

CARREIRA DO PROFESSOR

Mariza Abreu

RESUMO: Elaborado em agosto de 2011, este artigo aborda a temática da carreira do magistério público da educação básica no Brasil. A partir do diagnóstico da situação atual da carreira docente, apresentam-se os principais desafios a serem enfrentados no processo de construção de uma carreira atraente para os professores, que articule valorização profissional com melhoria da aprendizagem dos alunos. São abordadas as questões da formação inicial e continuada, duração e composição da jornada de trabalho, salários iniciais e amplitude salarial da carreira, adicionais e gratificações, dimensões da avaliação docente e progressão funcional na carreira.

Palavras-chave: Estatuto e plano de carreira. Vencimento e remuneração. Progressão funcional. Titulação ou habilitação inicial. Avaliação docente. Jornada de trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Em 1971, a Lei 5.692, lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, foi a primeira, na legislação educacional brasileira, a determinar a existência de um estatuto em cada sistema de ensino que estruturasse a carreira do magistério de 1º e 2º graus (art. 36). A partir de então, elaboraram-se planos de carreiras dos magistérios estaduais e, mais tarde, dos magistérios municipais.

Em 1988, como resultado da participação dos professores no movimento pela redemocratização, com inúmeras greves por melhores salários e condições da escola pública, a Constituição Federal inscreveu (art. 206, inc. V), “entre os princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado, a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira [...] aos das redes públicas” (redação da EC 59/2009). Em 1996, a LDB (art. 67) dispôs sobre a obrigatoriedade de os sistemas de ensino assegurarem estatutos e planos de carreira para o magistério público, fixando diretrizes para a carreira. Também, em 1996, a EC 14 instituiu o Fundef, e a Lei 9.424, que o regulamentou, estabeleceu que Estados, DF e Municípios deveriam dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração para o Magistério, de acordo com diretrizes do Conselho Nacional de Educação, que foram consubstanciadas na Resolução CEB/CNE 3/1997.

Em 2006, novas diretrizes para a valorização dos profissionais da educação foram formuladas pela EC 53/2006, que criou o Fundeb em substituição ao Fundef e previu a instituição, por lei federal, do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; pela Lei 11.494, de 2007, que regulamentou o Fundeb; pela Lei 11.738, de 2008, que instituiu o piso nacional; e, por fim, pela Resolução CEB/CNE 2/2009, que dispõem sobre novas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, revogando a Res. CEB/CNE 3/1997.

Em 2011, em Nota Técnica sobre o PNE, o MEC registra que, apesar da inquestionável relação entre qualidade da educação e valorização do profissional do magistério e, para tal, da necessidade da existência de planos de carreira,

todo esse arcabouço não tem sido suficiente para que os Planos de Carreira se consolidem nos termos das normatizações em vigor, especialmente quanto à 'elaboração ou adequação de seus Planos de Carreira e Remuneração até 31/12/2009' (Res. CEB/CNE 2/2009, art. 2º, e Lei 11.738/2008).

Entre os planos de carreira do magistério das 27 UFs, 4 são anteriores à LDB de 1996; 16 foram elaborados entre a LDB e o Fundef, em 1996, e a criação do Fundeb, em 2006; e 7 são posteriores a 2006, dos quais, somente 2 após a Lei do piso nacional, de 2008. De 5.532 Municípios, apenas 43% declararam ao MEC possuir plano de carreira implementado para seus profissionais do magistério.

No serviço público, os cargos efetivos providos por concurso – não os contratos temporários ou emergenciais – somente estão organizados em carreira quando dispostos em posições escalonadas – com denominações diversas nas leis locais, como classes, níveis, faixas, referências etc. – com a passagem de uma posição para outra – progressão funcional ou promoção – implicando acréscimo no vencimento. Cargos efetivos também podem ser cargos isolados. Em qualquer caso, a lei deverá dispor sobre atribuições ou funções do cargo, formação exigida para ingresso, normas para o concurso público e avaliação especial de desempenho no estágio probatório, duração e cumprimento da jornada de trabalho, vencimentos e vantagens – gratificações, adicionais e indenizações, direitos e deveres do servidor. Quando há carreira, a lei deve, também, fixar as posições na carreira, as condições e os fatores para a evolução nessas posições e os correspondentes acréscimos aos vencimentos. Entretanto, diretrizes e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre a carreira do magistério costumam incluir aspectos que não são próprios desse tema, como eleição de diretores (gestão escolar), número de alunos por turma (condições de trabalho), critérios de lotação de pessoal nas escolas (gestão de pessoal) etc.

2. SITUAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL

Apesar da existência de três momentos diversos com diretrizes para a carreira do magistério público da educação básica – Lei de 1971; LDB/1996, Fundef/1996 e Res. CEB/CNE 3/1997; e Fundeb/2006, lei do piso nacional/2008 e Res. CEB/CNE 2/2009, os planos de carreira do magistério brasileiro apresentam características comuns ao longo desse período, apesar de variações e evoluções recentes.

■ **Qualificação, titulação ou habilitação:**

A carreira dos professores prevê posições, ou adicionais, correspondentes aos níveis de formação para o exercício do magistério em cumprimento ao dispositivo da Lei 5.692/1971 (art. 39), segundo o qual a remuneração dos professores e especialistas deve ser fixada em função de sua *qualificação* “sem distinção de graus escolares em que atuem”. A LDB de 1996 contém diretriz para progressão na carreira do magistério público baseada na *titulação ou habilitação*. Desde então, a remuneração do magistério público segue esse princípio, ao contrário da rede privada, onde os acordos coletivos costumam fixar valores mínimos por hora-aula por nível e etapa da educação. É possível que uma das razões da dificuldade para provimento de professores no ensino médio público em áreas do currículo, como matemática e ciências da natureza, possa advir dessa circunstância.

Enquanto a Lei de 1971 fixava cinco níveis de formação para o magistério de 1º e 2º graus, a LDB de 1996 os limitou em três: 1º) nível médio, normal, admitida como formação mínima para a docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental (art. 62); 2º) nível superior, licenciatura plena, para a docência em toda a educação básica (art. 62) e nível superior, curso de pedagogia, para as funções de suporte pedagógico à docência (art. 64); e 3º) nível de pós-graduação, também para as funções de suporte pedagógico à docência (art. 64). Os valores dos vencimentos iniciais do nível médio e superior apresentam significativas diferenças nas carreiras do magistério público entre

os Entes federados e, à medida que o piso nacional do magistério corresponde ao vencimento do nível médio, essa diferença impacta as condições financeiras de pagamento do piso como vencimento inicial da carreira. Como exemplo, no magistério estadual do RS, essa diferença é de 85%, pois o plano de carreira daquele Estado é o mais antigo entre as 27 UFs e o único anterior à CF de 1988, enquanto em SP é de 15,76%, segundo a Lei Complementar de 2011.

■ **Tempo de serviço e gratificações:**

Na composição da remuneração dos professores, esses componentes têm sido excessivamente valorizados, em comparação a fatores de progressão na carreira articulados à qualidade do ensino, como avaliação do desempenho profissional. O tempo de serviço pode constituir-se simultaneamente em adicional e fator preponderante para progressão na carreira, ou os avanços por esse fator considerado isoladamente acrescentarem mais valor à remuneração dos professores do que outros vinculados à qualidade do trabalho. Já as gratificações diversificaram-se e foram superdimensionadas em seus valores a fim de compensar a queda do valor do vencimento profissional do magistério – os “penduricalhos”, segundo o movimento sindical. Há gratificações por função, como a de direção de escola, outras que correspondem à dificuldade de provimento de pessoal em decorrência da localização da escola – zona rural, difícil acesso ou provimento, localidade inóspita, adicional de local de exercício etc. e outras ainda relacionadas a funções de magistério, como de educação especial, regência de classe ou pó de giz etc.

A incorporação desses valores aos proventos da aposentadoria constitui questão controversa, ou porque não são incorporados, quebrando a paridade entre ativos e inativos, ou porque as regras dessa incorporação geram desequilíbrio entre contribuições e benefícios da previdência pública, por exemplo, se incorporados integralmente quando percebidos por dez anos intercalados ou cinco consecutivos e à época da aposentadoria. Desde 1981, o magistério da educação básica tem direito à aposentadoria especial, com redução de cinco anos nos requisitos de idade e tempo de contribuição,

sendo constituído por ampla maioria de mulheres, que apresentam maior expectativa de vida. Aposentam-se aos 50 anos de idade e 25 anos de contribuição e percebem proventos, em média, por mais de 25 anos, muitas vezes por 30.

Alterações recentes têm eliminado o adicional por tempo de serviço ou reduzido sua participação na composição da remuneração do servidor público, preservando direitos adquiridos. Sua supressão foi o que aconteceu no serviço público federal, extensivo aos professores, em 1997, e em algumas leis estaduais e municipais. Segundo estudo realizado pelo Consed, em 2005, 9 planos de carreira então vigentes (AC, AL, CE, MA, MT, PB, PE, RR e TO), entre 25 analisados, não previam ATS, sendo que, entre os 16 planos com ATS, em 8 deles acrescenta entre 50 e 195% à remuneração do magistério. Há também processos recentes de incorporação de gratificações aos proventos, ou aos vencimentos, nesse caso, com redução do peso relativo das gratificações na remuneração dos professores.

■ **Desempenho profissional:**

As carreiras do magistério caracterizam-se por insuficiente articulação de fatores de progressão à melhoria da qualidade do ensino, enquanto rendimento escolar dos alunos. Por um lado, são variados os fatores considerados para progressão na carreira: antiguidade; cumprimento de deveres do servidor – assiduidade, pontualidade, participação em reuniões, urbanidade etc.; formação continuada, com pontuação dos cursos conforme sua duração e abrangência, se municipais, estaduais, nacionais ou internacionais, considerada somente a frequência; publicação de trabalhos na área da educação etc. Por outro lado, em regra, a avaliação dos professores é realizada por pares, diretores eleitos e/ou professores indicados nas escolas para esse fim.

Apesar da diretriz relativa à progressão na carreira baseada na avaliação de desempenho, presente na LDB/1996, Res. CEB/CNE 3/1997 e retomada na Res. CEB/CNE 2/2009, poucas experiências têm sido realizadas, como o do magistério estadual de MG. Ao mesmo tempo, apresentam-se vários condicionantes para que a avaliação de

desempenho possa ser implementada de forma a considerar fatores que intervêm no trabalho docente. Como incentivo para progressão na carreira, a Res. CEB/CNE 3/1997 também previa, além do desempenho e qualificação, *avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos*. Recentemente, progressão na carreira por provas de conhecimento começou a ser implementada no magistério estadual de SP.

■ **Salário inicial e amplitude da carreira:**

Em regra, as carreiras do magistério caracterizam-se por significativa dispersão salarial, com distância elevada entre remuneração inicial, vencimento básico sem acréscimo de qualquer vantagem e final da carreira, vencimento final acrescido de todos os adicionais e gratificações incorporáveis. Por exemplo, 350 a 400%. Como os recursos financeiros dos governos não são inelásticos, dispersão salarial elevada tenciona os salários iniciais para baixo, o que dificulta o recrutamento de profissionais qualificados. Ao mesmo tempo, o professor tende a passar parte considerável de sua carreira com remuneração inadequada para receber salários pouco melhores ao final de sua vida profissional e na aposentadoria. Ao contrário, uma carreira com dispersão salarial muito reduzida, embora possibilite remunerações iniciais mais altas, pode tornar-se desestimulante, na medida em que a progressão e as vantagens acrescentem valores pecuniários insignificantes ao vencimento básico do magistério. É preciso, pois, encontrar um ponto de equilíbrio, de modo que a carreira seja atraente desde o seu início e que a progressão funcional e as vantagens pecuniárias representem compensação financeira satisfatória.

■ **Jornada de trabalho:**

Construídas a partir da jornada escolar do aluno, a jornada de trabalho predominante dos professores situa-se em torno de 20 horas semanais, podendo ser 22, 24 ou 25 horas. Em regra, as leis locais preveem, como exceção, jornadas maiores, de 30 e/ou 40 horas por semana. Com a ampliação das matrículas e a redução dos salários a partir dos anos 1970, ocorreu a duplicação de jornadas, com o acúmulo de cargos de professor,

admitido pela CF. Após a LDB/1996 e a Res. CEB/CNE 3/1997, verificam-se dois movimentos: ampliação da jornada até o limite de 40 horas semanais e sua composição em horas-aula e horas-atividade. Tensão permanente tem se constituído a da definição do *quantum* das horas-atividade no total da jornada: hoje, predominantemente, entre 20 e 25%, deve ser de um terço segundo a Lei do piso nacional do magistério, cuja constitucionalidade foi declarada pelo STF sem efeito vinculante, e recorrentemente apresenta-se a reivindicação de 50% de horas-atividade na jornada docente. A Res. CEB/CNE 2/2009 não dispõe sobre a composição da jornada dos professores, apontando para a preferencialidade da jornada integral de 40 horas e ampliação progressiva das horas-atividade, com a garantia do porcentual mínimo hoje já praticado. Por fim, as Res. CEB/CNE 3/1997 e 2/2009 propõem incentivos de dedicação exclusiva: ao cargo no sistema, no primeiro caso, e em uma única escola, no segundo.

3. PRINCIPAIS DESAFIOS DA CARREIRA DOCENTE HOJE

Na organização de uma carreira, trata-se de fixar as posições escalonadas em que se organizarão os cargos efetivos de determinada profissão ou atividade no serviço público, geralmente denominadas *classes*, e os fatores para a *progressão funcional* ou *promoção* entre elas, implicando aumento de vencimentos. Esses fatores podem estar referenciados internamente ao funcionamento do Estado, enquanto organização política da sociedade, e aos interesses (legítimos) dos servidores por melhores condições de trabalho, salários e futuras aposentadorias, sem guardar relação com a qualidade dos serviços prestados à população, ou, ao contrário, podem vincular-se direta e/ou indiretamente aos interesses (também legítimos) da população pela melhoria da qualidade dos serviços públicos.

As novas carreiras do magistério público de educação básica devem orientar-se pela necessidade inadiável de articular valorização dos professores e melhoria da aprendizagem dos alunos, por meio dos seguintes objetivos: 1^o) salários iniciais atrativos e melhores salários em geral, assegurando adequada amplitude à carreira, considerada a di-

ferença entre vencimento inicial e remuneração final; 2º) desenvolvimento profissional, por meio da remuneração adequada aos níveis da formação inicial e da valorização da formação continuada para progressão; 3º) redimensionamento das gratificações como instrumento de gestão de pessoal, e não como compensação do valor dos vencimentos; 4º) profissionalização da docência, com ampliação progressiva da jornada semanal de trabalho e garantia das horas-atividade; 5º) sustentabilidade da previdência, assegurando equilíbrio entre contribuições e benefícios.

■ **Formação inicial:**

Hoje, há duas questões em debate quanto ao tratamento dos níveis de formação na carreira do magistério. A primeira refere-se a qual deve ser a diferença entre os vencimentos dos níveis médio e superior e a segunda, se e como mestrado e doutorado devem ser considerados na carreira do magistério da educação básica. Enquanto a Res. CEB/CNE 3/1997 fixava que a diferença entre o nível médio e o superior não deveria ultrapassar 50%, e não se referia à pós-graduação, a Res. CEB/CNE 2/2009 determina, sem dispor sobre percentuais, que as carreiras devem prever diferenciação dos vencimentos iniciais entre habilitados em níveis médio, superior e pós-graduação *lato sensu* e, em conceituação diversa, refere-se a percentual compatível entre estes últimos e os detentores de mestrado e doutorado.

Considerando os três níveis de titulação fixados pela LDB de 1996 para o exercício das funções de magistério na educação básica e a duração da licenciatura plena (3.200 horas) e da pós-graduação *lato sensu* (360 horas), os coeficientes dos níveis da carreira podem ser: médio/normal = 1,00 (ou 0,60), superior/lic. plena = 1,40 (ou 1,00) e pós-graduação *lato sensu* = 1,50 (ou 1,10), ou, considerando o número cada vez maior de professores com formação superior e de pós-graduação: médio = 1,00 (ou 0,65), superior = 1,35 (ou 1,00) e pós = 1,50 (ou 1,15), ou ainda: médio = 1,00 (ou 0,70), superior = 1,30 (ou 1,00) e pós = 1,40 (ou 1,10). À medida que não constituem formação inicial, e sim formação continuada, para o magistério da educação básica, mestrado e doutorado devem receber tratamento diferenciado, como aponta a Res. CEB/CNE 2/2009:

adicionais ou fatores para progressão na carreira. Se adicionais, sendo a especialização 10% em relação à licenciatura plena, os adicionais de mestrado e doutorado podem ser 20% e 30%, respectivamente, e não percebíveis cumulativamente.

Segundo a concepção vigente na LDB, o concurso e o estágio probatório devem ser realizados para a docência e, somente após ser efetivado no cargo público, o professor poderia desempenhar funções de suporte pedagógico à docência. Pode-se, pois, dispor que o ingresso na carreira far-se-á no nível superior da licenciatura plena e, se o professor apresentar titulação de pós-graduação, será promovido para esse nível da carreira ao final do estágio probatório.

▪ **Tempo de serviço e gratificações:**

A Res. CEB/CNE 2/2009 aborda a valorização do tempo de serviço como componente evolutivo na carreira (art. 4º, VI), o que pode ser interstício – tempo necessário para progredir na carreira por outros fatores – e como mecanismo de progressão na carreira (art. 5º, XVIII). Para a CNTE, essa Resolução “contrapõe as investidas neoliberais que ainda insistem em retirar o tempo de serviço do processo de evolução na carreira”. É impossível eliminar o tempo de serviço da carreira, de resto, como da vida; discute-se sua pertinência como fator exclusivo ou isolado de progressão na carreira ou para concessão de adicional por ser apropriado à valorização da experiência, característica da 2ª Revolução Industrial, em contraposição à valorização da constante atualização de conhecimentos, própria da 3ª Revolução Industrial. Como interstício, ninguém o questiona. Portanto, as novas carreiras não devem prever progressão exclusivamente por tempo de serviço e, se for o caso de ainda mantê-lo como adicional, seu peso deve ser adequado na composição da remuneração do magistério. Não se justifica que tenha maior valor do que outros fatores, como a formação continuada.

Quanto às gratificações, devem ser previstas as necessárias à gestão de pessoal da educação, como as de direção de escola, educação especial e difícil localização, de forma a não desvirtuar o vencimento profissional. No que se refere à incorporação das

gratificações aos proventos, embora a Res. CEB/CNE 3/1997 tenha disposto sobre a não incorporação e a Res. CEB/CNE 2/2009 não aborde o tema, cabe considerar, primeiro, que a solução mais adequada, tanto para atender à reivindicação corporativa quanto assegurar equilíbrio previdenciário, é a incorporação do valor das gratificações proporcionalmente ao tempo de percepção durante a vida funcional do professor; segundo, essa questão supera-se pelas regras de cálculo dos proventos segundo a EC 41, de 2003, a Reforma da Previdência, segundo a qual a quem se aposenta sem o tempo mínimo de 20 anos de serviço público ou ingressou no serviço público após janeiro de 2004 não estão asseguradas a integralidade e a paridade: o valor de seu provento será a média das maiores remunerações correspondentes a 80% do período contributivo, e não mais o da última remuneração, e, segundo a Lei Federal 10.887/2004, alterada pela Medida Provisória 449/2008, o valor do seu provento será reajustado *na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social* (art. 15). Portanto, os meses em que uma gratificação for percebida, desde que seu valor integre a base da contribuição previdenciária, será automaticamente considerada no cálculo do respectivo provento.

Em 50 países da Europa e América, onde a Unesco desenvolveu estudo sobre desempenho e carreira docente, o salário dos docentes pode ser complementado com uma remuneração adicional, devida a diferentes condições de trabalho, como: 1ª) zona geográfica: zonas com um alto custo de vida (países europeus), zonas rurais, remotas ou escassamente povoadas, ou em zonas de extrema pobreza (países europeus e latino-americanos); 2ª) docência com grupos de alunos portadores de necessidades educativas especiais em classes comuns ou não familiarizados com a língua oficial do ensino (países europeus); 3ª) realização de horas extras (países latino-americanos).

■ **Desempenho profissional:**

Articular a avaliação docente com progressão e incremento salarial constitui a questão mais complexa na carreira do magistério. O estudo da UNESCO identificou cinco modelos de avaliação docente, implementados em diversos países da América e da

Europa: 1) avaliação do desempenho docente como parte da avaliação do centro escolar, com ênfase na autoavaliação; 2) avaliação do desempenho docente para casos especiais, como a concessão de licenças; 3) avaliação do desempenho docente como insumo para o desenvolvimento profissional, mas sem nenhuma repercussão para a vida profissional do docente; 4) avaliação como base para um incremento salarial; 5) avaliação para a promoção na carreira docente.

De acordo com *Avaliação do Desempenho Docente: Desafios, Problemas e Oportunidades*, de Domingos Fernandes, a avaliação docente, como de qualquer profissão, implica três dimensões: 1) *conhecimentos*: saberes diversificados e específicos necessários ao exercício profissional; 2) *desempenho*: o que se faz ao trabalhar; no caso docente, preparação das aulas, atuação em sala de aula, relacionamento com os alunos, participação em reuniões etc.; 3) *resultados do trabalho*: formação dos alunos, mas, principalmente, aprovação e aprendizagem, ou seja, desenvolvimento de habilidades e competências cognitivas, função social específica do sistema escolar.

Segundo a Constituição Brasileira, o acesso a cargo público depende de *avaliação de conhecimentos*, por meio de concurso de provas, e a aquisição de estabilidade no serviço público, de *avaliação de desempenho*. E a LDB prevê *avaliação de desempenho profissional* para progressão funcional na carreira do magistério e a organização de um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar dos alunos, portanto, *avaliação dos resultados do trabalho* dos professores. O problema é de que forma e em que dimensões promover avaliação docente para progressão na carreira do magistério.

Primeira dimensão da avaliação docente, os conhecimentos, embora adquiridos ou construídos na interação social, constituem atributo individual e permanente. Por isso, prestam-se à avaliação individual, por meio de cursos de formação continuada, com aproveitamento, e provas de conhecimento, para progressão individual em posições permanentes na carreira. Dessa forma, estimula-se a atualização constante dos profissionais do magistério ao longo de sua vida funcional. Nesse caso, mestrado e doutorado podem ser considerados como fatores para progressão na carreira; por exemplo,

enquanto pela via de cursos e provas fosse preciso a somatória de certo número de pontos, a apresentação de um desses títulos possibilitaria *per si* a promoção a uma posição superior.

Segunda dimensão da avaliação docente, o desempenho profissional exige a construção de processos avaliativos com suficiente objetividade e comparabilidade entre o conjunto dos professores de uma mesma rede de ensino, de forma a permitir a progressão na carreira com conseqüências salariais. As experiências conhecidas do Chile, de MG e mais recentemente Portugal tornaram-se tão complexas que se corre o risco de desviar a atenção do sistema educacional do ensino-aprendizagem para a avaliação dos professores. Esses processos podem implicar análise, por comissões avaliadoras, da filmagem de uma aula e de portfólios preenchidos individualmente pelos docentes, ou preenchimentos sistemáticos de fichas de avaliação ao longo do ano letivo em mais de um nível da gestão educacional, com disponibilidade para recurso apresentado pelo avaliado. Em debate sobre políticas docentes na América Latina, em 2009, apontou-se o problema da relação custo-benefício dos sistemas de avaliação do desempenho docente.

Terceira dimensão da avaliação docente, os resultados do trabalho podem ser considerados individual ou coletivamente. A possibilidade de identificar a contribuição pessoal de cada professor ou integrante da equipe escolar para o processo de aprendizagem dos alunos incorre nas mesmas dificuldades anteriormente apontadas para a avaliação individual do desempenho. Por essa razão, e também pelo entendimento de que a aprovação e aprendizagem dos alunos são resultado do trabalho de equipe, observa-se preferência pela avaliação do trabalho docente enquanto resultados anuais coletivos da escola. No Brasil, experiências têm sido realizadas de pagamento de remuneração variável ao conjunto dos servidores em exercício na unidade escolar. A primeira foi o projeto Nova Escola, na rede estadual do RJ, por meio da qual as escolas classificavam-se em cinco grupos e seus professores e servidores percebiam uma gratificação diferenciada, integrada à sua remuneração, nos doze meses subsequentes. Nas demais experiências, diversificadas entre si, a remuneração variável pelo desempenho coletivo

das escolas é concedida como pagamento anual, chamado de bônus ou 14º salário; é o caso dos magistérios estaduais de SP, MG, PE, CE e AM e também municipais, como Foz do Iguaçu/PR. Seria adequado que a classificação das escolas para efeito do pagamento dessa remuneração por resultados considerasse os resultados da escola em diferentes dimensões: 1) em relação a todas as escolas da rede de ensino, naquele ano letivo; 2) em relação aos seus próprios resultados, no ano letivo anterior; 3) em relação àquelas com comunidades do mesmo nível socioeconômico e mesmas condições de funcionamento, naquele ano letivo. Por um lado, quando os alunos saem do sistema de ensino em busca de vagas no ensino superior ou de colocações no mercado de trabalho concorrem entre si sem que se lhes pergunte em que escola estudaram ou qual é o nível de escolaridade de seus pais. Por outro lado, a fim de não se cometer injustiças com os professores, é preciso relativizar os resultados do trabalho das escolas, à medida que fatores externos e internos influenciam a aprendizagem dos alunos.

Em publicação sobre a Res. CEB/CNE 2/2009, a CNTE defende a avaliação de desempenho dos professores para promoção nas classes, posicionando-se contra a “desconfiguração” da carreira pela política de bônus ou gratificações que não asseguram aposentadorias dignas. E concorda que

critérios coletivos avaliem o desempenho dos profissionais por unidades escolares, utilizando-se o Ideb, por exemplo. Mas essa opção deve atentar-se para as condições sociais da clientela e para a estrutura escolar, a fim de não impor metas uniformes à rede e impossíveis de serem alcançadas por algumas escolas num curto prazo de tempo.

Como visto antes, é pertinente, e há como resolver, a preocupação quanto às diferenças entre as escolas e os alunos na avaliação do desempenho dos professores. No que se refere às aposentadorias, também como já visto, após o fim da integridade pela Reforma da Previdência de 2003, se o bônus ou o 14º salário for base da contribuição previdenciária, da mesma forma que com as gratificações, incluir-se-á automaticamente no cálculo do valor do provento, que será a média das maiores remunerações correspondentes a 80% do período contributivo.

Por outro lado, não é consistente considerar resultados coletivos e variáveis no tempo para promoção individual e permanente na carreira. Como nos esportes coletivos, futebol, por exemplo, o salário dos jogadores é individual, mas o bicho pelo resultado do jogo é o mesmo para todos da equipe. Há equipes de primeira, segunda e terceira divisões; das quais, portanto, são esperados diferentes padrões de desempenho. Mas as equipes podem ascender ou baixar de divisão. E, de partida para partida, varia o rendimento ou o desempenho dos times e dos jogadores, por fatores muitas vezes imponderáveis. Enquanto o conhecimento é atributo individual e de caráter permanente, por isso, a avaliação de sua aquisição é adequada à promoção nas classes da carreira, os resultados, na educação escolar como no esporte coletivo, não só são variáveis no tempo como dependem fundamentalmente da equipe.

Além, primeiro, da avaliação individual de conhecimentos para progressão na carreira, segundo, da avaliação coletiva dos resultados anuais da escola para pagamento anual de remuneração variável, e, terceiro, da não realização de avaliação individual de desempenho para progressão na carreira, por ser trabalhosa e onerosa de forma universal e sistemática, com a objetividade e comparabilidade necessárias, é preciso qualificar os processos de seleção para o magistério público: o concurso, com avaliação individual de conhecimentos, e o estágio probatório, com avaliação individual de desempenho, por meio dos quais se avalia a formação inicial do professor. E avaliação individual de desempenho deverá ser promovida na escola, pelas equipes diretivas, sob orientação da respectiva secretaria, com o objetivo de apoiar e integrar as equipes escolares e identificar necessidades de formação continuada, mas sem consequências diretas na carreira do professor.

Em síntese, nessa estrutura, os professores com mais conhecimentos, portanto, com maior preparo para a atividade profissional, serão promovidos nas posições permanentes da carreira. Pelo trabalho coletivo, os professores receberão bônus ou 14º salário pelos resultados anuais da escola. Por seu desempenho individual, a não ser no estágio probatório, quando serão ou não confirmados no cargo, os professores serão avaliados na escola, sem consequência direta na carreira, mas deverão receber apoio para corrigir

deficiências, e, com base nesse acompanhamento, as escolas deverão implementar e/ou demandar às secretarias ações de formação continuada, que reverterão em avaliação individual de conhecimentos e progressão na carreira. Ainda como argumento para essa estrutura, entende-se ser apropriado estimular a cooperação no interior das escolas, por meio da busca por melhores resultados coletivos, e não a competição entre professores, que poderia advir da avaliação do desempenho profissional para progressão individual na carreira. Em uma carreira iniciada na docência, a progressão pode consistir em pré-requisito para exercício das funções de suporte pedagógico e, mais ao fim, também de tutoria a docentes iniciantes.

Por fim, deve-se eliminar: 1) formação continuada – cursos, seminários, congressos etc. – considerada apenas a frequência para progressão na carreira, pois avaliações educacionais indicam que isso pouco contribui para mais aprendizagem; 2) cumprimento de deveres – pontualidade, assiduidade, frequência, participação em reuniões, urbanidade etc. – como fatores para progressão; o descumprimento de deveres é que deve implicar a não progressão na carreira; por outro lado, como em qualquer ordenamento democrático, a observância às regras de convivência pactuadas em instrumentos legais, como o estatuto do servidor, não pode suprimir o direito à liberdade de expressão e questionamento da ordem instituída; 3) avaliação por pares e autoavaliação para progressão na carreira, pois gera distorções corporativas.

Segundo a Unesco, a avaliação do desempenho docente é tema altamente conflitivo, pois nele se confrontam interesses e opiniões dos políticos e administradores, docentes e seus sindicatos e estudiosos sobre a matéria. Em alguns países, há sistemas de avaliação externa do professorado; em outros, somente autoavaliação docente. Nos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) e Países Baixos, a responsabilidade da avaliação dos docentes é dos centros educativos, inclusive com possibilidade de repercussões salariais. Na maioria dos países onde há avaliação externa do desempenho docente, esta avaliação tem repercussões que podem considerar-se duras para a vida profissional do professorado, como efeitos sobre o seu salário ou promoção na carreira. Apesar de não ser frequente, em dois países, Cuba e Bolívia, os resultados negativos da

avaliação do desempenho docente obrigatório podem ter repercussões negativas na vida dos professores, chegando, inclusive, à suspensão do contrato de trabalho.

De acordo com o debate sobre políticas docentes na América Latina, os enormes custos políticos e situações administrativas que implicam uma mudança nas relações de trabalho atrasaram as reformas educacionais da década de 1990 no continente. A dificuldade para implementar mudanças nas carreiras do magistério, que envolvem uma operação política complexa, talvez explique porque alguns governos preferem a busca de dispositivos por fora das regulações laborais ordinárias, que podem cumprir o mesmo objetivo. No Brasil, é o caso do pagamento de bônus ou do 14º salário aos professores pelos resultados das escolas, sem alteração dos planos de carreira.

Estudo do Preal, em 2011, sobre incentivos salariais docentes, conclui que as experiências mais recentes vêm abandonando o pagamento por desempenho individual, embora não esteja de todo abandonado, e esta prática venha sendo substituída, principalmente, pelo reconhecimento das competências e das habilidades ou pelo desempenho da organização escolar como um todo.

■ **Salário inicial e amplitude da carreira:**

Como visto antes, a carreira deve ter salários iniciais atrativos e amplitude adequada, para motivar os professores até o final de sua vida funcional, em busca de seu desenvolvimento profissional e da melhoria da aprendizagem dos alunos. Para isso, precisa-se fixar a relação entre remuneração inicial e final e, na composição da remuneração final, definir as proporções dos níveis de titulação, classes da carreira por formação continuada e, se for o caso, adicional por tempo de serviço, além de gratificações e da remuneração variável por resultados da escola.

É preciso, ainda, estabelecer se a estrutura da carreira será na *forma de pirâmide*, com vagas distribuídas em proporção decrescente nas classes, ou na *forma linear*, sem número de vagas previamente fixado. Na carreira em pirâmide, os percentuais de vagas nas clas-

ses são estabelecidos em lei e o número de vagas para cada promoção, determinado por ato administrativo. Entre os integrantes da cada classe com o interstício para promoção, são promovidos os mais bem colocados nos processos de avaliação, conforme o número de vagas a serem preenchidas na classe superior. Por um lado, a carreira do magistério tem um custo previamente estipulado, permitindo planejamento por parte da administração pública. Por outro lado, estimula a busca do crescimento individual, pela comparação dos resultados entre os integrantes de cada classe, resultando no desenvolvimento do grupo. São exemplos de distribuição proporcional das vagas nas classes: A = 38%; B = 28%; C = 17%; D = 9%; E = 6%; F = 2% (seis classes); e A = 32%; B = 23%; C = 15%; D = 10%; E = 8%; F = 6%; G = 4%; H = 2% (oito classes). Segundo estudo do Consed de 2005, 7 planos de carreira vigentes, entre 25 então analisados, definiam limite de vagas por classe para promoção na carreira: BA, ES, MS, RN, RS, RO e RR.

Na carreira linear, entre os integrantes da cada classe com o interstício, são promovidos os que obtiverem a pontuação mínima estabelecida na regulamentação da avaliação, não havendo, pois, comparação entre integrantes de uma classe para efeitos de promoção à classe seguinte. Por um lado, a carreira do magistério não tem um custo previamente conhecido, por não se saber com antecedência o número de profissionais a serem promovidos, correndo, pois, o risco de a administração dificultar ou protelar as promoções. Por outro lado, pode gerar acomodação, por não estabelecer comparação de resultados e, se for fundamentada em avaliação de desempenho ou merecimento ou mérito por pares, pode também gerar mecanismos corporativos de proteção mútua, com todos obtendo a pontuação máxima na avaliação.

Considerando o professor com formação superior e a permanência do adicional por tempo de serviço, pode ser razoável amplitude salarial para as carreiras do magistério de 100%, além de gratificações e 14º salário pelos resultados anuais da escola, distribuídos da seguinte forma: 10% para o nível da pós-graduação *lato sensu*, 60% para as classes com progressão por formação continuada (aí incluídos mestrado e doutorado) e 30% para o tempo de serviço (triênios de 3% ou quinquênios de 5%). Ou 15% para

a pós-graduação e 55% para as classes. Assim, pode-se inaugurar processo de valorização dos salários iniciais dos professores.

Nos países da OCDE, os salários dos professores da educação básica são 38% maiores aos 15 anos de serviço e 67% ao final da carreira, e, na Finlândia, país com destaque por seus resultados educacionais no Pisa, aos 15 anos de serviço os salários dos professores atingem o valor máximo correspondente a 18% a mais do seu valor inicial.

■ **Jornada de trabalho:**

Conforme prevê a Res. CEB/CNE 2/2009, deve-se implementar a jornada de 40 horas semanais, preferencialmente em uma única escola, o que deverá ocorrer em articulação com a ampliação da jornada escolar dos alunos. Deve-se, também ampliar progressivamente as horas-atividade na jornada docente, com a garantia do percentual mínimo hoje já praticado.

É importante limitar a possibilidade de acúmulo de dois cargos de professor ao limite de 40 horas semanais, ou próximo disso; por exemplo, com jornadas parciais de 24 horas, no limite de 48 horas; em qualquer caso, que o professor trabalhe dois, e não três, turnos por dia. É também necessário assegurar que as horas-atividade, ou ao menos parte delas, sejam cumpridas na escola, de forma a viabilizar o trabalho coletivo de reuniões pedagógicas e formação continuada, transformando a escola em espaço de formação.

Por fim, o percentual de horas-atividade deve ser calculado considerando-se horas de 60 minutos, embora as horas-aula possam ser ministradas em tempos diversos. Por exemplo, em uma jornada de 20 horas semanais, portanto, com 1.200 minutos, sendo 2/3 de horas-aula e 1/3 de horas-atividades, serão respectivamente 800 e 400 minutos; se, na regra atual, há 20% de horas-atividade e as horas-aula são de 50 minutos, o professor ministra 16 horas-aula, portanto, 800 minutos, já tendo, pois, o direito aos 400 minutos correspondentes ao 1/3 de horas-atividade, previsto na lei do piso nacional do magistério.

4. O QUE E COMO FAZER PARA TORNAR MAIS ATRAENTE A CARREIRA DOCENTE

A carreira do magistério será mais atraente à medida que assegure a profissionalização do professor, com níveis de remuneração competitivos na estrutura salarial da sociedade e estímulos ao desenvolvimento profissional, com a incorporação adequada da avaliação docente à carreira.

Para recuperar os níveis de remuneração do magistério, é preciso aumentar os investimentos em educação, melhorar os salários iniciais e encontrar o ponto de equilíbrio da estrutura salarial para a carreira ser atraente desde o início e representar compensação financeira satisfatória na trajetória do professor.

Ao organizar o sistema de avaliação docente, é preciso ter clareza que essa avaliação deve contribuir para o desenvolvimento profissional dos professores e garantir a prestação de contas à sociedade. Para isso, é preciso uma avaliação externa, conduzida pelas autoridades públicas, com consequências funcionais e salariais, articulada com outro processo de avaliação, interno às escolas.

Recuperar os salários dos professores e incorporar a avaliação docente à carreira são iniciativas que devem ser implementadas em conjunto e pressupõem diálogo e negociação entre governos, professorado e seus sindicatos, e representações da sociedade, comprometidas com a melhoria da qualidade da educação escolar, de forma a articular as reivindicações do magistério com o direito a aprender dos alunos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

_____. *Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996.* Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. (Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.)

_____. *Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006.* Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.)

_____. *Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971,* que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. (Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus.)

_____. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996,* que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996,* que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007,* que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. *Lei 11.738, de 16 de julho de 2008*, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. *Parecer CNE/CEB 10/1997, aprovado em 3 de setembro de 1997*. Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Resolução CNE/CEB 3/1997, de 8 de outubro de 1997*. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Parecer CNE/CB 9/2009, aprovado em 2 de abril de 2009*. Revisão da Resolução CNE/CEB 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Resolução CNE/CEB 2/2009, de 28 de maio de 2009*. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o art. 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos arts. 206 e 211 da Constituição Federal, nos arts. 8º, § 1º, e 67 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 40 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

_____. *Resolução CNE/CEB 5/2010, de 3 de agosto de 2010*. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Mariza e BULHÕES, Maria da Graça. "Anexo nº 1: Sobre o Plano de Carreira do Magistério". In: *A Luta dos Professores Gaúchos 1979/1991: O difícil aprendizado da democracia*. Porto Alegre: LPOM Editores, 1992, p.127 a 138.

ABREU, Mariza e BALZANO, Sonia et. al. *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público*: LDB, Fundef, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira. Brasília: MEC/Fundescola, 2000, 234 p.

ABREU, Mariza e BALZANO, Sonia: Progressão na Carreira do Magistério e Avaliação de Desempenho. In: *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasm III/ Organização por Maristela Marques Rodrigues e Mônica Giágio*. Brasília: MEC/Fundescola, 2001, p. 217 a 235.

ABREU, Mariza e MOURA, Esmeralda. Avaliação de desempenho dos servidores na escola: problema ou solução? In: *Consed – Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – Módulo VIII – Como desenvolver a gestão dos servidores na escola?* Brasília: Consed, 2001.

ABREU, Mariza. *Boa Escola para Todos: gestão da educação e debate sobre valorização dos professores no Rio Grande do Sul, 2007 a 2010*. Porto Alegre, Editora AGE, 2011.

_____. *Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Mimeo.

BALZANO, Sonia. *Estudos dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica dos Estados Brasileiros*. Brasília: Consed, 2005. Mimeo.

CEPP – Centro de Estudios en Políticas Públicas. "Tendencias y Debates en las Políticas Docentes en América Latina". Documento base del Seminario "Nuevas Políticas Docentes en América Latina". Buenos Aires/Argentina, 19 e 10 de novembro de 2009.

_____. Seminario “Nuevas Políticas Docentes en América Latina”. Informe del Seminario. Buenos Aires/Argentina, 19 e 10 de novembro de 2009.

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Diretrizes para a Carreira e Remuneração. *Cadernos de Educação*. Brasília/Brasil, 2009.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Serie Documentos n° 55. Chile, Preal – Programa de Promoción de la Reforma en América Latina y el Caribe, Junio 2011.

UNESCO. Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente: Una panorámica de América y Europa. F. Javier Murrilo Torrecila (coordinador general del estudio). Publicado por La Oficina Regional de Educación de al UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO. Santiago de Chile, Chile, junio 2006.