



**A FORMAÇÃO DO PROFESSOR-GESTOR NAS POLÍTICAS DE  
PROFISSIONALIZAÇÃO**

**THE TRAINING OF TEACHER-MANAGER IN THE POLICIES OF  
PROFESSIONALIZATION**

**SHIROMA, Eneida Oto**

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina  
Professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação do Centro de Ciências  
da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina  
e-mail: eneida@ced.ufsc.br





## RESUMO

A reforma do Estado brasileiro, em meados dos anos 1990, promoveu a criação de políticas de profissionalização dos professores. Este artigo discute a profissionalização docente apresentando elementos para compreender as origens dessa política, suas vinculações com as recomendações de organismos multilaterais e suas implicações para a formação e o trabalho docente. Analisamos as diretrizes curriculares para a formação de professores e documentos do Banco Mundial, OIT, OEI e Unesco sobre a profissionalização. Dedicamos especial atenção às novas tarefas e ao currículo recomendado para se preparar o professor-gestor. De acordo com esses organismos multilaterais, professores e diretores devem ter autonomia na tomada de decisões, assumindo a responsabilidade sobre elas e sobre o desempenho dos alunos. Neste contexto, o sucesso ou o fracasso da instituição são atribuídos à competência dos professores. Este modelo de gestão envolve a adoção de novos dispositivos para comunicação, avaliação e responsabilização que constituem novas formas de regulação da educação.

**Palavras-chave:** Profissionalização; Professor-gestor; Diretrizes curriculares; Formação de professores.

## ABSTRACT

*The reform of the Brazilian State in the mid-1990 has promoted policies of teachers' professionalization. This article discusses the professionalization presenting some elements to understand the origins of this policy, its links with the recommendations of multilateral agencies and its implications for teacher training and work. We analyze the curriculum guidelines for teacher training and documents from the World Bank, ILO, UNESCO and OEI related to professionalization. We dedicate special attention to new tasks and the curriculum recommended for training of teacher-manager. According to these multilateral organizations, teachers and principals should have autonomy in making decisions, taking responsibility for students' performance. In this context, the success or failure of the institution are assigned to the competence of teachers. This managerial model involves the adoption of new devices for communication, evaluation and accountability that constitute new forms of regulation of education.*

**Keywords:** Professionalization; Teacher-manager; Curriculum guidelines; Teacher training.





## 1. INTRODUÇÃO

As demandas de modernização da administração pública que impulsionaram a reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, fomentaram iniciativas de profissionalização dos servidores públicos de vários setores. Neste artigo, focaremos a profissionalização dos trabalhadores da educação, em especial dos professores e gestores.

Em 1993, ministros da educação reunidos na V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação (PROMEDLAC), em Santiago do Chile, acordaram que a profissionalização seria o conceito chave para iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educativo na região. A suposta modernização dos sistemas educativos decorreria da “criação de uma base de recursos humanos na área da gestão” (UNESCO, 1998, p.5) e da profissionalização da ação dos ministérios, assim como das escolas e dos professores em sala de aula (CASSASSUS, 1995, p.105). Em 1998, o Instituto Internacional de Planejamento da Educação promoveu um fórum intitulado “A Formação de Recursos Humanos para a gestão educativa na América Latina”, reafirmando a centralidade que a gestão assumia na reforma educacional em curso na região.

As justificativas apresentada nestes eventos e em documentos de organismos multilaterais para urgência de se profissionalizar os funcionários públicos, em particular dos professores, giravam em torno das aceleradas mudanças econômicas, políticas e culturais pelas quais passamos no último quartel do século XX. A reestruturação produtiva e a globalização financeira exerceram enorme impacto sobre o mercado e as relações de trabalho que passaram a orientar-se pela flexibilização e desregulamentação. A internacionalização de mercados incrementou a disputa por produtividade e inovação, acirrando a busca por competitividade e vantagens comparativas, a concorrência entre empresas e a formação de gigantescos conglomerados; acordos de livre comércio regionalizados e a formação de blocos econômicos regionais são algumas das características da nova divisão internacional do trabalho dentre outros aspectos que precisam ser considerados quando o intuito é compreender as reformas educacionais deste início de milênio.

Competitividade, qualidade, flexibilidade e eficácia tornaram-se valores estratégicos na economia volátil e reorientaram as concepções e estratégias de produção de bens e





serviços. A abertura de mercados e o avanço das tecnologias de informação e comunicação possibilitaram a distribuição de empresas transnacionais pelo globo, por outro lado, essa desconcentração demandou sofisticados esforços de integração. A rede mundial de computadores modificou as formas de comunicação, investimentos, os padrões de produção, de consumo e as relações entre os trabalhadores e locais de trabalho popularizando o comércio eletrônico, telemarketing, *e-learning* entre outros. Novos tipos de relações intra e entre empresas foram construídas, parcerias, subcontratações e a informalização foram modificando as relações de trabalho.

As contradições inerentes ao capitalismo se exacerbaram produzindo crescente exclusão social. Concomitante ao anúncio do aumento do superávit, os institutos de pesquisa publicaram a baixa classificação do Brasil no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano. A riqueza crescia na razão direta da miséria. Em decorrência, no campo das políticas públicas encorpavam-se os apelos por coesão social. Assistimos a veloz popularização das políticas de inclusão e várias iniciativas da “direita para o social” (NEVES, 2010). De um lado, tais políticas públicas podem ser compreendidas como resultantes das pressões dos movimentos sociais organizados na luta por direitos, por outro, expressam a necessidade do capital e do Estado em atender minimamente às demandas sociais e administrar a pobreza.

Nesse contexto, a procura por profissionais de novo tipo, flexíveis, capazes de gerir imprevistos, inovadores, pró-ativos e eficientes, trouxeram novas exigências para os sistemas educativos. Evidencia-se o dilema para o capital que depende de trabalhadores mais qualificados para ganhar vantagens competitivas, mas que não questionem o status quo. Este é, também, um dilema para o Estado capitalista que deverá formá-los. Qual a natureza da educação e o perfil do profissional que atende a esta necessidade sem acirrar ainda mais as contradições, potencializar as ameaças e riscos de insurreição popular? O slogan da obsolescência da educação acoberta uma preocupação com a governabilidade.

A formação de professores assume, neste contexto, uma posição de destaque na agenda política da virada do século. A Comissão presidida por Delors explicita que a preocupação da Unesco com a educação no século XXI extrapola o interesse na formação de força de trabalho, ao afirmar que





os professores têm um papel determinante na formação de atitudes [...]. A importância do papel do professor enquanto agente de mudança, favorecendo a compreensão mútua e a tolerância, nunca foi tão patente como hoje em dia. Este papel será ainda mais decisivo no século XXI. [...] É por isso que são enormes as responsabilidades dos professores a quem cabe formar o caráter e o espírito das novas gerações (DELORS, 1998, p.152).

Em meados da década de 1990, a Unesco anunciou um déficit de 35 milhões de professores no mundo para se atingir os objetivos de Educação para Todos até 2015. Este era um problema difícil de equacionar considerando-se a que a educação é responsável por um dos maiores orçamentos governamentais e que, em alguns países, mais de 90% do orçamento para o setor é gasto com pagamento dos salários de professores. A Unesco e o Banco Mundial alertaram para a necessidade de estes recursos serem aplicados com eficiência e eficácia para se auferir o máximo retorno. Propuseram uma estrutura de gestão eficaz de professores, suportada por um eficiente sistema de gestão da informação.

Numa conjuntura de ajustes, pressionados a atingir os “Objetivos do Milênio” os Estados Nacionais deparam-se com o paradoxo de suprir o déficit de professores respeitando as regras de responsabilidade fiscal. O imperativo da gestão eficaz dos recursos estava colocado e para orientar as escolas a melhorarem seus resultados, organismos multilaterais como a Unesco e o Banco Mundial divulgaram recomendações sobre como fazer mais com menos (CAMPOS, 2005). Num contexto de ajustes, era necessário incutir essa preocupação na formação de docentes de modo a preparar um profissional com habilidades para otimizar recursos e maximizar resultados.

Este artigo tem o objetivo de discutir a centralidade atribuída à gestão no processo de profissionalização docente. Esta preocupação se justifica pela ênfase constatada nas reformas dos cursos de formação de professores, especialmente o de Pedagogia, que assumiram a gestão como eixo articulador e pela atualidade do debate acerca da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação (FREITAS, 2011). Adotando o materialismo histórico como referencial teórico, procuramos investigar as determinações econômicas e políticas que influenciaram a produção de políticas de profissionalização docente, analisando criticamente as propostas de reforma da formação docente. Para tanto, analisamos documentos nacionais e





internacionais, em especial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e do Banco Mundial. Este artigo problematiza a ênfase atribuída à gestão nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação de professores, apresentando elementos para reflexão sobre as origens dessa proposta, suas vinculações com as recomendações de organismos multilaterais e suas implicações para a formação, trabalho e a carreira docente.

## **2. A ÊNFASE DA GESTÃO NAS DIRETRIZES CURRICULARES PARA FORMAR PROFESSORES**

Discursos neoliberais tentam nos convencer de que não faltam professores, faltam “bons” professores e “escolas eficazes”, de que não faltam recursos para educação, apenas são mal aplicados e mal geridos. A idéia subjacente a estes argumentos é a de que bons professores são frutos de uma boa gestão mais do que de uma boa formação ou de condições de trabalho e salários adequados.

Acirraram-se os debates sobre a necessidade de reajustar a formação docente e a gestão, temas centrais nas DCNs para a formação de professores e pedagogos. Publicadas na primeira década do século XXI pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), as DCNs receberam muitas críticas das associações, universidades e sindicatos tanto pela forma com que foram definidas quanto pelo conteúdo que ampliou o leque de funções docentes atribuindo grande ênfase às atividades de gestão (EVANGELISTA; TRICHES, 2008).

As DCNs para o Curso de Pedagogia extinguiram as habilitações que formavam os administradores, supervisores e orientadores educacionais. A figura do pedagogo dá lugar ao licenciado em pedagogia. A opção do CNE não foi a de especializar o profissional para lidar com a gestão da educação, e sim de disseminar tópicos sobre gestão educacional na formação de todos os licenciados.

A tônica da gestão está presente em várias passagens da Resolução n.1/2006 do CNE determinando que os licenciados em pedagogia devam ser preparados para participar na gestão de processos educativos e na organização, funcionamento e gestão de sistemas e





instituições de ensino. Devem estar aptos a participar da gestão das instituições contribuindo para elaboração, implantação, coordenação, acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico; desenvolver investigações sobre processos educativos e gestoriais, em diferentes situações institucionais – escolares, comunitárias, assistenciais, empresariais e outras –. A referida resolução estabelece, ainda, que a integralização de estudos será efetivada por meio de disciplinas e atividades que proporcionem fundamentos para gestão e avaliação de projetos educacionais, de instituições e de políticas públicas de Educação; práticas de docência e gestão educacional que ensejem aos licenciandos a observação e a participação no planejamento, na execução e na avaliação de aprendizagens, do ensino; na participação em atividades da gestão de processos educativos, no planejamento, implantação, coordenação, acompanhamento e avaliação de atividades e projetos educativos.

À primeira vista, parece um contrassenso atribuir tantas funções adicionais ao professor, em especial tarefas administrativas, de planejamento e gestão, e esperar com isso melhorar o desempenho dos alunos. Mobilizados por estas indagações e estranhamentos, iniciamos uma pesquisa com vistas a conhecer as especificidades dessa estratégia de profissionalização docente voltada a prover competências de gestão aos professores.

Buscando compreender as determinações dessa política, empreendemos uma análise de documentos de organismos multilaterais sobre gestão educacional e profissionalização tentando apreender as origens desse modelo de profissionalização que se difundiu rapidamente pela América Latina.

### **3. PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO NOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS**

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2000), o professor além de ensinar deveria atuar como um agente socializador; ser instrutor, gerente instrucional, inovador, líder, servir de modelo para os alunos e guia tecnológico, flexível, e responsável. Nessa acepção, a recomendação de profissionalizar está relacionada ao fornecimento de noções de “gerenciamento” ou responsabilidade profissional para desenvolver mudanças. De acordo com a organização,





as implicações para o trabalho dos professores incluem um sentimento de responsabilidade ‘gerencial’ para com o desenvolvimento e mudança do currículo, organização do trabalho e resultados de aprendizagem. Para realizar a melhor conduta profissional possível, por ambos os professores e colaboradores, a motivação deveria se tornar intrínseca nesta orientação. Também deveriam estar presentes a vontade e a capacidade de responder às mudanças no ambiente de aprendizagem, sejam elas na forma de inovações tecnológicas, mudanças sócio-econômicas, novas expectativas de resultados de aprendizagem, pois aspectos culturais, políticos e econômicos mudam com o tempo (OIT, 2000, p. 35).

O Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) reitera a recomendação de introdução de práticas gerenciais no setor educacional, afirmando que é preciso criar estratégias para diversificar a captação de recursos destinados à educação, realizando debates sociais para definir a participação e investimento do setor privado (UNESCO, 2002, p.53).

Discutindo criticamente essa tentativa de transplantar para a escola pública formas de gestão de tipo empresarial, Afonso (2003) argumenta que neste contexto:

o gestor ou director escolar (preferencialmente como órgão unipessoal de cariz tecnocrático) assume uma nova centralidade organizacional, porque é ele (e não os órgãos colegiais) que deve prestar contas pelos resultados educacionais conseguidos, transformando-se no principal responsável pela efectiva concretização de metas e objectivos, quase sempre central e hierarquicamente definidos. Neste sentido, esta concepção de gestão introduz uma nova nuance na configuração das relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do “direito a gerir” — direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a idéia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de “tecnologia moral” ao serviço de uma nova ordem social, política e económica. (AFONSO, 2003, p.1)

Para Afonso, as formas de avaliação privilegiadas que facilitam a comparação e o controle de resultados farão recair sobre os gestores ou diretores a responsabilização pelos resultados educacionais. Estes, por sua vez, “tenderão a criar mecanismos de controle organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados acadêmicos e educacionais” (AFONSO, 2003, p.1).





A incorporação da gestão de resultados na educação e da lógica produtivista que atrela financiamento à avaliação de desempenho gerou profundos impactos nos processos de profissionalização que extrapolam a formação inicial e continuada dos docentes.

#### 4. PROFISSIONALIZAÇÃO: MUITO ALÉM DO CURRÍCULO

No início da década, o setor de educação do BID lançou uma publicação defendendo...

*una política integral que busque favorecer una nueva profesionalidad docente deberá contemplar intervenciones articuladas en tres dimensiones básicas: la formación, las condiciones de trabajo y de carrera y el sistema recompensas materiales y simbólicas que se ofrecen. (FANFANI; TEDESCO, 2002, p.23)*

Recentemente, a ideia foi reiterada pela OEI que propôs a difusão da noção de:

*sistema de formación docente”, un concepto que supone una mayor integración entre la formación inicial, los programas de formación continua y una más directa articulación de todo esto con la carrera profesional docente. En este marco la forma de acceso a la profesión es una pieza importante del funcionamiento del sistema. (OEI, 2008, p.5).*

A preocupação da Organização extrapola a formação e incide sobre os “processos de acesso e desenvolvimento da tarefa docente”. Para tanto, propõe as seguintes metas: 1) “asistir, a los países, en el fortalecimiento e integración progresiva del sistema de formación docente (inicial y continuo); 2) apoyar la articulación de la formación del profesorado y su desarrollo profesional” (OEI, 2008, p.5).

É importante observar a presença dessas mesmas metas no Parecer 009/2001 que estabelece as DCN de formação de professores para a Educação Básica para os Cursos de Licenciatura Plena. Tais diretrizes enfatizam as competências necessárias para que o professor possa “gerenciar próprio desenvolvimento profissional” (BRASIL/CNE, 2002).





A idéia de “gerenciar o desenvolvimento profissional” do professor ficou mais evidente após a publicação do Parecer 67/2003 da Câmara do Ensino Superior do CNE que esclarece as diferenças entre as noções de “Currículo Mínimo” e a de “Diretrizes Curriculares Nacionais” dos cursos de graduação.

O parecer 67/2003 definiu os itens que os projetos de DCNs deveriam apresentar: carga horária, tópicos que comporão o currículo, perfil do profissional que se pretende formar, competências, habilidades, ênfases do curso entre outros. Os autores do Parecer dão destaque à desregulamentação e flexibilização e apresentam um quadro comparando as “vantagens” das DCNs em relação ao currículo mínimo que balizava a organização dos cursos de graduação até aquele momento (BRASIL, 2003, p.7). Afirmam que a noção de “currículo mínimo” está atrelada à emissão de diploma, habilitação profissional, exercício profissional e aos direitos para o exercício de profissões regulamentadas. Em contrapartida, as DCNs permitem vários percursos formativos, não se vinculam a diploma e a exercício profissional, formam habilidades diferenciadas. Enfatizam que enquanto o currículo mínimo visava formar o “profissional preparado” as DCNS visam formar o “profissional adaptável” a situações novas e emergentes.

Essa redefinição na regulamentação da organização curricular, por um lado, atendeu ao princípio da diversidade, mas, por outro, promoveu a pulverização dos percursos formativos expondo a contraface da diversificação: a necessidade de aferição da qualidade e regulação. A heterogeneidade demandaria ações reguladoras por parte do Estado e traria implicações para todas as instituições formadoras e profissionais. Na perspectiva apontada pelo Parecer 67/2003, a instituição autorizada a formar o “profissional adaptável” deveria ensinar “competências e habilidades”, mas não poderia atestar preparo para o exercício profissional, decorreria daí a necessidade de uma certificação.

Buscava-se justificar a necessidade de certificar e avaliar periodicamente os docentes por meio da implantação de um Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, o “Provão do Professor”. Em 2003, essa iniciativa do então ministro da Educação Cristovam Buarque foi bastante criticada pelos sindicatos, associações de professores e instituições formadoras. Diante das resistências, o projeto foi temporariamente engavetado, mas alguns estados como Bahia, Mato Grosso do Sul, São Paulo entre outros desenvolveram





iniciativas nesta direção, enfrentando forte reação da categoria docente. Em 21/05/2010, o ministro da Educação Fernando Haddad publica a Portaria Normativa nº 14 (BRASIL, 2010) que institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Após discussões com entidades como o Forumdir, UNDIME, CONSED, CNTE, ANPEd, em 2011, com a publicação da Portaria nº 3/2011 (BRASIL, 2011a), este exame recebeu a denominação de “Prova Nacional de Concurso” e sua primeira aplicação está prevista para 2012. A participação na Prova será voluntária, contudo a Portaria estabelece que as Secretarias de Educação poderão utilizar os resultados para fins de contratação de docentes devendo, para isso, formalizar adesão junto ao INEP.

No bojo da “cultura da avaliação”, a certificação, a orientação para os resultados e *accountability* tornam-se ícones da gestão educacional contemporânea. Tal pretensão já estava anunciada no Relatório Delors (1996)

A inspeção deve não só controlar o desempenho dos professores, mas também manter com eles um diálogo sobre a evolução dos saberes, métodos e fontes de informação. Convém refletir nos meios de identificar e recompensar os bons professores. É indispensável avaliar de forma concreta, coerente e regular as aquisições dos alunos. **Há que dar mais importância aos resultados da aprendizagem** e ao papel desempenhado pelos professores na obtenção dos mesmos (DELORS, 1998, p.160, sem grifos no original).

Para mais bem compreendermos os interesses subjacentes a essa “orientação para resultados” analisaremos, no próximo tópico, o relatório do Banco Mundial intitulado *Brazil: teachers development and incentive, a strategic framework*, desenvolvido por Delannoy e Sedlacek (2000) tendo como alvo os professores brasileiros.

## 5. RECOMENDAÇÕES DO BANCO PARA OS PROFESSORES BRASILEIROS

Segundo os consultores do Banco Mundial, num sistema educacional descentralizado como brasileiro, para se assegurar que uma decisão política tomada no centro seja operacionalizada na sala de aula é necessário um conjunto articulado de mecanismos de controle de qualidade e *accountability* (DELANNOY; SEDLACEK, 2000, p.8). Na opinião





dos autores, o senso de direção e orientação para os resultados são fracos nas instituições educacionais brasileiras. Destacaram que o governo brasileiro não havia empreendido esforços para conceder incentivos financeiros aos professores, que os coordenadores pedagógicos não possuíam liderança e que as inspeções escolares eram irregulares e mais voltadas para o controle, oferecendo pouco retorno às escolas. Constataram que o país não tinha tradição de avaliar o desempenho dos professores e eram raras as sanções pelo baixo desempenho ou recompensas por excelência. Em suma, concluíam que os professores brasileiros não eram responsabilizados pela aprendizagem dos alunos. Diante disso, sugeriram a adoção de um novo paradigma de desenvolvimento profissional dos professores apoiado na idéia de “educação ao longo da vida”<sup>i</sup> e da “orientação para os resultados” (DELANNOY; SEDLACEK, 2000, p.14).

Um requisito para instituir a carreira baseada no mérito é a definição de claros padrões de qualidade profissional e adequados mecanismos para efetuar avaliações periódicas de desempenho. Segundo os consultores, em 2000 o Brasil havia iniciado a tarefa de estabelecer padrões – para o currículo e formação de professores – mas ainda precisava completá-los instituindo a avaliação dos professores. Afirmaram que com a crescente autonomia da escola, o controle seria substituído pelo sistema de *accountability* que combina autoavaliação com avaliação externa. Não obstante, acrescentaram um rol de recomendações para a reforma educacional brasileira: estabelecer rigorosos e periódicos processos de avaliação e certificação de professores; reforçar e viabilizar a gestão e professores eficazes; definir as necessidades do desenvolvimento profissional de professores no contexto do PDE<sup>ii</sup> e relacioná-las com um sistema de apoio e incentivos; vincular pagamento e incentivos ao desempenho.

Os autores reconhecem que muitos países tiveram dificuldade em introduzir o pagamento por mérito no setor educacional público, posto que essa iniciativa requer adoção de instrumentos para se medir a eficiência do professor. A proposta mais comum é de avaliá-la a partir do desempenho dos alunos. Sindicatos e educadores resistem, argumentando que tal medida é inválida posto que não se pode estabelecer relação linear entre o empenho dos docentes e o desempenho dos alunos. Atentos à possível resistência dos sindicatos propõem: a criação de um tipo especial de bônus como incentivo para professores de alta-performance retardarem sua aposentadoria e continuarem lecionando por um período adicional; alinhar a





idade de aposentadoria dos professores e de outros profissionais; reestruturar a aposentadoria desatrelando as pensões dos aumentos salariais dos professores da ativa; revendo o tempo de carreira e oferecendo incentivos especiais, bônus, para os melhores professores próximos da aposentadoria para que fiquem na carreira, como mentores ou mestres; fornecer incentivos para escolas e professores, pagamento baseado no mérito, ênfase na seleção e formação dos diretores escolares, publicação dos resultados da escola, prêmio para as escolas melhor geridas (DELANNOY; SEDLACEK, 2000, p.74).

Este relatório contendo recomendações para gestão de professores foi pouco discutido no Brasil, mas essas ideias já cercavam o pensamento educacional brasileiro desde o início dos anos de 1990.

## 6. TESES QUE NÃO FORAM DISCUTIDAS

No livro “Teses da social democracia para a educação”, Mello anunciava que “uma ‘revolução educacional’ deverá ser construída em cima de um mote, slogan ou palavra de ordem ‘mais cidadania, melhor governo, menos Estado’” (1990, p.25). Esta suposta revolução implicaria, nas palavras da autora,: “desideologizar a educação; descentralizar de fato recursos e competências para os municípios e órgãos descentralizados da máquina do ensino; dar autonomia e recursos às escolas e instituir mecanismos de avaliação de resultados – aferidos pela aprendizagem do alunado – que permitam responsabilizar, cobrar, fiscalizar, incentivar; enfrentar o corporativismo do magistério e, ao mesmo tempo, tomar todas as medidas possíveis para recuperar seu salário real de modo menos formalista, levando em conta mérito e desempenho aferido – repita-se pela aprendizagem do alunado; instituir um exame de Estado para obtenção do registro de professor, impedindo o exercício profissional dos egressos de cursos superiores descomprometidos com a qualidade” (MELLO, 1990, p.25).

Essas propostas da social democracia para a educação preparavam terreno para intervenções mais profundas, de mais longo prazo como a reforma administrativa, a revisão dos cursos de formação de professores, a reciclagem dos que estão em serviço, a revisão da organização do processo de ensino nos seus aspectos curriculares, didáticos e pedagógicos.





Poucos anos mais tarde, no livro “Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio”<sup>iii</sup>, a autora reproduzia prescrições dos organismos multilaterais, afirmando que era preciso: qualificar a gestão escolar; instituir sistemas de avaliação externa da aprendizagem dos alunos, dar início a uma cultura avaliativa; estimular e criar modelos alternativos de formação dos professores (MELLO, 1994, p. 96). Defendia que todos os concluintes dos cursos de formação docente passassem por um exame para poder exercer a profissão. Na opinião da autora, formatos institucionais diversificados e diferentes orientações teóricas e metodológicas deveriam ser estimulados: campi avançados, educação a distância, centro de ensino médio ou superior especificamente dedicado à formação docente, voltados para o ensino, com autonomia e identidade institucional própria (MELLO, 1994, p.103). De fato, em dezembro de 1999, o então presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Decreto nº3.276/99 que dispõe sobre a exigência de formação em nível superior aos professores da Educação Básica. O Decreto atribuía aos Cursos Normais Superiores a exclusividade da formação de docentes para a Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

A autora reproduzia as recomendações internacionais sobre a remuneração de professores afirmando que “a melhoria salarial do professor do ensino fundamental dependerá não apenas de se alocar mais recurso, como de racionalizar o uso dos já disponíveis” (MELLO, 1994, p.106). Alegava que uma profunda revisão no padrão de gestão dos recursos humanos, negociada com os sindicatos de professores e informada à sociedade era condição para uma política salarial adequada. Posteriormente, seria necessário começar a discutir o uso das avaliações de resultados aferidos com base na aprendizagem dos alunos que permitissem diferenciar o desempenho de escolas e professores e, por consequência, dar sustentação a um padrão de remuneração por mérito.

Em 1994, o MEC publicou “Escolas eficazes: um tema revisitado” da mesma autora. Neste livreto, Mello que apresenta um diagnóstico dos problemas educacionais brasileiros e termina propondo a avaliação de resultados como um caminho para converter o professor em um professor eficaz. No mesmo ano<sup>iv</sup>, o Banco Mundial disponibilizou na Internet um site “Escolas e professores eficazes”, oferecendo vasto material bibliográfico, receitas, recomendações, orientações para as escolas obterem mais resultados em menor tempo e com menos custos.





Além de difundir recomendações internacionais, a autora procurou construir consensos e amenizar as críticas às investidas empresariais no campo educacional. Nessa empreitada, a autora expôs sua visão pragmática e instrumental da educação defendendo que “tanto trabalhadores como empregadores precisam estar presentes na decisão sobre o perfil desejável de formação que se espera do sistema de ensino. Ademais, enquanto **seus usuários**, eles são segmentos importantes para participar do controle da qualidade dessa formação”. (MELLO, 1994, p.113, sem grifo no original). Com estes posicionamentos, Guiomar Namó de Mello foi nomeada membro da Câmara de Educação Básica do CNE. No Conselho, entre outras atividades, foi relatora do Parecer das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio; participou da elaboração das Diretrizes Curriculares da Educação Profissional e das Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores da Educação Básica em Nível Superior. Não é de estranhar, portanto, a tônica da gestão nas resoluções e DCN uma vez que os Pareceres que lhes deram origem, já continham os germens da formação do professor gestor orientado para eficácia.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Unesco outorgou lugar de destaque à formação de recursos humanos na reforma da educação. Investiu na difusão de uma nova concepção de gestão educativa para a América Latina recomendando: descentralização da gestão educacional, autonomia da escola, participação de pais e professores na gestão escolar; fortalecimento do vínculo entre escola e comunidade; responsabilização dos profissionais da escola pela prestação de contas e assunção pelos profissionais escolares da competitividade e da lógica do mercado no interior da unidade escolar. Dedicou especial atenção às novas tarefas e ao currículo para profissionalizar e prover o docente com competências gerenciais, formando um professor-gestor.

A lógica da otimização dos recursos e maximização dos resultados coloca as metas educativas em tal patamar de prioridade que atingi-las tende a transformar-se num fim em si mesmo, afastando o trabalho educativo das noções de formação humana e direito subjetivo. Nessa perspectiva, a introdução da *accountability* como diretriz da gestão escolar gerou





efeitos que vão muito além da prestação de contas e da corrida por melhores indicadores, pois atingem a autoimagem do docente, afetando, por conseguinte, seu trabalho.

Constatamos que várias recomendações presentes nos documentos internacionais analisados foram adotadas na profissionalização dos docentes brasileiros como a formação para gestão, avaliação de resultados, gratificação por desempenho, avaliação e *accountability*, bem como a prioridade à formação a distância. Destinar remuneração diferenciada aos professores mediante avaliação de desempenho ainda não se tornou política nacional, mas já foi adotada por alguns estados como São Paulo, na forma de bônus durante a gestão de José Serra (2007-2011) e, na Bahia, mediante certificação ocupacional periódica de professores<sup>v</sup>, na gestão de César Borges (1999-2002). Neste ritmo, pode-se inferir que, dentre as próximas medidas, virá o retardamento do tempo de aposentadoria aos considerados melhores professores, ou “professores eficazes”, por meio de incentivos como bolsas, e a desvinculação dos salários dos aposentados dos professores da ativa.

Nossa hipótese é que a ênfase da gestão nas DCNs tem em vista a implantação de uma nova concepção de “sistema de formação docente” que ao associar formação e carreira, institui novas formas de regulação no campo educacional tais como dispositivos de acompanhamento e de responsabilização, nova estrutura de incentivos que atrelam financiamento à avaliação de desempenho, condiciona o salário, carreira e gratificação aos resultados alcançados. Essa concepção alargada de profissionalização anunciada nas DCNs está se efetivando por meio de processos articulados de gerenciamento de professores ao mesmo tempo em que produzem um tipo específico de professor. Nesta ótica, o professor-gestor poderia ser compreendido como produto e produtor dessas novas formas de gestão educacional.

Além da formação inicial e continuada, a profissionalização docente realiza-se pelas políticas e ações que organizam e avaliam o trabalho docente em seu cotidiano. As propostas internacionais para a reforma da carreira docente enfatizam a necessidade de exame de ingresso, avaliações e certificações periódicas, promoção e gratificações baseada em desempenho. Como vimos, essas recomendações não são novas. Figuravam desde os anos de 1990 dentre as teses da socialdemocracia para a educação, nortearam as ações do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foram adotadas, e em alguns casos aprofundadas,





no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Essa continuidade das políticas diante da descontinuidade dos governos encontra explicação na racionalidade que orienta as políticas públicas de educação num Estado capitalista. Apesar da troca de governos, com programas partidários distintos, prevaleceu a lógica de formar para a sociabilidade demandada pelo capital com prioridades e itinerário formativo indicado pelos organismos multilaterais.

As implicações deste modelo de profissionalização nos dão a dimensão das mudanças que estão por vir, a favor da eficácia, porém lesivas aos professores e, por conseguinte, à educação pública. Analisar as determinações econômicas das políticas para professores é fundamental para se compreender os embates em torno do Plano Nacional de Educação e das bases para a construção de um sistema nacional articulado de formação e profissionalização docente.

Contrariando o anúncio das DCNs que atribuem ao professor a responsabilidade de “gerenciar seu desenvolvimento profissional”, as medidas implantadas em nome da profissionalização docente tendem a produzir um professor como alvo da gestão, e não como um gestor. Assim, o professor pode ser encarado como objeto e não como sujeito de seu desenvolvimento profissional. Explicita-se, assim, o caráter de heterogestão da profissionalização docente. Se considerarmos o grau de implantação dessas medidas - as diretrizes curriculares para a formação docente, a prova nacional de ingresso, avaliação por desempenho, certificação periódica, gestão por resultados, incentivos, a prestação de contas – chegamos a duas conclusões: o campo educacional assimilou a cultura de avaliação orientada pelos resultados e, no que tange ao incremento das formas de regulação, assistimos à emergência do “Estado máximo” na educação.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para uma análise crítica sobre este tema, ver tese de doutoramento intitulada Educação ao longo da vida: a eterna obsolescência humana (RODRIGUES, 2008).

<sup>2</sup> A primeira edição deste livro foi publicada logo após a publicação “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” (CEPAL/UNESCO, 1992), difundindo no país muitas das concepções propostas naquele documento que insistia na importância crucial de se desenvolver novos consensos em torno da educação no continente.





<sup>3</sup> Desde 1990, a autora foi consultora da preparação de projetos do Banco Mundial e trabalhou como Especialista Senior de Educação no Banco Interamericano de Desenvolvimento e no Banco Mundial.

<sup>4</sup> O Projeto de Certificação Ocupacional de Profissionais de Educação foi introduzido na rede estadual de ensino da Bahia nas gestões de César Borges, Otto Alencar e Paulo Souto e (1999 a 2006) (SCHNEIDER, 2009). O exame de recertificação foi suspenso em 2007, quando Jacques Wagner, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito para governar o estado da Bahia.

<sup>5</sup> Neste relatório do Banco Mundial, publicado em 2000, a sigla PDE refere-se aos Planos de Desenvolvimento da Escola.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo. Escola pública, gerencialismo e accountability. *Jornal A Página* N° 126, ano 12, ago./set. 2003. Disponível em: <<http://www.apagina.pt/arquivo/Artigo.asp?ID=2622>>. Acesso em: 13 maio 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CP nº 1**, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de graduação em Pedagogia. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf)>. Acesso em: 15 abril 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CP N° 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. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf)>. Acesso em: 03 maio 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto Nº 3.276, de 06.12.1999. Dispõe sobre a formação de professores em nível superior para atuar na educação básica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: Gráfica do Senado, 07/12/1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parecer nº. 67**, de 11 de março de 2003. Referencial para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0067.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2010

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. Portaria Normativa nº 14, de 21 de maio de 2010. Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n. 24, p. 11, 24 maio 2010. Disponível em: <[http://noticias.cefet-rj.br/wp-content/uploads/2010/05/20100524-portaria\\_normativa\\_mec.pdf](http://noticias.cefet-rj.br/wp-content/uploads/2010/05/20100524-portaria_normativa_mec.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. Portaria Normativa nº 3, de 2 de março de 2011. Institui a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira





Docente. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n. 44, p. 9, 03 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.audisa.net/arquivos/1299259781.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011

CAMPOS, Roselane Fátima. **Fazer mais com menos** - a gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco. In: Reunião Anual da ANPEd. 28., 2005, Caxambu: Anais... Caxambu: ANPEd. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>>. Acesso em 02 junho 2008.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da Educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Santiago: CEPAL, 1992.

DELANNOY, Françoise; SEDLACEK, Guilherme. **Brazil**. Teachers development and incentives: a strategic framework. World Bank. Human Development Department. Report n. 20408-BR. May 2000.

DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir. **Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO/ MEC, 1998.

EVANGELISTA, O. ; TRICHES, J. Reconversão, alargamento do trabalho docente e curso de pedagogia no Brasil. In: **Anais do VII Seminário Red estrado Nuevas Regulaciones en América Latina**, 2008.

FREITAS, Helena C.L. A construção do sistema nacional de formação e profissionalização dos educadores: unitário, organicamente articulado e plural. In: **Anais do III Seminário de Educação Brasileira**. Campinas: CEDES, 2011. Disponível em:<[www.cedes.unicamp.br/seminario3/ementas4.htm](http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/ementas4.htm)>. Acesso em: 06 junho 2011.

MELLO, Guiomar N. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1994.

MELLO, Guiomar N. Escolas eficazes: um tema revisitado. **Série Atualidades pedagógicas** n. 6. BBE v. 39, n. 1, Brasília: MEC/SEF, 1994.

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

NEVES, Lúcia M.W. **A direita para o social e a esquerda para o capital**. Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

OEI. **Calidad de la Educación**. Sonsonate, El Salvador, 19 de Mayo 2008. Disponível em: <<http://www.oei.es/pdfs/CalidadlaEducacion.pdf>>. Acesso em: 02 julho 2008.





OIT. **Lifelong Learning in the Twenty-first Century.** The changing role of educational personnel. Genebra: OIT, 2000. Disponível em: <<http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/dialogue/sector/techmeet/jmep2000/jmepr1.htm>> Acesso em: 07 março 2007.

RODRIGUES, Marilda M. **Educação ao longo da vida:** a eterna obsolescência humana. 2008. 182 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

SCHNEIDER, M. C. **Certificação de professores:** contradições de uma política. 2009. 248 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

SHIROMA, Eneida O.; SCHNEIDER, Mara C. Professores em exame: reflexões sobre políticas de avaliação docente. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.6, n.1, p. 31-44, jan.-jun. 2011.

TEDESCO, Juan Carlos; FANFANI, Emílio. **Nuevos tempos y nuevos docentes.** Conferência Regional sobre “O desempenho dos professores na América latina e no Caribe: novas prioridades”. Brasília: UNESCO/BID, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001346/134675so.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2011.

UNESCO. **Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).** Primera reunión intergubernamental del proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe [en línea]. La Habana, Cuba, 14-16 de noviembre, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001316/131657so.pdf>>. Acesso em: 18 março 2011.

---

Submetido: 25.10.2010

Aceito: 29.7.2011

