se estruturasse da forma como pudemos averiguar, incorporando em paralelo a avaliação do trabalho docente para fins de promoção na carreira.

Deste modo, o próprio Secretário de Educação do estado do RS, que atuou no governo no período de 2011 a 2014, revelou que a intenção inicial era desenvolver uma política capaz de contextualizar os resultados das avaliações de desempenho dos alunos expressos pelo IDEB, os quais eram alvo de críticas constantes por parte da mídia (grupo representante do empresariado) em favor da desvalorização da escola pública.

Paralelo a essa demanda, ainda havia uma forte pressão destes mesmos atores externos, já no início da gestão do novo governo, junto com os interesses do agente financiador externo representado pelo Banco Mundial, no sentido de desenvolver programas com o objetivo de medir e classificar o trabalho docente de acordo com o seu desempenho no alcance de metas previamente estipuladas. Do lado oposto, ainda havia a resistência do sindicato de professores, representado pelo CPERS/Sindicato, que entendia como um ataque à classe do magistério tais intenções.

Desta forma, no sentido de dar conta das demandas do cenário político, a equipe de governo, especialmente, a que compôs o Departamento Pedagógico (DP), se viu diante do desafio de pensar políticas alternativas que atendessem às exigências externas e, ao mesmo tempo, não ferissem totalmente os princípios ideológicos do núcleo central dirigente da SEDUC.

Essa conjuntura requereu uma flexibilidade de negociações, especialmente por parte do governo, que foi buscando caminhos até chegar no que resultou o sistema de avaliação participativo nomeado SEAP/RS. O SEAP reuniu o caráter de avaliação institucional e avaliação docente em um mesmo sistema quando passou a incorporar

“pontuações” para professores, com vistas a avanços na carreira por merecimento, de acordo com comprovada participação no processo coletivo de avaliação escolar.

Paradoxalmente, devido a posições antagônicas que convergiam sobre a equipe de governo na SEDUC, representados por atores externos (como a mídia, o empresariado, BM) e atores internos (como a prematura divulgação da política, a obsessão pela prova para os alunos) ficou proeminente que houve um estrangulamento da política, especialmente, na etapa de formulação exigindo adaptações nem sempre ajustadas com os propósitos iniciais, à exemplo, a participação do coletivo nesta etapa inicial.

Outra constatação diz respeito as prévias hipóteses, que os resultados não confirmaram quanto a expectativa de que a classificação atribuída às escolas pelo IDEB, pois, o SEAP não confirmou automaticamente que as notas do IDEB estariam respaldadas por “boas ou más” práticas pedagógicas e de gestão.

Em especial, essa constatação reforça a ideia de que os resultados de medida da aprendizagem, ou até de capacidade intelectual dos alunos, não se relaciona diretamente ou, pelo menos, exclusivamente, às práticas pedagógicas ou à gestão escolar. Se assim for, não se justifica cruzar bons e maus resultados do IDEB a boas e más práticas de aprendizagem; do mesmo modo, conclui-se que estes resultados não servem como critério de medida para remuneração docente por merecimento, conforme se verifica na prática adotada em algumas redes estaduais e municipais brasileiras.

Contudo, ainda dentro das considerações referente à etapa de formulação, apesar das adaptações sofridas, a fim de atender às demandas externas e internas, os formuladores continuaram defendendo o SEAP/RS como política contra hegemônica em relação às políticas de avaliação em larga escala. Permaneceram acreditando na sua continuidade e na possibilidade de se instituir de fato como ferramenta a favor do fortalecimento participativo e da gestão democrática, bandeiras ideológicas a que se filiava o governo da época.

Os formuladores reconhecem que a fase inicial de deliberação sobre a política foi marcada por muitas dúvidas e que a implementação gerou diferentes conotações, conforme foi acontecendo a apropriação das orientações. Sem dúvida, seria improvável que previssem todas as possibilidades e contextos em que se concretizaria esta política, visto o tamanho da rede e a quantidade de escolas que constituem o escopo educacional gaúcho.

Assim, de fato, cada escola se apropriou da política e lhe atribuiu significados distintos, dando-lhe forma, adaptando as suas possibilidades e realidades. É o que se pode constatar nas três escolas que compuseram este estudo, dado que cada uma demonstrou ter se apropriado de forma singular e, do mesmo modo, implementado a política conforme julgou mais viável.

Porém, buscando desapego às particularidades, se pode constatar que para as três escolas a prévia formação e assessoria por parte da CRE foi bastante inepta, houve certa dificuldade na comunicação mais efetiva e uma centralização de informações, tanto nos órgãos centrais administrativos como nas próprias escolas.

Nas escolas estudadas, o SEAP foi percebido como uma política deliberada com “afobação”, pouca ou nenhuma participação (“uma decisão de cima para baixo”), com prazos previamente estipulados, não havendo a possibilidade de dispor de capacitações mais extensivas ao coletivo de equipes diretivas ou, até um acompanhamento mais presencial para que todos pudessem compreender melhor as proposições da política, sobretudo quanto às suas intencionalidades, seus objetivos e seus posteriores encaminhamentos dentro dos órgãos gestores. Parece que faltou um entendimento mais teórico do processo, o que acabou acarretando um trabalho mais técnico e bastante limitado quanto à participação da comunidade escolar; para os gestores, significou mais uma tarefa institucional a ser cumprida.

Dessa maneira, se pode verificar que os próprios professores obtiveram um conhecimento parcial e superficial quanto ao SEAP e, mesmo na escola que buscou divulgar a política, percebe-se que foi muito difícil estabelecer um trabalho coletivo. Foram recorrentes os relatos quanto a dificuldades de comunicação interna, poucos momentos para reuniões e, quando ocorreram, foram pouco produtivas. As direções justificaram que não há interesse dos professores sobre as questões administrativas, por isso omitem informações; por outro lado, os professores alegam que são muito restritas as reais possibilidades de participação e comunicação.

De acordo com a análise das entrevistas, os fatores apontados como obstáculos mais significativos para que se estabeleça um processo mais participativo são: a falta de espaço na carga horária e no calendário letivo para realização de reuniões; a existência de professores com carga horária excessiva, ultrapassando as 40 horas semanais, às vezes, cumpridas em diferentes escolas, a fim de buscar a mínima remuneração condigna. Cabe salientar que o contrário, ou seja, tempo para

reuniões e carga horária menos extensa, também são fatores sinalizados como parâmetros de valorização docente, juntamente com a formação.

Quanto à formação, argumentaram que, se não há tempo e remuneração adequados, automaticamente se inviabilizam as possibilidades de que o professor invista em formação continuada e, quando há ações promovidas pela mantenedora, raramente trazem reais benefícios ao exercício da docência, por estarem bastante desconectas da realidade escolar. Outro problema associado à formação, observado pela Professora da Escola 3, é a necessidade de um estudo do quadro de formação e atuação dos profissionais, a fim de aproveitar melhor a formação já adquirida por alguns profissionais. Segundo ela, “os professores possuem excelente formação, mas são mal aproveitados<sup>54</sup>”, fator que leva à desmotivação por se sentirem desvalorizados.

Para as entrevistadas, a remuneração, a carga de trabalho em sala de aula *versus* a carga horária total, – aspectos que compõem as condições de trabalho –, junto com a formação, são fulcrais para que haja a efetiva valorização docente e, ao mesmo tempo, favorecem ou dificultam o trabalho coletivo, ainda muito caracterizado pela “solidão do magistério” como inerente à docência.

Esse trabalho solitário foi algo que as três professoras entrevistadas identificam como presente na prática diária do corpo docente de suas escolas. Veem como negativa essa situação, pois limita as possibilidades de socializar os desafios quanto à aprendizagem dos alunos, o que, muito embora lhes pareça ser um problema isolado, associado a alguns poucos casos, na verdade, muitas vezes, é uma questão generalizada.

Além disso, dificulta muito as tarefas diárias dos professores o fato de lhes serem atribuídas responsabilidades cada vez maiores, eventualmente ultrapassando aquelas inerentes ao seu escopo de trabalho. Essa contingência expõe os professores a um julgamento dualista, que superestima ou subestima seu profissionalismo, abrindo precedentes para que a lógica mercadológica seja vista como natural, ou seja, abrindo caminho para propostas que vinculam os seus vencimentos a certas metas

---

<sup>54</sup> Ao se referir a excelente formação a entrevistada estava se referindo a uma questão pontual da escola, que enfrenta dificuldades com a inclusão de alunos especiais e ao realizar a avaliação individual com o quadro de professores constatou que muitos profissionais possuem especialização em educação especial e que internamente poderiam dar conta de algumas questões se fossem melhor alocados no quadro geral. Acredita que essa dificuldade de estudo do quadro e alocação dos recursos humanos se estende a rede como um todo e somatiza-se a outros aspectos de desvalorização docente.

de desempenho. Em suma, o trabalho individualizado mina as possibilidades de valorização docente porque personaliza na figura do professor a responsabilidade pelos insucessos e as mazelas sociais.

As políticas de avaliação em geral corroboram isso, principalmente quando os resultados destas avaliações proferem sentenças sobre o trabalho docente. A qualidade do ensino pesa sobre os ombros dos professores quando estes resultados são atribuídos à atuação e à formação destes profissionais. Se comparado a outra área de atuação, seria quase o mesmo que, na época em que se desconhecia a presença dos agentes bactericidas causadores de infecções generalizadas nos hospitais, fizéssemos um levantamento dos índices de mortalidade e os associássemos à formação e ao exercício dos profissionais da saúde.

No entanto, por mais crítico que seja o olhar que os professores lançam sobre instrumentos de avaliação de larga escala do desempenho dos alunos, eles reconhecem a relevância dos resultados, principalmente frente à opinião pública. Assim, acabam aceitando os resultados como sua responsabilidade, na medida em que olham para a sua formação inicial e para as carências da escola em termos de assistência social, de saúde física e psicológica, de segurança, de administração e se percebem despreparados para atuar.

Não que a formação inicial ou continuada não mereça discussões e até reformulações, mas é importante considerar que há movimentos políticos e socioeconômicos que trazem para a escola necessidades de indivíduos que antes estavam cerceados do direito à educação e estas necessidades requerem um aporte assistencial vinculado a diferentes áreas de atuação.

A escola é um espaço em que se concretizam ações em prol de assistir a carências resultantes da perversa lógica da sociedade desigual, visto que é o primeiro e, às vezes, o único veículo que amplia as relações da vida privada para a vida pública, mas, para isso, antes de medir e classificar os alunos numa escala padronizada de qualidade, é necessário conhecer carências e direitos e prover recursos para atendê-los.

Uma avaliação só ganha sentido quando há verdadeira consciência da situação atual e, partindo dela, se verificam possibilidades de avanços e limitações que precisam ser superadas. Como alguns teóricos já vêm preconizando, em suas pesquisas sobre avaliações externas com fins de medir qualidade da educação, os resultados e o próprio processo de avaliação são muito pouco explorados junto as

escolas. Predomina um processo bastante arbitrário, no sentido de que as avaliações assumem um papel inquisidor de prestação de contas e de controle quanto ao processo de ensino/aprendizagem.

Apesar do SEAP ter sido idealizado como uma avaliação mais completa e emancipatória, prevendo uma avaliação institucional coletiva que buscasse ir na contramão do que se propõem as avaliações dos alunos, os professores entrevistados neste estudo julgaram que esta política não agregou reais vantagens para a escola porque não trouxe avanços ou soluções para as dificuldades e carências. Além disso, explicitaram frustração com relação à expectativa de solucionar velhos problemas que dependem de recursos da mantenedora. Informaram que não lhes foi dado nenhum tipo de retorno, nem ao menos uma ideia situacional de encaminhamentos ou análise de dados com base nas informações prestadas pelas escolas.

Essa ausência de uma contrapartida do governo quanto às demandas levantadas pelas escolas descredibiliza qualquer política pública e com o SEAP não foi diferente. Na fala de professores e gestores, houve ausência de um retorno por parte do poder executivo estadual. Por isso, foram enfáticas as três professoras representantes das três escolas no sentido de concluírem que a política de avaliação SEAP/RS foi mais uma tarefa institucional, mais uma burocracia sazonal de governo.

Outra apreciação comum foi a de que o SEAP não agregou muito ao fortalecimento dos espaços de participação, nem para os professores e nem para a comunidade. Atribuem isso ao fato de que há uma “alienação cultural”, principalmente das comunidades, por não reconhecerem como cruciais e legítimos os apelos da escola por essa participação.

Por outro lado, a implementação desta política se mostrou um grande desafio quanto a promover participação, posto que é visível que as próprias escolas encontram muitas dificuldades em promover maior democratização da gestão, haja vista que as três escolas esbarraram de alguma forma em obstáculos. Ou seja, conforme já foi exposto anteriormente, duas das escolas decidiram não envolver todos os segmentos neste processo e a outra escola, mesmo relatando que buscou desenvolver a avaliação contando com toda a comunidade escolar, avaliou que foi um processo muito árduo, com poucos resultados efetivos.

Quanto à prática pedagógica, embora tenha sido verbalizado nas três escolas que o SEAP não contribuiu para reflexão desta dimensão, na verdade, ao serem

analisadas detidamente as falas, verifica-se um diagnóstico que aponta possibilidades de ações que dependem apenas de iniciativas internas, como por exemplo: na escola 1, a Professora A apontou que precisam de mais momentos de diálogo, de reuniões, porque isso vai fortalecer a gestão e a comunicação interna; na escola 2, a Professora B entende como necessária a promoção de uma cultura de trabalho coletivo para que se estabeleça uma participação mais efetiva, o que sugere o desenvolvimento de projetos integrados; na escola 3, a Professora C diz acreditar que teriam aproveitado melhor as potencialidades da política SEAP se a tivessem implementado da forma como sugeriam as orientações, contando com o todos os segmentos e abrindo para a possibilidade de discutir as fragilidades que ela identificou individualmente, enquanto desenvolveu a avaliação individual.

Em relação à questão central deste trabalho, acerca da valorização docente, as professoras entrevistadas disseram que, infelizmente, esta política não trouxe nenhuma vantagem, pois não receberam nenhum tipo de retorno e nenhuma ação que promovesse melhorias das condições de trabalho.

Quanto à avaliação docente, a única escola que implementou essa avaliação com os seus professores disse que, embora, eles tinham ciência de que esta avaliação estava agregando pontuação para promover avanços na carreira por merecimento, não sabiam quais eram os reais critérios para essa promoção e deduziram que publicações acadêmicas repercutiam em mais pontos.

Mais tarde, perceberam que não tinha nenhum valor esse processo, visto que houve pouquíssimos avanços na carreira e os contemplados não eram exatamente os professores que obtiveram melhores pontuações nesta avaliação individual promovida pelo SEAP. Para a entrevistada, esse tipo de prática desacredita a política. Ademais, outra professora acredita que qualquer tipo de avaliação, para ter verdadeiro sentido, precisa ter como antecedente a garantia de condições que permitam cobrar resultados.

Por fim, é verídico que a “educação precisa de respostas”, então, o SEAP procurou respostas. Com isso, acabou minimizando seu potencial de qualificar a gestão escolar, promover e incentivar a prática de participação com experiências e bases mais sólidas, com ênfase na gestão democrática e valorização de fato dos professores, pelo menos no que tange seu envolvimento e participação. Ficou evidente que a mídia exerceu um papel significativo sobre o programa de gestão

administrativa pública e acabou definindo caminhos desta gestão, embora, este tenha sido um movimento mais invisível.

Apesar de todos os esforços, ainda não estamos diante de uma política de avaliação que tenha promovido radicalmente a valorização docente. Mesmo assim, o SEAP/RS pode ser um caminho no sentido de preconizar intencionalidades que vão ao encontro da gestão democrática por meio do fortalecimento da escola como espaço legítimo de participação. É um passo para que se alcance condições na direção de valorizar os docentes, reconhecendo que os professores não são missionários, são profissionais e não querem ser laureados, querem apenas ser respeitados.

Neste sentido, acredito que estamos diante de uma política de avaliação da educação que merece continuar sendo estudada, analisada e divulgada, pois, essa experiência e seus resultados podem contribuir para aprofundar as discussões sobre atuais modelos e indicadores utilizados para mensurar padrões de qualidade da educação.

Para além disso, ainda pode servir de referência para o aprimoramento dos atuais paradigmas de avaliação externa da educação, que ainda estão fortemente arraigados ao limite imposto pela escala de valores e classificação e apostam na competitividade como forma de alavancar crescimento dos padrões de qualidade.

O SEAP/RS nos dá indícios de que os modelos atuais de avaliação em larga escala adotados pelo governo para medir qualidade não são só ineficientes no levantamento, mas, também na proposição de caminhos para superar as limitações, uma vez que pouco tem sido utilizado para fundamentar possibilidades de avanços.

Portanto, a avaliação qualitativa e participativa, presente na essência desse sistema implementado na rede gaúcha, se revela como um novo campo de possibilidades que nos aproxima efetivamente do propósito de garantir a todos os cidadãos equidade no acesso e permanência na educação pública de qualidade, conforme determina nosso ordenamento legal.



## REFERÊNCIAS

AFONSO, Janela Almerindo. Estado políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 51, n. 4, p. 5-60, out./dez. 2000.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Política Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Políticas de Currículo e Avaliação e Políticas Docentes. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 738- 753, set./dez. 2012.

BAUER, Adriana. Avaliação de desempenho de professores: pressupostos e abordagens. In: GATTI, Bernardete A. **O Trabalho Docente** – avaliação, valorização, controvérsias. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013. p. 5-72.

BELLONI, Isaura. Avaliação Institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez. 1999.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três Gerações de Avaliação Básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, Rio de Janeiro, 1824. p. 7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 01 set. 2015.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos Federativa do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 01 set. 2015.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%c3%a7ao34.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%c3%a7ao34.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2015.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2015.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) . Acesso em: 17 dez. 2015

BRASIL. Lei n. 8.529, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 2 jan. 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: dez. 2015

BRASIL. Lei n. 8.530, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Normal. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 2 jan. 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8530.htm) Acesso em: dez. 2015

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de Agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm). Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 01 abr. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996a. P. 18109. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 04 jun. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 9.394 de 20 de Dezembro de 1996. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996b. p. 27833. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso: 05 abr. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424compilado.htm) Acesso: jul. 2016

BRASIL. Resolução n. 3, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1997. Seção 1. p. 22987.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001. p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 05 abr. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional da educação. Resolução CNE/CP 1 de 18 de fevereiro de 2002. Institui diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 abr. 2002. p. 31. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 maio 2005. P. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 fev. 2006. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional da educação. Resolução CNE/CP 1 de 15 de maio de 2006. Institui diretrizes curriculares nacionais para o curso de Graduação em pedagogia, licenciatura. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mai. 2006. p. 11. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional n. 53* de 19 de dezembro de 2006. Modifica os arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm) Acesso em: Jul. 2016

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007. p. 5. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. Decreto n. 6.253, de 14 de novembro de 2007. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB, regulamenta a lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 nov. 2007. p. 18. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235360&norma=256324>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput. do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

BRASIL. Resolução nº 2, de 28 de Maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 2009. Seção 1. p. 41-42.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

CARDOSO, Caroline Cristiano. **Autonomia e participação da escola nas formulações do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC – SP, 2001.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – uma abordagem conceitual**. Instituto Social, 2006.  
Disponível em: <<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>.  
Acesso em: 01 maio 2016.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa Enfoques Epistemológicos e Metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. p. 295-316.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco: sobre a educação e a formação, ensinar e aprender – rumo a sociedade cognitiva**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1995.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Fernandes de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**. Brasília: Editoria Inep/MEC, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 maio 2016.

DUARTE, Adriana et al. Envolvimento Docente na Interpretação do seu Trabalho: uma estratégia metodológica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 133, p. 221-236, jan./abr. 2008.

FARENZENA, Nalú; CARDOSO, Caroline Cristiano; SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. Uma análise da formulação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul. **Dialogia**, São Paulo, n. 22, p. 87-101, jul./dez. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005.

GATTI, Bernardete Angelina. Análise das Políticas Públicas Para Formação Continuada no Brasil, Na Última Década. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: Unesco/MEC, 2011.

GATTI, Bernardete A. Valorização da Docência e Avaliação do Trabalho Docente: o papel da avaliação participativa em um contexto institucional. In: GATTI, Bernardete Angelina. **O Trabalho Docente** – avaliação, valorização, controvérsias. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013. p. 153-176.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação, Mito e Desafio, uma Perspectiva Construtiva**. 32. ed. Porto Alegre: Mediação, 2003. Disponível em: <<http://historiabruno.blogspot.com/2013/06/resumo-avaliacao-mito-e-desafio-uma.html#ixzz3bZpxMxNX>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil: as condições de trabalho. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga. **Trabalho na Educação Básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 211-230.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil em Síntese. Trabalho. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/trabalho>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

LAPERRIÈRE, Anne. A teorização enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa Enfoques Epistemológicos e Metodológicos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008. p. 353-385.

LIMEIRA, Luciana Cordeiro. **Avaliação Institucional na Escola Pública Brasileira**: mecanismos contraditórios e complementares na educação. Goiânia, 2012. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/LucianaCordeiroLimeira\\_int\\_GT2.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/LucianaCordeiroLimeira_int_GT2.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986. 99 f.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARQUES, Eduardo. As políticas Públicas na Ciência Política. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política Pública como Campo Disciplinar**. São Paulo: Editora Fiocruz, 2013. p. 25-46.

MARTINS, Ângela Maria. A pesquisa na área de Política e gestão da educação básica: aspectos teóricos e metodológicos. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 379-393, maio/ago. 2011.

MEKSENAS, Paulo. Métodos em pesquisa empírica. In: MEKSENAS, Paulo. **Pesquisa Social e Ação Pedagógica**: conceitos, métodos e práticas. São Paulo: Loyola, 2002. p. 109-138.

MOURA, Assis Souza de; JUNIOR, Luiz de Sousa. Premiação de Professores/as na Rede Estadual de Ensino da Paraíba: questionando o discurso de valorização

profissional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA, 3., 2015, Gramado. **Anais...** Gramado: Universidade Feral do Rio Grande do Sul, 2015. p. 1223-1243.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Reestruturação do Trabalho Docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga. Condições de Trabalho Docente: uma análise a partir de dados de sete estados brasileiros. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga. **Trabalho na Educação Básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. p. 153-190.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do Ensino: uma nova luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PINTO, José Marcelino Rezende. Custo-Aluno Qualidade (CAQi). (Título original: Rumo à qualidade de ensino Público). **Gestão Escolar**, Rio de Janeiro, Editora Abril, edição 009, ago./set. 2010. Disponível em: <<http://gestaoescolar.abril.com.br/pdf/artigo-jose-marcelino-caqi.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

POUPART, Jean. A entrevista tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. p. 215-253.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 6672/74. Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 22 abr. 1974. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=34462&hTexto=&Hid\\_IDNorma=34462](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=34462&hTexto=&Hid_IDNorma=34462)>. Acesso em: 01 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 48.743/11. Regulamenta procedimentos para as Promoções dos Membros do Magistério Público Estadual, previstas na Lei nº 6.672, de 22 de abril de 1974, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 2011a. Acesso em: 01 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 48.744/11. Institui o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul – SEAP/RS, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 2011b. Acesso em: 01 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. Cadernos de Avaliação n. 1. Porto Alegre, 2013d. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/dados/Caderno%201\\_Docente.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/Caderno%201_Docente.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. Cadernos de Avaliação n. 2. Porto Alegre, 2013e. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/dados/seap\\_caderno2\\_professores\\_especialistas.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/seap_caderno2_professores_especialistas.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. Portal de Acesso. Porto Alegre, online, 2016. Disponível em: <<https://eap.rs.gov.br/cte/login.php>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. BID/INDES, 1997 (digitado).

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos**: notas introdutórias. Brasília: ENAP, 2003. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos**: notas introdutórias. versão 2010. Brasília: ENAP, 2010. Disponível em: <[https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-\\_-grac3a7as-rua.pdf](https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-_-grac3a7as-rua.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. (Org.). **A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Maria Beatriz Gomes da; MACHADO, Maria Goretti Farias. Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Rio Grande do Sul: diagnóstico das coordenadorias regionais de educação em 2013. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 9, n. 1, p. 103-120, 2016.

SILVA, Vandrê Gomes da; MARICONI, Gabriela Miranda; GIMENES, Nelson Antonio Simão. Uso de Resultados dos alunos em testes padronizados na avaliação docente: esclarecendo o debate In: GATTI, Bernardete A. **O Trabalho Docente** – avaliação, valorização, controvérsias. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013. p. 71-108.

SOBRINHO, José Dias. Qualidade, Avaliação: do SINAES a Índices. **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Sistema Estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.



TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O Trabalho Docente**: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Tradução de João Batista Kreuch. 7. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.

THOENIG, Jean-Claude. Avaliação como conhecimento utilizável para reformas de Gestão Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 1 (nov. 1937) – Ano 51, n. 2, p. 55-72, abr./jun. 2000.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

## **APÊNDICE A – Termo de Consentimento Informado – Livre e Esclarecido**

PESQUISA: A Valorização Docente no Contexto da Política de Avaliação Participativa do Estado do RS – SEAP/RS

COORDENAÇÃO: Prof<sup>a</sup> Nalú Farenzena

PESQUISADORA: Alessandra de Oliveira Mendes

Você está sendo convidado a participar desta pesquisa que tem como finalidade investigar a participação e valorização do corpo docente no contexto da política pública desenvolvida por meio do *Sistema Educacional de Avaliação*

*Participativa* (SEAP), proposto pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2011 - 2014.

Este trabalho de pesquisa será desenvolvido a partir de análise documental e estudo de caso envolvendo duas escolas do estado do Rio Grande do Sul que compõem a 1ª CRE, no município de Porto Alegre. Ao participar deste estudo professores e representantes da escola serão convidados a prestar informações básicas e responder um questionário semiestruturado que será aplicado pela aluna/pesquisadora acerca de sua participação e impressões sobre o SEAP. Além disso, é do interesse da aluna/pesquisadora participar de reuniões do conselho escolar, dos segmentos e da comissão representativa do SEAP nos momentos de discussão e elaboração da avaliação na escola. Fica estabelecido que a participação nesta pesquisa não traz complicações legais de nenhuma ordem e os procedimentos utilizados obedecem aos critérios da ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme a Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de saúde. Nenhum dos procedimentos utilizados oferece riscos à sua dignidade. As informações colhidas nas entrevistas serão utilizadas exclusivamente na produção acadêmica relacionada ao trabalho de pesquisa de mestrado; os nomes dos entrevistados não serão divulgados, mas, eventualmente, poderão ser mencionados os ambientes organizacionais em que atuam os entrevistados. A pesquisadora se compromete a esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou questionamento que os participantes tenham no momento da entrevista ou posteriormente, por meio dos dados de contato informados no final deste termo. Caso não se sinta à vontade para conceder a entrevista, poderá desistir, sem quaisquer tipos de ônus. Após ser devidamente informado/a de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu,

\_\_\_\_\_, concordo em conceder entrevista para a pesquisa acima identificada.

Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Assinatura da/o participante

Assinatura do/a pesquisador/a

## APÊNDICE B – Instrumento de Campo

Apresentação da Pesquisa: A valorização docente no contexto do sistema estadual de avaliação participativa do rio grande sul (SEAP/RS).

*Pesquisadora: Alessandra de Oliveira Mendes*

O governo do Rio Grande do Sul, que atuou no período 2011 a 2014 implementou uma política de avaliação externa denominada Sistema de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (SEAP/RS) que, diferentemente, das demais políticas de avaliação da educação já implementadas, visava conhecer e contextualizar todo a rede escolar do estado, através de uma avaliação coletiva norteada por cinco dimensões e cinquenta indicadores a ser elaborado em três etapas (diagnóstico preliminar, avaliação coletiva com participação de todos segmentos e registro dos resultados pela comissão representativa).

Os documentos norteadores desta política enviados em 2012 para os órgãos administrativos da educação e escolas apontavam como objetivo central *“atingir uma educação de qualidade social com cidadania”*, através do fortalecimento da gestão qualificada e democrática, da valorização dos professores, da formação continuada, da revisão curricular e das condições estruturais e físicas das escolas.

Compreendendo que esta política de avaliação se torna inédita, na medida em que busca ir além de conhecer os resultados quantitativos e, ainda, se propõe a uma avaliação que envolva toda comunidade escolar, é objetivo deste estudo compreender de que forma esta política contribuiu ou contribuirá para avanços na valorização docente, já que esse era apontado como um dos eixos estratégicos para alcançar o objetivo central. Além disto, verificar de que forma os próprios professores receberam e tem recebido e acompanhado a implementação desta política pública de avaliação externa no seu espaço escolar. Deste modo, gostaria de contar com sua colaboração respondendo às perguntas objetivas e dissertativas que segue abaixo:

### Dados de Identificação

Nome da Escola:
Nome do entrevistado:
Grau de escolaridade:
Área de Formação:
Função que ocupa atualmente na escola:
Tempo de exercício no Magistério:
Telefone:
E-mail:

## Questões objetivas:

<p>1. Para que se estabeleça real valorização docente como você classificaria os itens abaixo em ordem de importância? (considere a escala numérica de 1 a 6, sendo 1 a mais relevante e 6 a menos relevante.)</p> <p><input type="checkbox"/> Remuneração.</p> <p><input type="checkbox"/> Formação inicial continuada.</p> <p><input type="checkbox"/> Espaço de participação por meio de gestão democrática.</p> <p><input type="checkbox"/> Condições de trabalho.</p> <p><input type="checkbox"/> Tempo de planejamento e atividades pedagógicas inseridos na carga horária.</p> <p><input type="checkbox"/> Plano de carreira.</p> <p><input type="checkbox"/> Outro:</p>
<p>2. Você considera que exista relação direta da melhoria da qualidade de educação com a valorização docente?</p> <p><input type="checkbox"/> sim.</p> <p><input type="checkbox"/> não.</p> <p><input type="checkbox"/> Parcialmente.</p> <p><input type="checkbox"/> Outro:</p>
<p>3. Você considera que os instrumentos de avaliação em larga escala (Provinha Brasil, ANA, SAERS, Prova Brasil, Enem) retratam de alguma forma a realidade da educação?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim.</p> <p><input type="checkbox"/> Não.</p> <p><input type="checkbox"/> Parcialmente.</p> <p><input type="checkbox"/> Outro:</p>
<p>4. Você acredita que estes instrumentos minimamente sinalizam como é o contexto escolar, bem como, podem apontar caminhos para que se estabeleça ações estratégicas de melhoria?</p> <p><input type="checkbox"/> sim.</p> <p><input type="checkbox"/> Não.</p> <p><input type="checkbox"/> Parcialmente.</p> <p><input type="checkbox"/> Outro:</p>
<p>5. Você acredita que os resultados obtidos através de instrumentos de avaliação aplicados aos alunos têm, de alguma forma, relação com a formação docente inicial ou continuada?</p> <p><input type="checkbox"/> sim.</p> <p><input type="checkbox"/> Não.</p> <p><input type="checkbox"/> Parcialmente.</p> <p><input type="checkbox"/> Outro:</p>
<p>6. Você considera que a participação dos professores ou da comunidade escolar, como um todo podem contribuir de alguma forma no processo de avaliação e na busca pela melhoria da qualidade da educação?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim.</p>

<input type="checkbox"/> Não. <input type="checkbox"/> Parcialmente <input type="checkbox"/> Outro:
<p>7. Quando ocorrem reuniões docentes você participa?</p> <input type="checkbox"/> sim, sempre. <input type="checkbox"/> Quase sempre, pois considera muito importante a participação. <input type="checkbox"/> Eventualmente dependendo do assunto, pois, não considero todas relevantes. <input type="checkbox"/> Outro:
<p>8. Você é sindicalizado?</p> <input type="checkbox"/> sim, considera importante estar sindicalizado. <input type="checkbox"/> Ainda não, mas, pretende se sindicalizar em breve. <input type="checkbox"/> Não, e nem pretende, pois, não julgo importante a sindicalização. <input type="checkbox"/> Outro:
<p>9. Você conhece a política de avaliação participativa SEAP/RS?</p> <input type="checkbox"/> sim. <input type="checkbox"/> Não. <input type="checkbox"/> Parcialmente. <input type="checkbox"/> Outro:

Questões dissertativas:

1. Como você tomou conhecimento do SEAP/RS?
2. Como foi a apresentação desta política na sua escola? Como o segmento dos professores foi informado?
3. Como foi organizada a primeira etapa para realização do diagnóstico preliminar?
4. E na segunda etapa, como foi realizada a(s) reunião(ões) com o segmento dos professores e a escolha da Comissão Representativa de Elaboração e acompanhamento da Avaliação Institucional?
5. Na sua visão, como parte integrada do corpo docente, acredita que o SEAP contribuiu para que a comunidade escolar elaborasse um diagnóstico e refletisse sobre a realidade da sua escola propondo alternativas para a Rede Estadual de Ensino?
6. Você, enquanto docente consegue perceber o SEAP como um instrumento que contribui para reorganizar e ressignificar a prática pedagógica?

7. O seguinte trecho foi retirado dos documentos do SEAP/RS: *“Atualmente, para que se atinja uma educação de qualidade social com cidadania, é indispensável que as instituições educacionais elaborem planejamento de gestão pautado por um método participativo e pedagógico e monitorem sua execução permanentemente.”* (caderno 1, SEAP/2013). Você consegue perceber a avaliação institucional realizada por meio do SEAP como um instrumento que contribui minimamente para ampliar a gestão democrática, a participação e a avaliação emancipatória dos docentes?
  
8. Você tomou conhecimento de que a participação no SEAP acarreta pontuação para avanço por merecimento no plano de carreira e sobre a avaliação individual dos professores a ser realizada em conjunto com a comissão de elaboração e acompanhamento do SEAP? Você acha que isso contribui ou não para a valorização docente?