

Ciclo de Debates  
**Gestão Educacional**

2011



# Ficha Técnica



## Iniciativa

Fundação Itaú Social

## Vice-Presidente

Antonio Jacinto Matias

## Superintendente

Valéria Veiga Riccomini

## Gerente

Isabel Cristina Santana

## Coordenadoras do Programa

Maria Carolina Nogueira Dias

Patricia Mota Guedes

## Créditos da Publicação

### Sistematização e Redação

Maria Carolina Nogueira Dias

Patricia Mota Guedes

### Leitura Crítica

Isabel Cristina Santana

### Diagramação e Revisão

André Godoi Comunicação

### Fotos

Christina Rufatto

# Índice

**Apresentação** ..... 4

**1 Regime de Colaboração** ..... 8

**2 Plano de Carreira** ..... 20

**3 Diretrizes Curriculares** ..... 38

# Apresentação

**O Itaú Unibanco tem um compromisso histórico com a comunidade e com o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Por entender que a educação é o caminho para o desenvolvimento sustentável do país, a Fundação Itaú Social tem um foco claro nessa direção.**

**Acreditamos que os grandes desafios e conquistas da educação precisam ser compreendidos e compartilhados pelos diversos setores da sociedade. Avanços significativos rumo a uma educação pública de qualidade dependem da parceria entre as três esferas de governo – federal, estadual e municipal – aliada à participação do setor privado e das organizações da sociedade civil.**

Por isso, mantemos o compromisso de desenvolver projetos e parcerias na elaboração, implementação e sistematização de metodologias educacionais, que colocamos à disposição dos órgãos públicos e da sociedade brasileira. Entendemos, também, que dar escala a metodologias inovadoras dentro de redes públicas requer esforços, adaptações, competências e estratégias específicas. Envolve construir processos, orientações técnicas, protocolos, instrumentos, assim como estratégias de comunicação interna e externa, formação, acompanhamento e envolvimento de técnicos, gestores e professores.

Nesse processo, a Fundação Itaú Social tem acompanhado e colaborado com redes públicas de ensino no desafio de implementar programas e políticas públicas que cheguem com sucesso no cotidiano da escola. São anos de aprendizados acumulados ao lado de parceiros como a União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais da Educação (CONSED), o Ministério da Educação e equipes das Secretarias de Educação que reforçam nossa convicção na importância de ação conjunta.

Avaliações e experiências nacionais e internacionais demonstram que o êxito de projetos de reforma educacional depende da construção de um sistema de governança apoiado por dois elementos-chave: liderança e oportunidade. Por liderança entendemos a capacidade de gerenciar processos, nos órgãos centrais, regionais e nas escolas, de modo a viabilizar a realização, apoio e acompanhamento de ações de melhoria da qualidade do ensino. Por oportunidade, compreendemos disponibilizar aos profissionais e estudantes, instrumentos, canais institucionais e incentivos capazes de estimular o ensino e o aprendizado no dia a dia das escolas.

A tarefa do gestor é, portanto, criar condições que promovam o sucesso não de uma ou algumas escolas, mas de toda sua rede. Nesse sentido, políticas públicas e ações sistêmicas têm o poder de beneficiar o maior número de crianças e jovens, reduzindo a iniquidade e promovendo o aprendizado de cada e de todo aluno. Esse nível de liderança e apoio institucional potencializa os esforços locais de diretores, professores, pais e estudantes. Para alcançar esse objetivo é fundamental alavancar a qualidade da gestão educacional.

É com essa perspectiva que a Fundação Itaú Social criou o **Ciclo de Debates Gestão Educacional**. Queremos contribuir com a promoção do debate público sobre temas, estratégias e experiências que colaborem com os esforços de gestores para a melhoria da qualidade da educação pública. Contamos em cada seminário com a participação de gestores públicos, que trazem suas reflexões e experiências na formulação e implementação de políticas e programas. Acreditamos que o ponto de vista de quem está no cotidiano da gestão dos sistemas educacionais enriquece o debate, ilumina questões de implementação, comumente restritas aos bastidores das secretarias de educação, e auxilia na busca por estratégias viáveis.

Os temas foram selecionados a partir de sua relevância como eixos estruturantes dentro da área de gestão educacional, e por sua proeminência no contexto brasileiro, na medida em que se intensificavam as discussões sobre o Plano Nacional de Educação: Regime de Colaboração, Plano de Carreira de Professores e Diretrizes Curriculares.

O seminário sobre **Regime de Colaboração** explorou os desafios e as possibilidades encontradas por sistemas educacionais para estimular a cooperação técnica e financeira dos Estados e do governo federal, a fim de fortalecer tecnicamente municípios e alavancar o desempenho das redes públicas na melhoria de sua qualidade. O debate abordou, entre outros temas, os fatores fundamentais para a construção de um sistema nacional de educação, como a criação de condições para uma gestão compartilhada, com regras claras e incentivos financeiros, mas também fóruns intergovernamentais que possibilitem a constante negociação e gestão do sistema.

Contamos com a especialista **Cibele Franzese**, Secretária-adjunta do governo do Estado de São Paulo e professora da Fundação Getúlio Vargas; **Zenóbio Arruda Júnior**, Secretário municipal de Educação de Palmas; **Danilo de Melo Souza**, Secretário de Educação do Estado de Tocantins; **Maurício Holanda Maia**, Secretário-adjunto de Educação do Estado do Ceará e **Carlos Abicalil**, Secretário de Articulação entre Estados e Municípios do Ministério da Educação.

O seminário sobre **Plano de Carreira** refletiu sobre questões fundamentais que permeiam a organização da profissão docente, como o aumento da atratividade da carreira, os mecanismos de seleção e retenção de bons professores, além da qualificação contínua desses profissionais, atrelado a um processo de avaliação de desempenho que incentive a meritocracia. Discutiu-se também como a meritocracia, combinada com flexibilidade, pode garantir ao profissional, ao longo da sua carreira, três elementos essenciais: idoneidade para o desenvolvimento das tarefas; atualização e aprendizado contínuos e bom desempenho.

Neste encontro, contamos com a participação de **Francisco Longo**, diretor do Instituto e Governança de Gestão Pública da ESADE, de Barcelona, Espanha, **Nelson Marcone** e **Regina Pacheco**, professores e pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas-SP, **Antonio Roberto Lambertucci**, diretor da Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação - DIVAPE, da Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino do Ministério da Educação e de **Cleuza Repulho**, presidente nacional da UNDIME.

O seminário sobre **Diretrizes Curriculares** trouxe para o debate a garantia de padrões de ensino e expectativas básicas de aprendizagem para todos os alunos em um país federativo, mantendo-se a autonomia de cada ente federado. O encontro contou com a apresentação da experiência da Austrália na construção de um currículo nacional a partir de ampla consulta pública e através de uma estrutura de governança que garantiu a cooperação entre governo federal, governos estaduais e locais em cada fase do processo.

**Barry McGaw**, diretor da Agência de Currículo e Avaliação da Austrália, ex-diretor de educação da OCDE, e um dos mentores do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), apresentou o processo de construção do currículo nacional em seu país, seguido pelas reflexões da Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação, **Maria do Pilar Lacerda**, e da Secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro, **Cláudia Costin**.

Essa publicação apresenta uma síntese das principais questões trazidas nos **Ciclo de Debates** por cada palestrante, a fim de disponibilizar os conteúdos discutidos para um público mais amplo. As reflexões colhidas ao longo dos seminários mostram que o maior desafio na gestão educacional não está apenas no desenho de políticas públicas e programas, mas na sua efetiva implementação e sustentação. O sucesso de cada escola depende do apoio institucional e da capacidade gerencial dos sistemas da qual faz parte. Esse desafio específico da implementação está presente no dia a dia de todo gestor e precisa ser melhor entendido e compartilhado pela sociedade em geral, de modo a alavancar processos significativos de mudança. O **Ciclo de Debates** busca contribuir nessa direção.

Esperamos que a diversidade de perspectivas e experiências aqui resumidas estimulem novos debates e possam contribuir com a reflexão e a busca de soluções rumo a uma educação pública de qualidade para todo cidadão brasileiro.

# 1 Regime de Colaboração

## Introdução

A Constituição brasileira de 1988 promoveu a transferência de grande parte das atividades educacionais do Estado para o Município, em um movimento mais popularmente conhecido como a municipalização do ensino. A mesma Constituição também garantiu aos entes federativos a possibilidade de criarem formas de colaboração para organização de seus sistemas de ensino. Apesar do consenso sobre sua importância, o regime de colaboração ainda é um desafio para muitos gestores. Foi esse o tema do primeiro encontro do Ciclo de Debates Gestão Educacional, realizado em 31 de maio de 2011.

O seminário explorou os desafios e as possibilidades encontradas por sistemas educacionais para estimular a cooperação técnica e financeira dos Estados e do governo federal, a fim de fortalecer tecnicamente Municípios e alavancar o desempenho das redes públicas na melhoria de sua qualidade. Participaram como palestrantes: a especialista **Cibele Franzese**, Secretária-adjunta do Governo do Estado de São Paulo e professora da Fundação Getúlio Vargas-SP; **Zenóbio Arruda Júnior**, Secretário Municipal de Educação de Palmas; **Danilo de Melo Souza**, Secretário de Educação do Estado de Tocantins; **Maurício Holanda Maia**, Secretário-adjunto de Educação do Estado do Ceará e **Carlos Abicalil**, Secretário de Articulação entre Estados e Municípios do Ministério da Educação.

## Regime de Colaboração: modelos e desafios de cooperação

Cibele Franzese

Cibele Franzese pontuou os principais elementos e desafios gerais de cooperação em um sistema federativo, trazendo as experiências nas áreas de saúde e assistência social no Brasil, a fim de depois ilustrar caminhos possíveis para se efetivar o regime de colaboração em educação.



Cibele Franzese

### 1. Principais elementos do sistema federativo

#### ■ Autonomia dos entes federados brasileiros e a interação como padrão da Federação:

União, Estados e Municípios são entes autônomos entre si, com liberdade para formular políticas públicas próprias. Essa característica tem potencial de promover inovações e refletir a diversidade do país. “Te-

mos no Brasil 5565 laboratórios de política pública, que são os nossos Municípios. Esse é um lado positivo da Federação. Mas tanta diversidade pode se tornar um desafio, quando pensamos em tornar uma política nacional algo que valha e tenha força para todo o país”, afirmou Cibele. Como a partir de 1988 os três níveis de Governo passaram a atuar em mais áreas, suas autoridades tendem a se esbarrar em alguma política dentro de um mesmo território, seja ela setorial ou intersetorial. Mais que autonomia, a própria natureza da Federação gera um fluxo constante de interação entre Município, Estado e União. Sem

uma coordenação entre os diferentes níveis de governo, há riscos de sobreposição de ações e ineficiências na gestão pública.

*“Temos no Brasil 5565 laboratórios de política pública, que são os nossos Municípios. Esse é um lado positivo da Federação. Mas tanta diversidade pode se tornar um desafio, quando pensamos em tornar uma política nacional algo que valha e tenha força para todo o país”*

■ **Colaboração significa negociação constante entre iguais:** Uma característica importante do federalismo é o estabelecimento de uma estrutura policêntrica onde a colaboração não é um *trade-off*, um jogo de soma zero, onde um se fortalece e o outro se enfraquece. Um regime de colaboração efetivo deve possibilitar, ao mesmo tempo, o fortalecimento de governos centrais e locais. Essa é uma negociação que inclui certo grau de tensão, mas entre iguais que se respeitam e negociam para decidir como colaborar. Nesse sentido, é possível pensar no fortalecimento da União e dos Estados ao mesmo tempo em que se fortalecem os Municípios: “Isso significa que todos vão colaborar sempre alegres pelo mesmo bem comum? Não. Significa que existe negociação, entre entes iguais que se respeitam e sentam-se à mesa para negociar e decidir como colaborar e em que termos colaborar”. Nesse sentido, a Constituição reforça a ideia de um diálogo entre iguais, pois considera o Município como um ente federativo, tanto quanto o Estado e a União.

■ **Papéis do Governo Federal, Estados e Municípios na redução das desigualdades e na promoção do bem-estar social:** A lógica federativa preza pela diversidade, pela existência de diversos centros que produzem diferentes alternativas de políticas públicas. Em um país com tantas desigualdades como o Brasil, essa lógica se contrapõe à outra, ligada à promoção do bem-estar social. O especialista em federalismo canadense, Keith Banting, ao analisar a compatibilidade do federalismo com o Estado de bem-estar social, descreve bem a constante tensão entre os dois: “A lógica do bem-estar social prevê que um bebê doente tem o direito de receber tratamento de saúde pública nas mesmas condições em qualquer lugar do país em que viva. A lógica federativa estabelece que o tratamento de saúde, ao qual o mesmo bebê tem direito, depende significativamente da região onde ele vive” (Banting, 2008, p.47).

■ **Mesmo frente a essa tensão, é possível se construir um padrão nacional de educação, que possa mitigar disparidades sociais e econômicas:** No Brasil, além da desigualdade entre regiões e Estados, há também disparidades entre Municípios, inclusive dentro de um mesmo Estado. “A autonomia dentro de um país tão desigual deixa de ser um grande privilégio, para se tornar uma grande responsabilidade”, pontuou Cibele, ao ressaltar os papéis

de cada ente federativo. Os Estados precisam olhar dentro do seu território e auxiliar os seus Municípios na entrega de serviços de qualidade. Aos Municípios cabe o fortalecimento da sua capacidade de implementação e gestão. O papel do Governo Federal é de olhar o país e alocar recursos para buscar reduzir a desigualdade entre Estados e Municípios, tentando equilibrar a tensão entre padrões de estado de bem-estar social, que prevêm igualdade de serviços básicos, com padrões federativos, que prevêm diversidade e respeito às necessidades locais.

## 2. O regime de colaboração na educação: desafios e possibilidades

- **O desafio de *accountability*/responsabilização:** A maioria dos cidadãos, ao receber um atendimento público, pode tender a responsabilizar o Município, por esse estar mais próximo. Mas não sabem de quem cobrar os cumprimentos das garantias constitucionais, pois há uma dificuldade de mensurar o grau de responsabilidade de cada ente federado na entrega de serviços. “A Constituição não explicitou de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas”, ressaltou Cibele. O estabelecimento de um regime de colaboração não elimina essa dificuldade de responsabilização, pelo contrário, pode intensificá-la: “Por exemplo, se vamos ao posto de saúde municipal e não encontramos um remédio, não sabemos direito a quem responsabilizar, pode ser que não tenha vindo reforço federal, pode ser que o governo estadual tenha comprado o remédio e não tenha repassado para o município”, ressaltou. Uma das estratégias para enfrentar esse problema é o controle social. Quanto mais cooperação, maior necessidade de participação popular nos Conselhos.
- **Responsabilidades de cada nível de governo:** A Constituição de 1988 define que a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, mas não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas. Há uma indefinição de papéis que resulta em uma dispersão dos esforços dos três níveis de governo e uma grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar, visto que a distribuição de recursos não é compatível

com as respectivas responsabilidades de manutenção da rede de ensino. O FUNDEF atuou como um incentivo para que Municípios assumissem mais os serviços educacionais, mas não foi o bastante para efetivar o regime de colaboração.

*Lidar com as desigualdades de um país federativo, criando condições para uma gestão compartilhada, pressupõe regras claras e incentivos financeiros, mas também fóruns intergovernamentais que possibilitem a constante negociação e gestão do sistema.*

- **Definição de estruturas de colaboração:** É preciso avançar na definição de uma estrutura de colaboração, na definição de regras com divisão de atribuições e fóruns de negociação federativa e participação da comunidade. Nesse sentido, as trajetórias de políticas

nas áreas de saúde e assistência social podem oferecer lições importantes para a educação. Na saúde, antes do estabelecimento do Sistema Único de Saúde descentralizado, o que havia era uma rede federal de hospitais, o INAMPS. O novo sistema foi sendo construído na medida em que o governo federal estipulou normas operacionais básicas (NOBs), promovendo incentivos e estabelecendo regras e estruturas de governança para que Estados e Municípios assumissem a política de saúde. No caso da Assistência Social, um processo similar se deu. As Normas Operacionais Básicas da Saúde e Assistência Social, além de transferirem recursos, explicitam o funcionamento da estrutura hierarquizada e regionalizada mencionada na Constituição para entrega dos serviços públicos. Explicam o que deve ficar a cargo do Estado, o que deve ficar a cargo do Município e da União, deixando as regras claras, e preestabelecem fóruns intergovernamentais de gestão que permitam a constante negociação, de forma estruturada.

Tanto na saúde quanto na assistência social, os Estados e Municípios não tinham atuação relevante antes da criação do novo sistema. Já a educação teve uma trajetória diversa. Além de não contar com uma rede federal de escolas que precisasse ser descentralizada, o setor já possuía competição entre redes municipais e estaduais. Mais que transferência de recursos, é preciso se pensar em uma estrutura de colaboração, regras com divisão de atribuições, fóruns da negociação. “Por isso o FUNDEF não foi o bastante para efetivar o regime de colaboração em educação” concluiu.

- **Fóruns horizontais e verticais de negociação:** A educação já conta com fóruns horizontais de negociação, que tendem a se fortalecer, como a

UNDIME e o CONSED. Mas a experiência das áreas de saúde e assistência social mostra a necessidade de se criarem fóruns de articulação vertical, através das Comissões Intergestores Tripartites, reunindo gestores federais, estaduais e municipais, e Comissões Intergestores Bipartites, com a participação de gestores municipais e estaduais dentro de cada Estado. Tratam-se de locais estruturados de negociação, em que se permite fazer a gestão compartilhada, fortalecendo Municípios, ao mesmo tempo em que se fortalecem os Estados e União. Cibele mostrou como as próprias atas das reuniões das Comissões nas áreas de saúde e assistência ilustram bem sua função chave: “Se olhamos as atas, vemos que eles fazem gestão do sistema, sentam para discutir, e aí não há trade-off entre centralização e descentralização, porque todos os níveis de governo implicados estão na mesa e vão ser responsáveis pelos encaminhamentos. Isso permite fazer a gestão compartilhada”.

- **A educação precisa dos três níveis de governo e da efetivação de um sistema de colaboração entre eles:** Lidar com as desigualdades de um país federativo, criando condições para uma gestão compartilhada, pressupõe regras claras e incentivos financeiros, mas também fóruns intergovernamentais que possibilitem a constante negociação e gestão do sistema. É assim que poderemos construir um sistema nacional de educação. A efetivação de um sistema de colaboração pode auxiliar a educação a mitigar a dicotomia entre descentralização e centralização, lidar com a desigualdade em um país federativo e criar condições para uma gestão compartilhada da educação.

## Experiências práticas do regime de colaboração: a perspectiva de gestores

As perspectivas dos gestores palestrantes complementaram o debate, aprofundando os temas trazidos por Cibele Franzese, a partir de suas experiências práticas de gestão no nível municipal, estadual e federal:

**Danilo Souza, Secretário de Educação do Estado de Tocantins, e Zenóbio Junior, Secretário de Educação**

**do Município de Palmas** trouxeram exemplos de primeiros passos tomados nos primeiros seis meses de gestão da rede estadual, marcados por uma estrutura de maior diálogo do Estado com os Municípios.

- **A introdução de Fóruns Bipartite de negociação:**

Tocantins começou em 2011 a construir essa estrutura no Estado, iniciado com um encontro do governo estadual com 139 prefeitos e secretários, que assinaram um termo de compromisso do Regime de Colaboração em educação. A partir desse acordo, as reuniões para diálogo e negociação tornaram-se uma rotina de gestão. “Conseguimos sentar à mesa e discutir ações comuns, em conjunto, independente das questões de ordem política e partidária. Além de ações mais gerais, há também necessidades específicas de cada Município que o Estado precisa contemplar”, descreveu o Secretário Danilo Souza.

- **Esse diálogo mais constante já se reflete em novas ações conjuntas entre Estado e Municípios:**

Um exemplo é a implementação do sistema compartilhado de avaliação, composto por dois exames anuais, apoio técnico da rede estadual nas devolutivas para professores e escolas, além do desenvolvimento de materiais de orientação para profissionais e alunos. Outras ações conjuntas incluem transporte escolar, educação rural, formação de professores e criação de um sistema online de gestão escolar. “Discutimos a política no atacado e no varejo. Por exemplo, o transporte escolar, que é o grande gargalo das Prefeituras, entra na nossa pauta, sentamos e discutimos custos, a forma de entrega, financiamento de veículos, remuneração e a própria reorganização das rotas”, ilustrou Danilo. O essencial, ressaltou, é “mudar a forma como o Estado costuma tratar com os Municípios”. Sua experiência como secretário municipal de educação de Palmas, e presidente da UNDIME intensificou a preocupação em como envolver Municípios e estruturar a colaboração no Estado, abandonando uma relação patrimonialista, autoritária. “Antes não havia diálogo porque a ideia era de que o Estado é um ente superior que comanda todas as ações de educação, de que todos tinham que seguir aquilo que o Estado definia como mais importante. As redes estaduais ainda têm o costume de olhar para o Município como alguém



Zenóbio Arruda Júnior



Danilo de Melo Souza

menor, como o irmão pobre, quando na verdade é preciso olhá-lo em um nível de igualdade”.

*“O Estado tem ainda maior poder financeiro para viabilizar certas ações, mas não é mais o dono da política educacional, e sim um dos entes federados que senta, colabora, discute com os Municípios sobre o que pode ser feito”*

- **O papel do Ministério da Educação na redução da tensão sobre a repartição da arrecadação entre os entes federados:** Não há ainda um consenso sobre a forma como os recursos oriundos de impostos devem ser repartidos entre as esferas públicas. Há críticas de que no pacto federativo a União acaba por ficar com o maior percentual do bolo tributário. Na educação o Ministério reduz essa tensão através não só da assistência técnica, mas também financeira. O PNDE tem criado alguns programas de assistência financeira importantes, como merenda escolar, o livro didático, entre outros. O programa Mais Educação e o PAR também foram citados como exemplos de importantes apoios. Na área de educação integral, por exemplo, Palmas até o final de 2011 conseguirá atender 61% dos alunos da rede municipal em tempo integral, por meio do programa federal Mais Educação. Verifica-se o crescente papel do governo federal como indutor de políticas.
- **Uma tendência é a divisão de responsabilidades por segmento:** Uma estratégia para facilitar a estruturação do regime de colaboração tem sido a divisão de responsabilidades – Ensino Médio a cargo do Estado, Ensino Fundamental a cargo dos Municípios, ao menos as séries iniciais. Segundo Danilo, uma das críticas mais comuns ao processo de municipalização do Ensino Fundamental se refere ao que fazer com os pedagogos da rede estadual, concursados para as séries iniciais. “Mas nós podemos fazer permutas com os Municípios, podemos também utilizá-los em nossas escolas de Ensino Médio e nas séries finais do Fundamental”, afirmou Danilo. Os esforços de colaboração no Estado ilustram que o fato do Estado ofertar o serviço não quer dizer que ele também não pode trabalhar para ajudar a fortalecer o serviço municipal.

**Maurício Holanda Maia, Secretário-Adjunto de Educação do Estado do Ceará** descreveu uma experiência bem-sucedida de **regime de colaboração entre o Estado e Municípios do Ceará, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC).**



**Maurício Holanda Maia**

- **O PAIC é um exemplo de protagonismo municipal que se tornou política pública estadual:** Beneficiando todas as redes municipais do Ceará, onde 99% das matrículas de 1º a 5º ano são dos Municípios. A concepção do programa começou em 2001, quando a secretaria de Sobral estabeleceu um sistema de avaliação e acompanhamento pedagógico com foco em duas metas: 1) alfabetizar todas as crianças até 7 anos de idade; e 2) alfabetizar todas as crianças acima de 7 anos. A iniciativa mobilizou a Assembleia Legislativa Estadual, que instalou um Comitê pela Eliminação do Analfabetismo Escolar. Esse por sua vez gerou a parceria entre a Associação de Prefeitos, UNDIME e UNICEF, que criaram o projeto Alfabetização na Idade Certa. “A minha crença é de que o processo de qualificação da democracia que o Brasil precisa ainda realizar será concretizado nos Municípios, pelos gestores municipais produzindo e oferecendo educação de qualidade universal”, afirmou Maurício, que atuou na equipe da rede municipal de Sobral, liderada na época pela atual Secretária de Educação do Estado, Isolda Cela. A experiência na gestão municipal da educação foi fundamental para o trabalho que anos mais tarde foi realizado pelo Estado, abrangendo todas as redes municipais cearenses.

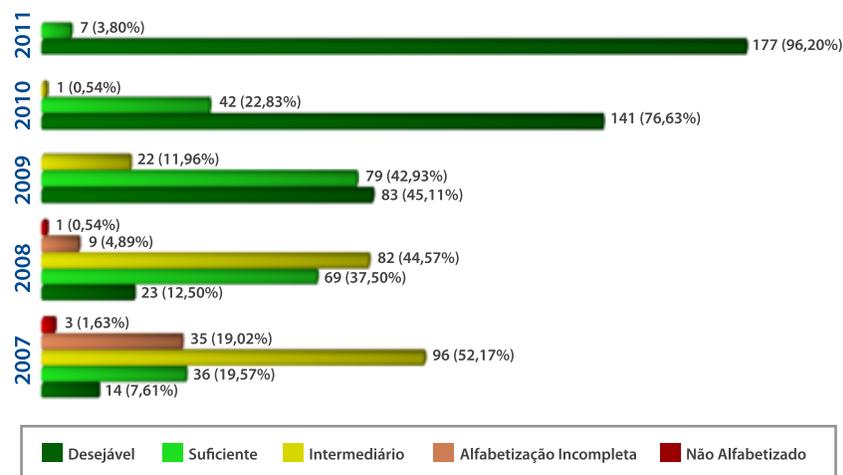
- **Apoio técnico e financeiro do Estado focado no fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino:** Em 2007 o Governo do Estado

*“A minha crença é de que o processo de qualificação da democracia que o Brasil precisa ainda realizar será concretizado nos Municípios, pelos gestores municipais produzindo e oferecendo educação de qualidade universal”*

do Ceará levou o PAIC para uma escala estadual, propondo um grande pacto com os prefeitos dos Municípios cearenses para que assumissem o compromisso de alfabetizar todos os alunos da rede pública até os sete anos de idade. No Ceará, 99% da matrícula de primeiro ao quinto ano é municipal. Além de oferecer um sistema de avaliação e materiais de apoio pedagógico,

a rede estadual oferece assessoria técnica aos Municípios para a estruturação de um modelo de gestão focado no resultado da aprendizagem. Dentro da Secretaria de Educação do Estado foi criada uma Coordenadoria específica para articulação com os Municípios nesse esforço. Parte do repasse do ICMS aos Municípios passou a ser feito com base nos resultados de aprendizagem. Os resultados são positivos: se em 2001 somente 33,7% das crianças no 1º ano estavam alfabetizadas, em 2009 já eram 82,8%. No segundo ano também se observaram avanços, garantindo-se que em 2009 97,5% das crianças no 2º ano estivessem totalmente alfabetizadas.

### Indicadores de Alfabetização do 2ºAno / SPAECE-ALFA



Carlos Abicalil

**Carlos Abicalil, Secretário da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação**, apresentou a perspectiva do governo federal sobre o seu papel na construção de um sistema nacional de educação.

- **O Ministério da Educação entende seu papel estruturador e organizador** na construção de um sistema nacional dentro do regime federativo brasileiro. A recém-criada Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino é um exemplo disso.
- **Ao mesmo tempo, o Brasil é uma federação em que a União faz investimentos diretos em muitas áreas**, como transporte, formação de professores, equipamento, merenda escolar, livro didático e avaliação nacional. Isso não é a regra em outros regimes federativos, como Canadá e Alemanha.
- **Há uma tendência, para uma divisão mais clara de responsabilidades entre os entes federados:** Nesse arranjo, Municípios concordam em assumir a educação infantil e as séries iniciais do fundamental, ficando para o Estado as séries finais do Fundamental e o Ensino Médio.
- **Há avanços importantes, como o novo processo de definição do valor de referência de redistribuição do FUNDEB:** A definição do valor de referência da redistribuição de verbas para Estados e Municípios até recentemente era um ato do Presidente da República, através de um Decreto ou Portaria. A partir da instituição do FUNDEB criou-se uma comissão intergovernamental paritária entre a União, a representação da UNDIME e do CONSED, pela primeira vez legitimadas em lei.

Entre as responsabilidades da Secretaria, encontramos algumas diretamente ligadas aos temas discutidos no debate, entre eles:

- Estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados.
- Oferecer apoio técnico a Estados, Municípios e Distrito Federal na elaboração ou adequação de seus Planos de Educação, no aperfeiçoamento dos processos de gestão educacional, avaliação e acompanhamento local das metas.
- Promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração.

# Plano de Carreira do Professor

## Introdução

A qualificação dos recursos humanos envolvido no desenvolvimento de qualquer atividade profissional tem impacto direto na qualidade do serviço ofertado. Na educação esse pressuposto é reforçado por uma evidência recorrente em estudos nacionais e internacionais: a qualidade das escolas de um sistema educacional depende diretamente da qualidade dos seus professores. Nesse sentido, a carreira docente se torna um eixo central na busca de soluções que melhorem a qualidade e a equidade na educação.

Estruturar a carreira docente significa profissionalizar o trabalho do professor. Envolve elementos fundamentais como: o aumento da atratividade da carreira; mecanismos de seleção e retenção de bons professores; formação inicial e continuada; e sistemas de promoção e avaliação de desempenho pautados pela meritocracia. Sistemas educacionais precisam cuidar de cada um desses aspectos da carreira, de modo a oferecer condições favoráveis para que professores obtenham êxito no exercício de suas atividades.

Aliado a todos esses fatores, o reconhecimento financeiro é também peça-chave para atrair e reter bons profissionais. No Brasil, a aprovação de um piso nacional pode ser considerada um importante passo nessa direção. Mas a experiência também mostra que condições salariais não são o suficiente para ampliar a atratividade da carreira. A valorização da carreira docente passa pela construção de um plano de carreira estruturado e atrativo, mas também por

uma maior mobilização da sociedade pelo reconhecimento do papel do professor na melhoria da qualidade de educação. É preciso fortalecer o reconhecimento social do professor.

Neste seminário, contamos com a participação de **Francisco Longo**, diretor do Instituto e Governança de Gestão Pública da ESADE, de Barcelona, Espanha, **Nelson Marconi** e **Regina Pacheco** (mediadora), professores e pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas-SP, **Cleuza Repulho**, presidente nacional da UNDIME e **Antonio Roberto Lambertucci**, diretor da Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação - DIVAPE, da Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino do Ministério da Educação.

## Profissionalização da Carreira Docente para Melhoria da Qualidade da Educação

*Francisco Longo*



Francisco Longo

Francisco Longo delineou os aspectos principais da profissionalização da carreira docente, que favorecem o compromisso social esperado do professor. “Profissionalizar exige implementar sistemas avançados de gestão do talento humano”, afirmou Longo, que trouxe para o encontro as temáticas mais presentes no debate internacional, igualmente pertinentes para o contexto brasileiro.

## 1. Profissionalização das Carreiras Públicas: a importância dos acordos formais e informais

- **Os benefícios de se profissionalizar a carreira pública:** “Profissionalizar o emprego público melhora a qualidade da governança dos bens públicos, facilita a chegada do serviço ao usuário, limita a corrupção e confere qualidade ao serviço entregue”, ressaltou Francisco Longo. Ganham também os próprios funcionários públicos, na medida em que há maior transparência e equidade na distribuição das oportunidades de promoção e desenvolvimento profissional. A profissionalização da carreira pública em um país é importante também para os mercados, porque sinaliza a existência de bases firmes para o desenvolvimento econômico.
- **A profissionalização depende da existência de boas instituições:** Leis e regulamentos sobre estruturas e processos públicos são imprescindíveis para a profissionalização do funcionalismo público. “E, se não conseguirem cumprir com seu objetivo, precisam ser modificadas”, acrescentou Longo. Além de leis e regulamentos, os sistemas educacionais precisam instalar estratégias que promovam práticas adequadas, através de cursos, programas de formação continuada, sistemas de avaliação, mecanismos de promoção, e instituições de controle e revisão.
- **A importância das transformações culturais e dos acordos informais para o alcance de resultados:** O mundo dos acordos formais não garante o sucesso de um plano de carreira. Igualmente fundamentais são as normas não escritas, os valores adotados pelas organizações, e pelas pessoas, nas suas escolhas e decisões do dia a dia. O bom funcionamento dos acordos institucionais informais envolve, portanto, uma transformação na cultura das organizações, na sua interiorização pelos indivíduos que a compõe. “Sabemos pela experiência que realidade não é alterada por decreto. É muito mais rápido modificar regras formais do que realmente transformar a atitude e o comportamento das pessoas”, apontou Longo. Por isso os acordos formais e informais sobre a carreira docente precisam ser interiorizados não somente pelo sistema educacional, mas se tornar parte da cultura política e social do país. Para garantir isso, precisamos também de uma sociedade civil ativa e vigilante.

## 2. A combinação de mérito e flexibilidade: tensão necessária na construção de planos de carreira

- **Combinar mérito e flexibilidade na construção de planos de carreira:** Essa é a tendência internacional na organização e gestão das carreiras públicas dos sistemas mais avançados. “Trata-se de um jogo de soma positiva”, explicou Longo. “A combinação do mérito com a flexibilidade garante ao profissional condições de idoneidade para o desenvolvimento das tarefas, atualização e aprendizado contínuo e bom desempenho ao longo da sua carreira”.
- **O mérito permite que a entrada na carreira pública seja feita de forma competitiva em função das capacidades técnicas dos candidatos.** Seus benefícios vão além do momento de entrada na carreira. A meritocracia garante uma estabilidade mínima para o profissional poder exercer seu trabalho. Ajuda a proteger o sistema educacional de interferências políticas, clientelismo, nepotismo, e pressão de grupos de interesse que possam tentar manipular indevidamente o comportamento dos servidores públicos. “Precisamos proteger os servidores públicos, frente a qualquer tipo de arbitrariedade. Isso significa vincular a carreira ao aprendizado e ao desempenho do profissional”, pontuou Longo.
- **O bom funcionamento de sistemas meritocráticos depende de uma dose significativa de flexibilidade.** “Em um sistema meritocrático corremos o risco de um engessamento na gestão, uma acomodação e rigidez que dificultam o desenvolvimento de talentos”, alertou Longo. Esse risco está intimamente ligado a privilégios corporativos, que tradicionalmente se opõe a critérios de diferenciação e promoção do servidor baseados no seu desempenho. Nesse sentido, torna-se fundamental acrescentar flexibilidade ao sistema meritocrático. As práticas mais avançadas de gestão de recursos humanos possuem essa combinatória e precisam ser incorporadas cada vez mais pelo setor público.
- **A flexibilidade evita o efeito paralisante dos privilégios corporativistas, permitindo que as burocracias respondam mais agilmente as diretrizes dos governos.** No caso da educação, auxilia gestores a garantir que os esforços de todo e cada profissional da rede estejam voltados para a razão da profissão docente: a aprendizagem dos alunos. Trata-se de incluir mecanismos e critérios baseados no desempenho do profissional.

## 3. Desafios da Profissionalização do Setor Público

O setor público enfrenta alguns obstáculos para sua profissionalização, tanto do lado do mérito quanto da flexibilidade:

- **Influências externas são obstáculos à implementação do mérito:** “O setor público ainda enfrenta as interferências políticas na sua gestão”, afirmou Longo. Ainda fazem parte do dia a dia de muitos gestores, inclusive na área da educação, dificuldades como a falta de garantia de igualdades de tratamento nos processos de seleção, alta rotatividade de equipes por conta de mudanças políticas, práticas clientelistas, e a influência de grupos de interesse poderosos.
- **Sistemas públicos, muitas vezes para se protegerem de influências externas, tendem a criar regras extremamente rígidas, com efeitos igualmente negativos para a qualidade do serviço oferecido à população:** Na medida em que privilégios corporativos vão sendo depositados no sistema, a capacidade de gestão voltada para a qualidade do serviço público fica profundamente prejudicada. “Podemos chamar essa tendência a um burocratismo, uma inflação de requisitos, trâmites, restrições, que impedem uma gestão eficiente”, definiu Longo. Essa rigidez, quando acompanhada de um déficit de capacidade técnica de gestão, afeta negativamente a capacidade dos profissionais de exercerem bem sua função. Nos sistemas educacionais, esforços de melhoria da aprendizagem podem ser muitas vezes paralisados ou desacelerados por conta desses obstáculos. “Esse burocratismo é uma deformação da democracia”, afirmou Longo.

## 4. A Organização da Profissão Docente: Elementos-Chave

Na perspectiva de construção de uma meritocracia flexível, a gestão educacional precisa contemplar alguns elementos fundamentais na construção e aprimoramento do plano de carreira de seus professores:

- **Marco contratual que vincula estabilidade a desempenho:** É necessário um marco de trabalho que garanta um mínimo de estabilidade, para que o profissional possa fazer um investimento pessoal no desenvolvimento contínuo das competências necessárias para o exercício da sua profissão.

“Entretanto, estabilidade não significa garantia de emprego vitalício em qualquer condição, ela deve estar vinculada ao desempenho e ao rendimento”, ressaltou Longo. A vinculação contratual deve, portanto, favorecer a permanência, o crescimento, o desenvolvimento dos profissionais. Ao mesmo tempo, é necessário prever avaliações de desempenho e consequências “que podem incluir a interrupção da profissão, dependendo do desempenho das funções”.

- **Processo de seleção que inclui a avaliação de competências:** Já se pode observar no contexto internacional, uma mudança importante de paradigma na seleção de profissionais do setor público e privado. Antes, se acreditava que os conhecimentos formais garantiriam o sucesso no trabalho. Hoje, já se reconhece que esses conhecimentos são apenas uma parte da bagagem de características e qualidades desejadas. O desempenho de uma determinada atividade também depende do domínio de competências específicas. Torna-se cada vez mais necessário repensar os critérios e processos de seleção de profissionais da educação. “É necessário avaliarmos não somente o conhecimento formal, o domínio de conteúdos técnicos, mas também características menos tangíveis, que tem a ver com as suas atitudes, com suas habilidades, que tem a ver com o seu potencial pedagógico”, explicou Longo. Para medir tudo isso, não basta garantir a imparcialidade dos órgãos de seleção. É preciso garantir que os profissionais responsáveis pela seleção de professores saibam não só avaliar conhecimentos formais, mas também, as competências. Trata-se de uma avaliação muito mais complexa, que requer o fortalecimento técnico dos profissionais e respectivos órgãos de seleção nos sistemas educacionais.
- **Avaliação de desempenho.** Essa é a parte mais difícil da política de gestão de pessoas, porque além de ser um processo complexo, costuma ser alvo de muita resistência dos profissionais a serem avaliados. “Isso ocorre de forma geral, mas no setor educativo, pelo menos a partir da minha experiência na Espanha, é ainda mais forte” comentou Longo. A maioria dos sistemas educacionais vêm de uma profunda tradição igualitária, em que não é bem visto diferenciar pessoas que trabalham melhor que outras. Contudo, a experiência mostra que é justamente através desses processos que as profissões se tornam mais legitimadas. “Nós aumentamos o prestígio de uma profissão ao avaliar o desempenho de seus profissionais”, assinalou. Nessa perspectiva, o

processo de avaliação pode ser um grande aliado no resgate do prestígio da profissão docente.

#### ■ **Sistemas de Avaliação e Promoção na Profissão Docente**

- **A avaliação prestigia a função do docente ao torná-la cada vez mais transparente, apresentando os resultados, a complexidade e os desafios da tarefa do professor.** A partir da avaliação, torna-se possível reconhecer e recompensar o trabalho do educador à altura dos desafios que enfrenta e dos aprendizados e sucessos que obtém no cotidiano da escola.
- **Um desafio da avaliação é despertar nos profissionais avaliados o desejo de melhorar os seus resultados.** A avaliação precisa ter como objetivo a melhoria contínua do desempenho dos profissionais. Os critérios, processos e instrumentos de avaliação devem estar atrelados a esse propósito. “Não podemos avaliar simplesmente para premiar ou castigar, isso seria reduzir demais o papel da avaliação”, apontou Longo. A avaliação na carreira precisa ter como metas apoiar a formação contínua do professor e promover o desenvolvimento do seu desempenho na sala de aula. O método mais adequado para esse tipo de avaliação é o *peer review* ou a “avaliação por pares avançados”, professores com experiência no ambiente escolar, conhecimento técnico e capacidade de observação para avaliar a atuação docente. Esses pares precisam ser altamente qualificados pelo sistema educacional, uma vez que avaliar em profundidade o desempenho de um professor é tarefa complexa.
- **Promoção na carreira:** Em uma carreira organizada, é fundamental oferecer oportunidades de reconhecimento e progressão. Tradicionalmente na educação, um dos principais critérios tem sido o tempo de serviço. “Mas quando tomada como elemento isolado, a senioridade não agrega valor”, afirmou Longo. É importante valorizar o tempo de experiência que de fato foi utilizado pelo profissional para aprender, se qualificar. Mais do que o tempo de permanência numa determinada posição, é importante avaliar o aprendizado e o desempenho do professor ao longo de sua trajetória.
- **Elementos a se avaliar para promoção:** Por um lado fatores relacionados ao desempenho dos alunos, como o rendimento escolar, abandono, evasão podem ser indicadores importantes do desempenho de um professor. Mas é preciso considerar outros indicadores, como por exemplo: em

que medida o professor cresce profissionalmente, em que medida inova, até que ponto se qualifica para trabalhar em equipe, em que medida é capaz de influenciar pedagogicamente e formar outros professores. Trata-se de desenhar um sistema de promoção baseado em processos de avaliação que não são simples, “pois nos obrigam a medir de forma inteligente elementos complexos. Para isso é fundamental se investir tempo e recursos, a fim de obter um sistema eficaz”.

#### ■ Remuneração

- **A remuneração salarial deve considerar duas dimensões igualmente relevantes: a equidade interna e a equidade externa.** A equidade interna refere-se à capacidade do sistema de remunerar seus funcionários de forma equitativa. A equidade externa está relacionada à competitividade do cargo em relação as outras oportunidades no mercado de trabalho, uma vez que o sistema de remuneração também deve ser capaz de atrair e reter os melhores talentos. “No setor educacional, devemos desenvolver um sistema que seja capaz de atrair e reter os melhores talentos, e isso passa pela definição de um piso salarial razoável, pois do contrário, os melhores talentos, se puderem, irão procurar outras profissões”, afirmou Longo. Além disso, a remuneração introduz para a sociedade sinais importantes sobre a valorização de uma carreira.
- **A remuneração variável, que define em que medida bonificar ou incentivar o trabalho dos professores, é uma estratégia com grande potencial, mas também com grandes riscos.** “Tudo depende de como o processo é desenhado e aplicado”, explicou Longo. Estudos mostram que, na carreira docente, os sistemas de incentivo individuais não são os mais adequados para estimular os profissionais a melhorar seu desempenho. Os incentivos para grupos – equipes escolares, por exemplo – são mais recomendados, contanto que se baseiem em metas e objetivos que levam em consideração as diferenças nas quais a prática desses profissionais é exercida.
- **Nesse processo, é essencial diferenciar, avaliar e comparar as diferentes escolas de um sistema.** A medição, por sua vez, deve ser justa e equitativa: não é justo comparar resultados de escolas que estão inseridas em territórios com grandes disparidades socioeconômicas sem considerar essas diferenças. “É preciso detectar especificamente onde identificamos êxito para multiplicação e compartilhamento, e onde estão os problemas que precisam ser enfrentados”.

- **A partir de certo patamar, não se obtém grandes avanços na educação apenas aumentando os salários.** A remuneração não é uma tradução automática de prestígio. “Parte dessa evidência pode ser encontrada no fato de que a Finlândia se tornou uma referência por ser um país onde os professores têm um alto prestígio social, enquanto na Espanha o prestígio social dos professores caiu enormemente, com efeitos negativos para o sistema”, ponderou Longo. Entretanto, ao se comparar o nível de renda per capita na carreira docente dos dois países, observa-se que os professores finlandeses recebem entre 20 e 25% menos do que os professores espanhóis. “Mesmo assim, os resultados educacionais na Finlândia são muito superiores aos da Espanha”, ressaltou.

## 5. O Papel Protagonista da Escola

No Brasil, os planos de carreira docente em geral se vinculam a critérios como tempo de serviço, pontuação e cursos realizados. “É preciso se avançar mais na vinculação entre o plano de carreira do professor e a unidade escolar em que atua, ou seja, fortalecer a ligação com a prática no cotidiano da escola”, afirmou Longo. Isso significa construir sistemas que permitam uma afinidade progressiva e crescente entre o projeto educacional da escola e o projeto individual do professor. Nessa direção, algumas questões precisam ser consideradas:

- **As escolas são organizações extremamente complexas nas quais é imprescindível inovar:** O ambiente escolar requer interações contínuas entre as pessoas, ou seja, trabalho em equipe, em uma estrutura consideravelmente horizontal, se levarmos em conta a relativa autonomia de cada professor na sala de aula. “Não há um ambiente onde dirigir e liderar seja mais difícil do que a escola” apontou Longo. “Na estruturação de planos de carreira na educação, torna-se portanto fundamental aprimorar a forma como se gere, se dirige e administra esse tipo de organização tão complexa”.
- **Diretrizes nacionais, estaduais, municipais se materializam em cada escola de acordo com sua realidade, considerando a soma das interações individuais de cada um dos atores que convivem em seu meio e entorno.** O desafio do gestor educacional é criar algumas condições que, frente a

tanta diversidade, garantam padrões básicos de qualidade de ensino e aprendizagem para toda a rede. Um plano de carreira bem estruturado, vinculado ao cotidiano da escola, pode colaborar nesse sentido. Em sistemas educacionais onde as escolas são mais autônomas, os projetos pedagógicos não precisam ser iguais, mas devem estar inspirados por um marco comum, por uma estrutura comum.

- **O papel-chave do gestor escolar exige profissionais qualificados:** De modo geral, o professor dispõe de considerável autonomia no exercício de sua atividade na escola, na sala de aula. Isso significa que a hierarquia, a autoridade formal, serve menos que em outros ambientes de trabalho. Dirigir uma escola, portanto, é uma tarefa complexa que requer um profissional altamente qualificado para gerir a equipe e consolidar um projeto educacional. Em muitas redes públicas de ensino os diretores escolares são eleitos ou nomeados pelos professores. Essa variável, por si só, não garante um profissional realmente capacitado para lidar com funções complexas que envolvem a gestão de uma unidade escolar.
- **O conceito de liderança escolar se diferencia do conceito mais tradicional de líder.** “O diretor de uma escola não é quem sabe mais, mas sim aquele que facilita o surgimento de outras lideranças em sua equipe”, apontou Longo. O diretor de uma escola não gera simplesmente seguidores, mas sim outros líderes dispostos a desenvolver uma liderança compartilhada. Distribuir a liderança significa motivar membros da equipe, identificar e apoiar talentos, estimular a capacidade reflexiva e colaborativa de professores, delegar responsabilidades e desafios. Essa abordagem tem um efeito multiplicador. “Promover lideranças escolares é um desafio que se vincula diretamente com a profissão docente, com a carreira dos docentes, com a organização e as condições no dia a dia do seu trabalho”, afirmou Longo.

*“A educação nos exige agir e aprender ao mesmo tempo, porque nós não temos as respostas previamente. Demanda um importante esforço de inovação. O docente do nosso tempo deve estar disposto a inovar, em organizações dispostas a inovar, mas não inovar de uma forma irresponsável. Trata-se de inovar avaliando, e avaliando para aprender, de modo a corrigir o rumo quando for necessário”.*

## Nelson Marconi

Nelson Marconi apresentou o conceito de gestão estratégica de recursos humanos, aplicando ao setor público, incluindo o setor da educação, e delineou os componentes básicos desse processo. “Trata-se de desenhar uma política de recursos humanos que permita que qualquer organização tenha um número de funcionários capacitados e estimulados a desenvolver suas atividades de forma eficiente para colaborar no alcance dos resultados desejados para aquela organização”, afirmou Marconi. Essa política deve estar alinhada com os objetivos da organização, garantir atratividade e permanência dos bons servidores no quadro de pessoal, além de incluir todos os incentivos adequados no que diz respeito aos estímulos e cobrança de resultados. Mas há um passo inicial que precisa ser lembrado. “É necessário primeiro definir a missão, os objetivos e as metas de uma organização com clareza, para depois se definir o perfil qualitativo e quantitativo da força de trabalho”, ressaltou.



Nelson Marconi

## Componentes básicos da política de recursos humanos:

- **Processo de Seleção/Recrutamento:** Concursos públicos precisam acontecer com curtos intervalos de tempo, com número de vagas determinado e pautados pelas competências desejadas para a função. “A prova escrita, mais frequentemente usada pelos sistemas educacionais, não é suficiente para identificar todas as competências necessárias: é preciso se incorporar outros mecanismos de seleção”, pontuou Marconi. Cargos temporários, de confiança, são um importante elemento para a formação de equipes gestoras. Entretanto, para diminuir o risco de contratação meramente política é importante instituir um processo de certificação que garanta o acesso de técnicos realmente capacitados para ocupar esses postos.
- **Desenvolvimento Profissional:** As carreiras devem incluir diferentes níveis de responsabilidade e complexidade de atividades relativas ao mesmo cargo. A progressão na carreira docente precisa ter o seu desenvolvimento pautado na aquisição de competências e atribuições. Outra prioridade para o fortalecimento e desenvolvimento da carreira é uma remuneração fixa adequada,

combinada com algum mecanismo de compensação por resultados. As condições de trabalho do professor não estão necessariamente vinculadas ao plano de carreira, mas devem ser cuidadas também. “Por exemplo, escolas localizadas em regiões vulneráveis devem contar com ações de diferentes Secretarias para melhoria das condições do entorno”, pontuou Marconi.

- **Política remuneratória:** É fundamental ter como referencial de comparação os valores praticados pelo setor privado, e definir a estrutura de salários de acordo com a complexidade de atribuições, responsabilidades e competências necessárias, e com o desempenho apresentado. Ao se garantir uma amplitude remuneratória razoável, se amplia o estímulo à progressão na carreira. Vale também considerar os benefícios de se criar uma parcela fixa e outra variável, com fatores associados ao desempenho.
- **Formação inicial do professor:** Na educação, ao se analisar a carreira dos professores, é possível identificar um problema que antecede a própria carreira: a formação inicial das pessoas que seguem a carreira docente. “Muitas vezes, a carreira docente é uma segunda opção no mercado de trabalho, e os cursos de pedagogia e licenciatura estão desatualizados em relação ao que é preciso ensinar nas escolas”, afirmou Marconi. A seleção deve identificar as competências necessárias, identificar se o professor tem condição de dar aula. Por sua vez, deve ser um processo que combine a prova escrita com outros instrumentos e dinâmicas práticas que já são utilizadas em concursos públicos de outras carreiras.
- **Formação continuada do professor:** As pessoas precisam ser formadas para atingir resultados. Por isso, as ações de formação precisam ser desenhadas tendo como subsídio as informações provenientes das avaliações de desempenho. Precisam ter uma periodicidade razoável e incluir todos os servidores, ainda que em momentos e estratégias diferentes. “Quando a estratégia de formação na política de recursos humanos é planejada e proativa, ela consegue propor com clareza para o servidor aquilo que a organização entende como fundamental para seu desempenho”, afirmou Marconi. A definição das estratégias de formação continuada depende dos recursos financeiros e tecnológicos disponíveis nas redes públicas, assim como dos objetivos pretendidos, tempo e número de pessoas para capacitação. Nesse esforço, há uma variedade de estratégias que se complementam como: cursos, tutoria por pares avançados, treinamento no próprio trabalho, formação de multiplicadores e

mentores, treinamento a distância e produção de materiais de apoio.

- **Avaliação de Desempenho:** A avaliação por equipe talvez seja mais adequada que a individual, sendo esta última muito mais relacionada com a aquisição de competências do que com o desempenho por resultados. Caso seja necessária uma avaliação individual, torna-se fundamental que ela envolva o maior número de avaliadores possíveis.
- **Planos de carreira para todos os profissionais envolvidos na educação:** Além do plano de carreira docente, os gestores públicos precisam estruturar as carreiras dos outros profissionais que também estão envolvidos no processo educacional. “Do ponto de vista de gestão de recursos humanos, não é suficiente cuidar da carreira do professor, sem estruturar as carreiras dos outros profissionais do setor”.
- **Há portanto dois princípios fundamentais a permear o desenho de políticas de recursos humanos eficazes: a busca pela melhoria das competências e do desempenho do servidor:**  
O processo seletivo busca recrutar os profissionais com as competências desejadas, que por sua vez, quando selecionados, passarão por um processo de avaliação para identificar quais outras competências necessárias deverão compor um programa de formação contínua. Já essa tem como objetivo melhorar continuamente o desempenho dos profissionais e premiá-los por esse avanço, criando assim um círculo virtuoso.

### Cleuza Repulho

Cleuza Repulho trouxe para o debate as contribuições das discussões coletivas entre UNDIME, CONSED, Conselho Nacional de Educação e Ministério da Educação sobre a valorização dos profissionais do magistério. Principais ideias incluíram:



Cleuza Repulho

- **A valorização da carreira começa pela formação do professor:** “O problema não é só dos pedagogos, o problema é da Universidade em geral: a resistência de formar profissionais para a escola real”, afirmou Cleuza. De forma geral, no Brasil, os cursos de licenciatura e pedagogia formam professores que conhecem muito bem teorias da educação, mas têm dificuldade de enfrentar desafios práticos da sala de aula, por exemplo,

alfabetizar crianças que vêm de contextos não letrados, que vivem em condições de alta vulnerabilidade. “O problema não está no conteúdo, está na forma, e principalmente na distância da universidade da escola pública real, aquela onde nós temos a maioria da população”, concluiu. Nesse contexto, a exigência de que todos os professores tenham curso superior, apesar de representar um avanço histórico, não tem sido o suficiente para alavancar os resultados de aprendizagem.

- **Estágio probatório mais rigoroso e formação na escola por pares avançados podem ser duas estratégias eficazes para se lidar com o desafio da formação docente:** O estágio probatório é um aliado importante do gestor para a avaliação dos professores que estão realmente aptos para assumir uma sala de aula. “Mas precisamos estruturá-lo e torná-lo mais rigoroso, pois hoje ainda é uma estratégia pró-forma”, afirmou Repulho. Em seguida ressaltou a importância de se reconhecer e aproveitar os talentos existentes na rede, tornando-os mentores, tutores de seus pares. “Ao aproveitarmos a formação e experiência de profissionais que estão a mais tempo em sala de aula, que tem um desempenho diferenciado, conseguimos enquanto gestores oferecer para nossos profissionais uma formação dentro da rede, que associa a teoria com a prática”.
- **No Brasil, duas leis contribuíram no avanço do debate sobre plano de carreira: a Lei do Piso, de 2008, e a Lei das Diretrizes Nacionais dos Planos de Carreira:** “O Brasil possui bons marcos legais para a garantia da qualidade da educação, mas precisamos avançar para concretizá-los”, afirmou a presidente da UNDIME, que destacou quatro questões presentes no atual debate sobre plano de carreira do professor:
  - **A Lei do Piso:** A definição de um piso nacional para o professor tem impacto direto na atratividade da carreira. “Durante 500 anos o Brasil não teve um piso para a profissão docente, os professores não sabiam qual era a remuneração inicial mínima. Isso tem impacto direto na atratividade da carreira”, afirmou Repulho. “Mas piso não é teto e não inclui gratificações”. Se alguma rede deseja manter gratificações, terá de mantê-las para além do piso, e para 40 horas semanais de trabalho. “Tão importante, ou mais importante do que garantir o piso, é garantir a carreira do professor e a atração de bons profissionais para as nossas escolas”, acrescentou Repulho.

- **Contratos temporários:** “Não é possível mantermos professores atuando em sala de aula com contratos temporários de trabalho”, pontuou Repulho, ao descrever esses contratos como extremamente precários. “Não há como pedir a esses professores compromisso e qualidade, sem saber se no mês seguinte eles estarão empregados ou não”, concluiu.
- **Exame Nacional** - A prova nacional para entrada de professores na carreira, desenvolvida pelo INEP, pode se tornar uma excelente oportunidade para muitos municípios incluírem em suas redes professores concursados sem onerarem o orçamento com a realização de concurso público.
- **A gestão dos recursos da educação** - Outro ponto importante desse contexto é a plena gestão dos recursos pelo secretário da educação. “Não é possível discutir piso salarial, plano de carreira, se o gestor desconhece os recursos disponíveis para organização e manutenção da sua rede”, argumentou Repulho. “Os recursos da educação precisam ser investidos na educação”.

### Antonio Roberto Lambertucci

“A carreira é um elemento essencial da valorização dos profissionais da educação, mas não o único”, ressaltou Antonio Lambertucci, ao lembrar que questões como condições de trabalho e saúde ocupacional também precisam ser consideradas. Ao longo de sua apresentação Lambertucci deu destaque às seguintes questões:



Antonio Roberto Lambertucci

- **Marcos legais, diretrizes nacionais e o desafio de adesão na prática:**
  - **A legislação vem consolidando desde 88 muitos dos aspectos ligados a carreira docente.** Muitos dos temas tratados na Resolução de 2010 do Conselho Nacional de Educação, que define um plano de carreira, formação inicial e continuada para os professores, já faziam parte de um pacto assinado em 1994 pelo próprio Ministério da Educação, UNDIME, CONSED e CNTE.
  - **O Brasil possui, de forma bastante sintética, diretrizes nacionais que contemplam muitas das questões discutidas no seminário.** Definem, por exemplo, que o acesso à carreira por concurso público de provas e títulos precisa ser complementado para garantir a seleção de um perfil mais

adequado ao exercício do magistério. Além disso, prevêem a garantia de um piso salarial mínimo e progressão na carreira por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho e aperfeiçoamento profissional.

• **Há um desafio evidente na implementação dessas diretrizes nacionais.** São poucos os planos de carreira existentes no Brasil que já assimilaram as diretrizes da LDB e da Resolução de 2012. Muitos gestores questionam a obrigatoriedade dessas diretrizes, mas Lambertucci lembrou que essas resoluções possuem flexibilidade suficiente para a incorporação de ajustes locais. “No entanto é necessário haver vontade política e apoio da sociedade para estabelecer e construir um plano de carreira”.

■ **As dificuldades orçamentárias para financiar o piso salarial:** O financiamento do piso salarial é um problema a ser enfrentado. A União, através do FUNDEB, complementa o orçamento de Estados que não conseguem alcançar o valor aluno/ano médio nacional. Do repasse feito através do FUNDEB, 10% pode ser utilizado na complementação do piso salarial. Além disso, o Ministério está propondo a formulação de uma mesa de debate sobre o tema com a participação do CONSED, UNDIME, CNTE e Secretários de Planejamento, tentando viabilizar uma maior participação de recursos da União para Estados que tiveram uma grande queda da sua arrecadação fiscal.

■ **O PAR (Programa de Ações Articuladas) como um potencial fator de mobilização:** O PAR, programa do Ministério da Educação é uma estratégia que contribui, entre outras coisas, para a União monitorar e induzir os municípios a consolidarem seus planos de carreira. Para os municípios acessarem os recursos de transferência voluntária do Ministério, eles preenchem esse instrumento detalhando dados da rede. No caso específico do plano de carreira do professor, até 2010, bastava que os municípios declarassem a existência de um para acessarem os respectivos recursos. Atualmente, além da declaração, é preciso que eles anexem a lei do plano de carreira aprovada e em vigor.



Regina Pacheco

**Debate**  
**Mediadora: Regina Pacheco**

Durante o debate, as principais questões trazidas foram:

■ **O Brasil precisa incorporar estratégias de seleção por competências:** O primeiro desafio é construir uma boa definição de um perfil por competências. Na educação essa é uma etapa fundamental para saber o que se busca em um processo de seleção de professores ou gestores escolares. Um segundo desafio importante é dispor de pessoas capacitadas para desenvolver um processo seletivo por competências, que exige a utilização de instrumentos diferentes do que é mais comumente utilizado no Brasil. Trata-se de um processo mais caro, mas com retorno de investimento muito mais eficaz dos que as formas tradicionais de seleção.

■ **Bônus:** Houve um consenso entre os debatedores que o bônus pode ser um instrumento útil quando vinculado ao desempenho de uma equipe, e não de forma individualizada. Os incentivos ganham sentido quando relacionados a metas da unidade escolar, ao levarem em conta o seu contexto, as características da sua equipe, suas dificuldades específicas e o território no qual está inserida. Ainda assim, os resultados de uma política desse tipo dependerão do desenho, implantação, monitoramento e avaliação dos resultados. Os incentivos econômicos não podem ser entendidos como uma solução mágica para os problemas educacionais. Todo processo de incentivos reforça alguns pontos mas também pode incentivar comportamentos inadequados. Existem questões prioritárias, não seria razoável, por exemplo, utilizar o bônus para o professor quando não se investem recursos para garantir um piso mínimo adequado para a carreira.

■ **Lei da Responsabilidade Fiscal e o pagamento do Piso Salarial:** Conseguir cobrir o Piso Salarial é um desafio orçamentário para muitos Estados e Municípios. Embora o FUNDEB preveja 10% para alocação na complementação do piso, persistem pontos de atenção que precisam ser revistos: questões como a autonomia do Secretário para gestão dos recursos, investimento correto dos mesmos e adequação do orçamento para cobrir todas as despesas. Outro agravante da cobertura do Piso Salarial é que alguns Estados e Municípios têm recursos para garantia do piso, porém, estão no limite da Lei da Responsabilidade Fiscal de gasto com pessoal. Ao mesmo tempo, simplesmente flexibilizar a Lei da Responsabilidade Fiscal seria um retrocesso. São contas que não fecham e demandam uma discussão técnica e política, que ainda não se esgotou.

# Diretrizes Curriculares e Expectativas de Aprendizagem

## Introdução

Estados e Municípios brasileiros têm desenvolvido propostas curriculares para suas redes de escolas, a fim de garantir padrões de ensino e expectativas básicas de aprendizagem para todos seus alunos. Nesse sentido, como eixo estruturante da gestão educacional, o currículo pode se tornar um fator importante na promoção da equidade. Reforça a ideia de educação como um direito de todo cidadão, independente de onde ele nasça e viva.

Em países federativos como o Brasil, Austrália, Estados Unidos e Canadá, essa discussão torna-se ainda mais complexa, pois se trata de equacionar a garantia de equidade para todas as crianças e jovens de um país, com a autonomia de cada Ente federado, garantida também na Constituição. No Brasil, a implementação de diretrizes curriculares e expectativas de aprendizagem nacionais necessariamente envolve a adesão dos 5.565 Municípios e 27 Estados, cada um com sua respectiva rede pública. Discutir sobre uma proposta curricular nacional também é falar sobre o que o país entende como fundamental para a formação integral de suas crianças e jovens. Torna-se essencial, portanto, o envolvimento não só do setor público, mas da sociedade em geral.

A Austrália enfrentou esse desafio e optou pela construção de um currículo nacional em cooperação com Estados e Municípios. **Barry McGaw**, diretor da Agência de Currículo e Avaliação da Austrália, ex-diretor de educação da OCDE, e um dos mentores do

PISA, apresentou o processo de construção do currículo nacional em seu país, seguido pelas reflexões da Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação, **Maria do Pilar Lacerda**, e da Secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro, **Cláudia Costin**.

## A experiência australiana: o currículo como promotor da equidade

Barry McGaw

Barry McGaw analisou os principais elementos do processo de construção do currículo australiano, ressaltando a demanda por equidade como principal fator de mobilização por um currículo nacional. Assinalou também os principais elementos e aprendizados do processo, que possibilitaram a cooperação entre os diferentes entes da federação e uma ampla consulta pública.



Barry McGaw

## 1. Qualidade com mais equidade: principal fator de mobilização por um currículo nacional

Apesar de se manter entre os países com melhores resultados do PISA na média, a Austrália apresenta resultados de desempenho que estão fortemente correlacionados ao nível socioeconômico de cada aluno, mais do que em outros países da OCDE com características similares. Foi a partir desses resultados que o debate em torno da construção de um currículo nacional se intensificou, passando a fazer parte de uma ampla reforma educacional liderada pela Primeira Ministra, Julia Gillard, a partir de 2008. Ainda durante a campanha, o currículo foi um dos pontos principais da plataforma do Partido Trabalhista de Gillard, que prometeu criar um conselho com representantes de cada ente federado, para se iniciar um processo de construção de um currículo nacional. A reforma inclui esforços de melhoria dos programas de formação de pro-

*“Apesar de se manter entre os países com melhores resultados do PISA na média, a Austrália apresenta resultados de desempenho que estão fortemente correlacionados ao nível socioeconômico de cada aluno, mais do que em outros países da OCDE com características similares. Foi a partir desses resultados que o debate em torno da construção de um currículo nacional se intensificou”.*

fessores e aumento da atratividade da carreira do professor, aprimoramento do sistema nacional de avaliação e a criação de um Instituto Australiano de Ensino e Liderança Escolar. “Sabemos que o currículo por si só não ensina o professor a como ensinar, a como organizar a sua prática e garantir o aprendizado dos alunos. O currículo precisa fazer parte de um conjunto mais amplo de iniciativas de gestão”, ressaltou McGaw.

## 2. Um longo histórico: duas décadas de debates e tentativas

“Mas vale lembrar que o debate sobre um currículo nacional na Austrália tem um longo histórico”, relembra McGaw. A primeira tentativa se deu em 1989, quando o Conselho de Ministros da Educação publicou uma declaração conhecida como “Declaração de Hobart”. Iniciou-se um esforço colaborativo entre os Estados, até que um deles se retirou e o processo parou. Anos depois, um novo Conselho se reuniu em Adelaide, e emitiu a “Declaração da Austrália”, com os princípios para a educação no século XXI. Mas foram os resultados do PISA, e o contexto político favorável, que permitiram a concre-

*“Sabemos que o currículo por si só não ensina o professor a como ensinar, a como organizar a sua prática e garantir o aprendizado dos alunos. O currículo precisa fazer parte de um conjunto mais amplo de iniciativas de gestão”*

tização do processo. A construção do currículo australiano foi iniciada durante o primeiro ano do governo de Gillard, no chamado período de “lua-de-mel”, aproveitando a vitória esmagadora do seu partido trabalhista, que conseguiu não só a maioria no governo nacional, mas também nos governos estaduais.

### 3. O processo de construção do currículo nacional

#### ■ Uma nova estrutura de governança para gestão do processo:

Duas instâncias – a Agência de Currículo e Avaliação (ACARA) e o Conselho de Ministros da Educação – tiveram papel fundamental na garantia de colaboração entre os entes federados na construção do currículo australiano. Em abril de 2008 foi criado um Conselho para o Currículo Nacional, que no ano seguinte, após aprovação de lei no Senado e Congresso, deu origem à ACARA, que se distingue por ser uma agência independente do governo federal. Ao mesmo tempo, o que a Agência propõe para execução precisa ser aprovado pelo Conselho de Ministros da Educação. O Conselho é formado não só pelo Ministro Federal da Educação, mas também por todos os Ministros da Educação dos Estados e Territórios – equivalentes a secretários de educação no Brasil. Outro facilitador da colaboração foi o rodízio na presidência do Conselho. A presidência do Conselho é rotativa entre os Estados, territórios e governo federal. Esse só preside o Conselho a cada nove anos. “Essa estrutura de governança tem um papel importante na dinâmica das reuniões e nos processos de tomada de decisão, além de comunicar para o país que a liderança é de fato compartilhada”, apontou McGaw.

#### ■ A Declaração de Melbourne: documento público de compromisso com o pacto federativo:

Outro marco importante, no mesmo ano de criação da ACARA, foi a produção de um documento nacional, a Declaração de Melbourne assinada por todos os governos dos Estados e territórios. Nele, se comprometeram publicamente, junto com o governo federal, a trabalhar com os setores educacionais para garantir a todo estudante australiano um

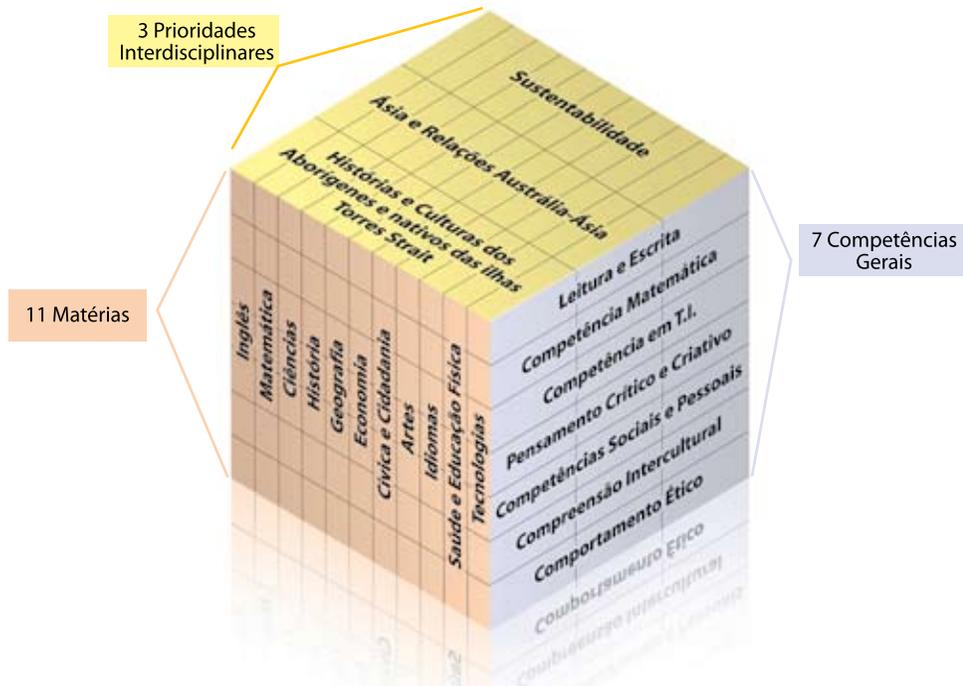
currículo de qualidade internacional. A Declaração de Melbourne explicita o compromisso de todos os governos de Estados e territórios para trabalhar em colaboração a fim de promover excelência com equidade na educação do país. Todos os representantes se comprometeram a colaborar na construção de um currículo nacional que fornecesse uma base sólida em leitura, competência matemática, domínio de algumas áreas de conhecimento, além do desenvolvimento de habilidades gerais.

*“As práticas estaduais não eram iguais, então precisávamos saber o que iríamos fazer nacionalmente. Como nós trataríamos de todo o conteúdo? Qual seria o foco? Tentamos mantê-lo o mais enxuto possível, porque o que importava era primeiro definir a estrutura geral. Era preciso mostrar primeiro a floresta, antes de descrever cada árvore”.*

#### ■ A primeira fase do processo – definição da estrutura geral do currículo:

Uma das primeiras tarefas da Agência de Currículo e Avaliação foi produzir um documento propositivo, mais geral, chamado “O Formato do Currículo Australiano”. “As práticas estaduais não eram iguais, então precisávamos saber o que iríamos fazer nacionalmente. Como nós trataríamos de todo o conteúdo? Qual seria o foco? Tentamos mantê-lo o mais enxuto possível, porque o que importava era primeiro definir a estrutura geral. Era preciso mostrar primeiro a floresta, antes de descrever cada árvore”. O documento, de apenas quinze páginas, foi publicado para consulta pública e, já incorporando comentários e sugestões, apresentado para o Conselho de Ministros da Educação. Numa primeira fase, a estrutura focava somente em Inglês, Matemática, História e Ciências. Com o tempo, os Ministros trouxeram as demandas pela inclusão de outras matérias e o documento foi atualizado. Hoje, o currículo nacional se refere não somente a todas as matérias mas também a todos os anos escolares – da pré-escola ao último ano do Ensino Médio.

## O Formato do Currículo Australiano



- O currículo australiano é organizado a partir de 11 matérias, 7 competências gerais (leitura, matemática, tecnologia, pensamento crítico e criativo, competências sociais e pessoais, compreensão intercultural, comportamento ético) e 3 prioridades transversais (Sustentabilidade, Ásia e Envolvimento da Austrália com a Ásia; e Histórias e Culturas dos Povos Aborígenes)
- O currículo nacional é totalmente online, e prevê ocupar 80% do tempo letivo, com 20% a critério da escola e governo estadual/territorial. Além disso, o pacto firmado também prevê a autonomia dos estados e territórios para ampliar a jornada escolar. Os principais elementos do currículo são:
  - ✓ **Justificativa** do propósito da inclusão de cada área de conhecimento no currículo;
  - ✓ **Apresentação de como o currículo deve ser organizado** em cada área de conhecimento, e em cada ano escolar do aluno;

- ✓ **Descrições dos conteúdos** que especificam o que professores precisam ensinar, em cada ano, acompanhadas de exemplos de sequências didáticas para auxiliar na interpretação e aplicação prática dos conceitos. Expectativas de aprendizagem, atreladas ao sistema nacional de avaliação, vem acompanhadas de exemplos de produções de alunos, que ilustram os diferentes níveis de desempenho. Esses padrões servem de base para avaliações formativas e externas, com uma parte voltada a auxiliar o professor na avaliação de sala de aula;
- ✓ **Competências e habilidades gerais, que atravessam áreas de conhecimento:** Competência Leitora e de Escrita, Raciocínio Matemático, Tecnologia da Informação e Comunicação, Pensamento Crítico e Criativo, Comportamento Ético, Competências Pessoais e Sociais, e Compreensão Intercultural;
- ✓ **Prioridades interdisciplinares** que garantam que o Currículo seja relevante para as vidas dos estudantes e aborde temas contemporâneos (Sustentabilidade, Ásia e relações Austrália/Ásia; e Histórias e Culturas Aborígenes).

### Do geral para o específico: o detalhamento por áreas específicas do conhecimento:

Depois da produção do primeiro documento sobre a estrutura geral do currículo, se partiu para o desenho de um texto geral sobre cada área de conhecimento, com os pressupostos, as prioridades e expectativas de aprendizagem. Para cada área, um grupo de especialistas de diversos setores e regiões foi convidado a participar no processo de redação. Em História, por exemplo, o grupo de autores incluiu historiadores, antropólogos, especialistas do museu histórico nacional, e o vice-diretor de uma escola de Ensino Fundamental do Estado da Tasmânia, que se destacava nessa área. Cada um desses documentos foi colocado para ampla discussão pública no país – em fóruns nacionais, regionais e estaduais, debates e consultas presenciais e virtuais para garantir a maior abrangência possível. Em seguida, cada documento revisado, incorporando os resultados da consulta pública, foi encaminhado para o Conselho de Ministros para sua validação.

- **A busca por referências de excelência, incluindo experiências internacionais:**

Em Matemática, por exemplo, observou-se o que é feito em Singapura e Finlândia, como modelos exemplares. No processo de consulta, muitos professores opinaram que o currículo de matemática estava ficando difícil demais. McGaw se lembra da resposta a essa reclamação: "Questionamos essa posição. Se essas expectativas são alcançadas em outros países, por que nós aqui deveremos esperar menos dos nossos jovens e crianças? O nosso objetivo era justamente estimular esse pensamento, oferecer desafios cada vez maiores a nossos alunos, provocá-los naquilo que é relevante". Ao mesmo tempo, fases de implementação incluíram pilotos em escolas em cada estado e território para que o currículo pudesse ser testado na prática e passasse por ajustes.

#### 4. Elementos e aprendizados importantes do processo

- **Consulta pública exige tempo e capacidade do sistema para negociar divergências e conflitos, mas facilita a adesão das redes de ensino:**

Um desafio central do processo foi lidar com a diversidade de opiniões entre associações de professores, grupos de diretores, sindicatos, e universidades sobre o que o novo currículo e o sistema de avaliação deveriam ter. A Agência Nacional de Currículo e Avaliação, sob a liderança de McGaw, teve um papel fundamental de mediador de conflitos e polêmicas que ganharam atenção nacional. Por exemplo, a inclusão da história de aborígenes e a redução dos conteúdos de história da Europa. Mas o conflito também se mostrou ser um elemento essencial no processo de validação do currículo. Se por um lado o modelo participativo tem exigido um grande investimento de tempo e capacidade institucional, por outro auxilia na adesão e apropriação por gestores e educadores nas escolas. Ao longo desse processo a Agência coordena a consulta e o envolvimento das redes de educação (estados e territórios), organizações de pais, associações de profissionais da educação, acadêmicos, empresários, e organizações sociais, e órgãos da mídia. Além de fóruns nacionais, estaduais e territoriais, há reuniões com especialistas, organizações e associações de profissionais, pesquisas de opinião online e sistemas de feedback no próprio site do currículo nacional. O processo de desenvolvimento

do currículo envolveu mais de quarenta e duas mil pessoas, que não só fizeram comentários como receberam emails, dando retorno.

- **Consultar associações nacionais não significa contemplar as demandas de suas filiadas regionais ou locais:**

O processo revelou que as associações nacionais tinham opiniões bem diferentes das suas filiadas regionais ou estaduais. Essas se sentiram excluídas no início do processo, quando a Agência presumia que o posicionamento de um grupo nacional expressasse um consenso entre seus filiados por regiões e localidades.

- **Desenvolvimento de estratégias constantes de comunicação, mesmo em períodos de produção interna, em que não há documentos para divulgação, promove transparência e ajuda a evitar boatos:**

Após os primeiros cinco meses de consulta pública, a Agência Nacional passou seis meses em portas fechadas com especialistas desenvolvendo materiais preliminares. Imaginou-se ser desnecessário seguir com as estratégias de comunicação, já que não havia nenhum material pronto para divulgação e consulta pública. Hoje, o governo considera que esse período de isolamento foi um erro, pois se criou um vácuo que acabou por gerar ansiedades e protestos de grupos, que criticavam a versão inicial por não saberem das mudanças que já estavam sendo incorporadas. "Devíamos ter divulgado atualizações mais frequentes nesse período. Passamos a tornar cada etapa de desenvolvimento mais transparente, senão a mídia e o debate público ficam mal informados, e nos tornamos alvo fácil de boatos e controvérsias infundadas", apontou McGaw.

- **O feedback de professores de escolas teve um papel fundamental no ajuste do currículo ao tempo real da sala de aula e da escola:**

No processo de consulta, professores apontaram que o currículo estava ficando com muito conteúdo para pouco tempo. "Nossa experiência mostrou que especialistas que escrevem o currículo acabam propondo muito mais do que o tempo de sala de aula permite, e por isso fomos fazendo ajustes e cortes", afirmou McGaw. Nas fases de revisão a Agência demandou que os especialistas de cada área partissem do princípio de que os estudantes não passariam mais que um número x de horas estudando aquela matéria. "Precisávamos fazer uma escolha racional sobre o que ensinar, o que cobrar, o que era de fato essencial, e para essas prioridades estabelecemos altas expec-

tativas de aprendizagem”. Para cada área de conhecimento, foram produzidas sequências didáticas como exemplos, sugestões.

■ **Exemplos de trabalhos de alunos podem ajudar professores na compreensão do que significa cada expectativa de aprendizagem no currículo:**

Um passo mais recente na construção do currículo tem sido a busca de exemplos de produções dos alunos acompanhados da justificativa da avaliação do professor, a fim de ilustrar diferentes níveis de desempenho. A ACARA selecionou produções a partir de professores que se voluntariaram a participar, e redistribuiu esses trabalhos para professores das mais diversas partes do país. “Perguntamos a eles: o que vocês acham? Acham que é uma boa produção? Qual conceito vocês dariam: A, B, C...?” . E para cada conceito dado, se pediu a justificativa do professor, com os pontos fortes e as deficiências daquele trabalho”, explicou McGaw. Esse processo de coleta de exemplos de produções de alunos continua em uma plataforma online, a fim de que para cada área e ano escolar o site do currículo também possa oferecer esses exemplos. “Achamos que essa é a melhor forma do professor ver como deve ser a produção de um bom aluno”, apontou McGaw, “além de ser uma forma inovadora de envolver professores de todos os cantos do país na discussão do currículo, com um foco em um elemento essencial da sua prática – a produção do aluno e a avaliação de sala de aula”.

■ **A disponibilização total do currículo e materiais de apoio em uma plataforma online facilita a transparência, o processo de consulta pública e a adesão dos professores:**

Todo o material referente ao currículo está em uma plataforma de fácil acesso, pelo site <http://www.australiancurriculum.edu.au>. “Concluímos que o que vai garantir a continuidade do currículo não é só o fato de que o Conselho de Ministros tenha aprovado. O que queremos, no final das contas, é que todos tenham acesso fácil a ele, porque é essa acessibilidade que vai validar o trabalho”, afirmou McGaw. Não foi feito qualquer material impresso para professores, justamente com o propósito de exigir que todos aprendam a se utilizar das ferramentas virtuais. “Além do mais, produzir materiais impressos não garante sua leitura e apropriação”, acrescentou.

## Reflexões a partir do contexto brasileiro

**Maria do Pilar Lacerda, Secretária de Educação Básica, Ministério da Educação**, iniciou sua apresentação reconhecendo o avanço na qualidade do debate sobre currículo e expectativas de aprendizagem no Brasil. Lembrou que, antes das diretrizes dos parâmetros curriculares nacionais, “o currículo era entendido como o índice do livro didático”.



**Maria do Pilar Lacerda**

Pilar também anunciou no seminário, em primeira mão, a apresentação de um texto produzido pelo Ministério da Educação, desencadeador para o debate sobre um currículo nacional, e a organização de grupos de trabalho por áreas de conhecimento, seguidos de um processo de consulta a gestores de estados e Municípios, e ao público em geral.

Em seus comentários ressaltou algumas áreas de fundamental importância para o debate sobre um currículo para o país:

### 1. O papel das avaliações externas

A proliferação de sistemas de avaliação em larga escala no Brasil foi apontada como um fator mobilizador importante no avanço da discussão sobre currículo no Brasil. “No Brasil, foi a partir do SAEB, ENEM e da Prova Brasil, que muitas redes passaram a reconhecer a necessidade de um currículo de português e matemática, orientando-o em parte segundo as diretrizes das avaliações nacionais”. Ao mesmo tempo, Pilar discordou da percepção de que as escolas só estão trabalhando o que será pedido na Prova Brasil. “Não é verdade. Eu não conheço nenhuma escola que trabalhe só com Português e Matemática. Ao mesmo tempo, se conseguirmos uma geração que domine profundamente o Português e a Matemática, ela terá instrumentos para ler textos de História e interpretar, para ver um mapa e identificar escalas”.

Para a Secretária, os educadores no Brasil tem perdido um pouco o medo da avaliação externa, mas precisam ainda usar a avaliação de maneira mais reflexiva e menos punitiva. “Isso em parte está relacionado com a cultura de reprovação, ainda presente em muitas redes públicas. Antes, o comportamento de praxe era avaliar o aluno simplesmente para constatar aqueles que seriam reprovados. Abríamos mão da nossa profissão, que é garantir a aprendizagem”, afirmou. Pilar ressaltou que, quando se consegue fazer um uso pedagógico dos resultados das avaliações, a avaliação externa pode provocar positivamente a escola, instigando-a a refletir sobre sua prática.

## 2. A Formação do professor

“As Universidades e outras instituições formadoras são parte desse problema mas também parte da solução”, afirmou, reconhecendo que ainda não se conseguiu fazer uma reforma profunda nas licenciaturas no Brasil. Ao mesmo tempo que vê a formação inicial docente no país ainda muito descolada da prática, deu destaque a modelos na área da formação continuada envolvendo as universidades, como o da rede municipal de Belo Horizonte com a Universidade Federal de Minas Gerais. Para Pilar, o ponto forte desse tipo de parceria é que a secretaria de educação consegue “sentar com a Universidade, dizer qual o seu problema, a sua dificuldade, e a Universidade vai formatar um curso de especialização muito ligado aos problemas vividos pelos professores, estabelecendo um diálogo claro com o currículo escolar”.



Cláudia Costin

**A Secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro, Cláudia Costin**, ressaltou a importância de uma proposta curricular em esforços de melhoria da aprendizagem. “Não é possível melhorar a qualidade da educação se não

soubermos o que é ensinar... E não adianta ter conteúdos muito genéricos, centrados em competências muito genéricas”, afirmou. Alguns destaques em seus comentários:

### 1. O papel do currículo na promoção da equidade

A Secretária Costin apontou o papel fundamental do currículo na promoção da equidade, ponderando que se cada escola tivesse autonomia para montar sua proposta curricular, haveria uma tendência de acirramento das iniquidades. “Se não tivéssemos padrões básicos para toda a rede, poderia haver uma tendência de oferecer para as crianças das áreas mais vulneráveis, mais violentas, um currículo menos desafiador, expectativas mais baixas, por conta de sua vulnerabilidade social. Hoje, com o currículo básico da rede, as expectativas são as mesmas para todos. E as avaliações mostram que várias das escolas socialmente mais vulneráveis, inclusive as localizadas em áreas conflagradas, têm um desempenho superior ao de outras em regiões menos violentas”, apontou.

### 2. O processo de desenvolvimento de uma proposta curricular para a rede municipal do Rio

Quando Cláudia Costin assumiu em 2008, a rede municipal do Rio tinha parâmetros curriculares, mas muito genéricos, com competências descritas de forma muito vaga. O primeiro esforço foi a organização de blocos bimestrais, por disciplina, definindo as respectivas expectativas de aprendizagem para cada ano escolar. Mas, ao invés de se realizar consultas com professores e sociedade durante a criação do currículo, a Secretaria optou por implementar uma proposta preliminar e iniciar a consulta depois, ao longo da implementação. “Na vida de uma criança um ano é muita coisa. Se tivéssemos feito assembleias de discussões sobre currículo, ficaríamos quatro anos conduzindo debates e nada aconteceria”, afirmou Costin. A Secretaria propôs um acordo com professores, para que a rede testasse por um ano um currículo elaborado por especialistas, a partir de uma adaptação e detalhamento de materiais já existentes no sistema. Ao longo desse primeiro ano de imple-

mentação, os professores puderam dar seu feedback e sugestões, primeiro por escola e depois por regiões.

### 3. O papel de uma formação continuada, materiais pedagógicos e um sistema de avaliação baseados no currículo

A Secretária reforçou a importância de “um sistema de avaliação e recursos pedagógicos na mão do professores, baseados no currículo”. Como suporte para o planejamento de aulas, a Secretaria, com recursos do governo federal, ofereceu bolsas para 300 professores produzirem sequências didáticas, disponibilizadas para os demais colegas da rede. As avaliações na rede municipal também têm contribuído na implementação da proposta curricular, segundo a Secretária. Além da avaliação externa anual, a rede aplica avaliações diagnósticas internas, bimestralmente, identificando resultados por escola e por aluno, a fim de orientar estratégias de reforço e monitoramento mais intensivos para os alunos que mais precisam.

Houve uma reformulação também das prioridades de formação continuada para os professores. O foco passou a estar nos componentes do currículo que cada professor trabalhará naquele ano. “Eliminamos formações sobre temas que não tinham uma relação direta com a prática de sala de aula, e desenvolvemos uma plataforma online, a Educopédia, com propostas de sequências didáticas e outros materiais de apoio ao professor”. Para garantir o uso dos materiais pedagógicos de forma eficaz, a gestão escolar também tem um papel fundamental: “Se queremos garantir um trabalho de qualidade com o currículo nas escolas para que as crianças aprendam mais, o diretor é o maestro da orquestra – é peça-chave, junto com o coordenador pedagógico, para a gestão do currículo, pois são eles os gestores da equipe docente no dia a dia da escola”, afirmou.

*“O PISA mostrou que a Austrália é um país de alta qualidade, mas de baixa equidade, enquanto países como o Canadá e a Coreia do Sul tem muita qualidade e muita equidade também. No passado, se em uma reforma educacional na Austrália você dissesse que estava preocupado com a equidade, as pessoas iriam pressupor que você queria desistir da qualidade. Sempre se pensava que era uma troca. E o que o PISA mostrou é que existem países que têm muita qualidade e muita equidade, muita igualdade também, independentemente do perfil social do aluno”. Barry McGaw*

Durante o debate, as principais questões trazidas foram:

- **Construção de consenso com ampla consulta pública x senso de urgência:** Foi possível ilustrar dois caminhos diversos para se iniciar a construção de uma proposta curricular. De um lado, a Austrália trouxe um exemplo que envolve um contínuo esforço de consulta pública e negociação em torno de consensos, envolvendo os mais diversos segmentos do país. De outro lado, o debate trouxe a ponderação de que algumas redes, pressionadas por graves problemas de qualidade, optam por começar com um processo mais diretivo, mas que inclua consultas e participação da rede ao longo de sua implementação. Esse senso de urgência, frente a déficits de qualidade maiores que o da Austrália, pode exigir processos mais rápidos, menos consultivos, ao menos num primeiro momento. A mesma lógica pode valer para a opção entre um formato mais genérico e um mais prescritivo, com orientações específicas de sequências didáticas, planos de aula.
- **Utilização das novas ferramentas e tecnologias virtuais:** Os palestrantes ressaltaram os benefícios de sistemas online que disponibilizem todas as informações, materiais e documentos na Internet. No caso da Austrália o próprio processo de consulta pública sobre o currículo nacional ganhou abrangência e agilidade graças à plataforma online dedicada ao processo. Além de mais transparência, garante mais agilidade para feedback de professores, atualizações e aprimoramentos do currículo.

■ **O papel do currículo no entendimento e aceitação dos sistemas de avaliação:**

Barry McGaw lembrou que na Austrália há também críticas similares às que o Prova Brasil recebe. Nas avaliações nacionais australianas, embora as questões desenvolvidas sejam focadas em leitura e compreensão, e raciocínio matemático, aplicáveis em diversas áreas de conhecimento, o foco em inglês e matemática ainda é alvo de muitas críticas. Uma resposta importante para essas críticas, tem sido o próprio currículo, o fato de torná-lo público, de fácil acesso. “Antes, os pais não sabiam exatamente o que seu filho devia aprender. Agora, vão poder visualizar e entender exatamente o que seu filho precisa aprender como um todo, não só em matemática e inglês”, ressaltou McGaw. A construção de um currículo nacional que não foca somente em inglês e matemática tem auxiliado no entendimento de que a matriz de avaliação foca em habilidades e competências, e é apenas um recorte da proposta curricular mais ampla.

■ **O sucesso na implementação de um currículo depende de outras áreas-chave da gestão educacional:**

Alguns consensos emergiram no debate, como o papel do currículo na promoção da equidade, e a interdependência do currículo com a formação docente e os sistemas de avaliação. Sucesso na implementação de um currículo depende do preparo, adesão e prática dos seus professores. Essa busca por consistência na rede, ao invés de tirar a autonomia do professor, pode colaborar a seu favor, na medida em que cria uma linguagem comum e mais oportunidades para trocas de experiência e identificação de boas práticas. Para isso, é fundamental desenvolver estratégias que promovam a qualidade da prática docente, oferecendo os recursos necessários para apoiar professores em seu trabalho. Assim, a construção de um currículo se potencializa em uma rede quando, simultaneamente, há avanços em outras áreas da gestão, como a formação inicial e continuada dos professores, com foco no cotidiano da escola, o desenvolvimento de lideranças no ensino e na gestão escolar, maior atratividade da carreira docente, aproximação maior entre família e escola, e sistemas de avaliação focados efetivamente na aprendizagem dos alunos.



Baixe um leitor de QR Code em seu celular ou tablet, fotografe o código e veja a versão digital desse anuário



[www.fundacaoitausocial.org.br](http://www.fundacaoitausocial.org.br)