

A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente

The new regulation of forces within the interior of the school: teaching career, training and evaluation

La nueva regulación de fuerzas en el interior de la escuela: carrera, formación y evaluación docente

DALILA ANDRADE OLIVEIRA

Resumo: As políticas educacionais têm atribuído, nas últimas décadas, grande ênfase à preocupação com a eficiência dos sistemas, medida por meio dos resultados escolares, conformando nova regulação de forças no interior das escolas. Nesse contexto, os docentes são tomados como os principais agentes dessas instituições, devendo responsabilizar-se pelo seu êxito ou fracasso. O artigo procura centrar as discussões na experiência brasileira, trazendo como ilustração algumas políticas recentes que apontam nessa direção.

Palavras-chave: políticas educacionais; trabalho docente; regulação.

Abstract: For the past few decades educational policies have laid much emphasis on the preoccupation with the efficiency of the systems assessed by means of school results, bringing forth a new regulation of forces within the schools. In this context, the teachers play the role of major agents in these institutions; therefore, they must assume full responsibility for their successes or failures. The article centers the discussion on the Brazilian experience by bringing up some recent policies pointing toward this direction for the sake of illustration.

Keywords: educational policies; teacher's work; regulation.

Resumen: Las políticas educativas han dado, en las últimas décadas, un gran énfasis a la preocupación con la eficiencia de los sistemas, medida a través de los resultados escolares, conformando una nueva regulación de fuerzas en el interior de las escuelas. En este contexto, los docentes se toman como los principales agentes de esas instituciones, debiendo responsabilizarse de su éxito o de su fracaso. En este artículo se busca centrar las discusiones en la experiencia brasileña, trayendo como ilustración algunas políticas recientes que apuntan hacia esa dirección.

Palabras clave: políticas educativas; trabajo docente; regulación.

Discutir o trabalho docente e a nova regulação de forças no interior da escola e espaços de ação na definição das carreiras, da formação e da avaliação¹ supõe que os estabelecimentos escolares tenham autonomia suficiente para propiciar algum nível de decisão sobre esses assuntos. No caso brasileiro, essa é uma discussão bastante complexa, pois a despeito dos processos de descentralização das duas últimas décadas que conferiram maior autonomia às escolas, a carreira, a formação e a avaliação permanecem como processos que são formulados em instâncias superiores do sistema educacional.

A escola é, sem dúvida, o espaço por excelência em que esses temas aparecem na vida cotidiana dos docentes, definindo suas formas de inserção, permanência e progressão na vida profissional. É da conjugação desses elementos: carreira, formação e avaliação que se desenvolvem formas de regulação sobre o trabalho docente na atualidade. No Brasil, a profissão docente apresenta baixa atratividade em razão dos níveis de remuneração, das condições de trabalho e das expectativas oferecidas pelas carreiras. Como observa Tenti Fanfani (2005), as últimas décadas trouxeram nova realidade para o trabalho docente na América Latina, após duas décadas de constantes reformas na educação. Dentre elas, destacam-se: a ampliação quantitativa da profissão docente; a crescente heterogeneidade do trabalho docente; os crescentes graus de desigualdade entre os docentes; a deterioração das recompensas materiais e simbólicas; e crescentes consequências no plano subjetivo.

De acordo com o Censo Escolar de 2010, o Brasil tem 51,5 milhões de estudantes matriculados na educação básica pública e privada, distribuídos em creches, pré-escolas, escolas de ensino fundamental e médio, educação profissional, educação especial e de jovens e adultos. Dos 51,5 milhões, 43,9 milhões estudam nas redes públicas (85,4%) e 7,5 milhões em escolas particulares (14,6%). O país conta com 194.939 estabelecimentos de ensino que atendem aos alunos de educação básica.²

A educação básica no Brasil compreende três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. É responsabilidade primeira dos municípios a oferta do ensino fundamental e da educação infantil, e dos estados, o ensino médio. Considerando que o país conta hoje com 5.564 municípios e 27 estados, incluindo o Distrito Federal, podemos considerar que são quase 5.600 carreiras do magistério público existentes no Brasil, isso porque cada município e cada estado cria suas próprias carreiras para a educação. Essa multiplicidade de carreiras não seria

¹ Refiro-me ao título dado à mesa redonda da qual participei no VI Congresso Luso-Brasileiro e I Congresso Ibero-Brasileiro de Política e Administração da Educação, nos dias 29 e 30 de abril em Elvas (Portugal) e nos dias 1 e 2 de maio em Cáceres e Mérida (Espanha) sendo ele: *Trabalho docente e a nova regulação de forças no interior da escola: espaços de ação na definição das carreiras, da formação e da avaliação*. Este artigo foi desenvolvido com base na exposição que fiz na referida mesa.

² Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/censoescolar>>. Consulta realizada em: 21 dez. 2010.

um problema maior se o país apresentasse maior equilíbrio entre seus municípios e estados. Da totalidade dos municípios brasileiros, 71% têm até 20 mil habitantes e reúnem 17,6% (ou 32,5 milhões de pessoas) da população total. Na outra ponta, apenas 36 municípios (0,6%) têm mais de 500 mil habitantes e reúnem 28,0% (51,6 milhões de pessoas) da população.³ Aliado ao fator distribuição desigual da população, observa-se a desigualdade da capacidade de arrecadação desses municípios e estados, o que faz com que tenhamos um país extremamente desigual e com grande fragmentação social e educativa, ainda que os níveis de desigualdade tenham sido atenuados mais recentemente com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Brasil conseguiu diminuir de forma significativa o número de famílias que vivem em extrema pobreza. Segundo dados do IPEA,⁴ a proporção da população brasileira vivendo abaixo da linha de pobreza está em forte queda desde 2003. Entretanto, o Brasil permanece sendo um dos países mais injustos do mundo. De acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD), divulgado em julho de 2010, o Brasil é apontado como o terceiro pior índice de desigualdade no mundo. A distância entre pobres e ricos em nosso país permanece abismal.

No Brasil, a demanda educacional é bastante elevada, pois a cobertura ao atendimento à educação básica, nas suas três etapas, ainda é bastante deficitária. Conseguimos universalizar o acesso ao ensino fundamental, mas falta muito no que se refere à educação infantil e ao ensino médio.

De acordo com a Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009,⁵ que 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, serão necessários mais de 200 mil professores para suprir essa demanda. E para ampliar a taxa de atendimento na creche dos atuais 16% para 50%, precisaremos mais outros 210 mil trabalhadores docentes, ou de mais de 500 mil para a universalização dessa primeira etapa da educação básica (UFMG, 2010). Esse é um desafio presente na realidade educacional brasileira e que envolve todos os entes federados, já que a União tem função complementar no financiamento à educação básica. Quem são esses docentes que responderão por essa demanda e em que condições responderão são questões de primeira ordem no debate educacional brasileiro.

³ Disponível em <<http://www.ibge.br>>. Consulta realizada em: 21 dez. 2010.

⁴ Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Consulta realizada em: 17 out. 2010.

⁵ Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 e 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.

A escola como espaço público e como o lócus de realização da tarefa educativa acima mencionada está imersa em crises e questionamentos que põem em discussão seu papel e função no mundo contemporâneo. A crise da escola (FERREIRA e OLIVEIRA, 2009), em grande medida, está relacionada ao papel que a educação tem na sociedade atual. A escola pública, tal como a conhecemos na atualidade, desenvolveu-se sob o paradigma do ideal de igualdade de oportunidades. Nos dois últimos séculos, os sistemas escolares cresceram e se fortaleceram como um imperativo à mobilidade social, como meio de inserção no trabalho formal e regulamentado e, ao mesmo tempo, como instituição promotora de justiça social. Nesse modelo de organização em que os sistemas escolares foram desenvolvidos, o critério de justiça centra-se no acesso, ou seja, a escola se organiza segundo um princípio republicano de garantir que todos os cidadãos igualmente possam ter direito à educação pública, laica e gratuita. As políticas que orientam a organização dessa escola fundamentam-se no critério universal, na igualdade de direitos, ainda que tal igualdade se dê apenas no plano formal.

No final do século XX, com o processo de reestruturação econômica, crise e posterior dissolvência da União Soviética, assistiu-se à retomada das lutas nacionalistas e à emergência (ou reemergência) de lutas democráticas que reivindicavam uma política cultural da diferença. Esse movimento, combinado a outros fatores que contribuíram para a crise de um determinado modelo de organização estatal e gestão de políticas públicas e sociais, acabou contribuindo para o enfraquecimento do critério de justiça baseado no universalismo.

Segundo Fraser (2001), a justiça social passa a requerer tanto reconhecimento como redistribuição, pois desvantagem econômica e desrespeito cultural estão muitas vezes entrelaçados. A luta pelo reconhecimento tornou-se rapidamente a forma paradigmática de conflito político no fim do século passado. Nos conflitos pós-socialistas, as identidades grupais substituem interesses de classe como principal incentivo para a mobilização política. Para essa autora, dominação cultural suplantou a exploração como injustiça fundamental, o reconhecimento cultural desloca a redistribuição socioeconômica como o remédio para injustiças e o objetivo da luta política. A autora considera que a grande questão na atualidade é que a justiça requer tanto reconhecimento quanto redistribuição, o que resulta em um dilema redistribuição-reconhecimento. Para ela, com a perda de centralidade do conceito de classe, os movimentos sociais diversos mobilizam-se em torno de eixos de diferença inter-relacionados; ao contestar uma série de injustiças, suas reivindicações, às vezes, são sobrepostas, outras conflitantes. Para melhor esclarecer tal dilema, Fraser (2001) distingue duas compreensões de injustiça, uma socioeconômica, derivada da estrutura político-econômica da sociedade e outra cultural ou simbólica, relativa à dominação cultural e ao desrespeito ou não reconhecimento.

No modo de organização dos sistemas escolares visando à justiça distributiva, a referência eram as classes sociais. Observa-se a partir daí uma tensão entre os objetivos da educação formal e as demandas de novos sujeitos sociais que adentram a escola. Os critérios de justiça social fundamentados na igualdade de oportunidades, no acesso universal aos bens materiais e culturais ofertados pelos sistemas públicos e as formas padronizadas de organização e gestão bem como as hierarquias profissionais são fortemente postas em xeque. A perda da centralidade das classes sociais como conceito chave nessas políticas é notória. No modelo fundador dos sistemas escolares, universal, havia um saber apropriado por uma classe, ao qual todos deveriam (ou queriam) ter acesso e domínio. Tal saber, criticado como um saber de prestígio, como conhecimento ideológico que se impõe sobre os demais, foi sendo duramente criticado ao longo de décadas por diferentes matrizes. Tais críticas contribuíram para a crise de legitimidade dos sistemas escolares e da função social da escola, bem como para a identidade profissional dos docentes.

De acordo com Lahire (2008), a escola perdeu o monopólio da inculcação da cultura legítima. Hoje ela é atravessada por uma gama de valores, línguas, culturas que cada vez mais se veem autorizadas a falar, a se apresentar, mesmo que na condição de minoria. Com a expansão da educação formal, novos segmentos sociais passam a ter acesso à escola e a participar dela. Tais segmentos representam, na maioria das vezes, um contingente até então excluído do sistema escolar por sua condição econômica, étnica ou cultural. Dessa forma, a diversidade invade a escola, desafiando seus profissionais com seus saberes e práticas tradicionais. Porém, ela vem acompanhada, na maioria dos casos, da desigualdade, ou seja, da condição econômica desfavorável ou destituída dos meios necessários para uma vida digna.

A tensão entre diferentes focos de orientação nas políticas públicas para a educação pode ser percebida no processo de reformas educacionais vividas nas últimas décadas no contexto latino-americano. O foco primeiro dessas reformas foi a gestão e organização da educação: maior flexibilidade – inclusive curricular, o que repercute diretamente sobre a condição profissional dos docentes –, descentralização, autonomia e reforço à participação no nível local orientado pela noção de eficiência e de busca de melhores resultados. Um segundo foco é a inclusão da diversidade na escola, o que se observa em geral por meio de políticas compensatórias de discriminação positiva. Essa discussão torna-se ainda mais complexa no momento em que contrapor o diverso ao universal implica também em contrapor o universal às partes, ou ainda, o universalismo aos particularismos. Tensão que se expressa entre grupos específicos na defesa por programas sociais e educacionais por meio de ações focalizadas. Observam-se, nesse contexto, as contradições entre um desenho de políticas educacionais públicas e estatais, relativamente padronizadas e centralizadas, orientadas em sentido universal, fundamentadas pelo princípio de justiça distributiva e as políticas focalizadas dirigidas a grupos específicos que visam à diversidade e que buscam o reconhecimento à diferença.

A política da redistribuição tende à homogeneização numa perspectiva de classe social; a política do reconhecimento tende a promover a diferenciação, seja de grupos ou indivíduos. Tal tensão está refletida nos currículos, na flexibilidade e autonomia presentes nas reformas curriculares das últimas décadas: o que ensinar, quais valores devem ser cultivados, que conteúdos devem ser privilegiados, entre outras questões. Essa tensão reflete a dificuldade de definição do que seja qualidade na educação. Contraditoriamente a essas mudanças que tendem à flexibilização, a avaliação ganha centralidade, os exames externos passam a ser difundidos e cada vez mais valorizados. Esses exames reduzem, na maioria das vezes, a qualidade, a medida de desempenho, a proficiência, em um campo de indefinições do que merece ou não ser ensinado e aprendido. Essas avaliações, apesar da pouca clareza que comportam, têm sido tomadas como referência maior não só para a determinação dos destinos dos alunos mas, sobretudo, para a definição de políticas que atingem diretamente a escola e os docentes. Algumas redes públicas de ensino no Brasil têm adotado políticas de remuneração aos docentes que vinculam o desempenho dos alunos a uma premiação em forma de bônus aos seus professores. Tais políticas expressam uma regulação direta sobre o trabalho docente, vinculando diretamente o resultado da avaliação à remuneração dos mesmos e indiretamente responsabilizando os docentes pelo desempenho dos alunos.

Apesar da crise de legitimidade da escola que põe em xeque não só sua função social, mas também seu caráter público – pela defesa dos particularismos, aqui compreendido como a defesa do interesse de partes, de grupos específicos, que se contrapõem ao universalismo –, continua a se esperar dela a distribuição de posições sociais que permita mobilidade social.

Como adverte Dubet (2004a), se a igualdade de oportunidades meritocráticas supõe igualdade de acesso, resultando, inclusive, no alongamento da escolaridade obrigatória comum, o paradigma de organização e gestão dos sistemas educacionais que passa a focar a eficiência e que teve lugar nas últimas décadas do século XX centra-se nos resultados (Van Zanten, 2008).

A ESCOLA COMO ESPAÇO DE AÇÃO: CARREIRA, FORMAÇÃO E AVALIAÇÃO

Se a escola presencia significativa crise de legitimidade, também é verdade que continua sendo depositada sobre ela uma forte expectativa de que a mesma possa promover justiça social, como uma “breve ilusão de unidade em um mundo inexoravelmente fragmentado” (INNERARITY, 2010). Como instituição pública, aberta a todos, é como se a escola devesse (ou pudesse) promover a unidade na diversidade: e resolver a equação entre reconhecimento e distribuição, como se essa fosse uma tarefa possível. Para alguns, saber lidar com essa tensão e responder às diferentes ordens de exigências, conseguindo atender ao diverso sem romper a coesão, seria a tarefa primeira

da escola como espaço público. Segundo Innerarity (2010), indagar sobre o conceito de público equivale a indagar sobre as possibilidades de a política tratar realmente de qualquer coisa comum e integradora e lhe atribuir uma forma institucional.

A forma institucional assumida pela escola moderna é dotada da expectativa de que a mesma deveria constituir-se em espaço público onde se articula o comum e são tratadas as diferenças. Assim, a escola moderna, desde os seus primórdios, assume, segundo Resende (2010, p. 47),

um lugar central como ‘território’ de socialização a partir de dois movimentos contraditórios: de um lado apela-se ao investimento do trabalho da crítica como referência de certa distância que é necessária para a efetivação dessa ação questionadora e da criação do indivíduo autônomo e auto-realizado; do outro lado, a socialização visa a unidade e a consolidação do Estado-Nação, mas também a construção de uma ética republicana e da identidade nacional.”

Em um cenário em que o universalismo esmaece-se como critério de justiça social, diversidade e desigualdade tendem a confundir-se. A noção de direito social é comprometida e com ela os preceitos de cidadania, isso porque se considera que um dos fatores constitutivos da cidadania são as políticas sociais. São elas que possibilitam a dinâmica societária própria do capitalismo, seja na transformação da proletarianização passiva em ativa (LENHARDT e OFFE, 1984), seja na possibilidade de integrar socialmente a população a partir de uma base mínima necessária à vida em sociedade (CASTEL, 1998). Contudo, as políticas sociais refletem escolhas feitas pelos governos e, muitas vezes, estas implicam em escolhas trágicas, entre o atendimento de uns e a condenação à carência de outros. Tais decisões são sempre justificadas por critérios técnicos, como se estes fossem neutros e isentos (ABRANCHES, 1998).

Tal debate entre o universalismo e os particularismos no contexto educacional latino-americano, com as desigualdades que comporta, pode reduzir a interpretação das políticas de reconhecimento à naturalização das desigualdades ou ao mascaramento de contradições de ordem econômica e estruturais. Ou ainda, contribuir no empobrecimento da oferta educativa aos pobres.⁶ No caso brasileiro, estudos (ALMEIDA FILHO, SPELLER e NADER, 2010) demonstram que a reprodução estrutural da fragilidade social e das iniquidades é notória, se observarmos a média de anos de estudo, o acesso à educação infantil, o desempenho e conclusão do ensino fundamental e médio. As manifestações de desigualdades se correlacionam à localidade e região, ao rendimento e à cor/raça dos segmentos populacionais mais desfavorecidos. Nos contextos de maior pobreza, é justamente onde se encontram os grupos menos favorecidos e que buscam (ou deveriam buscar), além de acesso aos bens materiais, o reconhecimento de sua condição. É justamente nos espaços em que as políticas universais menos chegaram que o diverso clama por reconhecimento.

⁶ Sobre esta questão, ver Oliveira, 2010.

O Estado moderno, universalista e baseado em regras válidas para todos, introduziu a noção de cidadania estendida a todos os integrantes da sociedade, o que os faziam seres abstratos, contudo, livres (DOMINGUES, 2001). Como demonstra O'Donnel (2002), esse Estado se caracteriza como uma relação social de dominação. Tal dominação relacional é uma modalidade de vinculação entre sujeitos sociais, sendo por definição assimétrica, já que é uma relação de desigualdade. Essa assimetria surge do controle diferenciado de certos recursos: o controle dos meios de coerção física; o controle dos recursos econômicos; o controle dos recursos de informação (conhecimentos científicos e tecnológicos) e o controle ideológico. O controle desses recursos varia de acordo com fatores que determinam seu acesso de maneira desigual, sendo que a articulação desigual entre as classes sociais na sociedade é o determinante dessa distribuição.

Assim, ainda segundo O'Donnel, o Estado se apresenta como a expressão de um interesse mais geral que o dos sujeitos sociais de cuja relação ele emana, mas esse interesse não é neutro ou igualitário, é o da reprodução de uma relação social que articula desigual e contraditoriamente a sociedade. Sua objetivação é o Direito moderno, racional e formal no sentido weberiano, que consagra o sujeito social como sujeito jurídico no plano da igualdade correspondente ao plano da circulação de capital.

É no plano dessa igualdade jurídica que se desenvolveram os sistemas escolares e, sobretudo, a escola republicana. Segundo Dubet (2004a), as escolas republicanas, laicas e nacionais, nascidas entre o século XIX e o século XX, em geral, buscaram combater as escolas religiosas, mas também elas se colocaram como o reino dos princípios sagrados, ainda que tais princípios não sejam os mesmos religiosos. O sagrado, nesse caso, era a nação que deveria construir a ciência e a razão. Dessa maneira, as escolas republicanas queriam formar cidadãos como as escolas religiosas buscavam formar cristãos.

É esse modelo de escola que hoje enfrenta uma crise de grandes proporções e que põe em discussão sua função integradora/socializadora e, ao mesmo tempo, sua capacidade de constituir-se em espaço de emancipação crítica. A crença na escola como instituição promotora de justiça social tem sido fortemente abalada. Tendo sua matriz de justiça social fundada na redistribuição econômica, na noção de público como bem comum, vê-se agora compelida a ajustar-se às demandas de uma justiça fundada no reconhecimento social para o qual não estava organizada e desconhecia os códigos de convivência. Os movimentos feministas, étnicos, dos portadores de deficiência, entre outros, passaram a exigir o redirecionamento das políticas educativas, cujo emblema tem sido a educação para todos com equidade social.

Tais políticas chegaram às escolas (em alguns países com mais ênfase que em outros, mas reporto-me aqui à experiência brasileira das duas últimas décadas), configurando o que podemos nomear de uma nova regulação que articula a gestão local, o financiamento *per capita* e as avaliações sistêmicas e sistemáticas numa lógica que tem se fundamentado no que se poderia considerar a ética da responsabilidade.

Foram reformas que, orientadas à equidade, buscaram ampliar a cobertura (da matrícula) tanto na extensão dos anos de escolaridade quanto da população atendida, baseada no que parece ter restado aos governos como apelo à legitimidade, ou seja, o direito dos indivíduos no plano legal, a redução da cidadania política a uma questão jurídica e a maximização da noção de utilidade coletiva entendida no sentido da eficácia econômica (INNERARITY, 2010).

A descentralização administrativa (a escola como núcleo da gestão), financeira (custo/aluno) e pedagógica (os projetos pedagógicos) ampliou a autonomia da escola. Contudo, essa autonomia veio acompanhada de uma mudança na composição social dos alunos.

Essa nova composição passou a exigir da escola, como espaço público, novas acomodações. Como arena política, a escola agora deve “enquadrar” múltiplas sociabilidades que ali se constroem entre professores, alunos e funcionários.

O grande desafio passa a ser: como construir um plano de ação em que os diferentes agentes se reconheçam, ou seja, um plano de ação que de fato contenha um sentido comum?

Esse desafio, a despeito de estar posto para todos, pesa sobrejamente nas costas dos docentes. A mencionada nova regulação que se assenta, sobretudo na ampliação da autonomia da escola e dos docentes, colocam-nos no centro da ação, ou seja, a ampliação da autonomia traduz-se em autorresponsabilização dos docentes que passam a responder diretamente pela gestão (que deve permanentemente envolver a comunidade) e indiretamente pelo financiamento, uma vez que a avaliação e o financiamento passam a estar vinculados ao desempenho e eficiência dos sistemas, conforme já comentado. Isso tem resultado na ampliação crescente das atividades, compromissos e responsabilidades dos docentes, na emergência de nova divisão técnica do trabalho na escola para responder às novas demandas e em relativa corrosão do seu estatuto profissional.

Os professores são os principais responsáveis pela articulação do plano de ação da escola, do que deveria atribuir um sentido comum aos diferentes agentes (segmentos); contudo, as condições objetivas e subjetivas não estão asseguradas, quer porque lhes faltam tempo remunerado para o desenvolvimento dessas novas tarefas que não são poucas, espaços físicos de convivência (salas de professores, etc.), quer porque lhes faltam conhecimento e referências sobre o universo sociohistórico de seus alunos.

Esses fatores contribuem para uma crise de “dignificação da profissão docente” e que tem sido tratada, sobretudo pelos movimentos docentes, como ameaça à profissionalização. Observa-se entre os docentes o sentimento de desvalorização e perda de *status* e autoridade profissional (OLIVEIRA e MARTINEZ, 2010). Em muitos casos, tal sentimento tem relação direta com os processos de avaliação externa que acabam retirando desses profissionais a autoridade para responder pelo resultado de seu trabalho e ter o respeito e aceitação pública pela sua *expertise*, o que é ainda

reforçado pelos meios de comunicação ao divulgarem esses resultados como verdades óbvias e inquestionáveis denunciando a incompetência profissional dos docentes.

OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO, AVALIAÇÃO E CARREIRA DO MAGISTÉRIO NO BRASIL

As questões até aqui apontadas estão presentes nas políticas educativas latino-americanas (e em tantas outras realidades nacionais), refletindo-se na escola como espaço público sujeito às crises e questionamentos na contemporaneidade. A orientação das políticas educativas entre o universal – o princípio isonômico que visa redistribuição com base na igualdade entre os cidadãos – e o diverso – a luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento à diferença e assunção de novos sujeitos sociais autorizados a participar da vida social pode também ser interpretada como uma tensão entre o universal, concebido como modelo homogêneo, padronizado e insensível às diferenças; e o particularismo dos que buscam resolver seus interesses individuais ou de grupos, enfraquecendo o foco da crítica nas contradições fundamentais dessa sociedade.

A relevância do espaço público depende da capacidade de organizar socialmente uma esfera de mediação entre os interesses particulares e os comuns. Isso não se faz sem grandes esforços, sem um contínuo trabalho de representação e argumentação de construção de uma prática democrática capaz de construir o comum – o que atribui sentido ao público – a partir das diferenças. Sem espaço público, o poder é entendido como dominação, o Estado como instância de regulação social e a opinião pública como manipulação. Ao mesmo tempo, assiste-se certo descrédito do conceito de público que está fortemente relacionado a sua identificação com o estatal, o que retira a crença na possibilidade de, por meio da participação, construir novos sentidos e ações. Contudo, não podemos reduzir o conceito de público ao estatal, ainda que muito pouco temos vivenciado fora dessa esfera. Com a crescente desinstitucionalização do vínculo social com o desenvolvimento da modernidade, observa-se relativo esvaziamento do sentido de público, a perda de sentido de um mundo comum, reduzindo o público apenas ao cenário das reclamações privadas (INNERARITY, 2010).

Esse é um tema presente na agenda educativa internacional, ainda que, dependendo das experiências nacionais, cada país articule de maneira diferente tais demandas. No contexto latino-americano, assistimos hoje uma diversidade de políticas ao nível nacional que busca responder de distintas formas a essas demandas, mantendo, entretanto, o Estado como o principal agente organizador e financiador da educação. No caso do Brasil, tais políticas têm assumido contornos muito próprios.

As políticas educacionais recentes no Brasil têm manifestado a necessidade de dedicar maior atenção ao magistério público para melhor responder às novas demandas apresentadas às escolas, ainda que a preocupação derive da constatação

de que dele depende a melhoria da educação básica. Nesse sentido, algumas políticas foram adotadas nos últimos anos, merecendo destaque a lei n. 11.738, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando disposição constitucional (álínea ‘e’ do inciso III do *caput* do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), sancionada em 16 de julho de 2008; a resolução n. 2, de 28 de maio de 2009, que fixa as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública⁷ e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), que é apresentado como “resultado de um conjunto de ações do Ministério da Educação (MEC), em colaboração com as secretarias de educação dos estados e municípios e as instituições públicas de educação superior neles sediadas, para ministrar cursos superiores gratuitos e de qualidade a professores em exercício das escolas públicas sem formação adequada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB de dezembro de 1996” (BRASIL, 2009b).

O Parfor surge como decorrência do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que firmou com os estados os Planos de Ações Articuladas (PAR), contendo diagnósticos dos sistemas locais e as demandas por formação de professores. Por meio do decreto n. 6.755 de janeiro de 2009, o MEC instituiu a política nacional de formação dos profissionais do magistério da educação básica, com a finalidade de organizar os planos estratégicos da formação inicial e continuada, com base em arranjos educacionais acordados nos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, sendo que coube à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a responsabilidade pela indução, fomento e avaliação dos cursos no âmbito do Parfor. E, mais recentemente, o projeto de lei que o presidente Lula encaminhou ao Congresso com a proposta do novo Plano Nacional de Educação para o próximo ano, que traz como uma de suas diretrizes a valorização dos profissionais da educação.⁸

Observa-se claramente um movimento, pelo menos por parte do governo federal, de buscar assegurar, no plano legal, maiores direitos e garantias aos professores de educação básica que repercutam diretamente sobre a atratividade da carreira docente. Contudo, a carreira continua sendo matéria dos estados e municípios que a organizam segundo suas capacidades e as forças políticas presentes em cada realidade

⁷ Resolução n. 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 n. 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 n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.

⁸ Projeto de lei apresentado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Congresso, em 15 de dezembro de 2010, que propõe o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>.

local. Sem uma carreira estável que garanta as condições de trabalho e as relações de emprego dignas para os docentes, pouca eficácia terão os processos de avaliação e de formação para a melhoria almejada por esses governos para os sistemas públicos de educação.

COMENTÁRIOS FINAIS

A aceitação de que o limite posto pelo sistema federativo no Brasil impede que tenhamos a garantia das mesmas condições de trabalho e remuneração para os docentes, assim como as mesmas condições de oferta pública para os alunos, cria um clima de naturalização da fragmentação educativa. Tais argumentos partem da noção de que as escolas são distintas não só nos aspectos culturais e sociais, os desafios colocados à escola como instituição pública que deve responder aos reclamos de justiça distributiva e de reconhecimento, mas também objetivos, o que pode significar a ruptura com o princípio universalista da escola republicana.

Outro fator a destacar nessas políticas é a responsabilização dos docentes pelas suas condições de trabalho, suas carreiras e seus destinos. Não se trata de vitimá-los, mas é necessário interrogar que sujeitos são esses a que se referem essas políticas. Até que ponto essas políticas tomadas de forma desarticulada e diferenciada entre municípios e estados não estariam promovendo o estímulo ao individualismo e à competição, à carreira “solo”, reforçada pelos mecanismos de avaliação de desempenho individual em contraposição à dimensão do sujeito histórico social, do sujeito político que constrói sua subjetividade coletiva?

Por fim, o peso atribuído às avaliações nesse processo, em coerência com a tendência internacional a reforçar as políticas baseadas no conhecimento compreendido como prova ou evidência, destacando os resultados objetivos dos exames e as experiências exitosas como objeto de premiação e exemplo, tendem, muitas vezes, a ocupar o lugar do conhecimento científico que se desenvolve em outras bases, tempos e intencionalidades. É necessário distinguir resultados de avaliação de resultados de pesquisa.

A ação política é indissociável da formação de uma comunidade, de um vínculo humano com sentido e a escola, por conseguinte, não existe sem a ação política que lhe atribui vida e sentido. Toda ação pública tem uma dimensão instituinte, a perspectiva do espaço público serve à formulação de identidades coletivas com identificações políticas integradoras. Para entender os espaços públicos, é necessário conhecer os vetores dessas identificações que atuam no espaço social e que de forma paradoxal (na maioria das vezes) constroem suas identidades.

Pensar a escola como espaço público, promotor de justiça social, que possa “ir mais além que o debate entre o ritual apelo ao universal e a mera celebração da diferença” (INNERARITY, 2010) passa, no caso brasileiro, por propiciar aos docentes um lugar mais justo de trabalho e condições dignas de vida.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. *Política social e combate à pobreza*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- ALMEIDA FILHO, N. M.; SPELLER, P.; NADER, R. M. O potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade. In: RONCA, A. C. C.; RAMOS, M. N. *Da CONAE ao PNE 2011-2010: contribuições do Conselho Nacional de Educação*. São Paulo: Moderna, 2010.
- ANPAE. I Congresso Ibero-Brasileiro, VI Congresso Luso-Brasileiro e IV Congresso do Fórum Português de Administração Educacional. Cáceres, 1 e 2 de maio de 2010.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 1996.
- _____. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jul. 2008.
- _____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Modifica a redação do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2009a.
- _____. Resolução n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 mai. 2009b.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DEROUET, J. L. A sociologia das desigualdades de educação numa sociedade crítica. *Sociologia*, Lisboa, n. 45, p. 131-143, maio 2004.
- DOMINGUES, J. M. Cidadania, direitos e modernidade. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001
- DUBET, F. Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? In: TENTI FANFANI, E. (Org.). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO, 2004a.
- _____. O que é uma escola justa? *Revista Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n.123, p. 539-555, dez. 2004b.
- FERREIRA, E.; OLIVEIRA, D. A. *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- INEP. Dados finais do Censo Escolar da Educação Básica de 2010. Brasília, 2010. Disponível em <http://www.inep.gov.br/basica/censo>
- INNERARITY, D. *O novo espaço público*. Lisboa (Portugal): Editorial Teorema, 2010
- LAHIRE, B. Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social. In: TENTI FANFANI, E. *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2008.
- LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, D. A.; MARTINEZ, D. (Comp.). *Nuevas regulaciones educativas en América Latina: experiencias y subjetividad*. Colección Políticas educativas y trabajo docente, n. 3. Lima: Fondo Editorial Ciencias y Humanidades, 2010.

O'DONNELL, G. *Anotações para uma teoria do Estado*. 2002. Disponível em <<http://www.ige.unicamp.br>>.

RESENDE, J. M. *A sociedade contra a escola?* Lisboa (Portugal): Instituto Piaget, 2010

TENTI FANFANI, E. *La condición docente*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2005.

UFMG/FAE/GESTRADO. *Relatório da Pesquisa O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil*. Belo Horizonte, 2010.

VAN ZANTEN, A. Politiques éducatives. In: VAN ZANTEN, A. (Dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008.

r DALILA ANDRADE OLIVEIRA é professora titular de Políticas Públicas e Educação da Faculdade de Educação da UFMG, presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), pesquisadora do CNPq e do PPM/FAPEMIG. E-mail: dalila@ufmg.br.

Recebido em dezembro de 2010

Aprovado em janeiro de 2011