

Remuneração por desempenho: uma saída estratégica? Resultados e propostas

**Claudio de Moura Castro
Denise Vaillant**

I. Introdução

O desempenho dos professores depende de um conjunto de fatores que abrange a sua formação, os recursos disponíveis, a carreira docente, os programas de formação de professores e os incentivos. Estes últimos são objeto de muita discussão, quando se trata da qualidade do ensino. Será que a estrutura de remunerações e a carreira profissional dos docentes geram os incentivos necessários ao melhoramento do desempenho?

Na maioria dos países latino-americanos, a estrutura salarial leva os docentes a serem pagos sem levar em conta as diferenças de esforços e competências. Não se diferenciam os de bom ou mau desempenho. Além disso, o salário está desvinculado da natureza das atividades desenvolvidas nas escolas, não se distingue entre as especialidades onde escasseiam os professores e aquelas onde existe um excesso. Na prática, é o tempo de serviço que conta para os aumentos salariais. Ao fim e ao cabo, é compensada muito mais a fidelidade do que o desempenho efetivo no trabalho.

Na América Latina, as carreiras docentes normalmente não premiam os docentes. Pelo contrário, pagam sem importar o seu desempenho. Por isso, os sistemas de avaliação docente, quando existem, têm um peso nulo, não afetando a sua carreira. Mas na maior parte das vezes, há uma completa ausência de indicadores e de informações objetivas sobre a docência, não permitindo escapar dos sistemas tradicionais de remuneração¹.

A estrutura salarial de muitos países latino-americanos apresenta hoje três problemas principais: a) Os salários iniciais são baixos e têm pouca dispersão, impedindo recrutar e manter os melhores alunos para na carreira docente; b) Os salários são uniformes, não permitindo discriminar entre áreas de ensino e níveis de desempenho e c) Os aumentos são por tempo de serviço e a aposentadoria se dá em idades muito baixas, gerando pressões sobre o orçamento e tornando difícil o aumento dos salários.

As soluções propostas para mudar a estrutura salarial podem ser agrupadas da seguinte maneira:

- **Aumentos generalizados de salários**, como forma de incentivo ao desempenho e aumento do interesse pela docência. O principal defeito dessa solução é o seu peso enorme nos orçamentos, ao mesmo tempo em que não afeta em nada o desempenho daqueles já contratados.
- **Remunerações por mérito**, podendo ser implementadas de duas maneiras: por meio das carreiras docentes e através de pagamento de incentivos monetários. Além disso, os incentivos monetários podem ser individuais ou no nível do centro educacional (*school awards*). Podem também coexistir os dois tipos de esquemas.
- **Melhoras não remuneradas**. Tratam-se aqui de mudanças no ambiente de trabalho, ou melhor tratamento aos docentes
- **Segurança no emprego**. A excessiva segurança não é aconselhável, pois gera complacência. A instabilidade em excesso tampouco é aconselhável pois gera insegurança, impedindo a dedicação e o esforço.

¹ Ver Aguerrondo, I. 2002. Os desafios da política educativa referentes às reformas da formação docente. Documento apresentado na conferência *O desempenho dos professores na América Latina: Novas Prioridades*. UNESCO-Fundação Víctor Civita: Brasília.

Se focalizarmos mais especificamente os incentivos salariais dos docentes, podemos dizer que a baixa qualidade do ensino se relaciona com um desempenho rotinizado dos professores. Como solução, “uma postura muito difundida teórica e prática dos anos 80 foi a de relacionar a remuneração docente com o desempenho. De acordo com a teoria econômica dominante, todos os salários deveriam ser pagos por mérito ou produtividade (Morduchowicz, 2002²). De fato, quase todo o setor privado da economia possui níveis de remuneração que refletem uma percepção do mérito ou da produtividade. Entretanto, os educadores tendem a se considerar diferentes, exercendo uma profissão onde os incentivos monetários não se justificam. Mas será que realmente exercem uma atividade completamente diferente de outros setores? Serão realmente diferentes dos pesquisadores, artistas ou médicos que possuem uma remuneração diferenciada em função da percepção do seu mérito?

A bibliografia internacional destaca os principais mecanismos de incentivos. Mizala e Romaguera³ se referem a quatro categorias: a) pagamento por mérito individual, incidindo sobre uma parte do salário, segundo determinados indicadores de desempenho; b) pagamento por mérito grupal, referente a incentivos para escolas de melhor desempenho, c) carreiras do magistério que concedem incentivos de acordo com certos critérios de promoção e d) remuneração por competências associadas à competências certificadas.

II Os quatro tipos de incentivos

2.1 Remuneração por mérito individual

Na maioria dos sistemas educativos não existe o risco de perder o emprego, pela própria estabilidade do serviço público. A remuneração por mérito individual seria um antídoto à falta de incentivos para os docentes se esforçarem mais. Através dela, procura-se premiar o melhor desempenho dos docentes, partindo do suposto de que os incentivos monetários fazem com que se esforcem além do mínimo requerido. Nessa lógica, recebem mais aqueles que trabalham com mais empenho e obtêm melhores resultados.⁴

As críticas feitas a este tipo de incentivo são:

- A dificuldade na mensuração do desempenho, devido ao grau de subjetividade que envolve um esquema desse tipo e, também, a falta de transparência nas medidas objetivas a serem utilizadas na quantificação. O problema estaria em como avaliar a produtividade da escola e a contribuição dos professores a essa produtividade.
- Trata-se de programas, geralmente, de alto custo e de difícil administração. Várias experiências nos EUA falharam por falta de recursos.
- Responder a incentivos monetários é visto dentro do sistema educativo como uma questão moralmente duvidosa, podendo tornar-se um incentivo negativo. Competir para a obtenção de um prêmio pode afetar o trabalho em equipe e a colaboração, podendo ser mais útil onde a cooperação não é tão importante (por exemplo, na Universidades).

² Morduchowicz, A. 2002. Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. Documento N° 23 PREAL: Santiago, Chile.

³ Mizala, A. e Romaguera, P. 2000. Sistemas de incentivos à educação e experiência do SNED no Chile. Santiago do Chile: Centro de economía aplicada. Departamento de engenharia industrial. Universidade do Chile

⁴ Ver entre outros, o documento de Arias, R., 1999. As compensações e a melhoria do perfil dos professores na América Latina. Série Documentos No5. Buenos Aires: Fundação Novum Millenium.

- Existe o risco de uma maior carga de trabalho. Há uma tendência a identificar o desempenho com a quantidade de trabalho. O pagamento por mérito acaba compensando o trabalho extra, identificando e confundindo esta medida com o melhoramento da qualidade.

Esta fórmula de pagamento por mérito dentro do sistema educativo teve destaque nos Estados Unidos em muitos distritos escolares, a partir dos anos 80. Hoje são poucos os esquemas deste tipo que sobrevivem, em virtude da resistência e dificuldades práticas de implementação ou da insuficiência de recursos monetários que lhe dessem sustentabilidade.

Na América Latina, são poucas as experiências de pagamento por mérito individual (Conhecemos apenas a Colômbia e o Chile, sendo neste último o sistema combinado com pagamento por mérito grupal). Os estudos feitos até o momento sugerem que o pagamento por mérito individual não tem impacto sobre a forma ou o esforço de ensino dos docentes. Porém, a experiência foi muito limitada e não existiram muitos programas bem implementados que permitissem esperar resultados mais positivos.

2.2 Remuneração por mérito grupal

Outra forma de incentivo é aquela que estimula os grupos de docentes ou as escolas que atingem objetivos previamente determinados como, por exemplo, melhores resultados nas provas de aprendizagem, redução no absenteísmo dos alunos ou docentes e desenvolvimento de projetos escolares.

Os incentivos às escolas podem ser *ex ante* ou *ex post*, sendo que os primeiros incentivam os processos e os últimos a obtenção de determinados resultados. Talvez um dos efeitos mais importantes dos incentivos a grupos de docentes ou escolas seja o impacto dos prêmios em dinheiro ou financiamento de projetos.

Observou-se que, para funcionarem a contento, exigem certas condições:

- Descentralização e autonomia escolar, a fim de permitir que o grupo seja responsável pelos resultados.
- Filosofia de melhoramento contínuo dentro de cada escola, mais do que de concorrência entre escolas.
- Os prêmios podem ser em dinheiro, mas também de outro tipo, como maior nível de autonomia para a escola.

Experimentos desse tipo foram desenvolvidas em países da América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia. Foram também implementados programas nos Estados Unidos, principalmente Kentucky e Carolina do Sul.

Dos problemas associados a este tipo de incentivos, um dos mais mencionados se refere à dificuldade de controlar uma série de características que não estão ao alcance do diretor e dos professores e que podem afetar o seu desempenho, como a situação sócio-econômica dos alunos.

A experiência tem demonstrado que as escolas melhoraram sua eficácia com a implementação de tais programas, embora seja difícil estimar o impacto, se considerarmos que estes programas são implementados dentro de reformas integrais, abrangendo vários outros elementos. Estes sistemas

são muito recentes e a avaliação da melhoria na qualidade da educação ainda é escassa. Mas não cabem dúvidas de que são uma alternativa inovadora nas agendas de políticas educacionais.

2.3 Carreiras escalonadas

Uma carreira escalonada ⁵ é um plano que oferece incentivos e aumentos salariais para os professores que decidirem avançar em sua carreira profissional, sem terem de abandonar, seja as salas de aulas, seja a profissão. Compreende uma série de posições em níveis distintos de dificuldade, desde uma etapa inicial até o completo desenvolvimento e o desempenho almejado. Os requisitos para a promoção são, por exemplo, a capacitação contínua e os atestados confirmando a experiência do docente. O processo de avaliação consiste na aprovação ou rejeição do nível alcançado e no cumprimento das etapas necessárias para acesso à nova posição. Uma vez atingindo um nível mais alto, o docente terá sua remuneração aumentada.

A justificativa principal é que os professores, à medida que vão se especializando, contribuem de diferentes maneiras (por exemplo, desenvolvendo currículos) e o valor destas contribuições irá variando, e por conseguinte, o pagamento será diferente. Com carreiras escalonadas, um professor poderá desempenhar diversos cargos (principiante, aprendiz, profissional e superior) baseado em avaliações periódicas. Os professores nos cargos mais altos possuem geralmente maiores responsabilidades, como o desenho curricular e a supervisão de outros docentes. Estas carreiras podem até implicar em que os professores mais qualificados e com maior iniciativa possam aplicar sua experiência no desenvolvimento de políticas educativas.

O problema principal é a avaliação dos professores para definir as promoções, tema presente não somente nos esquemas de pagamento por mérito, mas nos sistemas atuais de pagamento uniforme. O programa de Carreiras de Magistério no México é o único programa de carreiras escalonadas na América Latina.

As carreiras escalonadas poderiam ser alternativas viáveis para complementar os estímulos de salários com outros incentivos à carreira docente. Mas ainda faltam boas demonstrações de que tais esquemas melhoram a produtividade da escola.

2.4 Pagamento por competências

Na década de 90, desenvolveu-se nos Estados Unidos uma proposta de modelo salarial focalizada no conjunto de competências e conhecimentos que contribuem para o bom funcionamento da escola e que fortalecem a autonomia escolar. A proposta coincide com as concepções modernas de organização que visualizam os ambientes de trabalho como pequenas unidades dinâmicas, flexíveis às mudanças, capazes de rever objetivos e adaptar suas atividades às novas necessidades. Isto implica introduzir novas modalidades de avaliação, com identificação de competências pessoais, vinculadas ao pagamento correspondente.

O sistema proposto se divide em três campos de compensação salarial:

- Competências na instrução (dentro da sala de aula) que correspondem à docência propriamente dita, seja no conhecimento geral das matérias ou áreas temáticas em particular. Por exemplo, o domínio de um conteúdo curricular ou de uma metodologia de ensino.

⁵ Morduchowicz, A. Dic. 2000. Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes. Preparado para PREAL-FLACSO-Buenos Aires no âmbito do Projeto "Sindicalismo Docente e Reforma Educativa na América Latina".

- Competências em outras áreas da educação, vinculadas com a escola, mas não diretamente com a instrução na sala de aula. Por exemplo, monitoramento dos alunos, avaliação de materiais didáticos e desenvolvimento de práticas curriculares inovadoras.
- Competências de liderança e administração, tais como coordenação de equipes, ensino ou orientação a outros docentes da escola, desenvolvimento de projetos institucionais e administração de recursos.

O pagamento por competências vincula os aumentos salariais dos professores com a demonstração de que dominam novos campos de conhecimento. A complexidade na definição e avaliação permanente das competências por parte dos professores constitui o maior obstáculo do sistema, não resolvendo os problemas dos sistemas de compensação atuais relacionados com a falta de orientação para resultados.

As experiências com este sistema são incipientes, sendo prematuro determinar em que medida o pagamento por competência estaria associado a um melhor desempenho dos docentes e dos alunos.

2.5 A sinalização embutida na gerência do cotidiano

Quando falamos dos diferentes sistemas de pagamento por mérito, estamos nos referindo a um mecanismo novo, relativamente complexo e desenhado com o fim específico de premiar o bom desempenho docente. Contudo, dentro das regras do magistério e, sobretudo, na gestão do cotidiano, pode haver prêmios, bem como puxões de orelha para o desempenho docente. Mas pelo contrário, pode também ser possível que as regras sejam equivocadas ou mal implementadas, perdendo-se a oportunidade de reforçar bons comportamentos e penalizar os maus. Em outras palavras, não é preciso implantar um sistema formal de pagamento por mérito para ter mecanismos que sinalizam e favorecem o bom desempenho docente.

O **mecanismo de seleção inicial dos professores** oferece uma excelente oportunidade de pescar os melhores candidatos – o que equivale a premiar o seu mérito. Uma boa seleção depende, inicialmente, da existência de concursos com provas bem desenhadas, em contraste com indicações, políticas ou contratos precários. Formas de contratação que testam o desempenho em sala de aula parecem mais interessantes do que as titulações formais. A existência de um contrato probatório, como ilustrado adiante pelo caso colombiano, é uma oportunidade para verificar aquilo que realmente conta, isto é, como o professor lida com seus alunos.

A **carreira docente** define o grau de estabilidade no emprego que tem o professor. Nesse âmbito, os extremos não são desejáveis. O professor ‘bóia fria’, indicado sem concurso e contratado em caráter precário não é uma boa solução. As mudanças na política levam a demissões, sem qualquer justificativa que não a mera afiliação partidária. A falta de horizontes desestimula o esforço e a dedicação. Mas a completa estabilidade, como é quase universal na América Latina, tira do administrador qualquer poder para lidar eficazmente com um professor negligente ou incompetente. O processo administrativo para despedir um professor inadequado raramente tem sucesso. Isso cria uma percepção de impunidade, nociva para o sistema.

É interessante notar que o Estado de Pernambuco criou uma **carreira CLT para os professores** estaduais. Tal iniciativa dá a eles um nível intermediário de estabilidade, favorecendo muito mais a qualidade do seu desempenho.

As **políticas de transferências de professores** têm o seu impacto sobre os incentivos ao bom desempenho. O que acontece com os professores considerados fracos ou desinteressados? Sabemos

que não perdem os seus empregos. Mas ficam encostados? São mandados para outras escolas? Quais as restrições que têm as autoridades para transferi-los de uma escola à outra, ou de uma cidade à outra?

Como os professores são gerenciados pelo **diretor da escola**, é fundamental que a sua escolha seja inteligente. Um bom diretor sabe criar incentivos e desincentivos na operação da escola. Sabe premiar os melhores de formas sutis ou declaradas. Sabe marginalizar os piores, exercendo pressões sobre eles.

Mesmo dentro das regras existentes, por frágeis que sejam, há muito espaço de manobra. A melhor ou pior **implementação das regras vigentes** pode fazer uma enorme diferença. Se os diretores e coordenadores acompanham de perto o que acontece nas salas de aula, isso em si já cria um mecanismo de *feedback*, pois os comportamentos positivos são elogiados e valorizados e os negativos geram constrangimentos e críticas.

Finalmente, há o clássico **sistema de inspeção**, praticamente marginalizado na maioria dos países da América Latina, embora exista na Argentina e Uruguai. Mas a inspeção é rejeitada ideologicamente no Brasil. O sistema mais conhecido na América Latina é o francês, onde os inspetores são figuras temíveis e de enorme prestígio no sistema. Tradicionalmente, visitavam escolas e assistiam aulas, de prancheta em punho e tomando notas. Sua apreciação do desempenho do professor tinha enorme peso nas promoções e, portanto, na sua carreira futura. Podemos considerá-lo como um precursor das fórmulas de remuneração por desempenho. A grande diferença é que age mais pela via das punições do que das recompensas. Um desempenho correto em sala de aula não faz muita diferença na carreira, mas na França, um desempenho insuficiente atrapalha de forma significativa

2.6 As experiências no âmbito privado

Praticamente, toda a discussão sobre ‘merit pay’ focaliza o ensino público. Do privado, pouco se fala. Contudo, o privado sistematicamente premia o bom desempenho e penaliza o mau. O que varia é a formalização e explicitação dos procedimentos.

A direção dos bons colégios acompanha de perto o que acontece nas salas de aula. Os pais reclamam de professores considerados inadequados (pelas razões certas ou erradas). Os próprios alunos podem se queixar de alguns e elogiar outros. Na prática, os professores considerados fracos são eliminados do quadro, seja pela não renovação do contrato, seja por iniciativa dos próprios que sentem a crítica e a pressão da escola sobre eles. Nesse ponto de vista, a diferença com relação aos sistemas públicos é enorme, mesmo nos países avançados onde também é difícil dispensar professores relapsos.

Há casos de colégios de administração moderna que contratam empresas de pesquisa de opinião para realizar grupos de discussão ou aplicar questionários dentre os alunos, com o objetivo de avaliar os professores. Os professores identificados como problemáticos são eliminados, seja por atrito, seja abruptamente.

Conversando com a direção das boas escolas privadas, fica claro que há um monitoramento permanente do ensino e da sala de aula. Os coordenadores discutem com a direção os professores que são considerados fracos, difíceis ou desalinhados com a política da escola. Raramente há indicadores quantitativos de desempenho, pelas dificuldades e custos de obtê-los. Mas há uma clara percepção sobre quem é quem e uma boa dose de consenso em tais julgamentos. Como em todas as situações desse tipo, há enganos e equívocos. Mas no todo, há incentivos para o bom desempenho em sala de aula e penalidades para o que for considerado como sendo insuficiente.

III. A avaliação do Desempenho

A avaliação do desempenho do docente, seja qual for o método utilizado, é complexa e difícil. Assumindo esta complexidade, a bibliografia identifica uma série de instrumentos, como observação das aulas, portfólio, auto-avaliação e provas de rendimento aos alunos.

A observação é um método freqüentemente utilizado e que permite analisar o desempenho do professor no contexto da sala de aula, examinando o que lá acontece. Parte-se do suposto de que as ações didáticas observáveis fornecem uma base suficiente para se julgar o grau de competência de um professor. Existem diferenças entre os métodos de observação, podendo ser abertos ou fechados. Nos sistemas abertos, são incluídas notas, narrativas e relatórios, bem como filmes ou vídeos. Procura-se descrever todo o comportamento observado, para evitar interpretações espúrias e a seleção estreita de critérios. Em contraste, os sistemas fechados costumam focalizar dados quantitativos e dar atenção a certos tipos ou aspectos específicos do comportamento.

O portfólio consiste em um arquivo com documentos sobre as atividades do professor, ilustrando parte do seu desempenho profissional. Pode conter documentos elaborados pelo docente, pelo professor e outros colegas ou elaborados pelos diretores.

A auto-avaliação é o método pelo qual o professor deverá fazer uma análise de suas características de desempenho. São utilizadas técnicas diversas de auto-avaliação, como a gravação de uma aula para que o professor possa observar a si próprio. Também existem formulários que o professor utilizará para se avaliar, em função de categorias de conhecimentos e competências. Porém, há dúvidas quanto à validade da auto-avaliação. É um ato singular de fé imaginar que os professores admitirão não serem bons, com a conseqüente perda de prêmios monetários. Entretanto, a auto-avaliação faz parte do “espírito dos tempos” e da ideologia em vigor. Sua inclusão nos programas de “merit pay” poderia aumentar a legitimidade desses programas, embora seja duvidoso que contribuam do ponto de vista de melhor identificar méritos diferenciados.

O México e o Chile utilizam os resultados de provas padronizadas aplicadas aos estudantes como indicador para a avaliação dos professores e escolas. No México, são utilizadas também provas externas aplicadas aos professores. Provavelmente, os testes padronizados são a tendência do futuro, considerando a disponibilidade crescente de provas, bem como o aumento da sua confiabilidade e legitimidade.

Um elemento importante no desenho de sistemas de avaliação de desempenho e outorga de incentivos às escolas é a comparação entre estabelecimentos que atendem uma população escolar desigual. Certas características das escolas influem nos indicadores de desempenho. Por exemplo, o nível sócio-econômico dos alunos afeta profundamente o rendimento escolar e, portanto, também os resultados por estabelecimentos nos testes padronizados de rendimento educativo. Mas esse não é um obstáculo inamovível, pois os critérios podem ser aplicados, mediante a comparação de escolas atendendo a clientela relativamente homogêneas. Assim, seriam premiadas aquelas escolas de zonas pobres, na medida em que têm desempenho superior ao de outras escolas igualmente pobres.

IV O uso de incentivos na América latina

São poucos os países da América Latina que implementaram programas de incentivos para docentes. Mais ainda, aqueles que o fizeram seguiram diversos caminhos. O México, por exemplo, introduziu uma nova carreira de magistério, aplicando incentivos econômicos e morais. Já a

Colômbia tem regras meritocráticas para regular o ingresso à carreira, bem como os mecanismos de permanência, promoção e demissão do cargo. No Chile, foram implementados mecanismos de incentivos para os docentes e de geração de informações que permitam comparar o trabalho desenvolvido pelas escolas. A situação do Brasil é mais variada, com soluções e fórmulas dentro de um sistema educativo onde participam municípios, estados e governo federal.

4.1 A carreira do magistério no México

O México implementou uma carreira escalonada⁶ a nível nacional, a fim de contribuir para revalorizar a profissão docente por meio de incentivos econômicos e morais, elevando assim a qualidade da educação. Esta consiste em um sistema de promoções, onde os docentes participam de forma voluntária e individual, abrangendo todos os professores, diretores, supervisores e técnicos pedagógicos que estão no ensino básico.

É importante mencionar que a Carreira do Magistério surgiu, como instrumento aprovado, em maio de 1992, com a assinatura do Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica por parte do Ministério da Educação, do sindicato de professores (SNTE) e dos governadores dos 31 Estados.

Esta política constava da agenda de governo desde os anos 80, mas a liderança sindical dos professores se opunha a modificar o grau de quinquênios de antiguidade - que administrava diretamente o sindicato. As mudanças no sindicato de professores e as melhorias salariais outorgadas aos docentes pelo governo permitiram uma conjuntura favorável para estabelecer esquemas de avaliação e incentivos.

A tensão entre o governo e o sindicato inicialmente surgiu porque o primeiro propunha um esquema de incentivos exclusivo para os docentes da educação básica que lhes permitisse melhorar seus salários, independentemente do tempo de serviço. O sindicato procurava tornar a carreira do magistério uma escala horizontal que retribuísse os docentes por igual, sem condicionantes de desempenho e aprendizagem dos alunos. O acordo obtido entre as partes acolheu elementos das duas propostas, inicialmente com maior predomínio da visão sindical. Foram incluídos diretores, supervisores e técnicos pedagógicos no sistema, dando no início menos importância às provas padronizadas dos alunos, às quais se opunha o sindicato. Mas tal situação foi sendo corrigida com o tempo (Ornelas, 2001).

Como parte da Carreira do Magistério mexicana, os docentes devem passar uma avaliação anual de desempenho⁷, que inclui atividades diárias na aula (35 pontos), aptidões profissionais (25 pontos), educação (15 pontos), cursos credenciados de atualização (15 pontos) e tempo de serviço (10 pontos). Com base nos resultados da avaliação, outorga-se aos professores aumentos na remuneração que vão de 28,5% a 224% do seu salário de base. Em 1997, a metade dos professores mexicanos estava participando do programa e quase um quarto dos alunos tinha um professor participando da Carreira do Magistério.

Os estudos sobre as políticas de incentivos individuais aplicadas no México mostram resultados positivos, permitindo aumentar as remunerações dos professores, bem como o aumento da sua capacitação e treinamento. Esta experiência permitiu também que os docentes aceitassem avaliações

⁶ Ver entre outros, López-Acevedo, G. y A. Salinas, Professional development and incentives for teacher performance in schools in Mexico. Mimeo World Bank, 2000.

Ornelas, C. La carrera magisterial en México. Ponencia presentada en el Taller Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes, Santo Domingo, República Dominicana, mayo 2001.

⁷ Dados extraídos do relatório de PREAL (2001) "Quedándonos Atrás". Um relatório do Progresso educativo na América Latina. Santiago de Chile: PREAL.

externas e provas objetivas, tornando-se mais legítima a política de prestação de contas pelos resultados.

Como aspectos negativos, podemos mencionar que os professores abandonam as áreas rurais, transferindo-se para escolas urbanas, pois têm assim acesso mais fácil a cursos de atualização - que lhes proporcionam pontos para promoção em sua carreira. Ao mesmo tempo, a atualização e desenvolvimento técnico do pessoal são vistas como obrigação e não como instância de desenvolvimento profissional.

4.2 Inovação em andamento: o caso da Colômbia

Em junho de 2002, a Colômbia⁸ aprovou normas para a carreira docente que começaram a aplicar-se em 2005, para aqueles cargos docentes e de direção a serviço do Estado, nos níveis pré-escolar, básico (primário e secundário) ou médio.

A carreira possui diferentes graus e níveis que o docente pode ir atingindo durante a sua vida profissional. Garante, em primeiro lugar, sua permanência na função docente e, em segundo lugar, o correspondente salário profissional. A nova Escala Docente está composta por três graus, de quatro níveis salariais cada um (A-B-C-D). Aqueles que superam o período probatório serão colocados no nível salarial A do grau correspondente, de acordo com o título acadêmico que possuírem, podendo passar ao seguinte nível ou serem promovidos de grau, após três anos de serviço, desde que obtenham na respectiva avaliação de competências os pontos necessários para tal.

O total da carreira é de aproximadamente 18 anos, levando em conta que a lei outorga um máximo de seis anos para convocar a avaliação de competências. Dependendo do grau do docente, pode até levar mais anos para atingir o topo da categoria salarial e da carreira, não existindo trajetórias diferenciais ou hierarquias de cargos.

O governo nacional é o encarregado de estabelecer a escala única nacional de salários e o regime de remunerações para os docentes, escalonados de acordo com o grau e nível certificados na escala docente.

Além disso, na Colômbia existem estímulos e incentivos criados pelo governo nacional, mas que são sujeitos à disponibilidade orçamentária. Assim, naquelas regiões onde faltam professores especializados em determinadas áreas do conhecimento, poderão ser concedidos estímulos adicionais aos docentes.

Os novos estatutos permitem e determinam que o exercício da carreira docente esteja ligado à avaliação permanente. Esta avaliação procura assegurar que os docentes mantenham níveis de competência, qualidade e eficiência no desempenho de suas funções, justificando a sua permanência no cargo, as promoções de grau e os ajustes salariais dentro do mesmo grau.

Foram definidos três tipos de avaliação:

⁸ Ver entre outros, Martinex, Luz Amparo. 2005. "Maestros de educación básica: hacia una radiografía de la profesión en América Latina. El caso de Colombia". GTD-PREAL: Santiago de Chile

- **Avaliação do período probatório**, realizado no final de cada ano letivo e incluindo desempenho e competências específicas. Aqueles com qualificação igual ou superior a 60% serão inscritos no escalão docente.
- **Avaliação periódica de desempenho anual**, realizada pelo diretor da escola, no final de cada ano letivo, levando em conta aspectos como: domínio de estratégias e competências pedagógicas e de avaliação, manejo da didática própria da área ou nível educativo, competência na solução de problemas, nível de conhecimento e habilidades relacionadas com o plano de estudos da instituição, rendimento dos alunos nas avaliações de competências, entre outros.
- **Avaliação de competências**. Realizada cada vez que a entidade territorial considere conveniente ou, pelo menos, a cada seis anos. É voluntária para aqueles docentes inscritos que queiram ser promovidos de grau ou mudar de nível dentro do mesmo grau, permitindo avaliar os seguintes aspectos: competências de resultados e ação, competências de ajuda e serviço, competências de conhecimentos e de eficiência pessoal.

As normas atuais para a carreira e a estrutura salarial propostas na Colômbia procuram atrair e recrutar os melhores professores para a educação pública, exigindo não somente níveis adequados de formação, mas competência para o exercício da profissão por parte daqueles que aspirem a se vincular ao serviço educativo do Estado. O caso colombiano é interessante, pois regula o ingresso ao serviço educativo e a carreira docente, além de estabelecer um período probatório de um ano, avaliações de desempenho e competências específicas para permanecer, ser promovido e aposentar-se. Pela primeira vez no país, um docente ou diretor pode ser retirado do cargo se não passa o período probatório ou por desempenho insatisfatório durante dois anos consecutivos.

4.3 Chile: a avaliação docente como política pública

O Sistema Nacional de Avaliação do Desempenho Docente (SNED)⁹ do Chile data de 1996 e tem como objetivo principal melhorar os mecanismos de incentivos para docentes, gerando informação comparável sobre o trabalho desenvolvido pelos estabelecimentos educativos. O SNED orienta todos os estabelecimentos do país que recebem financiamento do Estado, sejam administrados pelos governos locais (municípios) ou pelo setor privado.

Um dos propósitos do sistema é a identificação daqueles colégios subvencionados pelo Estado que apresentam melhor desempenho em cada região. Tenta-se premiar, simultaneamente, os centros educativos e os docentes, com a finalidade de aumentar os incentivos e a motivação. Por outro lado, o sistema de avaliação é um mecanismo de prestação de contas e de difusão de informações para a comunidade. Inclui a medição de aspectos de qualidade educativa e compara estabelecimentos de nível sócio-econômico semelhante.

Quando os centros educativos são qualificados como excelentes, recebem como incentivo uma subvenção - outorgada cada dois anos. A regulação do sistema estabelece que a quantidade de estabelecimentos selecionados nesta categoria não pode superar 25% da matrícula regional e que

⁹ Ver entre outros, Mizala, A. y P. Romaguera. Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile. Documento de Trabajo - Centro de Economía Aplicada N°116, 2001.

90% dos montantes concedidos devem estar destinados a professores do estabelecimento, de acordo com as horas trabalhadas e os 10% restantes destinados livremente a cada centro educativo.

O SNED foi aplicado quatro vezes: 1996-97, 1998-99, 2000-01 e 2002-03. Os critérios para a medição do desempenho dos centros educativos contemplam o seguinte: eficácia, avanços, iniciativa, melhoramento das condições de trabalho, igualdade de oportunidades e integração e participação de professores, pais e tutores.

No ano de 2003, o Chile avançou ainda mais na avaliação docente, com uma proposta de lei que substitui o sistema de qualificações estabelecido no Estatuto Docente. Esse projeto é o resultado de dois anos de debates e estudos de uma Comissão Técnica Tripartite, integrada pelo Colégio de Professores do Chile, o Ministério da Educação e a Associação Chilena de Municípios. Em Janeiro de 2004 foi aprovada uma nova lei sobre avaliação docente, orientada ao melhoramento do desempenho profissional e do ensino, visando a obtenção de melhor aprendizado.

Este processo de avaliação – que deve ser repetido a cada quatro anos - é considerado como formativo, no entendimento de que os registros passados são indispensáveis para retroalimentar e fortalecer a docência.

Os instrumentos para o levantamento de dados estão baseados em um modelo de “boa docência”, definido a partir de quatro domínios, vinte critérios e setenta descritores que enquadram e orientam a coleta de dados. O levantamento se apóia em: (i) *portfólio*, com produções escritas – como o planejamento de aulas e propostas de avaliação - e filmagens em sala de aula; (ii) *pautas de auto-avaliação*, a partir de um formulário com perguntas abertas e fechadas e de relatórios de revisão das próprias práticas; (iii) *entrevistas estruturadas* a docentes, que partem da auto-avaliação feita em cada caso e (iv) *relatório de terceiros*, feitos pelo pessoal da Direção e outros supervisores que tiverem contato direto com o trabalho do docente. A informação compilada e analisada é enviada : (i) ao docente avaliado, (ii) aos diretores e administradores, (iii) aos municípios.

O resultado final é definido em função de quatro níveis de ação: *destacado*, *competente*, *básico* e *insatisfatório*. Aqueles professores que estiverem nas duas primeiras categorias terão, entre outras vantagens, o acesso prioritário a oportunidades de formação. Aqueles que estiverem nas duas últimas categorias, deverão se aperfeiçoar. Os professores em nível “insatisfatório” deverão passar por um processo de avaliação no ano seguinte e, caso se mantenha o mesmo resultado, deverão abandonar regência de classe e trabalhar durante um ano em um plano de superação profissional, monitorado por um docente tutor. Finalizado esse período, o professor será submetido a uma terceira avaliação antes de voltar a lecionar.

Este processo periódico de avaliação do desempenho docente está a cargo de cada município, embora o Ministério da Educação estabeleça as normas jurídicas em vigor, revise os padrões de desempenho, desenhe os instrumentos, selecione, treine e gerencie os avaliadores. No nível de cada município, existem Comissões Municipais de Avaliação, integradas por um Coordenador e Avaliadores, cargos aos quais os docentes interessados poderão aspirar em cada município.

O sistema de avaliação proposto no Chile é o resultado de um acordo entre diferentes grupos de atores e conta com a aprovação da maioria daqueles que são avaliados. Trata-se de um mecanismo que concilia o melhoramento da qualidade da educação com as exigências de uma gestão eficiente da docência e os direitos legítimos dos educadores.

4.4 O caso do Brasil ¹⁰

O Brasil é um país com 5500 ministérios da educação! Além do MEC e das secretarias estaduais, cada município tem a sua secretaria que opera com recursos próprios, com rede própria e com autonomia. Portanto, há uma considerável variedade de soluções e fórmulas.

Não obstante tal abundância de burocracias independentes há relativamente poucos experimentos de premiar a boa docência. A maioria deles é bastante recente. Há alguns casos que vale a pena mencionar.

No **Ceará**, entre 1992 e 1996 foram criados testes de português e matemática para avaliar a educação no Estado. São testadas a 4ª e a 8ª séries do ciclo fundamental. A partir de 2001, o teste passa a ser aplicado por computadores.

Dispondo de um instrumento de avaliação, o Ceará cria, a partir de o prêmio educacional Escola do Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará. A média obtida pela escola é o parâmetro usado para avaliar a qualidade do ensino oferecido. As cinquenta melhores escolas recebem um prêmio em dinheiro. As cinquenta seguintes recebem também um prêmio, tendo a metade do valor das cinquenta primeiras. Os docentes das escolas vencedoras recebem 800 R\$, os funcionários administrativos recebem 300 R\$ e também para os alunos há prêmios.

Infelizmente, é cedo para ter uma boa avaliação do sistema. Mas ainda sem resultados, podemos especular sobre o modelo adotado. O sistema tem o inegável mérito da simplicidade e robustez. Os dados existem e sabemos que testes de rendimento são suficientemente confiáveis na tarefa de medir o que se propõe medir.

Todavia, irão premiar escolas cujos bons resultados não são apenas a obra de professores dedicados e competentes, mas também grandemente influenciados pela origem social dos alunos. Assim sendo, podemos imaginar que as escolas vencedoras tenderão a ser aquelas cujos alunos vêm de ambientes culturais e econômicos melhores. Não há porque negar prêmios aos melhores, mas ficarão de fora aquelas escolas onde, a despeito de extraordinário esforço e competência, os alunos são muito fracos para permitir à escola estar entre as cem melhores.

O Estado do **Paraná** criou um sistema de avaliação do ensino, por via de um Boletim da Escola. Entram na avaliação três blocos de elementos. O primeiro é baseado na avaliação escola por escola já implantado no Estado. O segundo bloco é baseado nos fluxos escolares, incluindo matrícula, repetência e deserção, bem como estatísticas de professores. É um critério apoiado nos dados dos Censos Escolares. O terceiro bloco é mais controvertido, pois inclui avaliações feitas por alunos, professores e pais. Os resultados são comparados com escolas no mesmo município o que ajuda a eliminar o efeito de variáveis extra-escolares, como o nível dos pais. Em 2002, foi incorporado o desempenho acadêmico esperado, levando em conta o nível sócio-econômico dos pais. Essa última adição ao programa é de particular relevo, para premiar o que tem sido chamado de valor adicionado da escola.

Embora não fossem criados prêmios ou honrarias, foram distribuídas cópias do Boletim da Escola para 1,3 milhões de pais, além daquelas que foram para as escolas correspondentes, municipais e estaduais.

¹⁰ A exceção dos dados de Sergipe, diretamente coletados por um dos autores, os demais provêm de um trabalho de Nigel Brooke, apresentado em um seminário patrocinado pela Fundação Unibanco: http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=337

Não obstante todos os seus méritos técnicos e a engenharia de criação de um instrumento de pressão política por parte dos pais, o novo governo abandonou o sistema. Parece fácil inferir ter sido esta uma decisão política, tanto de agradar os professores e sindicatos como de desfazer as obras do governo anterior. Estamos diante de um belo esforço, posto a perder exatamente pelas forças que se opõe à avaliação, por razões ideológicas e de conforto político. Pelo que se sabe o possível impacto da avaliação dos pais pode ter sido o aspecto mais temido.

A Secretaria Estadual de Educação de **Sergipe** opera um sistema interessante de incentivos aos bons professores. Com o apoio da Universidade de Brasília, foi criado um sistema de avaliação baseado em um questionário para os professores, a avaliação dos seus supervisores e as notas dos alunos em testes. Vinte por cento dos melhores mestres ganham ao fim do ano metade do preço de um computador novo e um financiamento subsidiado para o pagamento da outra metade. Cerca de 40% dos professores melhor avaliados ganham uma gratificação que atinge três vezes o salário mensal de um professor do fundamental e quase duas vezes o salário de um professor do médio.

Ainda é cedo para avaliar as conseqüências ou o êxito do programa. Todavia, observam-se casos de alunos ridicularizando os professores que não ganham prêmios e insinuando que pedirão sua substituição, se o professor não ganhar um prêmio no ano seguinte.

Finalmente, a avaliação mais completa, sofisticada e cara é a que está em curso no Estado do **Rio de Janeiro**. Trata-se do projeto Nova Escola.

Tal como no Paraná, entra na equação uma avaliação dos alunos, feita através dos testes da Cesgranrio. Foram incluídas a 3ª e a 6ª série do fundamental, bem como a 1ª do médio. Pensa-se em chegar a um estudo longitudinal, para obter uma verdadeira medida de valor adicionado. Mais adiante, mudam-se as séries testadas e a prova do SAEB é adotada para medir o desempenho.

Em 2003 foram criadas medidas de gestão escolar, eficiência escolar e aprendizagem. Combinando os três grupos de medidas, é criada uma escala, de 1 a 5, onde no nível mais alto os professores são premiados com 500R\$. As escolas e seus professores são premiados tanto pelo nível máximo atingido, como pelo valor adicionado gerado pela escola. Um orçamento de 16 milhões de Reais é dividido entre os dois tipos de prêmios que beneficiam 58 mil professores e 20 mil funcionários.

Sem dúvidas, trata-se de um sistema particularmente sofisticado e abrangente. Mas inevitavelmente, ainda tem os seus problemas. A classificação das escolas foi gerada por um algoritmo que não tem correspondência clara com alguma expectativa clara por parte de autoridades ou professores. As avaliações são do ano letivo anterior, pelo tempo que leva o processo. As tentativas de explicar claramente como funciona o sistema não tiveram tanto sucesso. Finalmente, o sistema é caro e exige equipes bem treinadas e bem remuneradas.

Previsivelmente, o sindicato dos professores vem protestando, o que não é uma surpresa, pois esta tem sido uma constante no sindicalismo educativo do Brasil e da América Latina. Foram movidas cinco ações públicas, contra o governo e contra o programa.

Não obstante, alguns resultados iniciais são muito promissores. Se o sistema sobreviver às guerrilhas políticas e sindicais, é razoável supor que mostrará um impacto positivo sobre a qualidade do ensino. Mas de momento, isto não passa de uma suposição.

Em suma, tal como em outros países da América Latina, o Brasil vem experimentando com mecanismos de premiação dos docentes das escolas de melhor desempenho. Os sistemas criados

têm um nível de sofisticação técnica adequado ou mesmo bastante sofisticado. Mas são programas muito recentes e vêm encontrando sérias obstruções políticas dos sindicatos docentes. Dada a sua juventude, ainda não é possível capturar melhorias na qualidade do ensino oferecido onde operam tais programas.

VI Críticas e controvérsias

A avaliação dos docentes tem sido uma área especialmente controvertida. A maioria das críticas se referem a:¹¹

- *Utilização de sistemas de avaliação não validados.*
- *Falta de critérios claros, válidos e aplicáveis para determinar o desempenho dos professores.*
- *Fragilidades na capacitação dos avaliadores.*
- *A não consideração do contexto da sala de aula e da escola na realização das avaliações.*

Alguns detratores, reconhecendo a complexidade do ensino, preocupam-se com as dificuldades de estabelecer o que seria o conhecimento pedagógico. Segundo afirmam, o que constitui boa docência varia com a matéria que está sendo ensinada e com os antecedentes e as características individuais dos alunos a quem se ensina.

Mas acima de tudo, há um rechaço ideológico. Os sindicatos são os porta-vozes de uma visão eminentemente contrária à avaliação. Os argumentos técnicos podem ser usados, mas politicamente têm um peso pequeno. É a própria idéia de avaliar, de selecionar e de premiar que está em causa. De um lado, há os arautos de uma ideologia igualitária que se opõe à competição e à seleção.

Do outro lado, mais mundano, raramente são os melhores professores que se opõe à avaliação e à premiação dos desempenhos superlativos. Nos movimentos de anti-avaliação, tendem a predominar professores com poucas chances de receber os louros de um desempenho excepcional. Não podemos simplificar demais o argumento, mas parece haver um elemento de advocacia em causa própria. O caso do Provão é ilustrativo - embora não esteja diretamente ligado ao tema do presente ensaio. Havia uma correlação muito estreita entre as notas atribuídas ao curso e a estridência das críticas. Quase sempre, eram os professores dos cursos mal avaliados que protestavam contra o provão.

VII Conclusões

A estrutura salarial atual e a carreira profissional docente não oferecem hoje muitos estímulos. Além disso, promovem o igualitarismo, desalentando os esforços individuais. *Estamos diante da competência não reconhecida e da incompetência ignorada.* Os aumentos salariais na América Latina se dão pelo tempo de serviço ou por complementos adicionais ao cargo de professor. Este modelo entrou em crise.

¹¹ Ver entre outros, Dwyer, C. A. e Stufflebeam, D. (1996). Teacher Evaluation. En: D. Berliner e R. Calfee (Eds.), Handbook of Educational Psychology (págs. 765-786). Nova Iorque: Macmillan

O esboço de um sistema de remuneração por desempenho não se refere somente aos recursos necessários e à quantia de dinheiro a ser paga aos docentes. Pelo contrário, supõe também um modelo de organização escolar e a definição do que seria um bom ensino.

Houve várias tentativas na América Latina de fazer da remuneração por desempenho uma política de melhoramento do ensino. Porém, muitas destas experiências fracassaram, porque se propuseram a avaliar e compensar os docentes, abandonando a estrutura tradicional baseada fundamentalmente na antigüidade no cargo.

Os críticos chamam a atenção para o fato de que as situações educativas se caracterizam por serem heterogêneas. Por isso um “bom desempenho docente” sempre se vincularia com determinado contexto e situação. Segundo eles, deveriam ser determinados os *ingredientes* presentes em uma “avaliação de desempenho de qualidade”, em vez de definir uma avaliação de desempenho “ideal”.

Há uma questão histórica e epistemológica subjacente. Como dito, há uma resistência ideológica e política à avaliação. Mas há uma outra questão mais sutil. A avaliação dos professores envolve julgamentos mais subjetivos (em contraste, por exemplo, com a avaliação de alunos). E a nossa cultura tem um trato muito desconfortável com os juízos subjetivos. Possivelmente, como reação pendular ao particularismo e patrimonialismo da cultura ibérica, tentamos fugir dos subjetivismos, nos refugiando no que se pode medir e contar. Como não conseguimos transformar em números a dimensão qualitativa e subjetiva do desempenho do professor, resistimos ao desafio de criar um sistema baseado em subjetivismo e, assim, assumir publicamente uma decisão que não é ‘objetiva’.

Nesse sentido, é instrutiva a comparação com o que acontece nas escolas privadas, onde não há resistências ao julgamento subjetivo. As escolas privadas julgam e tomam decisões sobre carreiras e remunerações de professores, apoiadas em sistemas sem qualquer formalização ou codificação detalhada. Informalmente, têm os seus sistemas de pagamento por mérito. E por tudo que se sabe, tais sistemas cumprem seus papéis.

Mas ao que parece, os experimentos de remunerar o desempenho se multiplicam, se tornam mais sólidos e começam a aparecer alguns resultados positivos. Portanto, a idéia de premiar o bom desempenho do professor torna-se cada vez mais factível e mais praticada.