

# A VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO: O QUE HÁ DE NOVO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO?

*Maria Helena Augusto\**

*RESUMO:* Estão ocorrendo na área de educação, em contexto mundial, mudanças nos sistemas educacionais no sentido de exercer um mais amplo controle sobre os resultados escolares, associando-os às prestações de contas e à responsabilização dos professores e da gestão escolar. Tendo por referência os estudos sobre a regulação educativa, pretende-se neste texto, analisar as atuais políticas educacionais no Brasil, que incentivam o mérito de professores e escolas pelos resultados dos alunos nos testes em larga escala, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e outros sistemas estaduais de avaliação. A partir de análise de dados de pesquisa sobre o trabalho docente na educação básica, pergunta-se: qual a percepção dos professores sobre as atuais políticas de responsabilização? O que se propõe neste texto para reflexão é a análise da provável correlação/ associação que poderia estar sendo proposta no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, entre o incentivo ao mérito docente e as políticas de valorização dos professores da educação básica, como a progressão nas carreiras profissionais, os reajustes, e bonificações salariais.

*Palavras-chave:* Valorização docente. Educação básica. Políticas de responsabilização. Incentivo ao mérito docente. PNE. Ideb.

---

\* Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação (UFMG/FE), Belo Horizonte, MG., Brasil. E-mail de contato: malenaoga20@gmail.com

***Basic education teachers' valorization and accountability policies: what is new in the PNE?***

*ABSTRACT:* Changes in the educational system have been occurring worldwide, in a way that it now demands broader and more controlled results regarding schools' tasks, also associated with performance ratings and greater teacher management responsibility. Using the studies on education regulation as a reference, this paper intends to analyze current educational policies in Brazil, which encourage to measure schools' as well as teachers' performances based on students' grades in large scale tests, like the *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Ideb) [Basic Education Development Index – BEDI], and other state evaluation systems. Based on the data analysis of research on basic education teaching work, it is questioned: What is the teachers' perspective towards current accountability policies? What is being proposed for reflection by this text is an analysis of the probable correlation/association between teachers' merit stimulus and the policy of valorization of basic education teachers, such as career progression, readjustments, and salary bonuses that could be being proposed by the *Plano Nacional de Educação* (PNE), Lei nº 13.005/2014 [National Education Plan – Law n. 13.005/2014].

*Keywords:* Valorization of basic education teachers. Accountability policies. Teaching merit encouragement. BEDI. National Education Plan.

## INTRODUÇÃO

**O**s sistemas educativos veem-se, hoje, na contingência de seguir a evolução social e econômica, orientados em direção à interrogação sobre a eficácia dos resultados escolares, e têm revelado grande preocupação em relação a esses indicadores no sentido de serem reposicionados em níveis mais elevados nas escalas classificatórias de excelência, na prestação dos serviços educacionais.

Essa preocupação em relação à melhoria da qualidade da educação básica está bem explícita no Plano Nacional de Educação (PNE),

Lei nº 13005 de 26 de junho de 2014, em sua Meta 7, que estabelece os escores que a educação básica do país deverá atingir em determinado tempo no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb, criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), foi formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Conforme o portal do Ministério da Educação, é a partir do Ideb que a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias na educação. O Índice é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir dos dados do Censo Escolar, realizado anualmente, e as médias de desempenho utilizadas são a Prova Brasil, para escolas e municípios, e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. O objetivo é alcançar 6 pontos até 2021 nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 nos anos finais e 5,2 no ensino médio, valores correspondentes aos dos sistemas educacionais dos países desenvolvidos.

Desta forma, confirmando o foco nos indicadores educacionais e a busca por melhores resultados, o Brasil, como outros países, participa do *Programme for International Student Assessment* (Pisa), tendo ocupado em 2012, a 55ª posição do ranking de leitura, abaixo de países como Chile, Uruguai, Romênia e Tailândia. Esta posição tem sido motivo de preocupação do governo do país, levando-o a incluir no PNE, na Meta 7, que dispõe sobre o fomento da qualidade da educação básica, uma estratégia de melhoria do desempenho dos alunos nesse exame, projetando para o país, em 2015, a média 438 em leitura, matemática e ciências, e em 2021, a média 473.

Outro índice que tem sido de grande repercussão nacional é o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Em 2014 mais de seis milhões de estudantes fizeram o exame, que tem sido considerado como condição para ingresso na educação superior. Os resultados do Enem têm demonstrado que a educação brasileira está bem longe da que se espera.

Como se vê, não faltam indicadores para medir a qualidade da educação básica, embora no texto do PNE, a qualidade esteja prevista unicamente como domínio de conhecimentos a serem avaliados em

exames. Mas, é interessante refletir sobre a relação entre os pressupostos básicos da qualidade, que depende de vários fatores, e a expectativa sobre o desempenho do professor/docente nesse processo. Muitos acreditam que depende dos salários dos professores. José de Souza Martins, em publicação no jornal *O Estado de São Paulo*, dia 21 de janeiro de 2015, afirma:

Essa discussão esconde o fato de que a degradação dos salários do magistério ao longo de muitos anos, dos cursos de formação de professores, tanto no ensino médio quanto na universidade, desestimulou vocações. Encheu de desânimo os que ainda acham que ensinar é missão e sacerdócio e até ato de amor à pátria. A ideologia de botequim que preside hoje a educação, isto é, a ideologia do cálculo de custo e de que a escola deve ser avaliada por critérios de produtividade e não de qualidade, tornou professores e alunos equivalentes a mercadorias de balcão, meros números e índices.

Percebe-se que a concepção de qualidade da educação veiculada pelo autor em seu artigo é outra, bem diferente daquela expressa exclusivamente em índices de testes e exames. Preocupa-se mais o autor com as dificuldades de expressão dos estudantes na língua portuguesa, razão do título do artigo *Inculto e nada bela*. Comenta os resultados obtidos em redação, quando apenas 250 estudantes, entre os mais de seis milhões que participaram do Enem, tiraram a nota máxima; que 520 mil candidatos ficaram com a nota zero, e 50% a entregaram em branco. Como se vê, a associação entre desempenho dos professores, profissionalismo e qualidade da educação no Brasil, está na pauta dos debates dos pensadores brasileiros sobre as medidas que a educação precisa empreender em busca dessa qualidade.

## **1. A VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS TEXTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DOCUMENTO REFERÊNCIA DA CONAE/2014 E DO PNE/ LEI NO 13.005/2014**

Os dois documentos em tela trazem referências ao tema da valorização dos professores da educação básica. O documento/referência da Conferência Nacional de Educação de 2014 (Conae/2014) em seu eixo VI, “Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho”, e o PNE, no texto da Lei, artigo 2, inciso IX e em suas Metas 15, 16, 17 e 18 e respectivas estratégias.

Compõem o tripé “Valorização dos Profissionais da Educação Básica”, segundo o texto da Conae/2014 três agrupamentos de ações: a) salários justos e condizentes; b) planos de carreira que incentivem a permanência na função, e c) adequada formação profissional – inicial e continuada.

O PNE/2014 garante a existência de políticas, no prazo de um ano, a contar da vigência do Plano, que assegurem a formação em nível superior para todos os professores que atuam na educação básica, em todo o território nacional. Garante também a formação continuada por área de atuação a todos os professores da educação básica, e ainda que, até o final do Plano, 50% de todos os professores da educação básica estejam formados em nível de pós-graduação.

Em relação aos vencimentos, a previsão do PNE vai bem além, é mais presunçosa, (o que seria muito bom, caso fosse cumprida), uma vez que garante, na meta 17, a equiparação do seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE, ou seja em 2020. Assegura ainda, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica de todos os sistemas de ensino e, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal de 1988.

O Quadro 1 a seguir resume as ‘garantias’ do PNE, em relação à valorização dos professores da educação básica.

## Quadro 1

Principais ações do PNE/Lei n.13.005/2014, em relação à valorização dos profissionais da educação básica

Meta	Ação prevista	Prazo cumprimento	Abrangência
15	Política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Após 1 ano de vigência do PNE	
	Formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam		100% dos profissionais
16	Formação dos professores da educação básica, em nível de pós-graduação	Até o último ano de Vigência do PNE (2024)	50% dos profissionais
	Garantia a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação		100% dos profissionais
17	Equiparação de rendimento médio dos profissionais da educação básica ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente	Até o sexto ano de vigência do PNE (2020)	100% dos profissionais
18	Existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica de todos os sistemas de ensino, tendo como referência o piso salarial nacional profissional – (PSNP)	Até 2 anos de vigência do PNE (2016)	100% dos profissionais

Fonte: PNE- Lei nº. 13.005/2014

As ações que permitem a valorização dos professores da educação básica estão, de fato, contempladas no PNE, embora essa inclusão não garanta o seu cumprimento. Embora seja necessário, não é suficiente estar na lei, pois estar escrito na lei não garante a mudança da precariedade das condições profissionais do magistério da educação básica no país. Isto seria apenas o passo inicial, pois representa que os elaboradores das políticas não estão de costas para a educação pública do país. Entretanto, faz-se necessária uma conjugação de fatores, vontade política, recursos financeiros bem aplicados na educação, além da participação das comunidades escolares e da sociedade em geral, no monitoramento das ações previstas, conforme mostram estudos, para mudar o quadro atual.

O Documento-Referência da Conae/2014, por outro lado, não é um texto de promessas e garantias, pois essa não é a sua finalidade. Na verdade, foi elaborado, contendo propostas de ações e metas, conforme

constam em suas páginas iniciais, para contribuir em diferentes formas de mobilização e debate, por meio das conferências que antecederam a Conae, cujas contribuições seriam objeto de deliberação, garantindo as diretrizes da formulação e materialização de políticas de Estado, sobretudo na construção do PNE. As ações e estratégias, que propõe, portanto, preveem responsabilidade compartilhada entre os entes federados, que permitiriam, se executadas, a valorização dos professores da educação básica. O Documento-Referência foi elaborado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão responsável pela convocação e realização da II Conae, e é composto por representantes de entidades da sociedade civil e do governo.

Ao avaliar o PNE de período anterior (2001 a 2010) os elaboradores do Documento Referência Conae/2014, reconhecem a dívida dos governantes e da sociedade brasileira com os profissionais da educação básica, pois afirmam: “[...] demandas relativas à valorização dos profissionais da educação continuam na agenda para o próximo PNE [...]”. Os profissionais da educação básica, principalmente os das redes públicas, têm pouca visibilidade social. Tal quadro precisa ser alterado e, conforme expõe o referido documento: “[...] a valorização dos profissionais da educação é condição para a garantia do direito à educação e à escola de qualidade social. A valorização profissional, incluindo a formação, é obrigação dos sistemas e base da identidade profissional [...]”. (CONAE, 2014)

Outra questão que se propõe é a possível exequibilidade dessas metas, nos prazos previstos. A quem cabe resolver e de onde virão as condições financeiras e a vontade política para reverter tal situação?

Há necessidade de monitoramento das ações por parte da sociedade interessada na educação. Toda a população do país deve acompanhar e exigir cumprimento, para o que se fazem necessárias alterações nas legislações vigentes sobre o financiamento da educação básica. O Documento-Referência da Conae/2014 apresenta de forma bem clara esta necessidade, quando propõe no item 2.8 do eixo VI: “[...] o custo aluno qualidade (CAQ) deve ser tomado como parâmetro para a qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação básica das redes públicas.”

Há distanciamento entre o que dizem os textos das leis sobre valorização dos profissionais da educação básica e a realidade de trabalho dos professores das redes públicas do país, que apresenta desigualdades extremas de condições de trabalho, em sua prática cotidiana.

## 2. AS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS PROFESSORES, O PNE/LEI 13.005/2014 E O DOCUMENTO DA CONAE/2014

Diversos autores têm escrito sobre a cobrança de resultados na educação, por parte dos sistemas educacionais, destacando-se, Afonso (2009), Demailly (2003; 2004), Maroy (2013) e Lessard (2004; 2009). O que fica notório nos textos dos autores em relação às prestações de contas sobre os serviços educacionais prestados às populações é a ampliação das demandas sobre melhorias nos resultados escolares por parte dos governos. Elas se constituem em um modo de regulação de controle dos sistemas sobre as ações das escolas e professores (regulação pelos resultados). De modo geral, segundo Lessard (2009), ocorre uma pressão externa sobre os estabelecimentos escolares para convergir suas ações em direção às cifras de rendimento estabelecidas, em um determinado horizonte temporal. Segundo Maroy (2013), o que os governos esperam é que as escolas se transformem, sejam colocadas em um movimento convergente à eficácia escolar (melhoria dos índices antecipadamente definidos) e à eficiência (redução de custos associada à melhoria dos resultados).

Os autores fazem uma distinção muito interessante sobre os modos as prestações de contas. A obrigação de resultados deveria ser, segundo Demailly (2004), *incitativa*, e não *imperativa*, como tem sido de modo geral; porque, só seria autêntica, se resultar de uma vontade legítima de todos os envolvidos nos serviços pedagógicos e administrativos da escola, sendo, neste caso, resultante de uma injunção moral, ética e política perante à sociedade à qual se destina a educação pública. Nessa situação não haveria a responsabilização como uma imposição e nem a associação entre resultados escolares e prêmios às escolas e professores,

mas sim a responsabilidade social do coletivo docente ante à comunidade à qual presta seus serviços profissionais.

Afonso (2009), tratando da *accountability* em educação, afirma que não é com a utilização de exames nacionais ou outras formas similares de avaliação externa estandardizada, transformadas em instrumentos de controle social, redutores e fortemente centralizados no Estado, que se promove a avaliação, prestação de contas e responsabilização adequadas à pluralidade de objetivos, missões, estruturas e atores do sistema educativo. Segundo o autor, o potencial positivo da prestação de contas, aquele que contempla formas democráticas de diálogo, de articulações congruentes referenciadas em valores essenciais como a justiça, a transparência, o direito à informação, a participação, a cidadania, tem sido negligenciado pelos sistemas educacionais, em favor de outro, que concentra aspectos punitivos e que desconsidera as desigualdades educacionais. Da mesma forma Lessard (2004) confirma a necessidade de participação das comunidades escolares na elaboração das políticas educacionais, em relação aos resultados escolares. O autor acredita ser possível que os contratos de resultados, muitas vezes impostos às escolas, deem lugar a um diagnóstico local, permitindo-lhes construir sua própria definição da situação a ser superada, definir seus objetivos e estabelecer as ações com as quais poderá obter melhoria dos seus resultados. O papel do professor neste momento é fundamental, uma vez que tem uma responsabilidade profissional a ser compartilhada.

Quando se anunciam medidas que vinculam direitos dos trabalhadores da educação aos resultados dos alunos em avaliações externas, o que acontece é o reforço do baixo reconhecimento social da profissão por parte daqueles governos que as adotam e da sociedade a que a escola pública deveria servir. O PNE Lei 13005/2014, se por um lado estabelece medidas inerentes à valorização do profissional da educação, por outro, propõe, de forma bem clara essa vinculação, ao definir na estratégia 7.36: “Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.”

A meritocracia está presente no PNE, como se pode ver. A meritocracia, no Brasil, teve por propósito evitar o nepotismo e a passagem de cargos de pai para filho, mas da forma como é prevista hoje na

educação pública, é contrária aos princípios democráticos. Isto ocorre porque as condições de trabalho são desiguais, tanto em relação às comunidades escolares, como em relação aos alunos atendidos. E outro fator, não levado em consideração pelos governos que as instituem, são as inadequadas condições de trabalho dos docentes na escola pública no Brasil.

A meritocracia vem sendo associada aos prêmios e bonificações salariais e à progressão nas carreiras profissionais e aí reside a grande contradição no PNE, que pode ser explicada da seguinte forma: nas metas 15 a 18, como visto neste texto, garante planos de carreira, tendo como referência o Piso Salarial Profissional Nacional (Lei n. 11.738/2008), e ainda a equiparação de vencimentos aos de outros profissionais com formação profissional equivalente. Entretanto, por outro lado, estabelece na meta 7 (estratégia 36) o mérito no desempenho dos professores, como forma de ampliar a melhoria de indicadores educacionais. São posições de natureza política fortemente contrastante. Primeiramente propõe metas de bem formar o profissional, proporcionar-lhe carreira atraente e demonstra que reconhece os direitos do profissional docente. Contudo, se propõe metas de valorização, remunerando-o adequadamente, por que seria necessário associar o seu desempenho ao dos alunos em exames externos e recompensá-lo com bônus salariais? Com essa proposta demonstra uma concepção mais voltada aos valores da racionalidade meritocrática, da administração gerencial em educação, em contradição aos ideais democráticos. A remuneração por mérito quando proposta, sugere uma negação do reconhecimento da competência profissional. Fragiliza e empobrece a profissão docente, de modo geral.

Como enfatiza o documento da Conae, em sua página 76:

É necessário superar a ideia, posta em prática em alguns estados e municípios, de, em função do piso salarial, modificar os planos de carreira para introduzir remuneração por mérito e desempenho, em detrimento da valorização da formação continuada e titulação ou, ainda, de vincular esta remuneração a resultados da avaliação e desempenho dos alunos nos testes próprios ou nacionais. Tais políticas têm colo-

cado em risco a carreira do magistério e fragilizado o estatuto profissional docente.

Como se pode ver, as distinções entre a concepção de política de responsabilização previstas no Documento do PNE e no da Conae/2014 são bem nítidas. Enquanto o primeiro a propõe, o segundo adverte sobre seus riscos e confirma a necessidade de superação.

### **3. A PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES SOBRE AS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO: COMO AS (RE)CONTEXTUALIZAM?**

Em trabalho de pesquisa proposto com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre os mecanismos e regulação educativa em contexto escolar, buscou-se compreender como os professores da educação básica da rede estadual de ensino em Minas Gerais interpretam as medidas vigentes, referentes aos planos de carreira, à política salarial, e à avaliação de desempenho, entre outras questões. O propósito foi procurar compreender como os professores interpretam as medidas em desenvolvimento e como se articulam as suas ações em função dessas normas.

Foi empregado na pesquisa o referencial teórico que conceitua a regulação em uma abordagem sociopolítica, sendo representantes de tal linha de pensamento, Reynauld (1997; 2003), Crozier; Friedberg (1977), Maroy; Dupriez (2000), Maroy, (2006; 2008), Barroso (2003; 2005; 2006), além de outros. Nesta abordagem estão compreendidos os conceitos de “regulação de controle” e “regulação autônoma ou situacional”.

A primeira, a *regulação de controle* ou *regulação institucional*, segundo Maroy; Dupriez (2000) representa o elemento de pressão que tem sua fonte de origem na autoridade institucional, em uma abordagem vertical. Nesta concepção, as normas e as injunções são estabelecidas pela autoridade formal, de maneira linear. Já a *regulação autônoma ou situacional* é aquela que tem por fonte as ações dos atores sociais, sujeitos

às medidas interventoras, tendo em vista a adequação ou a inadequação das medidas ao contexto local. As medidas podem ser apropriadas (ou não) pelos atores sociais em sua prática de trabalho. Os autores mencionados consideram que a regulação seria resultante não só da medida interventora de controle, mas da negociação, ou seja, da integração do conjunto de processos horizontais de produção de normas na organização, o que não ocorre *a priori*. A regulação é compreendida como um processo social ativo em que podem ocorrer tanto a intervenção, como as tensões e os conflitos, em decorrência da inadequação das medidas interventoras. Maroy (2008) citando Reynaud (1997) insiste sobre a dialética entre a regulação de controle (pela autoridade) e a regulação situacional (pelos atores) em um sistema organizado. Não se registra a presença do equilíbrio e da conformidade, uma vez que não se trata de abordagem funcionalista no estudo da regulação educativa. Podem ocorrer situações conflituosas/contradições em decorrência da inadequação das medidas ao contexto local, como pode vir a ocorrer a (re)contextualização das medidas, considerando a não apropriação às situações previstas.

O trabalho de campo foi realizado em três escolas estaduais de Belo Horizonte, que contemplavam os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, localizadas em regiões periféricas. Foram entrevistados 54 professores, em distintas situações de trabalho. O roteiro da entrevista contemplava questões referentes aos planos de carreira, à política remuneratória do Estado e à avaliação de desempenho associada aos resultados dos alunos em exames externos.

O levantamento documental realizado permitiu identificar e compreender as decisões do Estado de Minas Gerais, à época da pesquisa, sobre salários, carreiras e avaliação de desempenho dos professores. As políticas educacionais à época da pesquisa, em curso no Estado de Minas Gerais na área de educação, caracterizadas como as de “obrigação de resultados” ou *accountability*, podem ser descritas e entendidas a partir de um contrato de gestão, denominado *Acordo de Resultados*, um instrumento de gestão, estabelecido pelo governo dentro do programa *Choque de Gestão* (período de governo do PSDB – gestão Aécio Neves, de 2003 a 2010, e posteriormente por Antônio Anastasia, eleito para o exercício de 2011 a 2014).

Na área educacional as ações consistiram em orientação aos profissionais da educação, a submeter as suas práticas às avaliações externas, ou mesmo internas, por meio de diversos procedimentos, como a ênfase posta nos conteúdos que serão avaliados em detrimento de outros, também importantes para a formação dos alunos. O funcionamento pedagógico e organizacional dos estabelecimentos é auditado por equipes externas das Superintendências de Ensino, no sentido de encorajar ou constrianger os professores a proceder aos ajustamentos necessários, que venham a reforçar o seu desempenho.

## Quadro 2

Política remuneratória em Minas Gerais - Rede estadual de Ensino – 2012

Questões propostas	Sim	Não	Não sei
Sua remuneração é compatível com a de outros cargos de outras carreiras do próprio Estado, que tenham a mesma titulação e formação, e o mesmo tempo de serviço que você tem?	1	48	5
Você está satisfeito com a sua remuneração pela Lei nº 19.837/2011- Lei do Subsídio?	0	53	1

Fonte: Banco de dados da pesquisa: TDEBMG

Nas relações de trabalho algumas medidas adotadas retratam, ainda hoje, a precariedade do trabalho docente no Estado que têm provocado, conforme indicam as pesquisas, a fuga da profissão docente por parte dos recém-nomeados e a progressiva redução de alunos de graduação dispostos a cursar as licenciaturas. Essas medidas refletem as políticas de governo em vigência no Estado que representam salários irrisórios e um Plano de Cargos dos Profissionais da Educação, expresso nas Leis nº 15.293/2004, 15.788/2005 e alterações posteriores. Em relação à remuneração registra-se o não cumprimento pelo governo do Estado, da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (Lei nº 11.738/2008), e a fixação por lei, em 29/06/2010, de uma forma de remuneração para as

carreiras da Educação Básica, denominada subsídio, que vigora desde de janeiro de 2011. Trata-se de uma forma de pagamento que incorpora todos os benefícios e o salário em uma única parcela, contrariamente ao que define a Lei nº 11.738/2008. As respostas a duas questões colocadas aos professores demonstram a elevada insatisfação com a política remuneratória, conforme o Quadro 2.

Outro grupo de questões contemplou a avaliação de desempenho da escola e dos professores. Como se vê pelo Quadro 3, existe vinculação entre a avaliação de desempenho das escolas e dos professores e os resultados do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação básica Simave.

### Quadro 3

Avaliação de Desempenho e resultados dos alunos no Simave/2012

Questões propostas	Sim	Não	Não sei
A avaliação da escola no “Acordo de Resultados” está vinculada aos resultados dos alunos no SIMAVE?	34	8	12
A avaliação de Desempenho dos professores está vinculada aos resultados do SIMAV?	31	11	12

Fonte: Banco de dados da pesquisa: TDEBMG

Esta vinculação é percebida por 63% dos entrevistados, e traz motivos de grande insatisfação entre os professores, que apresentam posição contrária à mesma. Suas razões são relacionadas aos aspectos socioeconômicos dos alunos, à falta de interesse das famílias pela educação dos seus filhos, e às questões de infraestrutura da escola. Os professores participantes, sujeitos da pesquisa, declararam que não veem sentido nesta correlação – “Avaliação de desempenho do Professor” *versus* “Desempenho do aluno no Simave”.

Foi possível verificar, pelo trabalho em campo, que os professores têm conhecimento das intervenções e se sentem insatisfeitos,

principalmente em relação aos salários irrisórios, as formas de remuneração adotadas pelo Estado, pela política de subsídio. A mesma insatisfação foi registrada quanto às normas de controle sobre seu desempenho e carreira, e políticas de avaliação dos resultados, como é realizada em Minas Gerais. Em função das configurações sociais e oportunidades políticas e suas representações, as medidas interventoras de regulação de controle, em desenvolvimento pelo Estado, interferem nas suas condições de trabalho e são prejudiciais ao processo de ensino.

Segundo Barroso (2006) não se pode estudar a regulação em um sistema social como o educativo, por exemplo, sem aprofundar o nível da pesquisa, empregando uma metodologia que investigue, além das medidas legais, as ações e as estratégias dos atores sociais locais, que dela fazem parte. O autor cita Reynauld (2003), para o qual, o conflito é inerente às relações sociais em um sistema democrático. Os resultados dos conflitos relacionam-se às combinações específicas de estratégias dos grupos. São incertos, e, portanto, nenhum grupo pode ter a convicção de que seu interesse será concretizado. Há uma dependência dos resultados em relação às ações e estratégias utilizadas pelos atores envolvidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A premissa que orientou os objetivos deste texto foi que a política educacional deve ser pensada como uma ação pública e não como uma intervenção de controle linear, no sentido de regular hierarquicamente a ação dos regulados, como ocorre de modo geral nas políticas de responsabilização docente. A concepção de ação pública, segundo Van Zanten (2004), introduz novas regras sobre o modo de olhar o cenário educacional, substituindo os princípios da verticalidade e da linearidade pelos da horizontalidade e da circularidade das interações múltiplas e interdependentes dos diversos atores, que têm a capacidade de intervir nos processos que constroem a política.

Barroso (2005, p.745) informa que os instrumentos de ação dos governos não são neutros, produzem efeitos independentes dos objetivos visados e estruturam, segundo a sua lógica, a ação pública. O que a política de resultados visa, sobretudo, é a intenção de buscar a

eficiência do Estado, constituindo-se isto como instrumento político de fortalecimento da gestão. Nesse caso, o eixo central no qual se estrutura o sistema do Estado é o cálculo econômico, baseado no custo dos resultados que se quer obter. O grande objetivo, no caso da educação, é tornar o processo pedagógico mais produtivo (em uma lógica quantitativa) e menos oneroso ao Estado. Trata-se de uma dimensão orientada para a modernização, que acentua a subordinação das políticas educativas aos critérios de racionalidade econômica. (CANÁRIO, 2003)

Os novos modos de regulação educativa pelos resultados, sem considerar as condições de trabalho docente, contribuem de forma efetiva para o sucesso escolar da instituição educacional ou acabam por trazer incertezas sobre o trabalho, contribuindo, na realidade, para o que Ball (2002) denomina como performatividade? As pesquisas realizadas na área acadêmica indicam que a segunda hipótese é mais perceptível na atualidade. Melhorar a qualidade da educação vai além do estabelecimento de índices a atingir, sem considerar o contexto das escolas, as condições de trabalho docente, a infraestrutura escolar, as comunidades atendidas. Torna-se necessário compreender que os novos modos de regulação transformam profundamente a natureza das instituições escolares, a definição do que é uma educação de qualidade social, o que é esperado como desempenho profissional dos professores e demais funções docentes, e alteram a ética profissional docente. Esses novos modos acabam por produzir uma ampliação das desigualdades escolares e representam uma forma de desprofissionalização dos professores. São questões que levam a refletir sobre as transformações em curso na política educacional, conforme proposta nos documentos analisados neste texto.

As políticas de educação não se circunscrevem somente às intervenções das autoridades públicas centrais e às suas decisões. Relações mais transversais tornam-se bases e fundamentos na concepção de ação pública. Abrem as possibilidades de uma articulação entre interesses, necessidades e intervenções de forma a resultar em um produto que seja o encontro dos desafios dos diversos atores em um contexto como o educacional. Compreender as formas como os profissionais da educação reagem às medidas se transforma em uma vertente de pesquisa sobre as relações de trabalho na Rede Estadual de Ensino em Minas Gerais, ficando desta forma, abertas as portas para novas pesquisas, que possam

dar prosseguimento aos estudos, no momento em que vem ocorrendo mudanças na política educacional do país.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável e comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófana de Educação*. Lisboa, v. 13, n. 2, 2009.

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 15, n. 2, 2002.

BARROSO, J. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, p. 63-92, 2003.

\_\_\_\_\_. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.* Campinas, v. 26, p.725-751, 2005.

\_\_\_\_\_. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J.; VISEU, S. (Orgs.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006. 262p.

BRASIL. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de junho de 2014. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>.

CANÁRIO, R. Production et réduction des inégalités: l'école et l'exclusion sociale. In.: BARROSO, J. *Regulateducnetwork Project - Rapport national-Portugal*. Lisboa: [s.n.], 2003.

CROZIER, M; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil. 1977.

DEMAILLY, L. Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: \_\_\_\_\_. (Éd.). *Évaluer les politiques éducatives*. Bruxelles: DeBoeck Université, 2001.

\_\_\_\_\_. Enjeux et Limites de l'obligation de résultats: quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France. In LESSARD, C.;

MEIRIEU, P. (Dir.). *L'Obligation de Résultats en Éducation*. Laval: Les Presses de l'Université Laval, 2004.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Conae 2014. Conferência Nacional de Educação*: documento/referência. Brasília: MEC, 2013.

LESSARD, C. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, C.; MEIREU, P. *L'Obligation de Résultats en Éducation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2004.

\_\_\_\_\_. Les hauts et les bas de l'obligation de résultats en éducation In: La performance, sa mesure. Enjeux éthiques. *Revue Administration et éducation*, v. 17, n. 26, 2009. [L'association Française des Administrateurs de l'éducation].

MAROY, C. **La Regulation and Inequalities in European Education Systems. Final Report**. Belgium: Université Catholique de Louvain. 2006. [Title of the research project: Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison]. Available: <[https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/reguleducnetwork\\_VF\\_10dec041.pdf](https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Regulation des Systèmes Educatifs. In: VAN ZANTEN, A. *Dictionnaire de l'Éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008.

\_\_\_\_\_. *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*. Paris: De Boeck, 2013.

MAROY, C.; DUPRIEZ V. La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre struturel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n.130, jan./mar. 2000.

MARTINS, J. de S. Inculca e nada bela. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, SP, 21 de janeiro de 2015.

REYNAUD, J. D. Régulation de controle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel-Reynaud: débats et prolongements*. Paris: La Decouverte, 2003.

\_\_\_\_\_. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. 3 ed. Paris: PUF, 2004.

---

Recebido em 01 de junho de 2015.

Aprovado em 15 de setembro de 2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622015150377>