

Profissão PROFESSOR

na América Latina

Por que a docência perdeu prestígio
e como recuperá-lo?



Gregory Elacqua, Diana Hincapié,
Emiliana Vegas e Mariana Alfonso
com Verónica Montalva e Diana Paredes



PROFISSÃO
PROFESSOR NA AMÉRICA LATINA

PROFISSÃO PROFESSOR NA AMÉRICA LATINA

Por que a docência perdeu prestígio
e como recuperá-lo?

Gregory Elacqua, Diana Hincapié,
Emiliana Vegas e Mariana Alfonso
com Verónica Montalva e Diana Paredes



**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Profissão: professor na América Latina: Por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo? / Gregory Elacqua, Diana Hincapié, Emiliana Vegas, Mariana Alfonso.

p. cm.

Inclui referências bibliográficas.

978-1-59782-326-5 (Brochura)

978-1-59782-327-2 (Digital)

1. Teachers-Training of-Latin America. 2. Teaching-Government policy-Latin America. 3. Education and state-Latin America. I. Elacqua, Gregory M., 1972-II. Hincapié, Diana. III. Vegas, Emiliana. IV. Alfonso, Mariana. V. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Educação.

LB1719.L37 P76 2018 por.ed.

IDB-BK-188

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Esta obra está sujeita a uma licença Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida para qualquer finalidade não comercial que conceda o devido reconhecimento ao BID. Obras derivadas não são permitidas.

Qualquer controvérsia relacionada ao uso de obras do BID que não possa ser dirimida amigavelmente será submetida a arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja prestar o devido reconhecimento, bem como o uso do logotipo do BID, não é autorizado por esta licença CC-IGO e requer um contrato de licença adicional. Observe que o endereço URL inclui os termos e condições adicionais desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva ou dos países que representa.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Imagem e design da capa: Cocoa Fooxüa e Ekizache Fooxüa.

Sumário

Prefácio	xv
Agradecimentos	xxi
Sobre os autores	xxiii
Introdução: A situação atual da educação e dos professores na América Latina	1
PARTE I	
Capítulo 1: A profissão docente não atrai os melhores candidatos	17
Capítulo 2: O impacto da rápida expansão da cobertura escolar na profissão docente	37
Capítulo 3: Como as mudanças no mercado de trabalho feminino afastaram da docência as melhores candidatas	57
PARTE II	
Capítulo 4: Reformas das carreiras docentes na América Latina ..	75
Capítulo 5: Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa	95
Capítulo 6: Políticas para melhorar a formação inicial de futuros professores	131
Capítulo 7: Políticas para selecionar os melhores candidatos e apoiar os novos professores	165
Capítulo 8: Como atrair, preparar e selecionar os professores do futuro	197
Referências	219

Lista de gráficos

Gráfico 1:	Taxa de escolarização líquida no ensino médio em países da ALC.	2
Gráfico 2:	Mudanças na taxa de escolarização líquida no ensino médio entre 2006 e 2014 para os quintis 1 e 2 (mais pobres) e 4 e 5 (mais ricos).....	3
Gráfico 3:	Desempenho acadêmico dos alunos da região	4
Gráfico 4:	Lacuna de aprendizagem da região de acordo com o PIB	5
Gráfico 5:	Taxa de crescimento anual da pontuação média no PISA entre 2000 e 2015	10
Gráfico 1.1:	Alunos de 15 anos que querem ser professores ou engenheiros	18
Gráfico 1.2:	Salários médios dos professores em relação a outros profissionais, 2014-15	20
Gráfico 1.3:	Distribuição de salários dos professores e de outros profissionais, 2014-15	21
Gráfico 1.4:	Interesse e matrículas em cursos superiores de magistério	23
Gráfico 1.5:	Seletividade na educação superior	25
Gráfico 1.6:	Diferença na pontuação da avaliação do PISA entre jovens interessados em ser professores e outros estudantes, 2015	26
Gráfico 1.7:	Desempenho acadêmico dos estudantes do ensino superior	27
Gráfico 1.8:	Desempenho acadêmico dos formandos em cursos superiores de magistério e outros formandos do ensino superior	30
Gráfico 1.9:	Resultados da avaliação nacional após a formação nos Institutos Superiores Pedagógicos no Peru, 2014 ..	32

Gráfico 1.10:	Matriculados em programas de educação a distância no Brasil, como porcentagem do total de matriculados.	34
Gráfico 2.1:	Taxa de cobertura do ensino fundamental e médio	38
Gráfico 2.2:	Alunos matriculados no ensino fundamental e médio e população com idade para frequentar tais etapas . . .	39
Gráfico 2.3:	Gastos públicos com educação	41
Gráfico 2.4:	Investimento em infraestrutura educacional.	42
Gráfico 2.5:	Alunos e professores na educação básica.	43
Gráfico 2.6:	Participação do setor privado nas matrículas no ensino superior	49
Gráfico 2.7:	Matriculados no ensino superior por tipo de instituição educacional	51
Gráfico 2.8:	Evolução dos salários dos professores na segunda metade do século XX.	54
Gráfico 3.1:	Distribuição da força de trabalho feminina	59
Gráfico 3.2:	Média dos anos de escolaridade das mulheres em relação aos homens.	60
Gráfico 3.3:	Mulheres matriculadas no ensino médio, 1940	62
Gráfico 3.4:	Participação feminina em ocupações não manuais.	65
Gráfico 3.5:	Percentual de profissionais mulheres com remunerações altas	68
Gráfico 3.6:	Participação feminina no ensino superior	69
Gráfico 3.7:	Percentual de mulheres matriculadas em cursos de prestígio selecionados.	70
Gráfico 3.8:	Mulheres professoras e mulheres com altos salários, como porcentagem do total de profissionais mulheres	72
Gráfico 4.1:	Trajetória dos novos professores	77
Gráfico 5.1:	Fatores das novas leis docentes que buscam influenciar na atratividade da carreira.	96
Gráfico 5.2:	Salários dos professores de escolas públicas no Equador.	98
Gráfico 5.3:	Salário mínimo dos professores de escolas públicas e da economia no Brasil.	100
Gráfico 5.4:	Número mínimo de anos de serviço para que um professor de zonas urbanas possa duplicar seu salário, 2018.	105

Gráfico 5.5:	Consequências da avaliação de desempenho Docente Más no Chile	108
Gráfico 5.6:	Resultados da avaliação de desempenho Docente Más no Chile	109
Gráfico 5.7:	Consequências da avaliação ordinária periódica de desempenho anual na Colômbia	110
Gráfico 5.8:	Consequências da avaliação de desempenho dos professores do ensino médio superior no México	113
Gráfico 5.9:	Resultados da avaliação de desempenho dos professores no México, 2015-16	115
Gráfico 5.10:	Tempo não letivo como porcentagem da jornada de trabalho semanal dos professores, 2018.	118
Gráfico 5.11:	Distribuição de professores com menos de três anos de experiência, 2015.	122
Gráfico 6.1:	Medidas implementadas para melhorar a FID na América Latina.	132
Gráfico 6.2:	Admissão a Institutos Superiores Pedagógicos no Peru.	138
Gráfico 6.3:	Diferença na pontuação da PSU entre inscritos em cursos de carreira docente e outros cursos no Chile	145
Gráfico 6.4:	Práticas profissionais nas escolas, como porcentagem da carga horária dos programas de FID, 2018	152
Gráfico 7.1:	Etapas do ingresso e inserção de professores na carreira docente pública	166
Gráfico 7.2:	Seletividade nos concursos públicos para a carreira docente pública na Colômbia	173
Gráfico 7.3:	Candidatos dos concursos para a carreira docente pública considerados adequados no México	178
Gráfico 7.4:	Seletividade nos concursos públicos para a carreira docente pública no Peru.	182
Gráfico 7.5:	Vagas no concurso público para a carreira docente pública no Peru, 2015.	182

Lista de tabelas

Tabela 1.1:	Instituições que podem formar professores	29
Tabela 3.1:	Participação feminina em carreiras selecionadas no início do século XX	61
Tabela 4.1:	O que está sendo feito para atrair, formar e selecionar os melhores professores Políticas vigentes na região.	78
Tabela 4.2:	Comparação do Estatuto dos Profissionais da Educação e do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente no Chile	79
Tabela 4.3:	Comparação do Decreto 2277 e Decreto 1278 na Colômbia	83
Tabela 4.4:	Comparação entre a Lei da Carreira Docente e a Lei Orgânica de Educação Intercultural no Equador.	85
Tabela 4.5:	Comparação entre a Lei Geral de Educação e a Lei Geral do Serviço Profissional Docente no México	88
Tabela 4.6:	Comparação entre a Lei do Professorado e a Lei de Reforma do Magistério no Peru	91
Tabela 5.1:	Mudanças na estrutura salarial no Peru e no programa de incentivos no México	104
Tabela 5.2:	Avaliações na carreira docente pública	106
Tabela 5.3:	Instrumentos utilizados na avaliação de desempenho dos professores	107
Tabela 5.4:	Incentivos para trabalhar nas escolas que mais precisam	127
Tabela 6.1:	Requisitos para ingressar em carreiras docentes no Chile	136
Tabela 6.2:	Bolsas de estudo e créditos para formação de professores	141

Tabela 6.3:	Características dos sistemas de certificação para programas de FID	155
Tabela 7.1:	Concursos para ingresso na carreira docente pública na América Latina	171
Tabela 7.2:	Concurso público para a carreira docente pública na Colômbia	172
Tabela 7.3:	Concursos públicos para a carreira docente pública no Equador	176
Tabela 7.4:	Concurso de ingreso a la carrera pública docente en México	177
Tabela 7.5:	Concursos públicos para a carreira docente pública no Peru.	180
Tabela 7.6:	Programas de integração na América Latina	188
Tabela 7.7:	Períodos probatórios na América Latina	192

Lista de quadros

Quadro 1:	Como mensurar a eficácia do professor?.....	6
Quadro 2:	Indicadores da eficácia dos professores.....	8
Quadro 5.1:	Novos cargos na carreira docente.....	112
Quadro 5.2:	Incentivos pelo desempenho da escola.....	116
Quadro 5.3:	Professores contratados temporariamente.....	120
Quadro 6.1:	Programas para promover as práticas profissionais nas escolas.....	153
Quadro 6.2:	Criação de instituições nacionais de FID.....	162
Quadro 7.1:	Título exigido para ingressar na carreira docente pública.....	185

Prefácio

As vertiginosas mudanças que estamos vivenciando e que se devem, em grande parte, à transformação digital estão gerando impactos em todas as áreas. A escola e a educação não escapam à regra. Essas mudanças estão transformando o processo de aprendizagem e de ensino em sala de aula e modificando o papel dos professores de maneira fundamental.

Nos últimos anos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) conduziu uma linha de pesquisa sobre a qualidade docente, trabalhando com os governos da região para identificar políticas e programas que visam a aprimorar a eficácia dos professores na América Latina e no Caribe. As pesquisas do BID analisaram uma ampla gama de temas e intervenções, entre os quais se destacam: esforços para aumentar o prestígio da docência, avaliações de caminhos alternativos para se tornar professor, avaliações de intervenções que buscam introduzir métodos de ensino inovadores, análises de mecanismos de seleção e alocação de professores, além de um estudo experimental em larga escala sobre a eficácia do docente, o qual indica que o professor é o fator mais importante no desempenho dos alunos e pode ajudar a eliminar as persistentes desigualdades socioeconômicas de aprendizagem na região.

Em 2017, a principal publicação do Banco, *“Desarrollo en las Américas”*, tratou da educação como a chave para o desenvolvimento da região. O livro dessa publicação *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*, discute como políticas públicas podem promover o desenvolvimento de habilidades ao longo da vida, reitera a importância de ter professores eficazes em sala de aula e identifica programas de baixo custo para apoiar o trabalho docente.

Infelizmente, a América Latina e o Caribe enfrentam hoje um problema sistemático de baixos níveis de aprendizagem: nossas crianças

e jovens não estão adquirindo as habilidades necessárias para atingir seu potencial pleno. Apenas um em cada três alunos na região possui as habilidades matemáticas básicas esperadas no ensino fundamental e médio, ao passo que, praticamente todos os alunos nos países desenvolvidos alcançam esse patamar básico.

Os professores da nossa região precisam se transformar para desenvolver essas aprendizagens e habilidades em seus alunos. O livro “Profissão professor na América Latina: Por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo?” mostra que isso se deve, em parte, ao fato de que hoje a profissão perdeu prestígio e muitos daqueles que a escolhem não o fazem por mérito ou vocação, mas porque é relativamente fácil ingressar na área da educação.

Nesta publicação, uma análise original é feita com dados históricos sobre a profissão docente, comparando sete países da América Latina. Para isso, os autores examinaram documentos e dados e entrevistaram especialistas de toda a região. As principais constatações são as seguintes:

- Com o rápido aumento no número de alunos que ingressaram na vida escolar entre os anos 1960 e 1980, a qualidade da formação pedagógica inicial foi deixada de lado e deterioraram-se as condições de trabalho dos professores, o que contribuiu para a perda do prestígio da profissão.
- Como as mulheres passaram a ter acesso a um nível educacional mais elevado e novas oportunidades de trabalho, a docência não conseguiu manter-se atrativa para as candidatas de maior talento.

Com base nessas conclusões, os autores argumentam que é necessário transformar as características e a formação dos professores do futuro se quisermos que nossas crianças e jovens atinjam seu pleno potencial. Para que cada aluno tenha acesso a um professor eficaz, faz-se imperativo atrair, formar e selecionar pessoas motivadas e com bom desempenho acadêmico; os programas de treinamento inicial devem equipar os professores com as ferramentas de que precisam, e aqueles que ingressam na profissão devem estar preparados e prontos para promover as aprendizagens necessárias para o sucesso no século XXI.

A boa notícia é que vários países da América Latina e do Caribe estão realizando reformas para reverter a situação. O livro analisa

cuidadosamente as políticas adotadas por cinco países que estão conduzindo reformas sistêmicas para transformar a carreira docente e recuperar o prestígio da profissão. O caminho percorrido e as lições aprendidas com essas experiências podem servir de norte para outros países que enfrentam desafios semelhantes. Segundo os autores, as experiências mostram o seguinte:

- Para *atrair* professores mais eficazes: O prestígio da docência pode ser resgatado através da elaboração de políticas que tornem a profissão mais atraente, com maiores salários e um plano de carreira baseado em mérito.
- Para *formar* professores mais eficazes: Com programas educacionais mais seletivos e com níveis de qualidade mais elevados, será possível formar melhor os futuros professores.
- Para *selecionar* professores mais eficazes: Deve-se fomentar uma seleção pautada no mérito e é preciso apoiar os profissionais ao ingressarem na carreira.

A transformação digital que já chegou às salas de aula da nossa região torna ainda mais urgente a necessidade de professores eficazes. Convidamos a ler este livro os responsáveis pela tomada de decisões sobre políticas educacionais e todos os interessados em contribuir para um melhor desenvolvimento de nossa região.

Santiago Levy

*Vice-presidente de Setores e Conhecimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento*

Depois de um ciclo de crescimento sustentado e de melhoras significativas nos seus indicadores sociais, a América Latina e o Caribe padecem novamente de um desempenho econômico muito abaixo do seu potencial e, à medida que a economia global se recupera, as limitações estruturais da região para crescer e acelerar sua convergência com os países mais desenvolvidos ficam mais evidentes. É inegável que tais limitadores são complexos e que muitos deles têm suas raízes nos processos históricos e de construção institucional de cada um dos nossos países. Contudo, é igualmente fato que existem obstáculos que são comuns a toda a região, como o baixo nível de investimento, e sua baixa qualidade, bem como o limitado crescimento da produtividade.

Dentre os fatores que limitam nossa produtividade, a educação surge como elemento central. Seja porque a região apresenta hiatos significativos em seus resultados mesmo quando comparados com outras regiões em desenvolvimento, seja porque as novas demandas do mercado de trabalho aceleram a obsolescência de competências e currículos, assim a qualidade das políticas educacionais e de trabalho devem ganhar papel preponderante na agenda econômica de nossos países, extrapolando seu rótulo tradicional de política social. Não é por acaso que no nosso diálogo com os países da região, a melhora na qualidade da educação aparece invariavelmente como uma área prioritária de trabalho conjunto.

Na busca de melhor qualidade na educação, o papel do professor é crucial. A América Latina e o Caribe avançaram nas políticas docentes, como demonstra o caso do Brasil, mas ainda tem um longo caminho a percorrer, particularmente em políticas salariais, na formação e na avaliação dos nossos professores.

Nas últimas décadas, o Brasil implementou medidas importantes para aumentar a valorização do magistério. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o principal programa brasileiro de redistribuição de fundos para a educação básica, destina 60% dos seus recursos ao financiamento de salários dos professores. Em 2008, o governo federal estabeleceu o salário mínimo para professores das escolas públicas e, desde então, este piso cresceu em termos reais em ritmo superior ao salário mínimo nacional.

Além disso, o país tem investido em políticas para melhorar a formação docente, uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Estes esforços incluem o Programa de Consolidação das Licenciaturas

(Prodocência) que financia projetos cujos objetivos sejam melhorar e modernizar o ensino na licenciatura das instituições públicas de ensino superior. Uma outra iniciativa inovadora é a criação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Docência (PIBID), que oferece bolsas de estudo para estudantes de licenciatura estagiarem em escolas públicas onde são supervisionados por um professor mais experiente.

Finalmente, o país tem exemplos bem-sucedidos de políticas para apoiar docentes no início de carreira. Por exemplo, o município de Sobral, no estado do Ceará, oferece desde 2005 um programa de iniciação para professores durante o período probatório. Os professores iniciantes devem frequentar semanalmente aulas de formação e recebem para isso um incentivo monetário de 25% do seu salário base, condicionado ao comparecimento a pelo menos 80% das aulas.

Apesar destes progressos, o Brasil ainda é um dos países em desenvolvimento com pior desempenho em avaliações internacionais e a literatura traz farta evidência de que a qualidade dos docentes afeta fortemente estes resultados.

Embora o país tenha tomado medidas para aumentar o salário dos docentes, os professores ainda recebem consideravelmente menos do que outros profissionais com formação acadêmica semelhante. Esta diferença salarial no Brasil é bem maior do que em outros países latino americanos. Além disso, os critérios para a seleção de professores são menos rigorosos e a ascensão na carreira docente não está necessariamente condicionada ao desempenho dos professores.

Este livro analisa os fatores históricos que levaram à perda de interesse pela carreira docente durante o último século e faz uma revisão das reformas educacionais conduzidas em sete países latino americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Peru) para recuperar o prestígio da profissão na América Latina e no Caribe.

A análise detalhada e as lições aprendidas podem servir como ferramenta para outros países que experimentam problemas semelhantes, assim como para gestores de políticas educacionais que buscam iniciativas e programas bem-sucedidos para atrair, treinar e selecionar professores de qualidade.

Alexandre Meira da Rosa

Vice-presidente de Países

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Agradecimentos

A obra “Profissão professor na América Latina: Por que o prestígio do ensino foi perdido e como recuperá-lo?” é a principal publicação da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2018.

A realização deste livro não teria sido possível sem o trabalho e dedicação das nossas colaboradoras: Diana Paredes e Verónica Montalva, que deram contribuições substanciais a esta publicação. Também contribuíram para a elaboração do projeto os seguintes assistentes de pesquisa: Sofía del Risco, Isabel Hincapie e Christine Joo, e as consultoras Katherina Hruskovec e Lina Zuluaga.

Santiago Levy, Vice-presidente de Setores e Conhecimento; Marcelo Cabrol, Gerente do Setor Social, e Norbert Schady, Economista-chefe do Setor Social ofereceram orientações e conselhos de importância inestimável durante todo o projeto.

Nossos colegas da Divisão de Educação forneceram um valioso feedback e contribuíram de diferentes maneiras em diversas fases de produção desta obra. Se destacam particularmente os comentários de: Horacio Álvarez Marinelli, Elena Arias, Andrea Bergamaschi, María Loreto Bielh, Joao Marcelo Borges, Soledad Bos, Emma Haslund-Naslund, Analía Jaimovich, Juan Maragall, María Fernanda Prada, Sabine Rieble-Aubourg e Pablo Zoido, bem como aqueles que participaram de seminários de discussão do BID. Reconhecemos também Javier Luque por suas valiosas ideias ao início deste processo.

Agradecemos também ao esforço da equipe de comunicações da Divisão de Educação e, em especial, de Andrea Piñero e Marian Licheri.

O livro recebeu comentários de Barbara Bruns e Lucrecia Santibáñez, além de dois colegas externos anônimos. Além disso, para sua elaboração, foram realizadas inúmeras entrevistas com especialistas em políticas educacionais da região: Mariano Narodowski, Axel

Rivas, Tamara Vinacur e Víctor Volman da Argentina; Paula Lozano e Gabriela Moriconi do Brasil; Hernán Hochschild e Joaquín Walker do Chile; Eduardo Escallón, Darío Maldonado, Carolina Maldonado e Margarita Peña da Colômbia; Mariano Herrera e Harvey Sánchez do Equador; David Calderón, Sylvia Schemelkes, Sylvia Ortega e Margarita Zorrilla do México, e Jorge Arrunátegui, Santiago Cueto e Hugo Ñopo do Peru.

Agradecemos também as observações feitas pelos comentaristas do livro no Diálogo Regional de Políticas da Rede de Educação do BID, realizado em Cartagena, Colômbia, em outubro de 2017, e, em particular, María Victoria Angulo, Ricardo Cuenca, Ximena Dueñas, Ariel Fiszbein e Catherine Rodríguez.

A edição do livro foi conduzida por Claudia M. Pasquetti, Alejandra Abrodos e Víctor Herrero.

Os comentários e opiniões expressos nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem de forma alguma a visão do Banco Interamericano de Desenvolvimento ou de sua Diretoria Executiva.

Os autores

Sobre os autores

Gregory Elacqua é economista principal da Divisão de Educação do Setor Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foi professor de políticas públicas na Universidade Diego Portales e na Universidade Adolfo Ibáñez no Chile. Possui vasta experiência em pesquisa sobre temáticas educacionais e escreveu livros, artigos acadêmicos, monografias e relatórios técnicos sobre a educação na América Latina. Também participou de reformas de políticas educacionais. Foi assessor de três ministros da educação e de um senador na Comissão de Educação do Senado do Chile. É doutor em Políticas Públicas pela Universidade Princeton.

Diana Hincapié é economista da Divisão de Educação do BID. Dirige projetos de pesquisa sobre a qualidade da educação, desenvolvimento de habilidades, políticas docentes, desenvolvimento na primeira infância e jornada escolar ampliada. Trabalha na elaboração e implementação de financiamentos, operações de assistência técnica e avaliações de impacto de programas e políticas educacionais na América Latina e no Caribe. Foi coeditora da principal publicação do BID de 2017 (DIA) *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Trabalhou no Departamento de Pesquisa do BID, na Unidade de Pobreza e Gênero do Banco Mundial e no Centro de Estudos sobre Desenvolvimento Econômico da Universidade de Los Andes, na Colômbia. É doutora em Políticas Públicas e Administração Pública pela Universidade George Washington.

Emiliana Vegas é a chefe da Divisão de Educação do BID, onde lidera uma equipe que trabalha em operações de financiamento do Banco e em pesquisas de apoio aos sistemas educacionais da América Latina e do Caribe. Entre 2001 e 2012, trabalhou no Banco Mundial, onde foi responsável por operações de financiamento e pesquisas aplicadas sobre políticas educacionais em âmbito regional e global. É autora de diversos artigos publicados em revistas acadêmicas, além de livros e relatórios institucionais. Possui doutorado em Educação pela Universidade Harvard.

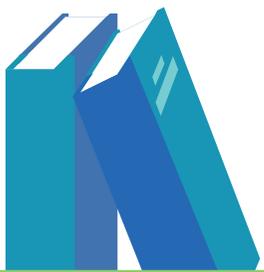
Mariana Alfonso é assessora do Gabinete do Vice-Presidente de Setores e Conhecimento do BID. Entre 2008 e junho de 2017, trabalhou como especialista em Educação no BID, onde conduziu pesquisas sobre qualidade docente, liderou e colaborou com a formulação e execução de financiamentos e operações de assistência técnica no setor de Educação em vários países da América Latina. Antes de ingressar no BID em 2006, trabalhou como pesquisadora de pós-doutorado na Universidade Brown e como pesquisadora no Community College Research Center na Universidade de Columbia. Possui doutorado em Economia Educacional pela Universidade Columbia.

Colaboradoras

Verónica Montalva é consultora da Divisão de Educação do BID. Participa da elaboração de avaliações de impacto de programas educacionais na América Latina e em pesquisas sobre políticas docentes. Além disso, possui experiência na liderança de projetos de pesquisa sobre temáticas de desenvolvimento social, bem como na elaboração e implementação de pesquisas e coleta de dados. Trabalhou no centro de pesquisa Grupo de Análise para o Desenvolvimento (GRADE) do Peru e na Pontifícia Universidade Católica do Peru. Possui doutorado em Economia pela Universidade Duke.

Diana Paredes é consultora da Divisão de Educação do BID. Participa de pesquisas sobre políticas docentes e sistemas de financiamento educacional na América Latina e no Caribe. Possui experiência na elaboração de orçamento público do setor de Educação, na implementação de políticas docentes e em projetos de infraestrutura escolar. Trabalhou no Ministério da Educação do Peru, no Ministério da Economia e Finanças do Peru e na Prática Global de Educação do Banco Mundial. Possui mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Princeton.

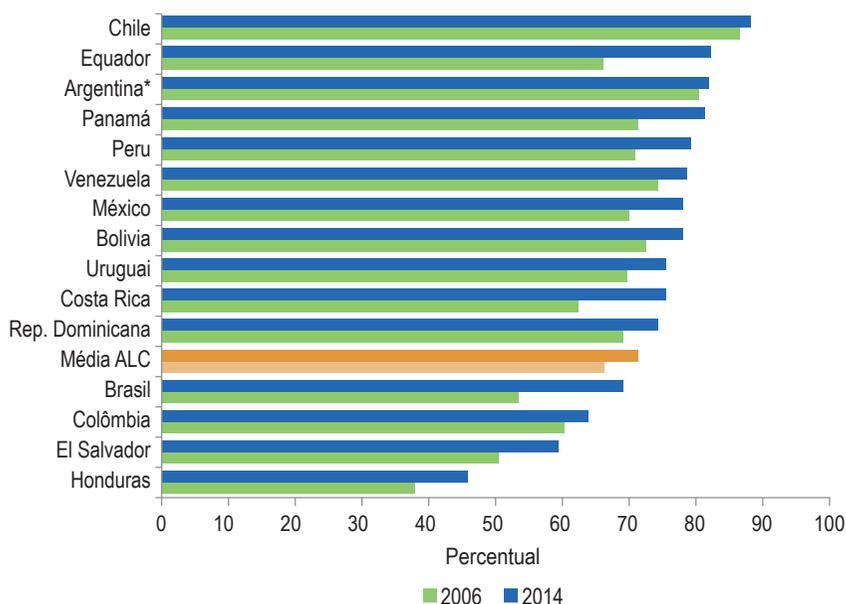
Introdução



A situação atual da educação e dos professores na América Latina

A situação atual da educação na América Latina e no Caribe (ALC) oferece inúmeros motivos para celebrar. Desde meados do século XIX, quando se iniciaram os primeiros esforços de alfabetização da população latino-americana, até os dias atuais, foram enormes os avanços na escolarização e formação das novas gerações de crianças e jovens. A partir de meados do século XX, os governos de diversos países da região se concentraram em expandir os anos de escolaridade, o que permitiu trazer cada vez mais jovens ao ensino fundamental e médio: atualmente, a maioria dos países da América Latina e do Caribe (ALC) possui uma abrangência universal no ensino fundamental, ao passo que a abrangência do ensino médio aumentou mais de 13 vezes entre 1950 e 2010 (Barro e Lee, 2013). Além disso, na última década, registraram-se importantes melhorias na cobertura do ensino médio. Entre 2006 e 2014, por exemplo, a taxa de escolarização líquida do ensino médio aumentou em mais de 12 pontos percentuais no Brasil, na Costa Rica e no Equador. Nesse mesmo período, outros países da região, como El Salvador, Honduras, México, Panamá e Peru, tiveram incrementos de 8 pontos percentuais ou mais na cobertura do ensino médio (gráfico 1).

Graças às políticas redistributivas que começaram a ser implementadas nos últimos 20 anos, grande parte dessa expansão educacional concentrou-se nos quintis socioeconômicos menos favorecidos. Durante a última década, a incorporação desses setores sociais foi proporcionalmente maior do que a de crianças e jovens nos quintis socioeconômicos de alta renda que, historicamente, tiveram uma participação mais significativa no ensino médio. Entre 2006 e 2014, a

Gráfico 1 Taxa de escolarização líquida no ensino médio em países da ALC

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Centro de Informações para a Melhoria de Aprendizagem (CIMA) da Divisão de Educação do BID.

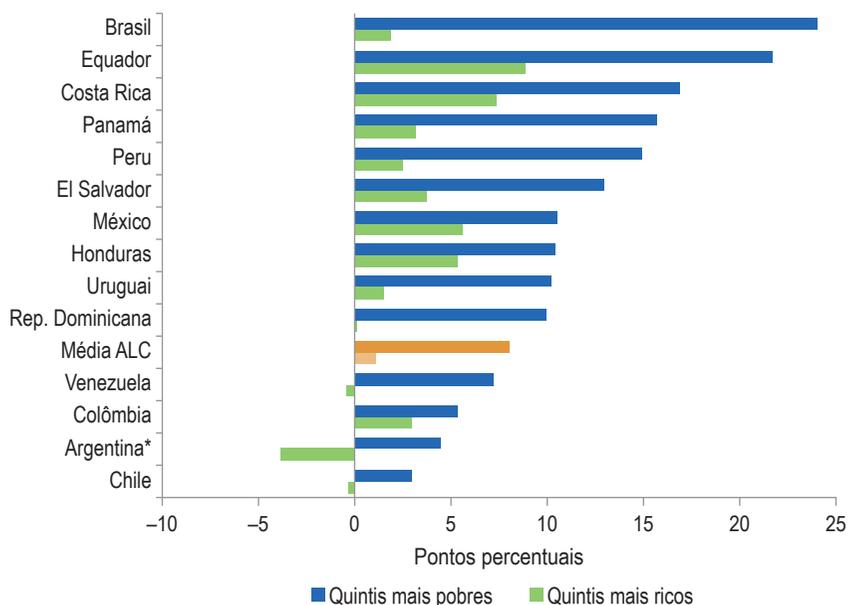
Observações: Os países foram classificados de acordo com a taxa de escolarização líquida no ensino médio em 2014, da maior para a menor. No caso do Chile, os dados correspondem a 2013. A taxa de escolarização líquida no ensino médio é calculada dividindo-se o número de alunos que frequentam o ensino médio e que se encontram na faixa etária oficial para frequentar essa etapa pela população da mesma faixa etária.

* Na Argentina, a pesquisa domiciliar foi aplicada apenas na área urbana.

participação no ensino médio dos quintis socioeconômicos mais vulneráveis (1 e 2) aumentou, em média, 8 pontos percentuais, ao passo que a participação dos quintis mais ricos (4 e 5) cresceu menos de 1 ponto percentual (gráfico 2). Esses dados sugerem que tal progresso tende a promover uma maior igualdade educacional na região, pelo menos em termos de acesso.

O lado negativo é que o aumento da abrangência educacional não foi necessariamente acompanhado por suficientes melhorias no nível de aprendizagem dos estudantes. Isso se reflete, por exemplo, no fraco desempenho dos alunos latino-americanos nos exames do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA, na sigla em inglês) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que avaliam as habilidades e o conhecimento de alunos de 15 anos em leitura, matemática e ciências: a região encontra-se dentro dos 40% com pior desempenho entre todos os países participantes. A porcentagem

Gráfico 2 Mudanças na taxa de escolarização líquida no ensino médio entre 2006 e 2014 para os quintis 1 e 2 (mais pobres) e 4 e 5 (mais ricos)



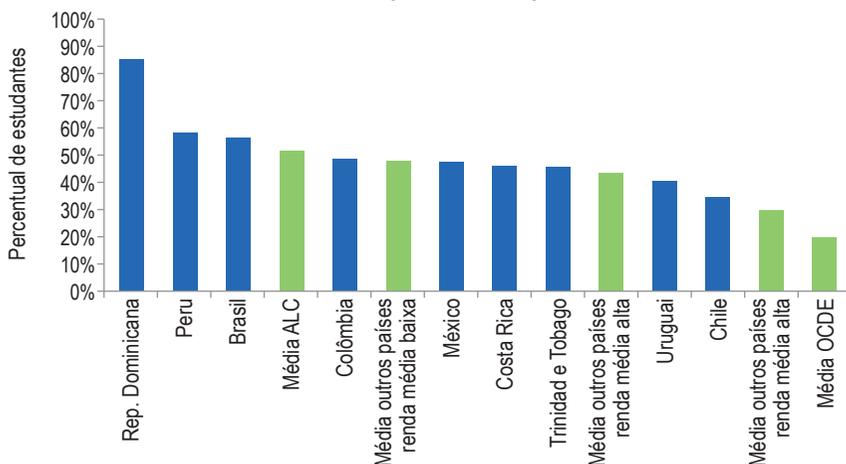
Fonte: Elaboração própria com base em dados do CIMA, Divisão de Educação do BID.
 Observações: Os países foram ordenados de acordo com a mudança na taxa de escolarização líquida no ensino médio, da maior para a menor, entre 2006 e 2014 para os quintis mais pobres. No caso do Chile, a mudança se refere ao período entre 2006 e 2013. A taxa de escolarização líquida no ensino médio é calculada dividindo-se o número de alunos que frequentam o ensino médio e que se encontram na faixa etária oficial para frequentar essa etapa pela população da mesma faixa etária.
 * Na Argentina, a pesquisa domiciliar foi aplicada apenas na área urbana.

de alunos com baixo desempenho (ou seja, aqueles que não atingem o nível básico de competências) é mais que o dobro da média da OCDE. Além disso, esse percentual é ainda maior do que a média dos países de renda média baixa, embora os países da região sejam de renda alta e média alta (painel A do gráfico 3).

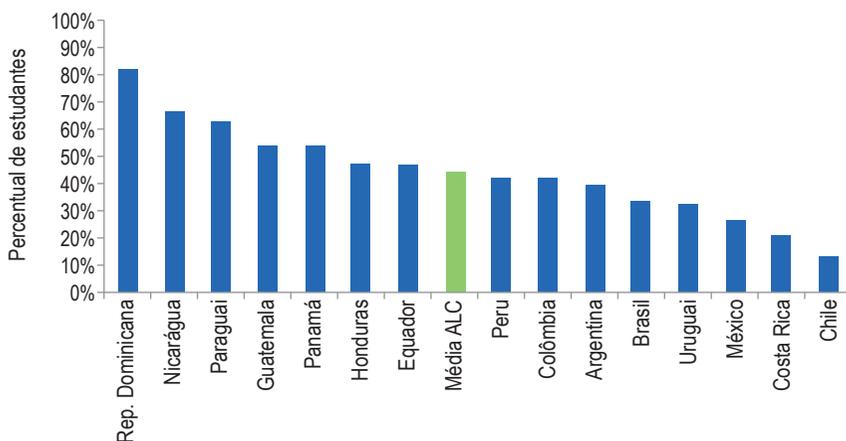
As avaliações do PISA são úteis porque permitem comparar os países da América Latina e do Caribe com países de outras regiões. No entanto, muitos dos países latino-americanos não participam delas. Para avaliar de forma mais ampla a qualidade educacional da região, é utilizado o Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE) de 2013, que mensura o desempenho de alunos do 4º e do 7º ano em 15 países da América Latina. O estudo mostra a baixa qualidade educacional e as disparidades encontradas na região. Em nove dos 15 países avaliados pelo TERCE, mais de 40% dos alunos do 4º ano apresentam um desempenho insuficiente em matemática (painel B do gráfico 3).

Gráfico 3 Desempenho acadêmico dos alunos da região

Painel A: Alunos com baixo nível de desempenho na avaliação de ciências do PISA, 2015

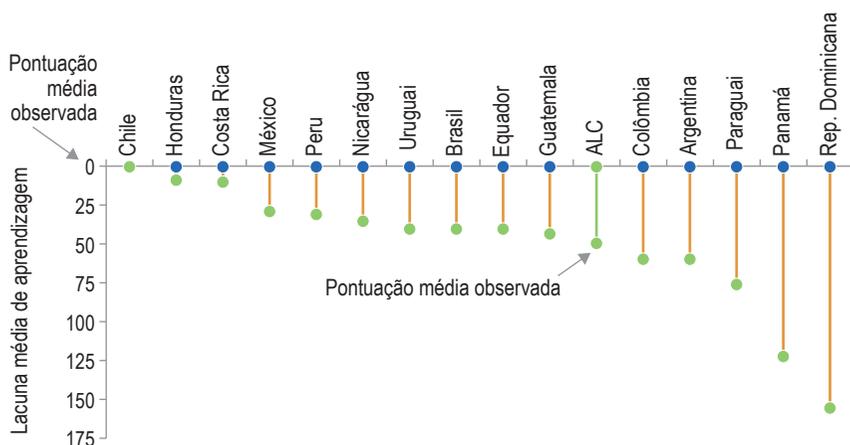


Painel B: Alunos com baixo nível de desempenho na avaliação de matemática do TERCE do 4º ano, 2013



Fonte: Elaboração própria com base em dados do PISA 2015 e do TERCE 2013.

Observações: Painel A: Considera-se que um aluno possui um baixo desempenho se a sua pontuação for inferior ao que o PISA considera como o nível básico. Nesse nível, os alunos são capazes de utilizar seus conhecimentos para identificar explicações e interpretações adequadas (PISA 2015, Volume I). A avaliação do PISA examina alunos de 15 anos. Foi utilizada a pontuação de Ciências, pois esta foi a disciplina avaliada no PISA de 2015. Foram considerados todos os países que participaram do PISA 2015. Os países foram incluídos apenas uma vez nas médias dos grupos de países na seguinte ordem de prioridade: países da ALC, países da OCDE e países de acordo com seu nível de renda (segundo a classificação do Banco Mundial). Por exemplo, o Chile, que é um país da ALC pertencente à OCDE e de alto nível de renda, foi incluído apenas no grupo de países da ALC. Painel B: A avaliação do TERCE examina os alunos do 4º ano do ensino fundamental.

Gráfico 4 Lacuna de aprendizagem da região de acordo com o PIB

Fonte: Busso et al. (2017: 171).

Observações: A lacuna média de aprendizagem é calculada por uma análise de regressão em que a variável dependente é a pontuação padronizada alcançada nas avaliações de aprendizagem do TIMSS 2011 e do TERCE 2013, e a variável independente é o PIB per capita de acordo com o PPA do ano de avaliação por país. Assim, a lacuna representa a diferença entre a pontuação média esperada com base no desenvolvimento econômico e a pontuação média observada. As pontuações da ALC são calculadas como médias simples das pontuações dos países da região. As pontuações foram padronizadas utilizando inicialmente o desempenho do Chile em cada avaliação para combinar as pontuações de todos os países e, em seguida, usando todos os países da ALC que participaram do TERCE 2013. Cada ponto de aprendizagem corresponde a 0,01 desvio padrão da pontuação de 2013.

Os níveis de aprendizagem nos países da América Latina estão abaixo do esperado para o seu desenvolvimento econômico. Utilizando-se como referência a aprendizagem esperada de acordo com o produto interno bruto (PIB) per capita, observa-se que a região possui um desempenho inferior ao esperado para seu nível de desenvolvimento (gráfico 4). Em outras palavras, pelo PIB per capita dos países da região, eles deveriam ter um desempenho acadêmico melhor do que o alcançado hoje.

Então, qual é a razão para essa defasagem? As explicações são diversas e muitas delas, conhecidas. Há um sólido consenso entre os especialistas de que o fator mais relevante para a aprendizagem escolar é a qualidade dos professores. Os professores mais eficazes são aqueles capazes de motivar a aprendizagem em seus alunos (quadro 1)¹.

De acordo com evidências rigorosas, a eficácia dos professores varia substancialmente e isso tem implicações importantes para

¹ Ao longo do livro, os vocábulos “docente” e “professor” são utilizados indistintamente.

QUADRO 1 COMO MENSURAR A EFICÁCIA DO PROFESSOR?

Professores eficazes são aqueles que conseguem promover a aprendizagem entre seus alunos. Mensurar com precisão a eficácia do professor representa um desafio. Não seria adequado utilizar simplesmente o nível de desempenho dos alunos de um professor. Afinal, o desempenho dos alunos não é apenas um indicativo da eficácia do professor, mas também reflete em grande parte o histórico dos alunos e fatores contextuais. Para lidar com esse problema, estabeleceu-se na literatura um método para avaliar se um professor é eficaz, o chamado método do “valor agregado”. Esse método mede a contribuição do professor sobre a aprendizagem de seus alunos em um período determinado, comparando o nível de desempenho dos alunos naquele período com o nível de desempenho desses mesmos alunos no período anterior.

Em geral, o método do valor agregado é tido como o mais confiável para mensurar a eficácia dos professores. Embora os erros de mensuração nos testes de desempenho possam influenciar as estimativas de valor agregado, há uma variedade de técnicas que atenuam essa questão (Hanushek e Rivkin, 2012). Outra preocupação reside no fato de que as medidas de valor agregado são influenciadas pelo processo de alocação de professores para certos tipos de alunos. Por exemplo, esse problema ocorreria se os alunos com maior potencial de aprendizagem fossem designados a professores com um maior valor agregado. As evidências mostram que esse viés é muito pequeno e que desaparece quando controlado pelo nível de desempenho dos alunos no ano anterior (Chetty et al., 2014a; Kane et al., 2013; Kane e Staiger, 2008).

a aprendizagem dos alunos (Araujo et al., 2016; Cherry et al., 2014a; Hanushek e Rivkin, 2012; Rivkin et al., 2005; Rockoff, 2004). Por exemplo, um aluno que frequenta aulas lecionadas por um professor localizado no quartil superior de qualidade docente apresenta uma aprendizagem 0,2 desvio padrão maior que um aluno de um professor localizado no quartil inferior de qualidade docente (Hanushek e Rivkin, 2012). Por exemplo, nos Estados Unidos, as crianças evoluem em 0,4 desvio padrão de aprendizagem durante o quinto ano (Hill et al. 2008), o que significa que o efeito de ter um professor eficaz equivale a aproximadamente meio ano de aprendizagem. Outra maneira de quantificar a importância da qualidade do ensino é através de simulações do efeito de substituir professores menos eficazes por professores de eficácia média. Hanushek (2011) conclui que, se 5% a 10% dos professores menos eficazes forem substituídos por professores com eficácia média, o nível de aprendizagem dos alunos aumentará em 0,04 desvio padrão. Estima-se que isso possa aumentar a renda anual de cada aluno em US\$ 10.000 a US\$

20.000 (em valor presente líquido)² De forma semelhante, há outros efeitos positivos de longo prazo relacionados à exposição a professores eficazes, por exemplo: menor probabilidade de ter filhos na adolescência e maior probabilidade de concluir o ensino médio e obter formação superior (Jackson, 2013; Chetty et al., 2014b). Em suma, as escolas da América Latina precisam ter professores eficazes para promover o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos em crianças e jovens.

Os estudos documentam a baixa eficácia que os professores na América Latina e no Caribe costumam ter (Bruns e Luque, 2015). Um problema evidente é o alto nível de absenteísmo dos professores na região. Entre 2004 e 2011, a taxa de absenteísmo dos professores foi de cerca de 15% no Equador e em Honduras, 13% no Peru e 8% no Brasil (Transparência Internacional, 2013). Da mesma forma, estima-se que em 2013, na cidade de Buenos Aires, Argentina, foram registrados mais de 2 milhões de casos de ausência de professores (Cumsille e Fiszbein, 2015). É claro que, se o professor não estiver presente em sala de aula, os alunos não poderão aprender. As evidências também sugerem que a baixa eficácia do professor está relacionada a práticas pedagógicas fracas que o professor utiliza em sala de aula e a um nível limitado de conhecimento (quadro 2).

Diversos estudos documentam que os professores da América Latina não possuem boas práticas na sala de aula. O estudo de Bruns e Luque (2015) mostra que os professores da região não aproveitam de maneira eficaz o tempo de aula para o ensino. Tomando como referência as boas práticas do método Stallings, os autores constataam que cerca de 20% do tempo que o professor dedica ao ensino é perdido, uma vez que o professor destina muito tempo às atividades de gestão da sala de aula (como controlar a participação, apagar o quadro negro etc.) ou mesmo a tarefas não relacionadas à aula. Além disso, os autores constataam que os professores latino-americanos fazem uso limitado de tecnologias de informação e comunicação e têm grande dificuldade em manter o interesse e a participação dos alunos na aprendizagem.

Araujo et al. (2016) usam o método CLASS para avaliar as práticas dos professores em sala no Equador. Esse método considera três aspectos gerais para construir um indicador da qualidade das práticas em sala

² Chetty et al. (2014b) e Gordon, Kane e Staiger (2008) chegam a conclusões semelhantes.

QUADRO 2 INDICADORES DA EFICÁCIA DOS PROFESSORES

Quais características dos professores estão correlacionadas com sua eficácia em sala de aula? As características facilmente observáveis, como o nível de formação ou o tipo de treinamento recebido, não parecem ser fatores preditivos da eficácia dos professores. A exceção são os anos de experiência profissional, mas somente nos primeiros anos (Clotfelter, Ladd e Vigdor, 2010; Harris e Sass, 2011; Rivkin, Hanushek e Kain, 2005; para uma revisão da literatura, consultar Glewwe et al., 2013). No entanto, a literatura especializada assinala dois fatores que estão ligados à eficácia do ensino de forma mais consistente.

Em primeiro lugar, as evidências indicam que a prática docente em sala de aula está substancialmente associada à aprendizagem dos alunos (Araujo et al., 2016; Kane et al., 2011; Kane e Staiger, 2012; Milanowski, 2004; Taut et al., 2014). Além disso, o outro fator associado à eficácia do professor é seu nível de conhecimento. Hanushek (1971) e Clotfelter et al. (2006) mostram que a pontuação obtida pelos professores em avaliações de conhecimento está relacionada à aprendizagem do aluno. Outros estudos destacam a importância do nível de conhecimento dos professores, particularmente na disciplina que ensinam (Bietenbeck et al., 2017; Clotfelter et al., 2007; Hanushek et al., 2017; Metzler e Woessmann, 2012). No entanto, Cruz-Aguayo et al. (2017) conclui que o conhecimento dos professores sobre o conteúdo não está associado à aprendizagem do aluno. Por outro lado, em uma revisão de 41 estudos, Hanushek et al. (2006) determinam que as habilidades cognitivas dos professores estão positivamente associadas ao desempenho dos alunos em 37% dos estudos e negativamente em 10% dos casos. Já nos 53% restantes, não foi estabelecida uma associação significativa. As discrepâncias entre os diferentes estudos podem ser devidas à qualidade da mensuração dos conhecimentos dos professores. Ainda assim, o nível de conhecimento dos professores é associado à aprendizagem dos alunos de forma mais consistente do que outros indicadores (Glewwe et al., 2013).

de aula: organização da aula, apoio na aprendizagem e apoio emocional. A pontuação CLASS utiliza uma escala de 1 a 7, em que 1-2 indicam baixa qualidade, 3-5 correspondem a qualidade intermediária e 6-7 apontam para alta qualidade. Os autores descobriram que mais de 80% dos professores equatorianos obtêm pontuações entre 3 e 4 e quase nenhum obtêm pontuações acima de 4,5.

Além das práticas inadequadas em sala de aula, o nível insatisfatório de conhecimento dos professores na região também pode levar à baixa eficácia (quadro 2). As evidências indicam que o nível de conhecimento dos professores pode ser relevante em aulas de matemática. Em

2004, foi realizada uma prova para mensurar o nível de conhecimento matemático de professores do último ano do ensino fundamental no Peru. Mais de 80% dos professores obtiveram uma pontuação menor do que a considerada adequada para esse ano (Bruns e Luque, 2015). Além disso, constatou-se que o baixo nível de conhecimento dos professores tem um efeito prejudicial na aprendizagem dos alunos (Metzler e Woessmann, 2012).

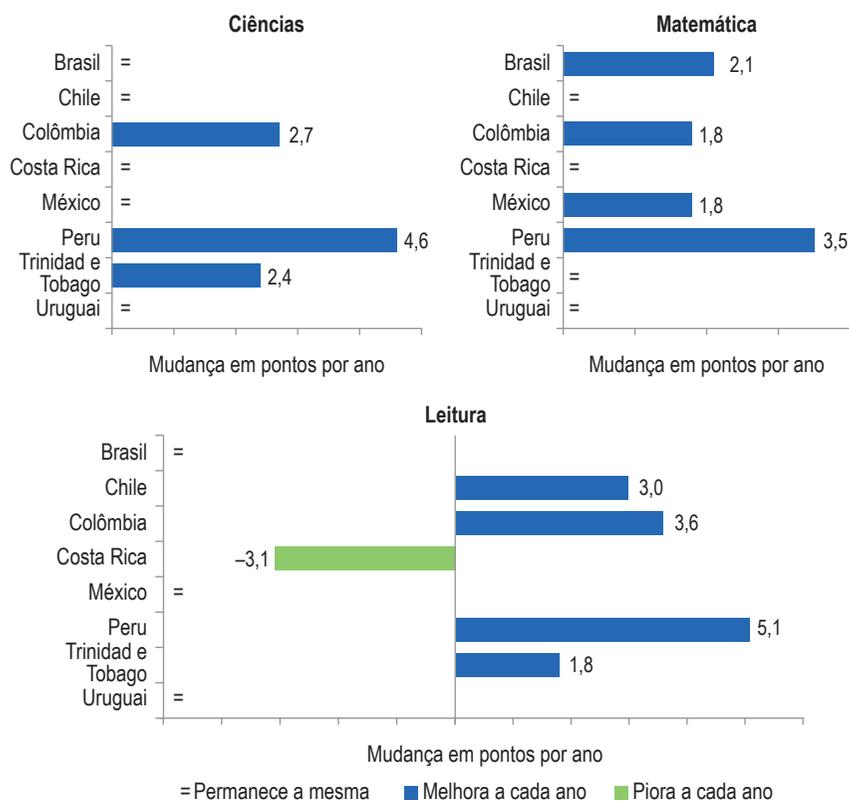
Ademais, estudos internacionais indicam que o conhecimento dos professores de matemática no Chile e no México é insatisfatório.³ Schmidt et al. (2007) aplicaram avaliações de conhecimento matemático a estudantes de uma amostra de instituições de formação de professores no México e outros cinco países: Alemanha, Bulgária, Coreia do Sul, Estados Unidos e Taiwan. Esses estudantes estavam se preparando para serem professores de matemática no ensino médio. Na maioria das áreas de matemática avaliadas, o México obteve pontuações bem abaixo das obtidas pelos outros países, incluindo a Bulgária, onde o nível de desenvolvimento econômico é consideravelmente menor.

Por sua vez, o Chile foi o único país da América Latina que participou do Estudo Internacional sobre a Formação Inicial de Professores de Matemática (TEDS-M, na sigla em inglês) realizado em 2008. Nesse estudo, foi mensurado o conhecimento relevante para o ensino de matemática em estudantes de cursos superiores de magistério⁴ em 17 países. Os resultados mostraram o baixo nível de preparo dos futuros professores chilenos de matemática. Os aspirantes a professores do ensino fundamental ocuparam o penúltimo lugar e os futuros professores do ensino médio, o último. Eles obtiveram resultados inferiores aos de países com desenvolvimento econômico muito menor, como Botsuana e Filipinas.

Sem dúvida, há muito a ser feito para melhorar a qualidade da educação na região. Porém, é essencial reconhecer que as últimas décadas trouxeram consideráveis avanços. Por exemplo, os países da América Latina e do Caribe mostraram melhorias na aprendizagem. Os países da região que participaram das avaliações do PISA melhoraram seu

³ O Chile e o México também aplicam avaliações nacionais de desempenho docente, mas, de acordo com os autores deste livro, as comparações internacionais fornecem mais informações sobre o nível de desempenho alcançado pelos professores desses países.

⁴ O termo curso superior de magistério inclui ambos os cursos de pedagogia e licenciatura.

Gráfico 5 Taxa de crescimento anual da pontuação média no PISA entre 2000 e 2015

Fonte: Bos et al. (2016).

desempenho entre 2000 e 2015 (gráfico 5), com exceção da Costa Rica. Também se veem melhorias na aprendizagem se as avaliações do SERCE 2006 e do TERCE 2013 forem tomadas como referência, das quais participou um maior número de países latino-americanos.

Para elevar a qualidade da educação, é crucial aumentar a eficácia dos professores. Nesse sentido, deve-se perguntar se algumas das melhorias de aprendizagem na região estão relacionadas aos esforços para aprimorar a eficácia dos professores. Colômbia e Peru foram os países da região que apresentaram os maiores avanços nas três disciplinas das avaliações do PISA. No Peru, um melhor desempenho dos alunos em leitura significou um crescimento médio de 5,1 pontos por ano; enquanto o avanço nas avaliações de ciências e matemática equivale a 4,6 e 3,5 pontos por ano, respectivamente. A Colômbia, por outro

lado, aumentou 3,6 pontos por ano em leitura; 2,7 pontos por ano em ciências e 1,8 pontos por ano em matemática. Da mesma forma, o Chile alcançou um aumento significativo em leitura, apesar de já apresentar níveis mais elevados de desempenho em anos anteriores (gráfico 5). Segundo a OCDE, 30 pontos nas avaliações do PISA equivalem a um ano de escolaridade. Portanto, esses avanços médios por ano são importantes. As melhorias de desempenho desses três países são notáveis mesmo quando comparadas ao universo de países que participam das avaliações do PISA. O Peru está entre os seis primeiros países com a maior taxa de melhoria nas três disciplinas avaliadas. A Colômbia, por sua vez, destaca-se com uma alta taxa de melhoria em leitura e ciências e o Chile, em leitura. Esses três países implementaram reformas pedagógicas sistemáticas nas últimas duas décadas.

Além do Chile, Colômbia e Peru, os outros dois países que implementaram amplas reformas educacionais, Equador e México, também fizeram importantes progressos na aprendizagem. Em geral, utilizando dados do SERCE 2006 e do TERCE 2013, é possível comparar a melhoria no desempenho dos cinco países mencionados com outros nove países da região. Os cinco países mencionados estão entre os que mais avançaram nessas avaliações durante o período⁵, ainda que, no geral, a melhora relativa em termos de PIB per capita não tenha sido tão expressiva.⁶ Embora esses cinco países estejam em um nível diferente de desenvolvimento econômico em comparação a muitos outros países da região (ou seja, com um PIB mais alto), essas evidências sugerem que seus notáveis progressos na aprendizagem podem estar relacionados aos esforços significativos que fizeram para reformar suas políticas de ensino.

Este livro examina em profundidade as reformas educacionais implementadas pelo Chile, Colômbia, Equador, México e Peru. Esses países foram selecionados porque são os únicos na região que introduziram reformas educacionais sistêmicas nas duas últimas décadas e nos quais a meritocracia é um componente essencial. De acordo com um estudo recente da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), as carreiras docentes na América Latina podem ser classificadas em duas gerações regulatórias. Na primeira geração, os

⁵ O cálculo é baseado na melhoria média em matemática e linguagem para alunos do 4º e 7º ano.

⁶ Com base nos dados do Banco Mundial sobre o PIB per capita em dólares.

professores são reconhecidos como trabalhadores com direitos trabalhistas protegidos pelo Estado. As carreiras docentes caracterizam-se pela estabilidade no emprego, estruturas salariais baseadas em salários-base, promoções verticais e promoções fundamentadas em uma abordagem credencialista que recompensa o tempo de serviço e o acúmulo de certificações. Na segunda geração, reconhece-se que os cargos na educação devem ser preenchidos pelos profissionais mais capacitados. As carreiras docentes caracterizam-se pela perda de estabilidade, promoções e salários estabelecidos de acordo com o nível de desempenho e promoções horizontais. Este livro se concentra nos cinco países que realizaram reformas de segunda geração ou reformas parciais. Além disso, são incluídos exemplos de outros países da região, como Argentina e Brasil, que possuem uma legislação de primeira geração, mas implementaram algumas políticas com critérios meritocráticos.

O livro apresenta as políticas incluídas nas reformas educacionais desses países que podem ter um impacto principalmente sobre os futuros e novos professores.⁷ As políticas voltadas para professores em atividade, como a formação profissional continuada, encontram-se além do escopo deste estudo. Embora se reconheça que essas políticas sejam importantes para aumentar a eficácia do professor, pois, em qualquer dado momento, a maior parte do corpo docente é formada por profissionais que estão no sistema há vários anos e não professores novos, outros estudos já discutem amplamente esse tipo de política para os países da região.⁸ Este livro contribui para a literatura sobre políticas pedagógicas, concentrando-se naquelas que podem ter um impacto em quem tem interesse em lecionar, em sua formação inicial, naqueles que ingressam na profissão docente e no apoio que os novos professores recebem.

As políticas de ensino que buscam ter impacto nos futuros e nos novos professores são cruciais para reverter a baixa eficácia docente na região. Como detalhado adiante, essa baixa eficácia começa com o baixo prestígio da profissão docente, o que faz com que a maioria dos melhores candidatos escolha outras profissões e o preparo fornecido na formação inicial de professores seja insuficiente. Somente atraindo e preparando melhores candidatos, a profissão docente será

⁷ Política é entendida como qualquer ação tomada pelo governo, incluindo novas leis, decretos, normas ou programas, ou modificações nos já existentes.

⁸ Consultar, por exemplo, Bruns e Luque (2015).

verdadeiramente transformada no médio e longo prazo, aumentando de modo permanente a eficácia dos profissionais da região. Este livro apresenta uma revisão sistemática das políticas que podem afetar futuros e novos professores, sendo muitas delas bem recentes, para oferecer um panorama atualizado do estado dessas políticas nos países latino-americanos que mais avançaram nessa direção. É feita uma análise comparada e são discutidos desafios comuns de implementação. O objetivo final é contribuir para a formulação de políticas efetivas que levem a uma qualidade superior da educação na nossa região.

De uma maneira inovadora, o livro também analisa os fatores históricos que levaram à perda de prestígio da docência na América Latina durante o último século. Essa análise é necessária para entendermos como chegamos à situação atual. Ela concentra-se nos cinco países mencionados acima e inclui, novamente, a Argentina e o Brasil. É interessante entender como tem se dado a evolução da docência na Argentina, que foi o país mais avançado da região no último século, e no Brasil, que é o país com a maior população da região. São examinados dois importantes fatores históricos que contribuíram para a perda do prestígio do professor. O primeiro abrange a expansão da cobertura escolar e mudanças na profissão docente. E o segundo fator origina-se nas transformações no mercado de trabalho para as mulheres. Essa é primeira análise dessa natureza na América Latina.

A metodologia utilizada para realizar a análise de políticas e a análise histórica baseia-se em três componentes. O primeiro inicia-se com uma revisão exaustiva de fontes primárias, como leis ou decretos, e fontes secundárias, incluindo diferentes tipos de estudos. Através de uma análise cuidadosa, são identificados fenômenos comuns entre os países selecionados, bem como as diferenças entre eles. O segundo componente é uma análise dos dados de acordo com o que está documentado nas fontes de informação. Vale ressaltar que a disponibilidade de dados históricos dos países da América Latina é escassa, mas grandes esforços foram feitos para coletar o máximo de dados possível. Para as tendências mais recentes, são utilizadas pesquisas domiciliares e vários bancos de dados administrativos. O terceiro e último componente inclui entrevistas semiestruturadas com o objetivo de ampliar e enriquecer a análise. Elas foram realizadas com especialistas de cada país, responsáveis pela formulação de políticas públicas, acadêmicos, especialistas e membros da sociedade civil envolvidos em temáticas educacionais.

O livro está organizado em duas partes. A primeira descreve a atratividade da carreira docente e apresenta duas hipóteses históricas relativas aos motivos da perda de prestígio da profissão. O primeiro capítulo mostra o pouco interesse que os alunos com melhor desempenho no ensino médio têm em se tornar professores e o preparo insuficiente que os futuros docentes recebem na região. Os dois capítulos seguintes analisam os fatores históricos que contribuíram para a perda de prestígio da docência. A segunda parte do livro analisa as políticas que os cinco países estão desenvolvendo para reverter a situação atual de baixo prestígio docente e transformar a profissão. São apresentadas as reformas educacionais desses países, e as políticas que estão sendo realizadas para atrair, preparar e selecionar professores eficazes são examinadas em detalhe. O livro se encerra com uma discussão sobre os desafios que a região enfrentará no futuro.

PARTE I



A profissão docente não atrai os melhores candidatos

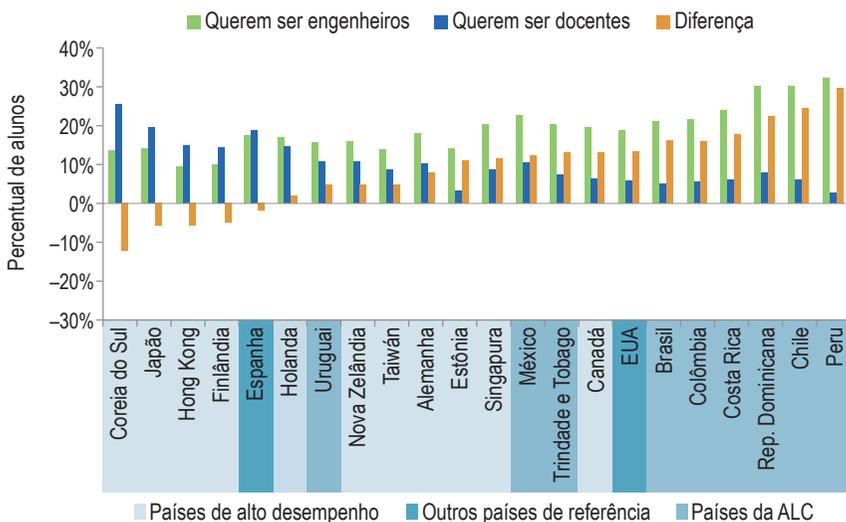
A carreira docente é uma profissão atraente hoje em dia? Uma radiografia do estado atual mostra que os jovens da América Latina estão pouco interessados em ser professores. Agrega-se a isto o fato de ser uma carreira de pouco prestígio. Em geral, entende-se que uma profissão não é prestigiada ou é de baixo status se ela é pouco valorizada pela população. Essa avaliação depende da percepção pública de como uma profissão se compara a outras em vários aspectos, como sua relevância para a sociedade, o respeito pelo conhecimento adquirido por quem a exerce, bem como o nível salarial. Apesar da grande relevância social da carreira docente, a avaliação pública da profissão é baixa devido, entre outras razões, à preparação insuficiente dos professores na região e por ser uma ocupação que, tradicionalmente, é mal remunerada. Além disso, os salários dos professores não são apenas baixos, mas a estrutura salarial costuma ser bastante rígida e oferece pouco espaço para crescimento. Apesar do pouco interesse dos jovens em seguir a carreira docente, muitos deles acabam estudando para lecionar. Isso sugere que os jovens que dedicam seus estudos à educação não necessariamente o fazem por vocação ou por se tratar de uma carreira atraente, mas por ser uma carreira acessível. Isso se reflete, por exemplo, nos requisitos, que, em geral, são menos rigorosos que os de outras carreiras. Aqueles que ingressam na universidade em cursos superiores de magistério são estudantes que, em média, têm um desempenho acadêmico inferior.

Os jovens têm pouco interesse na carreira docente

Os dados disponíveis mostram que, na América Latina, os jovens estão pouco interessados em se tornar professores da educação básica. Na

avaliação do PISA 2015, perguntou-se aos alunos de 15 anos de idade sobre qual carreira profissional planejavam seguir no futuro. Mesmo que as preferências profissionais dos jovens dessa idade sejam incipientes, suas respostas são, no entanto, informativas. Em muitos países com alto desempenho acadêmico na avaliação, a porcentagem de estudantes que planejam se tornar professores é alta e às vezes até excede a porcentagem daqueles que querem se tornar engenheiros (gráfico 1.1). Esse é o caso da Coreia do Sul, Finlândia, Hong Kong e Japão. Em outros países com alto desempenho acadêmico, como Alemanha e Holanda, a diferença entre os dois percentuais não é grande. Na América Latina, contudo, a situação é oposta. Em geral, poucos jovens estão interessados em ser professores; e esse número é muito inferior ao daqueles interessados em ser engenheiros. O caso do Peru é o mais extremo. Naquele país, menos de 3% dos alunos disseram que queriam ser professores, em comparação com mais de 32% que indicaram sua preferência pela engenharia. Em outros países da região, com exceção do Uruguai, a situação não é muito diferente. Por exemplo, no Brasil, 5% dos jovens

Gráfico 1.1 Alunos de 15 anos que querem ser professores ou engenheiros



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PISA 2015.

Observações: As informações foram obtidas a partir das respostas dos alunos à seguinte pergunta incluída no questionário do PISA 2015: "Que tipo de trabalho você espera ter quando tiver 30 anos de idade?". Os países foram ordenados de acordo com a diferença entre o interesse em ser professor e ser engenheiro. Os países selecionados são todos os países da América Latina que participaram do PISA 2015, os países de alto desempenho acadêmico nessa avaliação de acordo com o Centro Nacional de Educação e Economia (NCEE), além da Espanha e dos Estados Unidos como países de referência adicionais.

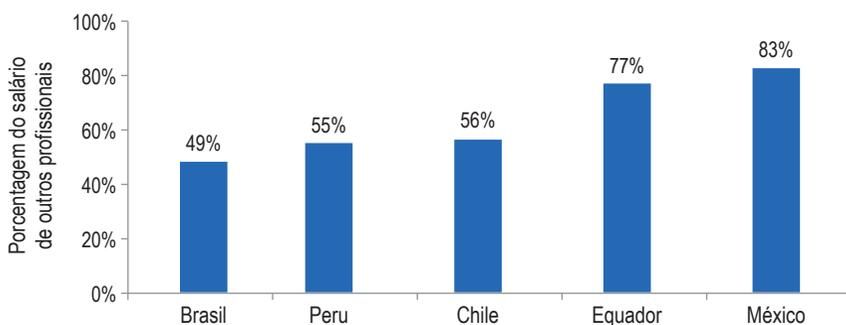
de 15 anos querem ser professores da educação básica, em comparação com 21% que pensam em se tornar engenheiros no futuro.

Um dos elementos que contribuem para a pouca atratividade da carreira docente para as gerações atuais é a baixa remuneração. Embora a profissão tenha vantagens que não ocorrem em outras áreas de trabalho, como maior estabilidade e períodos de descanso que excedem a média dos trabalhadores, o nível salarial é claramente um obstáculo para atrair os melhores candidatos. Incentivos econômicos são importantes em todas as profissões. Países com bom desempenho educacional, como Coreia do Sul e Cingapura, oferecem aos seus professores salários mais altos que a média dos países da OCDE. Nesse sentido, pesquisas realizadas com professores e conduzidas pela McKinsey revelam que, embora um salário atraente não seja o principal fator para terem se tornado professores, sem um salário semelhante ao dos graduados de outras profissões, muitos não teriam escolhido a carreira docente (Barber e Mourshed, 2007).

Os dados das pesquisas domiciliares nos cinco países selecionados da América Latina são utilizados para comparar os salários dos professores aos de outros profissionais. Mesmo nos últimos anos, após uma década de incrementos nos salários dos professores, eles continuam a ganhar consideravelmente menos do que outros profissionais. Isso ocorre mesmo aplicando controles referentes a gênero, idade e nível de formação (gráfico 1.2). Os professores do Brasil, Chile e Peru ganham cerca de metade do salário de outros profissionais, enquanto os do Equador e do México ganham 77% e 83%, respectivamente. De modo geral, a desvantagem econômica dos professores é mantida mesmo considerando-se o fato de que eles costumam trabalhar menos horas em média do que outros profissionais.¹

¹ Isso também pode ser verificado a partir dos dados de pesquisas domiciliares. Verifica-se que os professores trabalham quatro horas por semana a menos do que outros profissionais no Brasil e no Chile e 10 e 12 horas por semana a menos no México e no Peru, respectivamente. A exceção é o Equador, onde os professores trabalham aproximadamente o mesmo número de horas que os outros profissionais. No entanto, mesmo levando isso em conta, a desvantagem econômica para os professores persiste (exceto no México). A renda por hora dos professores comparada a outros profissionais representa 51% no Brasil, 66% no Chile, 69% no Peru, 75% no Equador e, com uma ligeira vantagem, 113% no México. Em geral, os professores procuram compensar os baixos salários com um segundo emprego. Isso acontece especialmente em países onde os professores ganham menos. No Peru, 34% dos professores têm um segundo emprego e no Brasil isso acontece com 13% dos professores. Apesar do menor número de horas trabalhadas e da possibilidade de ter um segundo emprego, é necessário considerar que o nível salarial absoluto de uma profissão é crucial.

Gráfico 1.2 Salários médios dos professores em relação a outros profissionais, 2014–15



Fonte: Cálculos próprios baseados em pesquisas domiciliares. As pesquisas domiciliares utilizadas são a PNAD 2015 no Brasil, ENAHO 2015 no Peru, CASEN 2015 no Chile, ENEMDU 2015 no Equador e ENIGH 2014 no México.

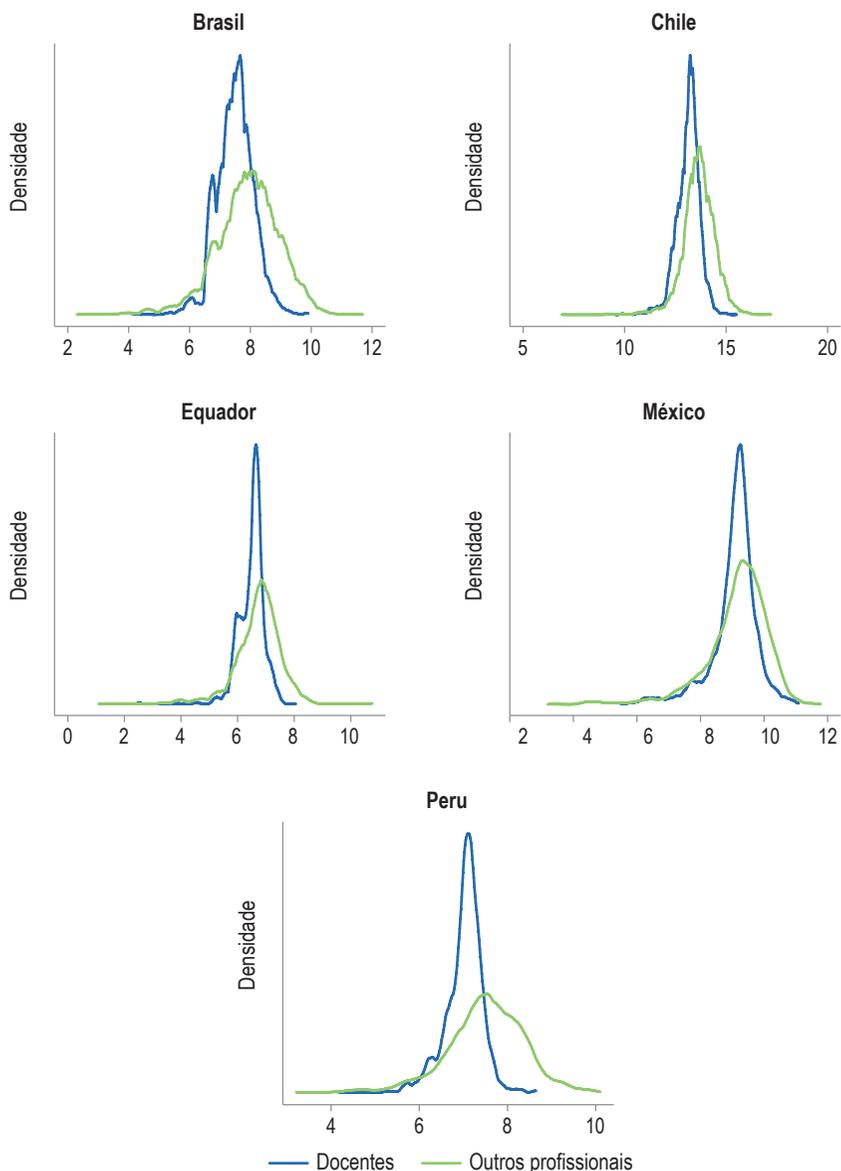
Observações: Seguindo a metodologia de Mizala e Ñopo (2016) os salários dos professores são comparados com os de outros profissionais comparáveis em termos de gênero, idade e escolaridade. A Colômbia não foi incluída, uma vez que a pesquisa domiciliar daquele país (GEIH) não permite diferenciar entre profissionais e técnicos. Como referência, utilizando a mesma metodologia, verifica-se que em 2016 os professores colombianos receberam 109% daquilo que outros profissionais e técnicos ganham. Essa vantagem em favor dos professores pode ocorrer, em parte, devido à inclusão de técnicos no grupo de comparação.

O fato de a remuneração não aumentar muito durante a vida profissional de um professor torna a situação pior. Normalmente, a excelência pedagógica de um bom professor não se reflete na renda que recompensa esse desempenho. Essa pode ser uma das razões pelas quais muitos jovens talentosos que pretendem buscar o ensino superior não têm entre suas preferências a carreira educacional².

Usando os dados salariais das pesquisas domiciliares realizadas nos cinco países selecionados, pode-se observar que os salários dos professores são significativamente mais concentrados do que os de outros profissionais (gráfico 1.3). Isso sugere que, no ensino, é mais difícil para os indivíduos com melhor desempenho obterem salários mais altos, o

² Apesar de os professores de alguns países de alto desempenho, como o Canadá, também terem uma estrutura salarial comprimida, é importante considerar outros fatores. Por exemplo, no Canadá, os programas educacionais são altamente seletivos, e a maioria dos estudantes de cursos superiores de magistério pertence ao terço superior de sua classe. Além disso, os docentes recebem um salário alto em comparação ao de pessoas com níveis de formação semelhantes desde o ingresso na profissão e podem alcançar os níveis máximos da escala muito mais rapidamente do que em outros países (em geral, de 12 a 15 anos) (NCEE, 2018).

Gráfico 1.3 Distribuição de salários dos professores e de outros profissionais, 2014–15



Fonte: Cálculos próprios baseados em pesquisas domiciliares. As pesquisas domiciliares utilizadas são a PNAD 2015 no Brasil, CASEN 2015 no Chile, ENEMDU 2015 no Equador, ENIGH 2014 no México e ENAHO 2015 no Peru.

Observações: Mostra-se a distribuição incondicional do logaritmo dos salários mensais.

que pode desestimular aqueles que são mais ambiciosos ou motivados e mais propensos a se destacarem na docência.

Além de ter salários baixos e pressionados, em geral, as condições de trabalho não são atrativas para os professores. Muitas vezes a infraestrutura das escolas latino-americanas é deficiente em relação a equipamentos e laboratórios e até mesmo em termos de serviços básicos. A avaliação do TERCE de 2013 constatou que, em média, 20% das escolas dos 15 países latino-americanos que participaram da avaliação não possuem banheiros em bom estado, 16% não têm um escritório para o diretor, 54% não contam com uma sala para os professores e alarman-tes 74% não têm um laboratório de ciências. Outro fator importante é a localização das escolas. Muitas estão localizadas em áreas rurais remotas ou violentas³ e as gratificações que os professores recebem para trabalhar nessas áreas não parecem ser suficientes para atraí-los⁴.

Quem estuda Educação?

Embora tenha sido apontado que poucos jovens da região estão interessados em se tornar professores, vale a pena perguntar quantos terminarão estudando algum curso superior de magistério. Ao comparar o que acontece nos países da região com o que ocorre em países com alto desempenho acadêmico, observa-se que, ao contrário da América Latina, em geral, em países de alto desempenho há uma porcentagem significativa de jovens interessados em ser professores (painel A do gráfico 1.4). No entanto, a situação se inverte quando se observa aqueles efetivamente matriculados em cursos de carreira docente⁵ (painel B do gráfico 1.4).

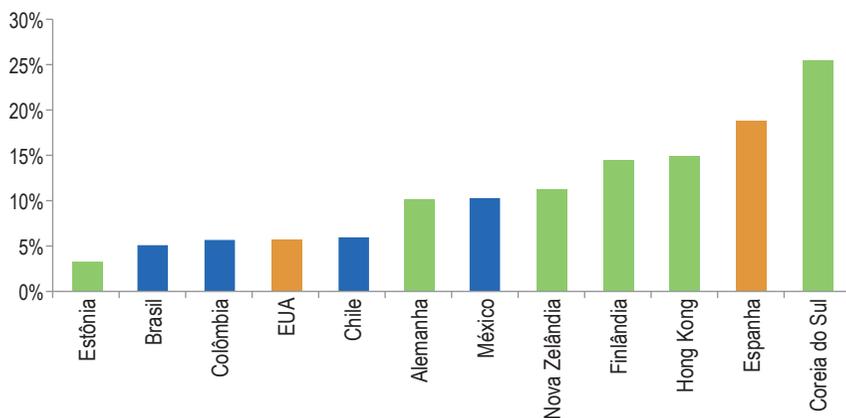
³ Usando pesquisas domiciliares, é possível ver que os professores tendem a trabalhar em áreas rurais mais do que outros profissionais. Este é o caso em todos os países estudados, exceto no México. Esse dado mostra-se especialmente verdadeiro no Equador, onde 24% dos professores trabalham em áreas rurais, enquanto 9% dos outros profissionais trabalham em áreas rurais. No Peru, esses percentuais são 14% e 4%, respectivamente, e no Brasil, 10% e 3%, respectivamente.

⁴ Isso pode ser observado nas diferenças entre professores de áreas rurais e de áreas urbanas. A porcentagem de novos professores em cada área é um indicador. Esses docentes possuem uma capacidade menor de escolher onde querem lecionar, então uma porcentagem mais elevada desses professores em uma determinada região sugere que ela é menos desejável. O percentual de novos professores é maior nas áreas rurais do que nas urbanas no Chile (26% e 22%, respectivamente), na Colômbia (23% contra 12%) e no Peru (42% em comparação com 23%).

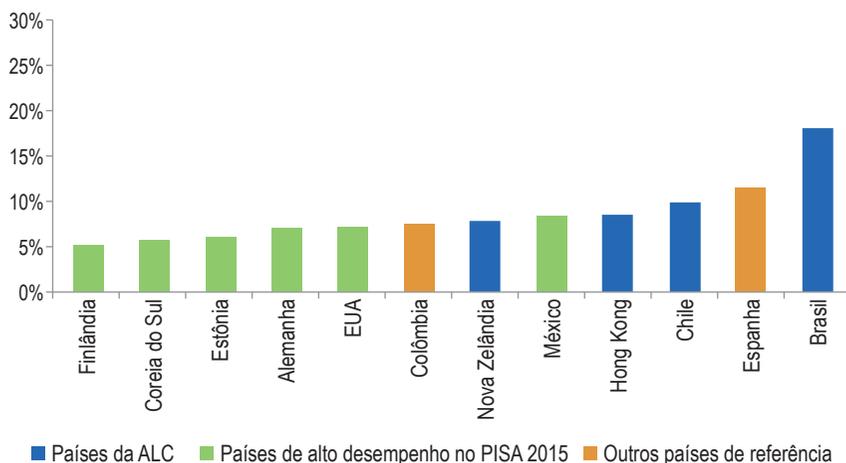
⁵ Ao longo do livro, cursos de carreira docente e cursos superiores de magistério (pedagogia e licenciatura) são usados de forma intercambiável.

Gráfico 1.4 Interesse e matrículas em cursos superiores de magistério**Painel A. Interessados em ser professores**

(como porcentagem do total de interessados em formação profissional)

**Painel B. Matriculados em cursos superiores de magistério**

(porcentagem do total de alunos matriculados no ensino superior)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do PISA 2015 e do UNESCO UIS.Stat. 2013, 2014 e 2015. Observações: O percentual de interessados em lecionar é calculado como a razão entre o número de jovens que, no PISA 2015, relataram interesse em ser professores e aqueles que relataram interesse em formação profissional. A porcentagem de estudantes matriculados em cursos superiores de magistério vem da base UNESCO UIS.Stat. e é a razão entre o número de jovens matriculados em algum curso de carreira docente e o número de jovens matriculados no ensino superior. Entre os países sobre os quais há informações no UNESCO UIS.Stat para 2013, 2014 ou 2015 e que participaram do PISA 2015, foram selecionados os países da América Latina, os países de alto desempenho acadêmico no PISA 2015 segundo o Centro Nacional de Educação e Economia (NCEE), e também a Espanha e os Estados Unidos como países de referência adicionais.

Nos países de alto desempenho, os que se matriculam nesses cursos constituem uma baixa porcentagem de todos os matriculados no ensino superior. Isso é um reflexo da alta seletividade dos programas

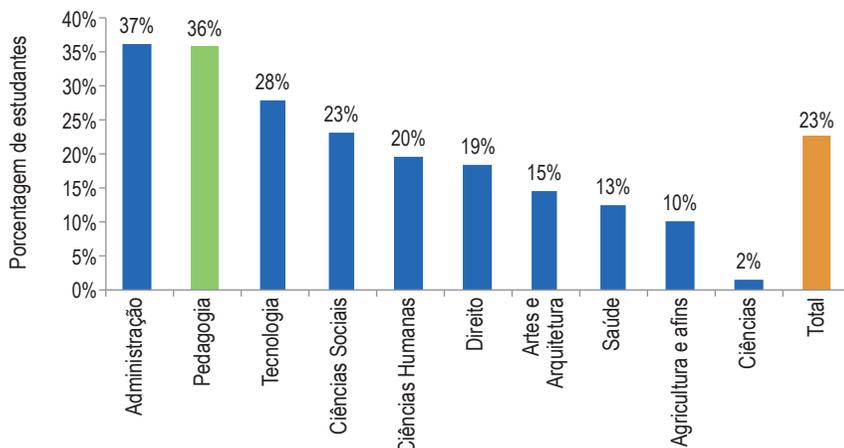
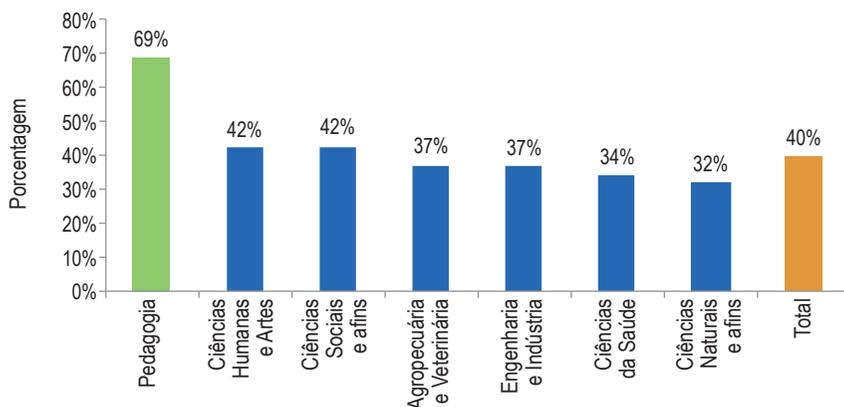
de formação de professores de vários desses países. Por exemplo, na Finlândia e em Cingapura menos de 13% dos candidatos conseguem ingressar nesses cursos e todos eles faziam parte do terço superior da turma durante o ensino médio (Auguste et al., 2010). Por outro lado, nos países latino-americanos, a proporção de alunos do ensino superior matriculados em cursos superiores de magistério é alta. Isso ocorre apesar do menor interesse manifestado pelos jovens da região em se tornarem professores.⁶

Portanto, a carreira educacional parece ser uma opção de refúgio para muitos jovens da região. Certamente, há jovens que ingressam nela por vocação, mas também há muitos que se inscrevem por ser uma carreira relativamente mais acessível. Ao contrário do que acontece nos países de alto desempenho, os dados confirmam que, de fato, a carreira educacional é uma das mais acessíveis na região. Em 2016, 36% dos estudantes em cursos superiores de magistério do Chile estavam matriculados em programas que não exigem participação na Prova de Seleção Universitária (PSU) para serem admitidos (painel A do gráfico 1.5)⁷. Em contraste, o mesmo ocorreu em apenas 23% dos alunos matriculados em outros cursos. Além disso, no Peru, a taxa de aprovação é muito maior nos cursos superiores de magistério do que em outros cursos: em 2016, 69% dos candidatos universitários foram admitidos, enquanto em outros cursos universitários esse número foi de cerca de 40% (painel B do gráfico 1.5). Dados do Brasil sugerem que muitos jovens optam pela carreira docente por eliminação, não por vocação. Em 2008, perguntou-se aos estudantes de cursos superiores de magistério prestes a se formar sobre a principal razão pela qual eles escolheram essa carreira. Vinte por cento responderam que haviam feito a escolha para ter uma alternativa caso não tivessem a possibilidade de conseguir outro emprego e 9% responderam que era a única opção de estudo perto de sua casa⁸.

⁶ Isso pode ser visto nas diferenças entre professores de áreas rurais e de áreas urbanas. Um indicador é a porcentagem de novos professores em cada área. Como esses professores têm menor capacidade de escolher onde querem lecionar, uma porcentagem mais elevada desse tipo de profissional em uma determinada região sugere que ela é menos desejável. O percentual de novos professores é maior nas áreas rurais do que nas áreas urbanas do Chile (26% e 22%, respectivamente), na Colômbia (23% versus 12%) e no Peru (42% ante 23%).

⁷ A PSU é uma prova padronizada utilizada no processo de admissão à educação universitária no Chile. Nem todos os programas requerem a PSU.

⁸ Cálculos próprios baseados no ENADE (2008).

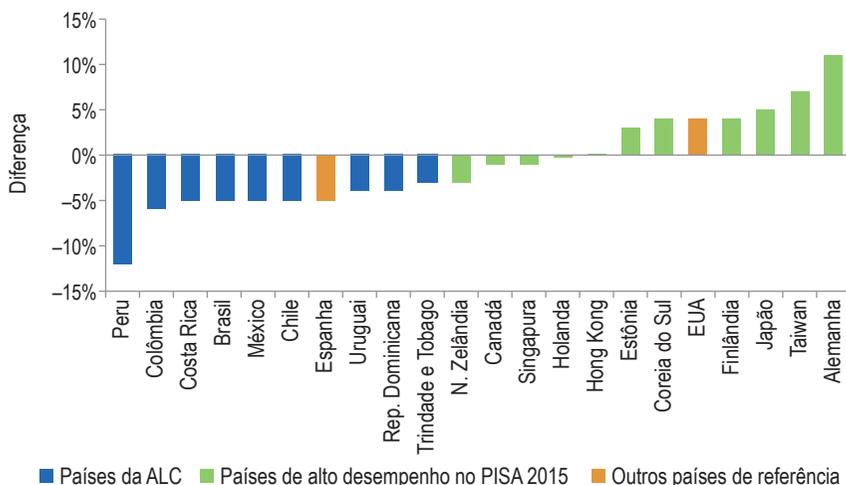
Gráfico 1.5 Seletividade na educação superior**Painel A. Alunos matriculados em programas que não exigem a PSU no Chile, 2016****Painel B. Taxa de admissão nas universidades do Peru, 2016**

Fonte: Para o Chile, INDICES do Conselho Nacional de Educação (CNED); para o Peru, Ministério da Educação do Peru (Minedu).

Observações: Painel A: Estão incluídos os estudantes universitários do primeiro ano. Painel B: A taxa de aprovação é a razão entre o número de jovens que foram aprovados em um curso universitário e o número de jovens tentaram uma vaga.

Diante dessa situação, não é surpreendente que, em geral, os estudantes do ensino médio da América Latina e do Caribe interessados em ser professores tenham um desempenho acadêmico inferior ao de outros estudantes do ensino médio na avaliação do PISA. O caso mais extremo é o do Peru, onde os jovens interessados em ser professores obtêm uma pontuação 12% menor do que os outros jovens. Em contraste, em quase todos os países com alto desempenho, os

Gráfico 1.6 Diferença na pontuação da avaliação do PISA entre jovens interessados em ser professores e outros estudantes, 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PISA 2015.

Observações: A lacuna é calculada como a diferença na pontuação média obtida na avaliação de Ciências do PISA 2015 entre os jovens interessados na docência e os outros estudantes, como porcentagem da pontuação obtida pelos primeiros. Os países selecionados são todos os países da América Latina que participaram do PISA 2015, países de alto desempenho acadêmico nessa avaliação de acordo com o Centro Nacional de Educação e Economia (NCEE), além da Espanha e dos Estados Unidos como países de referência adicionais.

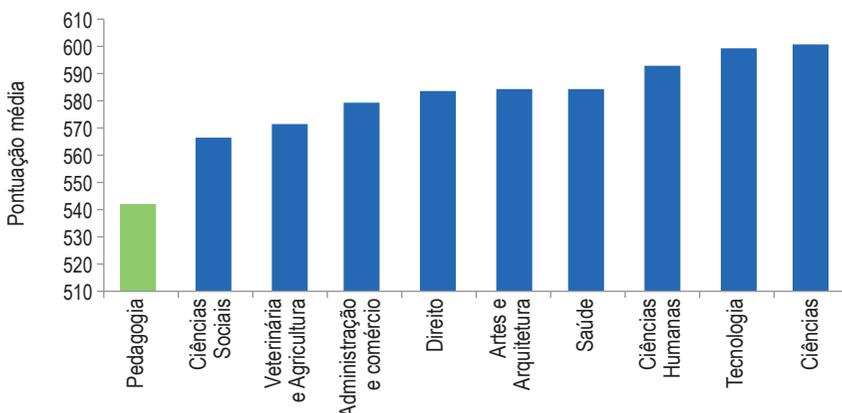
interessados em se tornar professores obtêm uma pontuação mais alta, e nos poucos países onde isso não acontece, a diferença é pequena (gráfico 1.6).⁹

A vantagem dos dados da avaliação do PISA é que eles proporcionam a possibilidade de comparar diversos países. Entretanto, não permitem analisar a diferença significativa que existe entre aqueles que afirmam querer estudar uma determinada profissão e aqueles que de fato a estudam. Para comparar o desempenho acadêmico dos estudantes dos cursos superiores de magistério com os de outras carreiras profissionais, recorremos a dados das avaliações nacionais do Chile e da Colômbia. As avaliações padronizadas de ambos os países indicam que os jovens que são aprovados nesses cursos têm um desempenho acadêmico bastante inferior ao de seus pares que estudam direito ou engenharia (gráfico 1.7). No Chile, foram usados dados dos alunos que

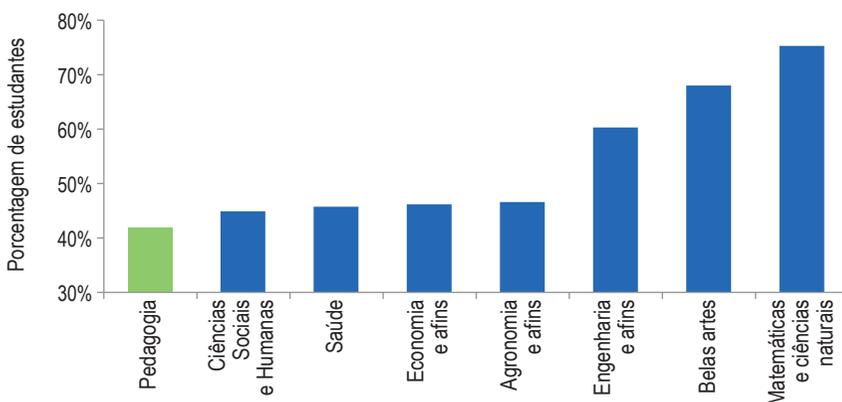
⁹ Um padrão semelhante se revela se o grupo de comparação for restringido aos interessados em outras profissões.

Gráfico 1.7 Desempenho acadêmico dos estudantes do ensino superior

Painel A. Pontuação média na avaliação PSU no Chile, 2016



Painel B. Estudantes com desempenho alto ou médio na prova Saber 11 da Colômbia, 2016



Fonte: No Chile, INDICES do Conselho Nacional de Educação (CNED); na Colômbia, Sistema para Prevenção de Desistência nas Instituições de Ensino Superior (SPADIES) do Ministério da Educação. Observações: Painel A: A Prova de Seleção Universitária (PSU) é uma prova padronizada para o processo de admissão ao ensino universitário. Inclui somente os programas que exigem a PSU. A PSU é expressa em uma escala média de 500 pontos e um desvio padrão de 110, com pontuação mínima de 150 e máxima de 850 pontos.

Painel B: A SABER 11 é uma prova que os estudantes do último ano do ensino médio devem prestar para ter acesso ao ensino superior. Inclui Matemática, Leitura Crítica, Ciências Naturais, Ciências Sociais e Cidadãs e Inglês.

prestaram a PSU. Em média, os estudantes que se matricularam em cursos superiores de magistério obtiveram as pontuações mais baixas de aprovação na universidade. No caso da Colômbia, foram utilizadas informações da prova *Saber 11*, uma avaliação padronizada dirigida a estudantes do último ano do ensino médio e obrigatória para o ingresso no ensino superior. Enquanto 41% dos estudantes nos cursos de carreira

docente obtiveram uma pontuação alta ou média nessa prova, isso ocorreu com 49% dos estudantes de economia, com 60% dos estudantes de engenharia e com 75% dos estudantes de matemática e ciências naturais. De fato, os cursos de magistério possuem a menor proporção de estudantes que obtém uma pontuação alta ou média entre todos os cursos universitários.

Os fatos acima deveriam ser motivo de alarme, pois são um sinal do baixo prestígio da profissão docente na região. Ser professor na América Latina não é uma carreira atraente para jovens talentosos do ponto de vista acadêmico. Não se pode ignorar o fato de que muitos futuros professores decidem frequentar um curso de carreira docente exatamente por ser uma carreira mais acessível no aspecto acadêmico, e não necessariamente por terem uma vocação pedagógica. Embora haja outros fatores em jogo, é difícil contar com docentes eficazes quando somente indivíduos com menor rendimento acadêmico se interessam pela profissão docente. Como indicado acima, os países de alto desempenho estudantil conseguem fazer com que jovens talentosos do ponto de vista acadêmico se dediquem à docência. Os elevados padrões de aprovação desses cursos são um fator que contribui para isso. No entanto, é necessário ressaltar que o aumento na seletividade dos interessados em lecionar é um processo que demanda tempo. Além disso, é de se esperar que, para alcançar os efeitos desejados, a medida deva ser acompanhada de outros fatores-chave. É importante contar com programas de formação inicial docente de qualidade, nos quais os futuros professores possam desenvolver seu potencial e adquirir as habilidades necessárias, bem como com programas de apoio e estímulos adequados nas escolas¹⁰.

A formação inicial docente não prepara os futuros professores

Além do fato de que os jovens mais talentosos têm pouco interesse em seguir a carreira docente, a formação inicial ou anterior à profissão não melhora a situação. Salvo algumas exceções, a atual formação

¹⁰ A relevância do contexto pode ajudar a explicar o contraste entre o que ocorre nos países com alto desempenho acadêmico e o que as evidências dos Estados Unidos mostram. Estudos relativos a esse país indicam que ter pontuações maiores nos exames de admissão universitários ou ter estudado em universidades mais seletivas não são fatores preditivos de maior eficácia docente ou predizem somente uma pequena parte dela (Clotfelter et al., 2010; Harris e Sass, 2011; Jacob, 2017; Kane et al., 2008; Murnane e Steele, 2007).

Tabela 1.1 Instituições que podem formar professores

	Instituições que oferecem a Formação Inicial Docente (FID)		
	Escolas Normais	Institutos Superiores	Universidades
Argentina		✓ 4 anos	✓ (7º ao 12º ano) 4 anos
Brasil ^a	✓		✓ 4 anos
Chile ^b			✓ 4 a 5 anos
Colômbia	✓ (até o 5º ano) 2 a 3 anos		✓ 4 a 5 anos
Equador ^c		✓	✓ 4 anos
México	✓ (até o 9º ano) 4 anos		✓ 4 anos
Peru		✓ 5 anos	✓ 5 anos

Fonte: OREALC-UNESCO (2017) e Rivas (2015).

Observações:

^a No Brasil, todas as instituições de ensino superior são consideradas de nível universitário: universidades, faculdades, centros universitários, institutos federais (IF) e CEFETs. Os dois últimos concentram somente 3% das matrículas de FID.

^b No Chile, há 15 Institutos Profissionais (IP) e 2 Centros de Formação Técnica com FID. Em 2014, estabeleceu-se que os IPs deixariam de oferecer FID, e atualmente estão concluindo a formação das últimas turmas.

^c No Equador, há cinco Institutos Superiores Interculturais Bilingües e um Instituto Superior Pedagógico.

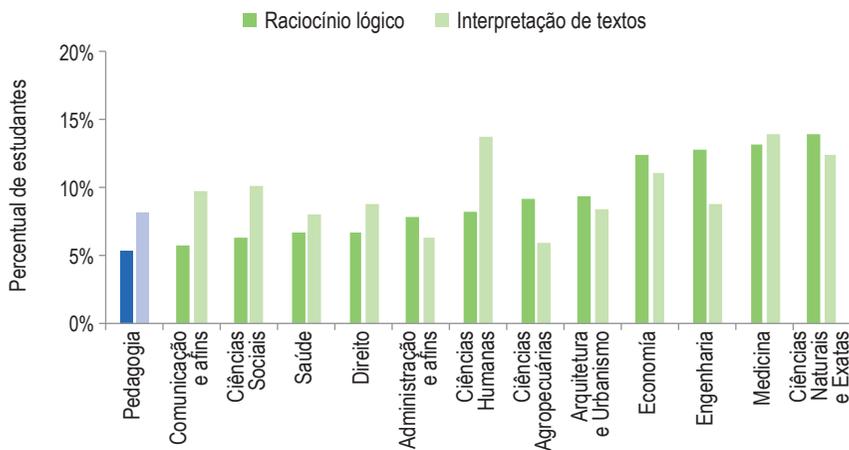
inicial docente (FID) na região ocorre no nível superior, como se dá em outras carreiras profissionais (Vaillant, 2013). Entretanto, existe uma diversidade na oferta de formação de professores em diferentes países da região. A tabela 1.1 apresenta tais diferenças. Atualmente no Chile e Equador, os cursos superiores de magistério são ministrados quase totalmente em universidades¹¹. Nos outros países, a FID pode ocorrer tanto em escolas normais ou institutos pedagógicos de nível superior quanto em universidades.

Há evidências de que o desempenho acadêmico dos jovens ao concluir a formação docente é menor do que de outros graduados do ensino superior (gráfico 1.8). No entanto, isso pode decorrer do fato

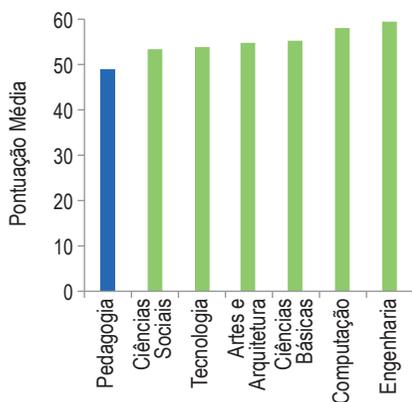
¹¹ Há ainda no Brasil as Escolas Normais, onde oferta-se o curso de Magistério de nível médio. Esta formação ainda habilita o docente para ensinar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Todavia, umas das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece que todos os docentes que lecionam na Educação Básica tenham formação em um curso superior de magistério até 2020.

Gráfico 1.8 Desempenho acadêmico dos formandos em cursos superiores de magistério e outros formandos do ensino superior

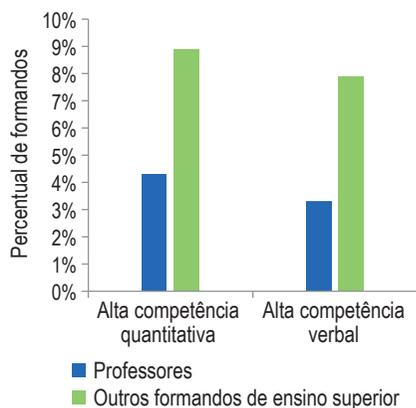
Painel A. Estudantes com alto nível de desempenho na Prova Saber Pro na Colômbia, 2017



Painel B. Pontuação média no ENADE no Brasil, 2014



Painel C. Formados no ensino superior com alto nível de desempenho na avaliação PIAAC no Chile, 2014



Fonte: Na Colômbia, ICFES; no Brasil, INEP; no Chile, OCDE.

Observações: Painel A: A Saber Pro é o exame realizado pelo egresso do ensino superior na Colômbia. Neste exame, as avaliações de raciocínio quantitativo e leitura crítica são comuns para todos os cursos. Os dois níveis mais altos (entre quatro) são considerados alto nível de desempenho. Os cursos foram ordenados de acordo com a porcentagem de estudantes com alto desempenho em raciocínio quantitativo, do menor para o maior. Painel B: ENADE é o exame realizado pelo egresso do ensino superior no Brasil. No gráfico, considerou-se somente o componente geral do exame, comum para todos os cursos. O ano de 2014 é o ano mais recente que oferece informações disponíveis sobre os estudantes de cursos superiores de magistério. Painel C: PIAAC é uma prova internacional que mede as habilidades dos adultos. Os dois níveis mais altos (entre seis) são considerados alto nível de desempenho.

de que, conforme indicado anteriormente, os jovens que ingressam no estudo da docência já apresentam desempenho acadêmico inferior aos demais. Ou seja, é difícil distinguir quanto da preparação dos estudantes ao terminar o curso se deve às suas habilidades iniciais e quanto se deve à formação recebida. Portanto, essa evidência não é conclusiva sobre a qualidade da formação docente. Também não é um bom indicador, porque não fica claro se essas avaliações estão mensurando as habilidades relevantes para ser um professor eficaz.

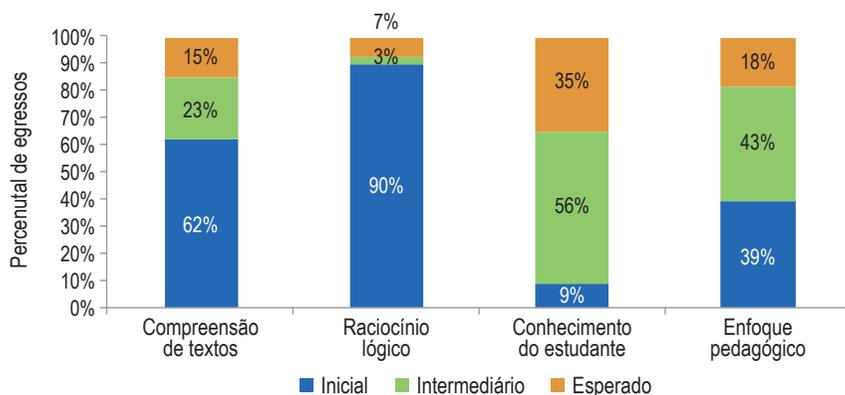
Para avaliar as aptidões específicas dos formandos nos cursos de carreira docente, foram usados os exames de fim de curso criados exclusivamente para eles. O Chile, o México e o Peru contam com esse tipo de exame. Deve-se ressaltar que as pontuações desses exames não necessariamente traduzem a eficácia docente¹². Não obstante, vale a pena analisar se a formação docente está produzindo os resultados que os governos estabelecem como esperados. No Chile, até 2015, os estudantes de programas de formação inicial tinham a opção de fazer voluntariamente a prova *Inicia*, realizada ao final do curso¹³. O nível de participação dos formandos ficou em torno de 40% nos primeiros anos de implementação e, em seguida, caiu para quase 10% em 2014. Provavelmente, os estudantes que optavam por fazer a prova eram os que esperavam ter resultados melhores. No entanto, os resultados são muito decepcionantes. Em 2014, somente 25% obtiveram mais de dois terços dos conhecimentos esperados, tanto nos âmbitos disciplinares quanto nos pedagógicos (Mineduc, 2013 e 2015).

Da mesma forma, no México, os resultados dos exames gerais de conhecimento das escolas normais de 2013 mostram que uma grande proporção dos estudantes de cursos superiores de magistério que estão perto de se formar tem um nível de conhecimento considerado insuficiente. As proporções vão de 31% para professores do ensino médio com especialização em matemática até 67% para os de ensino fundamental intercultural bilíngue (entre os de ensino fundamental, o número fica em 43%) (INEE, 2015a).

¹² Por exemplo, Alfonso et al. (2015) constataram que a prova chilena *Inicia* não é um fator preditivo consistente da eficácia docente, embora o componente pedagógico dessa prova mostre maior robustez em associação com a aprendizagem dos estudantes de matemática.

¹³ Na nova lei da carreira docente de 2016, a prova *Inicia* foi substituída por duas avaliações obrigatórias: uma no início da formação inicial docente e outra pelo menos um ano antes da formação. Os estudantes prestaram essas avaliações pela primeira vez em 2017.

Gráfico 1.9 Resultados da avaliação nacional após a formação nos Institutos Superiores Pedagógicos no Peru, 2014



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Minedu.

Enquanto isso, no Peru, realizou-se em 2014 uma avaliação dos formandos dos Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) que revelou que somente 7% deles atingiram o nível esperado em raciocínio matemático, ao passo que para compreensão de textos o número chegou a 15% (gráfico 1.9). A situação dos formandos em cursos de carreira docente nas universidades é melhor, mas não em níveis significativos. No concurso para ingresso na carreira docente de 2015, a porcentagem de candidatos que foram reprovados nos exames foi de 90% entre os formados em ISPs e 80% entre os formados em universidades.

Como mencionado anteriormente (quadro 2 da introdução), é difícil obter indicadores da eficácia docente e, portanto, é difícil avaliar a capacidade da formação inicial docente de preparar professores eficazes. Entretanto, um dos fatores indicados que incide de maneira mais consistente na eficácia docente é o conhecimento do professor a respeito da matéria que ensina. O estudo de Balcázar e Ñopo (2015) em relação à Colômbia pode explicar como a formação inicial docente prepara professores nesse aspecto. Os autores estimam o quanto os estudantes que aspiram ser professores desenvolvem suas aptidões quantitativas durante a formação em comparação com estudantes de outros cursos. Para tal, utilizam dados de dois exames padronizados: um realizado no fim do ensino médio (*Saber 11*) e outro prestado ao concluir o ensino superior (*Saber Pro*). Os autores constataram que, ao longo do curso, as capacidades quantitativas dos estudantes nos cursos de carreira

docente pioram (ou não melhoram tanto) em comparação com o que ocorre com estudantes de outros cursos. Isso acontece até mesmo com os estudantes na área de licenciatura em matemática, o que sugere que eles talvez não estejam aprendendo o suficiente.

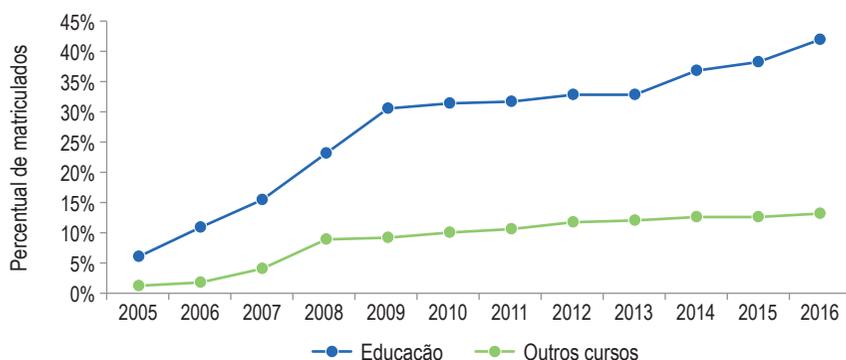
Parte da explicação pode estar na preparação que esses estudantes obtêm para lecionar matemática. Schmidt et al. (2007) encontraram evidências nesse sentido com relação ao México. Com base em uma amostra de instituições formadoras de docentes em seis países, os autores compararam os conhecimentos e currículos dos estudantes que se preparam para serem professores do ensino médio com especialização em matemática e constataram que o desempenho dos futuros professores de matemática mexicanos é inferior ao dos demais países (Alemanha, Bulgária, Coreia do Sul, Estados Unidos e Taiwan) na maioria das áreas da matemática que foram avaliadas. Além disso, estabeleceram que os currículos das instituições mexicanas dedicam poucos cursos ao domínio da disciplina: enquanto na Bulgária, na Coreia do Sul e em Taiwan os futuros professores fazem entre 70% e 80% dos cursos avançados de matemática, os futuros professores mexicanos fazem menos da metade.

O fator mais robusto associado à eficácia docente é a experiência durante os primeiros anos de exercício docente (Araujo et al., 2016; Chingos e Peterson, 2011; Hanushek et al., 2005; Kane et al., 2006; Rivkin et al., 2005). A partir disso, pode-se deduzir a grande relevância da prática em escolas durante a formação inicial docente. Infelizmente, isso não parece ocorrer de forma satisfatória na América Latina. Por exemplo, um estudo recente da OREALC-UNESCO critica a fragmentação e a insuficiência dos conteúdos, a desconexão entre a teoria e a prática e a presença limitada de práticas nas escolas (OREALC-UNESCO, 2013; Vaillant, 2012). Aspectos semelhantes também são mencionados nos estudos de Gatti e Sá Barreto (2009) com relação ao Brasil, Seckel (2016) com relação ao Chile, INEE (2015b) com relação ao México e Díaz (2015) com relação ao Peru.

No Brasil, há uma preocupação particular com o crescimento da formação docente a distância¹⁴. Apesar de a lei estabelecer que a FID deve ser preferencialmente presencial, a modalidade a distância tem se expandido de forma notável nos últimos anos e atualmente quase 40% dos

¹⁴ Deve-se ressaltar que esse diagnóstico se baseia em como a formação inicial docente a distância é realizada hoje. Provavelmente, ela pode se tornar mais eficaz caso se incorporem técnicas e estruturas inovadoras com o uso de novas tecnologias.

Gráfico 1.10 Matriculados em programas de educação a distância no Brasil, como porcentagem do total de matriculados



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Superior 2015 e 2016 do INEP.

jovens que estudam cursos superiores de magistério estão matriculados em programas de educação a distância (gráfico 1.10). A análise de Barreto (2015) relacionada à FID no Brasil conclui que a expansão da formação docente por meio desse tipo de programa é preocupante, visto que os cursos a distância apresentam improvisação no conteúdo pedagógico, na infraestrutura de apoio e no acompanhamento dos estudantes. Outro estudo também adverte sobre menores exigências acadêmicas e o fraco preparo para a interação pessoal (Gatti et al., 2011). Além disso, como indicado anteriormente, a pouca importância que esses programas dão ao componente prático é especialmente preocupante (Almeida et al., 2012). Isso não significa, todavia, que a educação a distância seja necessariamente de baixa qualidade. Na realidade, a educação a distância pode ser uma ferramenta muito poderosa para a formação de professores. Para isso, é necessário aumentar as exigências acadêmicas, articular adequadamente o conteúdo, explorar as novas tecnologias de forma a minimizar as limitações impostas pela distância e incluir um componente presencial, no mínimo, para a prática em sala de aula.

Em geral, os especialistas concordam que os currículos das instituições formadoras de professores da região costumam ser de baixa qualidade (OREALC-UNESCO, 2013; Vaillant, 2012). Além disso, os formadores de professores não parecem ter preparação adequada. No Chile, muitos dos formadores só têm cinco anos de experiência prévia na docência (Vaillant, 2013). De forma semelhante, os formadores no

Peru não contam com uma experiência significativamente superior à de outros professores e, com frequência, a preparação na sua área de especialização é muito pobre (Díaz, 2015). No caso mexicano, destaca-se a baixa quantidade de pesquisas realizadas por formadores de professores, motivo pelo qual não têm capacidade para transmitir habilidades de pesquisa a seus alunos. Uma das causas é a falta de recursos. As escolas normais mexicanas não têm os recursos necessários para atrair um corpo docente de maior qualidade. Além disso, não é possível estabelecer um processo de nomeação competitivo devido à forte oposição do sindicato (Santibáñez, 2007).

Em resumo, observa-se que, na região, a profissão docente não consegue atrair bons candidatos e, em muitos casos, constitui uma opção de refúgio, e que a formação inicial docente não prepara adequadamente os futuros professores. Nesse sentido, pode-se concluir que a profissão docente sofre atualmente de baixo prestígio, pelo menos se comparada com a maioria das outras profissões. Tal fato está em descompasso com a extraordinária relevância social do trabalho docente.

Como chegamos a esta situação?

O estado atual da profissão docente vai de encontro com o prestígio de que os professores desfrutavam há cerca de 60 anos.

Até a metade do século XX, ser professor da educação básica era uma profissão que conferia prestígio social. Em muitas comunidades, tanto urbanas quanto rurais, o docente era uma figura de autoridade que contava com conhecimento superior ao da maioria da população. As instituições tradicionais formadoras de docentes eram as escolas normais. A formação que ministravam era de nível médio (exceção feita ao Peru, onde era de nível superior). Esse nível de formação era muito valorizado em uma época em que a cobertura do ensino médio era muito limitada (Acosta, 2012; Helg, 1987). Sabe-se até que em alguns países a formação normal era muito seletiva e prestigiosa. Esse fato não se relacionava ao nível socioeconômico dos alunos, pois muitos eram de níveis socioeconômicos baixos e médios que tinham acesso à educação normal graças aos sistemas de bolsas de estudo existentes (Arnaut, 1996; Ávalos, 2004; Contreras, 2014; González, 2009; Robles, 2004). Em alguns lugares, a reputação dos docentes era tão elevada que um professor podia atuar como juiz de paz ou tabelião (Contreras, 2014; Helg, 1987).

Então como chegamos à situação atual? Por que muitos dos novos professores têm um desempenho acadêmico inferior ao serem comparados com outros jovens profissionais? Por que os salários são tão baixos? Fica claro que o elevado prestígio da docência não foi mantido após as profundas transformações que as sociedades latino-americanas vivenciaram no século passado. Nos primórdios da profissão docente, no final do século XIX, os sistemas educacionais estavam em processo de formação e as sociedades latino-americanas eram muito menos complexas do que são agora. Embora não haja respostas definitivas, existem duas tendências que, ao longo da história recente, contribuíram para o estado atual da docência na América Latina e para a deterioração do prestígio da profissão.

A primeira é que a rápida expansão da cobertura escolar produziu transtornos importantes na profissão docente. Para lidar com a incorporação de milhares de novos alunos, os países da região também precisaram incorporar, em pouquíssimo tempo, milhares de professores novos para atender a essa enorme demanda. Para gerar tal massa crítica de novos docentes, houve um aumento nos programas de formação inicial, mas muitas vezes sem preocupação com a qualidade da instrução devido à urgência de posicionar rapidamente esses novos professores nas escolas. E enquanto a “fábrica de formação” de novos docentes começou a operar a todo vapor, os salários dos professores sofreram uma redução ainda maior, em parte como consequência das crises econômicas sofridas pela América Latina nos anos 1980.

A segunda tendência que afetou o prestígio da profissão docente está relacionada às profundas alterações sociais e culturais vivenciadas pelo mercado de trabalho feminino nas últimas décadas. Desde os primórdios da profissão até os dias atuais, a docência tem sido uma ocupação predominantemente feminina. Há um século, ser professora era uma das poucas ocupações profissionais abertas às mulheres e, sem dúvida, muitas mulheres talentosas se tornaram professoras. Porém, a situação hoje é bastante diferente, visto que as transformações sociais das últimas décadas fizeram com que, atualmente, muitas das mulheres mais preparadas busquem carreiras profissionais mais lucrativas e prestigiosas do que a docência, o que teve impacto na qualidade.

Com o objetivo de entender como chegamos à situação atual de baixo prestígio, os próximos capítulos examinam de que forma essas duas tendências históricas contribuíram para o desprestígio docente.

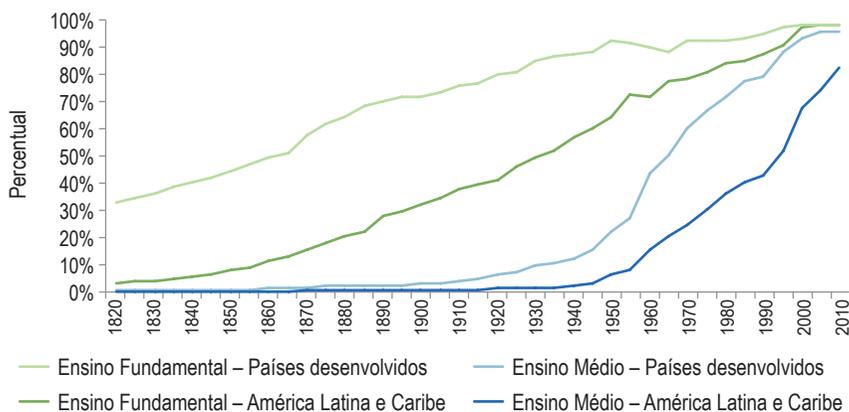


O impacto da rápida expansão da cobertura escolar na profissão docente

A rápida expansão da cobertura escolar ocorreu sem preocupação com a qualidade da formação docente nem com a remuneração dos professores.

Expansão escolar

Durante o século XX, os países latino-americanos passaram por uma forte expansão da cobertura escolar. O acesso à educação básica tem sido uma política pública constante que a maioria dos países da região começou a implementar de forma sustentada desde o final do século XIX (gráfico 2.1). Mas foi em meados do século XX que a expansão educacional se acelerou de maneira acentuada. Como se observa no gráfico 2.2, durante esse período, o número de alunos matriculados no ensino fundamental e médio começou a aumentar de forma vertiginosa. No fundamental, o aumento nas matrículas acompanhou de perto o da população da faixa etária correspondente. Essa conquista é impressionante, especialmente porque a expansão populacional na América Latina foi explosiva na época: entre 1950 e 1980, a taxa de crescimento demográfico foi quase o dobro daquela observada na segunda metade do século XIX. Tal fato se deveu, principalmente, à redução da mortalidade infantil graças aos avanços da medicina no combate às doenças infecciosas e parasitárias que dizimavam a população infantil. Além disso, as taxas de fecundidade da região continuaram altas até meados da década de 1960 (Brea, 2003). Isso levou a um número crescente de crianças e jovens que deveriam se escolarizar.

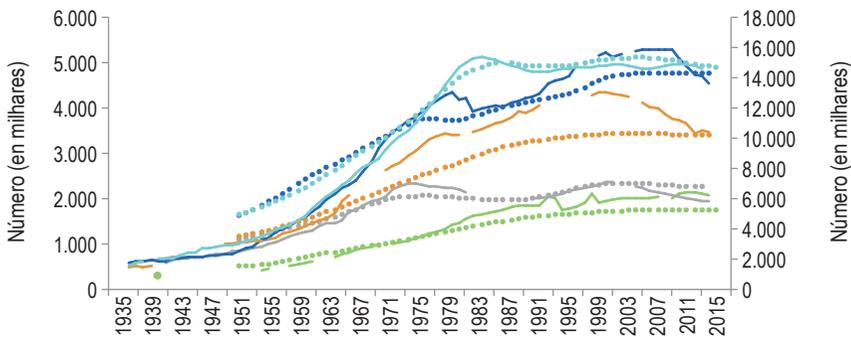
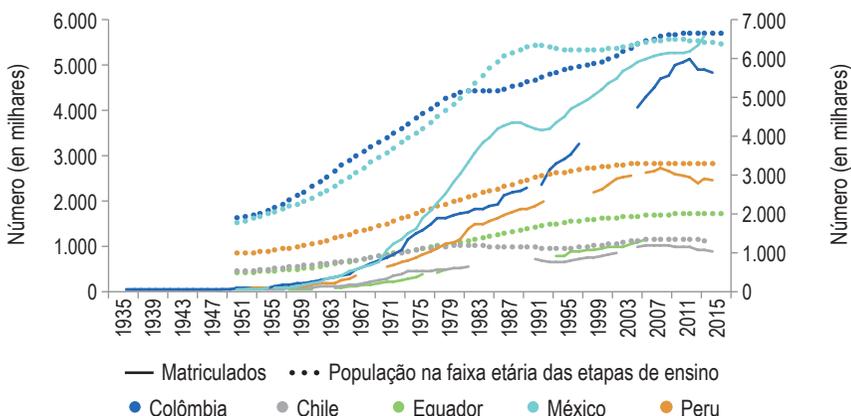
Gráfico 2.1 Taxa de cobertura do ensino fundamental e médio

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Barro e Lee (2013).

Observações: A taxa de cobertura utilizada é a taxa bruta de matrículas ajustada pela repetência de anos. A taxa bruta de matrículas é definida como o número de pessoas matriculadas em uma etapa educacional dividida pelo número de pessoas na faixa etária correspondente a ela de acordo com a regulamentação nacional.

No ensino médio, o crescimento nas matrículas foi ainda mais rápido que o da população correspondente durante a segunda metade do século XX (gráfico 2.2), o que se refletiu no aumento acelerado da taxa de cobertura escolar para essa etapa educacional durante o período visto no gráfico 2.1. Enquanto em 1950 somente 6% dos jovens latino-americanos frequentavam o ensino médio, 40 anos depois a cobertura já alcançava 43% da população desse nível escolar.

Há dois fatores que contribuíram de maneira decisiva para essa extraordinária expansão educacional. O primeiro tem origem nas ondas de migração do campo para a cidade que transformaram as sociedades latino-americanas a partir do começo do século XX. No início desse século, somente 10% dos habitantes da América Latina residiam em áreas urbanas. Entretanto, até 1950, tal porcentagem havia aumentado para 41% e, desde então, o processo se acelerou ainda mais. Em 2000, 75% da população latino-americana já vivia em cidades. A concentrada urbanização da região contribuiu para que a educação se tornasse mais acessível para toda a população e também a um custo mais baixo (Astorga, Berges e Fitzgerald, 2005). Construir dezenas ou centenas de escolas para comunidades rurais remotas não era o mesmo que erguer algumas escolas em bairros urbanos que concentravam um número bem maior de habitantes.

Gráfico 2.2 Alunos matriculados no ensino fundamental e médio e população com idade para frequentar tais etapas**Painel A. Ensino Fundamental****Painel B. Ensino Médio**

Fonte: Para a Colômbia, Duarte (2003) e EdStats do Banco Mundial; para o Chile, PIEE (1984) e Ministério da Educação; para o Equador, Junapla (1979), Luna (2014), OEI e Ministério da Educação e Cultura do Equador (1994) e EdStats do Banco Mundial; para o Peru, Contreras (2014), Minedu (2004), Webb e Fernández-Baca (1991) e Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI). Dados populacionais para todos os países do Centro Latino-Americano de Desenvolvimento (CELADE). Observações: Os dados do México encontram-se no eixo vertical secundário. Os dos demais países encontram-se no eixo principal.

Embora a expansão da educação tenha se beneficiado de tal processo de urbanização, houve um segundo fator que provavelmente tenha sido ainda mais determinante: o papel preponderante do Estado no aumento da cobertura escolar. Não se pode esquecer do enorme e consciente esforço que os governos de quase todos os países latino-americanos realizaram para impulsionar a inclusão escolar a partir da década de 1950. Essas políticas públicas se enquadravam no paradigma do “desenvolvimentismo” e na “teoria da dependência”

associada a ele que predominava na América Latina nessa época. Esse paradigma postula uma dualidade na qual os países desenvolvidos se especializam na produção industrial de alto valor agregado e os países em desenvolvimento se especializam na produção de matérias-primas e ficam subordinados aos primeiros. Com base nesse diagnóstico, recomenda-se que os governos dos países em desenvolvimento promovam a industrialização a partir da substituição de importações (Cardoso e Faletto, 1969; Prebisch, 1951). Atingir esse objetivo exigia mão de obra qualificada e um mercado interno mais amplo, para o qual a educação era crucial. Esses postulados fomentaram em grande parte o esforço estatal de educar mais jovens latino-americanos. Tanto foi assim que a participação estatal na educação pública era muito alta: no início da década de 1970, concentrava entre 77% e 92% de todas as matrículas nos sete países analisados¹.

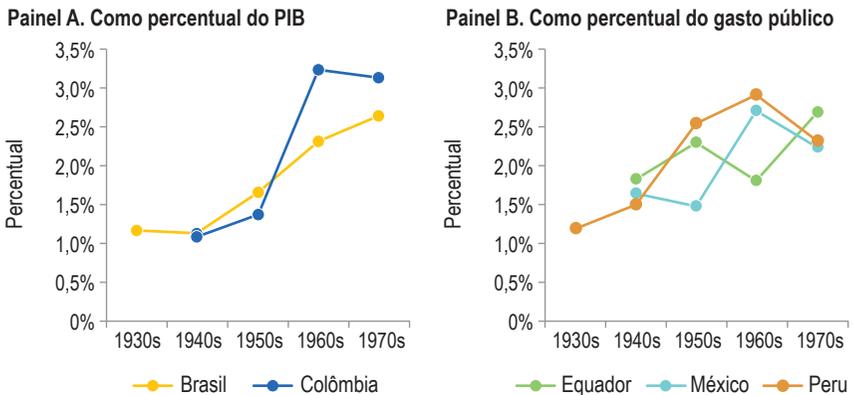
Em quase todos os países da região, a expansão da cobertura foi uma política deliberada imposta “de cima para baixo”. Decisões políticas, como a obrigatoriedade do ensino fundamental, a eliminação dos exames de admissão no ensino médio, o fornecimento gratuito de materiais didáticos e a implementação de programas de alimentação nas escolas para a população mais vulnerável, contribuíram de maneira decisiva para o aumento da escolarização na América Latina (Jiménez, 2006; Luna, 2014; Portela de Oliveira e Cardoso de Araujo, 2005).

Por exemplo, no Brasil, em 1934, somente os primeiros quatro anos do ensino fundamental eram gratuitos e obrigatórios. Entretanto, nos anos seguintes a gratuidade começou a ser estendida para os demais anos. Em 1967, determinou-se que todas as crianças entre sete e 14 anos deveriam frequentar a escola gratuita e obrigatoriamente (OEI e MEC/INEP, 2002). No início da década de 1940, o Peru contava com acesso universal aos primeiros seis anos de educação, mas em 1968 o país o ampliou para nove anos de escolaridade (Cubas, 2011). No Equador, os anos de educação obrigatória aumentaram de seis anos em 1966 para nove em 1977; já no Chile, passou de quatro anos em 1920 para seis em 1929 e para oito anos em 1965 (Ossenbach, 1999; Miwa, 2007).

Para financiar esse aumento explosivo da cobertura, os governos elevaram de forma considerável os gastos públicos com educação. Nos

¹ De acordo com os dados da EdStats do Banco Mundial para Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru e dados do Programa Interdisciplinar de Pesquisas em Educação (PIIE) (1984) para o Chile.

Gráfico 2.3 Gastos públicos com educação



Fonte: Para o Brasil, Rodrigues (2007); para a Colômbia, Duarte (2003); para o Equador, Luna (2014); para o México, Solana (2002); para o Peru, Contreras (2014).

Observações: Os gráficos apresentam a média por década (de forma aproximada, já que nem sempre há informações referentes à década toda). No painel B, os indicadores do Equador e do México são apresentados como porcentagem do orçamento (isto é, não necessariamente o que foi executado).

anos 1940, o Brasil e a Colômbia, por exemplo, investiam o equivalente a pouco mais de 1% do PIB em educação. Até o final da década de 1950, o governo colombiano havia triplicado a contribuição, em porcentagem do PIB, chegando a 3,3%, ao passo que o Brasil a havia duplicado, chegando a 2,4% (gráfico 2.3). O Equador, o México e o Peru, por sua vez, passaram de cerca de 15% de seus gastos públicos destinados à educação nos anos 1940 para uma média de 20% no início dos anos 1970. Na década de 1960, o Peru chegou a investir 25% de seu orçamento fiscal para financiar a educação pública, número que constitui seu recorde histórico.

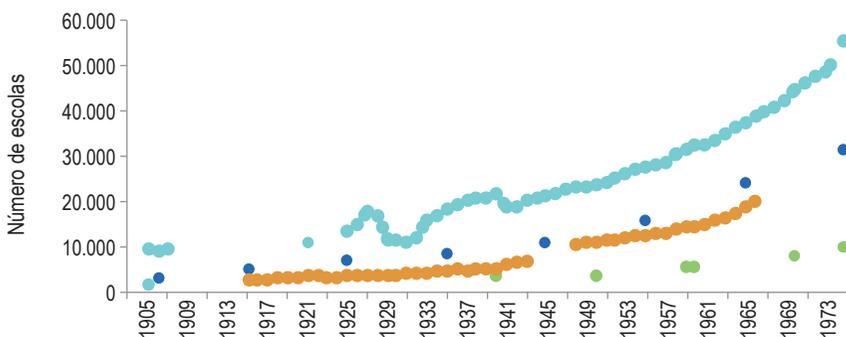
Os governos também tiveram que adotar algumas medidas mais heterodoxas para integrar dezenas de milhares de novos estudantes ao sistema educacional. Uma delas foi aproveitar ao máximo a infraestrutura existente, adicionando-se turnos nas escolas para que elas pudessem atender mais alunos. Assim, em 1965, o Chile implementou uma reforma que estabelecia uma jornada dupla nas escolas: um grupo de alunos as frequentava no período da manhã e outro, no período da tarde (Simonsen, 2009). A Colômbia fez o mesmo naquele ano, embora inicialmente só tenha instaurado jornada dupla em escolas de ensino médio nas cinco maiores cidades do país. Um ano depois, em 1966, a medida se tornou universal, abrangendo todas as escolas do país (Bonilla, 2011). O Brasil e o México também lançaram mão de jornadas duplas para conseguir integrar o maior número possível de alunos com a infraestrutura

existente. No caso do Brasil, muitas escolas funcionavam com três ou até quatro turnos (Navarrete-Cazales, 2015; Pereira, 2001).

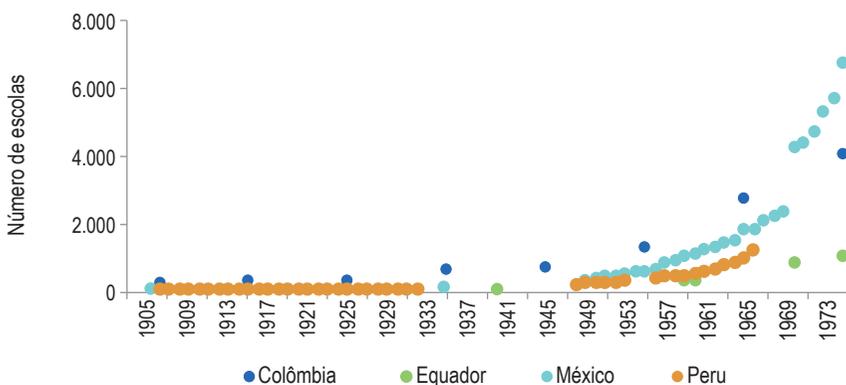
Entretanto, essas mudanças não foram suficientes para atender à enorme demanda criada pelas novas políticas de expansão educacional, e os governos também precisaram investir fortemente na construção de novas escolas (gráfico 2.4). Na Colômbia, por exemplo, o número de escolas de ensino fundamental triplicou entre 1945 e 1975, passando de pouco menos de 11.000 escolas para mais de 31.000. O México mais que dobrou a quantidade de estabelecimentos de ensino fundamental, saltando de cerca de 23.000 colégios em 1950 para mais de 55.000 em

Gráfico 2.4 Investimento em infraestrutura educacional

Painel A. Escolas de Ensino Fundamental



Painel B. Escolas de Ensino Médio



Fonte: Para a Colômbia, Ramírez e Téllez (2006); para o Equador, Luna (2014), OEI e Ministério de Educação e Cultura do Equador (1994); para o México, Secretaria de Educação Pública; para o Peru, Contreras (2014).

Observações: Para a Colômbia, Equador e México, considera-se o total de escolas de ensino fundamental e médio (públicas e privadas). No caso do Peru, foram consideradas somente escolas públicas de ensino fundamental e médio até o ano de 1953; depois desse ano, foram consideradas escolas públicas e privadas de ensino médio.

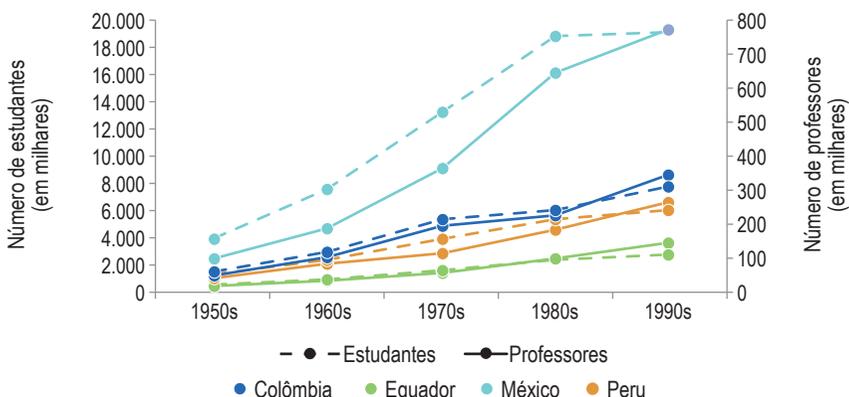
1975. No caso das escolas de nível médio, a criação de uma nova infraestrutura foi ainda mais pronunciada. No México, o número de novas escolas de ensino médio cresceu 16 vezes, passando de 411 estabelecimentos em 1950 para quase 6.800 em 1975.

Durante muito tempo, os investimentos e os ajustes não levaram em consideração o elemento-chave para elevar a qualidade da educação dos jovens: os professores. As jornadas múltiplas nas quais muitos professores tiveram que trabalhar são um exemplo, bem como o fato de que a construção de muitas das escolas durante tal período se deu com materiais precários. Tudo isso fez com que as condições em que os professores educavam os jovens se deteriorassem rapidamente (CVR, 2003; Jiménez, 2006; Luna, 2014; Núñez, 2007; Pereira, 2001; Tovar et al., 1989).

A necessidade de formar novos docentes

Como a quantidade existente de professores não atendia o número crescente de novos alunos, os governos tiveram que incorporar milhares de professores para dar conta do aumento da cobertura. Assim, a vontade manifesta dos países de garantir que um número cada vez maior de crianças e jovens ingressassem no sistema escolar tornou necessária uma grande expansão no número de professores que os educariam. E essa expansão foi tão importante quanto a ampliação nas matrículas (gráfico 2.5).

Gráfico 2.5 Alunos e professores na educação básica



Fonte: Para a Colômbia, Ramírez e Téllez (2006); para o Equador, Luna (2014), OEI e Ministério da Educação e Cultura (1994); para o México, Secretaria de Educação Pública; para o Peru, Minedu. Observações: Foram reportadas as médias por década. No caso do Equador e Peru, faltam informações referentes a alguns anos. Nesses casos, as informações foram preenchidas com interpolação linear.

O aumento mais acentuado nas matrículas ocorreu durante os anos 1960. Em geral, até o fim daquela década, o ritmo do crescimento do número de estudantes e de docentes foi semelhante. No entanto, posteriormente, a oferta de professores no ensino fundamental aumentou mais rápido que as matrículas em todos os países analisados. Um dos efeitos causados foi que, entre as décadas de 1950 e 1990, o número de alunos por professor foi reduzido em quase 30%, chegando a cerca de 27 alunos por professor na década de 1990. Abaixo estão os fatores que contribuíram para que o crescimento no número de docentes se tornasse ainda maior que o aumento nas matrículas.

Como foi possível recrutar tantos professores novos com tamanha rapidez? A resposta dos países latino-americanos consistiu, por um lado, em flexibilizar os requisitos para o acesso à docência e, por outro, em expandir a formação dos futuros professores, muitas vezes de forma pouco regulamentada. A combinação dessas soluções gerou um grande número de graduados em cursos de carreira docente, mas com uma formação que nem sempre era de qualidade. Nem mesmo a elevação da educação normalista ao nível de ensino superior em alguns países foi suficiente para reverter os efeitos qualitativos dessa rápida expansão.

A ampliação da escolarização provocou uma pressão para que se flexibilizassem os requisitos de acesso à docência desde o início dos sistemas de educação básica da América Latina (Tenti Fanfani e Steinberg, 2011). Essa pressão provavelmente foi ainda maior no período de rápida expansão educacional, em meados do século XX. Por exemplo, na metade dos anos 1960, foi aprovada no Peru uma lei com o objetivo de permitir que professores sem formação pedagógica tivessem acesso a cargos permanentes na carreira docente (Díaz e Saavedra, 2000). No Chile, a maior oferta de educação básica forçou a criação de 4.200 postos novos para professores em 1971, sendo que mais 70% foram preenchidos por graduados no ensino médio sem título de docente. Além disso, para enfrentar o crescimento do ensino médio, foram feitos convênios com as faculdades de pedagogia de várias universidades para que os alunos dos últimos anos dos cursos pudessem ocupar cargos docentes em províncias sem abandonar seus estudos (Núñez, 1990). Enquanto isso, no Brasil, indivíduos que ainda não tinham licenciatura receberam permissão para exercer a profissão (Gatti, 2009; Pereira, 2001).

No entanto, esses requisitos menores para exercer a docência não resultaram necessariamente em um aumento na proporção de

professores sem título de docente já que, em paralelo, os governos realizaram um grande esforço para facilitar a titulação. Assim, entre 1957 e 1965, a proporção de professores do ensino fundamental com formação aumentou de 29% para 36% na Colômbia, de 35% para 49% no Equador e de 41% para 68% no México (Lorenzo, 1969). Não obstante, como veremos a seguir, possuir o título de docente não representava uma garantia de formação pedagógica de qualidade.

O México conseguiu ampliar a porcentagem de docentes formados por meio do Instituto Federal de Capacitação do Magistério (IFCM), cujo principal objetivo era regularizar a situação trabalhista do grande contingente de professores em exercício que não tinha título de docente. Embora esses professores não tivessem formalmente um emprego definitivo, isso ocorria na prática, pois eram imprescindíveis para a prestação dos serviços educacionais². O IFCM ministrava cursos que levavam à obtenção do título de docente para esses professores. O instituto foi fundado em 1944, mas seu auge de matrículas ocorreu durante o período de 1958 a 1964, durante a acelerada expansão educacional. Nessa época, graduados do ensino médio eram contratados como professores, os quais em seguida se graduavam no IFCM enquanto exerciam a docência. Como o objetivo principal era regularizar a situação dos professores, a qualidade da formação ficava em segundo plano. Por conveniência, também se determinou que fossem ministrados cursos por correspondência, que foram os primeiros cursos a distância do país (Arnaut, 1996; Cetina, 2016).

Em 1957, na Colômbia, determinou-se que os graduados no ensino médio poderiam obter o título de docente somente por meio de cursos intensivos nas escolas normais durante um ano letivo adicional (Zuluaga, 2011). Por sua vez, no Equador, uma declaração oficial de 1969 criticava o fato de que se estavam outorgando o título de docente a jovens que haviam realizado cursos de apenas seis meses. O caso chileno talvez seja o mais ilustrativo: os docentes que receberam seu diploma em programas acelerados de seis meses foram apelidados pela sociedade, em tom jocoso, de “professores Marmicoc”, em referência a uma marca de painéis de pressão para cozimento rápido. Talvez esse tenha sido o primeiro grande abalo no prestígio da profissão docente (Núñez, 1990; Simonsen, 2009).

² Sua importância era tal que sem eles a cobertura educacional no ensino fundamental teria sido 50% menor (Arnaut, 1996).

Além dessas medidas *ad hoc*, a principal política pública para elevar o número de novos professores foi a multiplicação de programas de formação docente, muitas vezes à custa da qualidade formativa. Também houve uma proliferação de escolas normais privadas. Por exemplo, no Peru, o número de escolas normais aumentou 58% nos quatro anos transcorridos entre 1959 e 1963 (Díaz Suárez, 2011). A Colômbia passou de 43 escolas normais em 1943 para 356 em 1967 (Ochoa, 1977). No México, na década de 1970, as matrículas em escolas normais aumentaram mais de quatro vezes, ao passo que, no mesmo período, o total de matrículas em todas as modalidades de ensino médio sequer chegou a triplicar (Arnaut, 2004).

Com o aumento acelerado, e muitas vezes desregulado, no número de escolas normais, desde o fim da década de 1960, houve uma deterioração na qualidade da formação docente. Em relação ao México, menciona-se que os níveis acadêmicos caíram (Arnaut, 2004; Cetina, 2016). No Brasil, relatam-se o empobrecimento e a desarticulação dos conteúdos, bem como a menor duração da formação em cursos de carreira docente (Tanuri, 2000). No Equador, em 1969, aparece pela primeira vez uma crítica à qualidade das escolas normais em uma declaração do Ministério da Educação (Luna, 2014). Isso também ocorreu em uma declaração do governo argentino no mesmo ano (Câmpoli, 2014). A proliferação de escolas normais de baixa qualidade representava um problema de tal gravidade que na Argentina, no Equador e no Peru houve tentativas de fechar diversas dessas escolas (Díaz, 2011; Donaire, 2009; Luna, 2014). No Peru, o governo militar fechou muitas escolas normais devido a sua baixa qualidade, o que provocou uma redução notável no número de estabelecimentos: passou-se de 130 escolas normais em 1968 para 30 em 1976. No entanto, elas foram reabertas na década seguinte (Díaz, 2011).

Devido ao excesso de escolas normais de baixa qualidade, a elevação da formação normal ao nível superior parecia ser uma medida na direção correta para reverter tanto a oferta desproporcional quanto a qualidade insuficiente. Os países analisados passaram a formação normal para o nível superior em diferentes momentos. O Chile o fez em 1967, e a Argentina, dois anos depois (Diker e Terigi, 1997; Fischman, 2007a; Núñez, 1990; Núñez, 2007). O Equador o fez em etapas: em 1974, as escolas normais se tornaram institutos que ministravam somente dois anos de especialização em formação docente e, em 1991, transformaram-se nos Institutos Superiores Pedagógicos (ISP), que ofereciam cursos de formação docente de três anos (Abendaño, 2004;

Luna, 2014; Pareja, 1986; Puruncajas, 2011). No caso do México, a elevação para o nível superior ocorreu em 1984; no Brasil, só se deu em 1996, e na Colômbia, apenas em 2008 (Arnaut, 2004; IIESA, 2012; MEN, 2015; Tanuri, 2000). No Peru, entretanto, a formação normal é de nível superior desde seu início.

A ascensão da educação normal ao ensino superior não atingiu o objetivo de elevar a qualidade da formação dos professores por não ter sido acompanhada por melhorias fundamentais na formação, tanto no que diz respeito a uma transformação real nos recursos e conteúdos, quanto a uma mudança substancial nos formadores dos docentes (Arnaut, 2004; Cámpoli, 2004; IIESA, 2012). No México, houve uma tentativa de transformação significativa por meio da implementação de um exame de admissão para aumentar a seletividade das escolas normais. Entretanto, rapidamente ocorreu um recuo devido a pressões do sindicato de professores (Barrera e Myers, 2011). Por outro lado, no Chile, após sua elevação para nível superior em 1967 e mesmo depois de ter sido completamente transferida para as universidades em 1973, a formação docente encontrou percalços em 1981, quando a ditadura militar decretou que ela não precisava ser um curso de nível universitário e permitiu que os institutos técnicos formassem professores. Essa situação foi revertida uma década depois, com as universidades recuperando sua participação na formação inicial docente, porém o dano ao prestígio da profissão já havia se concretizado (Ávalos, 2004; Núñez, 2002).

Este livro se concentra na formação normal destinada aos professores do ensino fundamental, pois era a majoritária na época. Porém, o que ocorreu com a formação dos docentes de ensino médio não foi muito diferente. Ela começou no nível superior, em institutos ou mesmo em universidades, mas, assim como ocorreu com a formação normal, o prestígio de seus graduados era inferior ao de outros profissionais formados em nível universitário (Albán Gómez, 1990; Núñez, 1990). Da mesma forma, a expansão da formação de professores do ensino médio também ocorreu sem preocupações com a qualidade (Arnaut, 1996; Junapla, 1979).

A expansão desmedida da formação docente, tanto para o ensino fundamental quanto para o médio, deu-se em um contexto de baixa seletividade. Como indicado anteriormente, o crescimento no número de professores chegou a ser maior que o aumento nas matrículas (gráfico 2.5). Os poucos requisitos para o acesso à formação docente fizeram com que essa fosse uma opção acessível para setores da população cuja

aspiração era obter maior formação, mas que contavam com poucas oportunidades de seguir outras carreiras. No Peru, menciona-se que a expansão das escolas normais em cidades localizadas fora da capital era, na prática, uma forma de satisfazer a população, proporcionando uma ocupação (Contreras, 2014). Da mesma forma, Guadalupe (2009) argumenta que as políticas peruanas de contratação de professores correspondiam, em grande parte, a políticas sociais de emprego. Na Colômbia, entretanto, a maior parte do recrutamento das escolas normais ocorria entre as jovens rurais, que não tinham alternativas (Ochoa, 1977). Há dados que confirmam que os cursos superiores de magistério eram, em geral, mais acessível na Colômbia e no Peru. Em 1975, a taxa de aprovação universitária nos cursos de carreira docente no Peru era de 44%. Porém, no restante dos cursos, chegava a 28% (Arregui, 1990). Em 1988, praticamente todos que pretendiam se dedicar à docência na Colômbia conseguiam uma vaga: havia uma taxa de aprovação de 98%, a mais alta entre todos os cursos (Lucio e Serrano, 1982).

Em um contexto de escassa regulamentação do ensino superior, proliferaram-se os programas de formação docente de baixa qualidade³. Dois dos fatores que contribuíram para esse processo foram o forte surgimento da modalidade a distância e o rápido aumento da participação do setor privado no ensino superior.

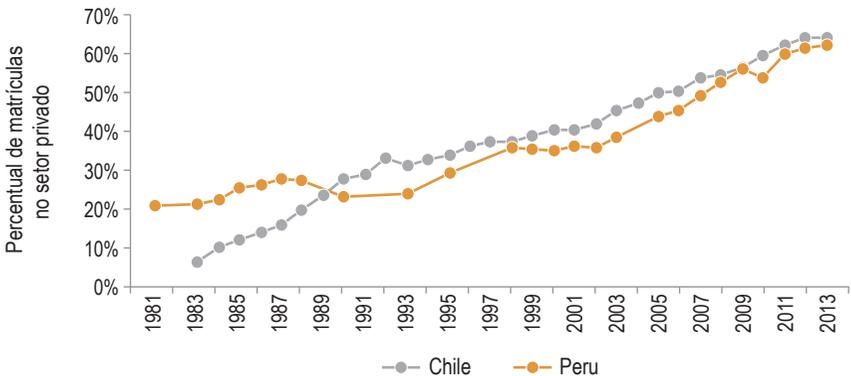
Em três dos países analisados, Brasil, Chile e Colômbia, é possível documentar como a modalidade a distância afetou os cursos superiores de magistério. Na Colômbia, a política pública mais clara de expansão do ensino superior foi a promoção da modalidade a distância no início da década de 1980. Em 1988, já representava 16% das matrículas no ensino superior. O fenômeno afetou particularmente os cursos superiores de magistério, já que cerca de 60% das matrículas a distância eram compostas por estudantes desses cursos. Posteriormente, quando o governo colombiano se deu conta de que os resultados esperados não foram obtidos, passou a desestimular esse tipo de formação (Lucio e Serrano, 1982). No Chile, a modalidade a distância também cresceu de modo exponencial, o que foi motivo de preocupação para as autoridades chilenas, mas só em 2005 foram adotadas medidas para fechar os programas a distância (Ávalos, 2014; UNESCO, 2012). A modalidade a distância ganhou força no Brasil a partir de 1996, quando foi

³ Nos países da América Latina em estudo, os sistemas de garantia de qualidade do ensino superior só surgiram nas décadas de 1990 e 2000 (DIA, 2017).

reconhecida por lei como válida e equivalente às outras (Lupion et al., 2010). Atualmente, de acordo com números do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), quase 40% dos interessados em lecionar estão matriculados em programas a distância, enquanto a porcentagem para outros cursos é de 13%.

Além disso, o aumento da participação privada prejudicou a formação docente. O Chile e o Peru apresentam casos extremos. No Chile, em 1981, o regime militar autorizou a criação de universidades privadas sem dependência estatal e instituições não universitárias chamadas de institutos profissionais (IP) e centros de formação técnica (CFT). Era permitido que essas novas instituições não universitárias tivessem fins lucrativos (Bernasconi e Rojas, 2003). No Peru, no início dos anos 1990, foram aprovadas normas que facilitaram a criação de instituições não universitárias e, em meados daquela década, foi promulgado um decreto que permitiu a criação de universidades privadas com fins lucrativos (Díaz, 2008; Ugarte e Martínez, 2009). Essa grande expansão foi acompanhada por baixa seletividade, o que sugeria menores padrões de qualidade para as novas instituições. Dados recentes confirmam isso.

Gráfico 2.6 Participação do setor privado nas matrículas no ensino superior



Fonte: Para o Chile, Ministério da Educação do Chile (Mineduc); para o Peru, Díaz (2008), Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI), INEI (1992, 2013), Minedu (2004), Webb e Fernández-Baca (1991).

Observações: A participação privada no Chile é definida como as matrículas em universidades privadas sem contribuição estatal e em institutos profissionais (todos privados) em relação ao total de matrículas universitárias, o que também inclui as chamadas universidades tradicionais. As universidades tradicionais são aquelas que compõem o Conselho de Reitores das Universidades Chilenas (CRUCH). Trata-se de 27 universidades (18 estatais e nove privadas reconhecidas pelo Estado antes de 1981 ou derivadas destas). A participação privada no Peru é definida como as matrículas em universidades privadas e institutos superiores pedagógicos (ISP) privados em relação ao total de matrículas de universidades e ISPs.

Nas novas universidades privadas chilenas, 47% dos estudantes entraram em 2016 sem necessidade de prestar a Prova de Seleção Universitária (PSU), enquanto o mesmo ocorreu com 28% dos estudantes nas universidades tradicionais. Dos estudantes que prestaram a PSU, a pontuação média foi de 560 pontos nas novas universidades privadas e de 597 pontos nas universidades tradicionais. Em 2013, a taxa de aprovação no Peru foi de 79% nas universidades privadas e 18% nas públicas.⁴

O gráfico 2.6 mostra um grande aumento da participação privada nas matrículas do ensino superior nesses dois países. No Chile, foram incluídas as matrículas em novas universidades privadas e nos institutos profissionais privados⁵ e no Peru, as matrículas em universidades privadas e institutos superiores pedagógicos privados⁶. Em ambos os países, as matrículas nessas instituições privadas passou de menos de 30% do total das matrículas no ensino superior no início dos anos 1980 para cerca de 70% em 2013.

Esse aumento da participação privada produziu alterações na composição das matrículas em cursos superiores de magistério nesses países (gráfico 2.7). Como mencionado anteriormente, no Chile, o decreto de 1981 não só permitiu a criação de novas instituições de ensino superior, mas também estabeleceu que a formação docente não era de nível universitário. Portanto, a formação docente foi amplamente transferida para os institutos profissionais, que em 1985 absorviam quase metade das matrículas em formação docente, ao passo que para outros cursos, tais institutos concentravam somente 13% das matrículas (painel A do gráfico 2.7). O gráfico 2.7 também mostra que essa diferença desaparece até 1990, porque, naquele ano, o regime militar reverteu sua medida de 1981 e permitiu que as universidades voltassem a oferecer formação docente (Ávalos, 2004; Núñez, 2002). Desde aquele ano e até os dias atuais, a porcentagem das matrículas em formação docente e em outros

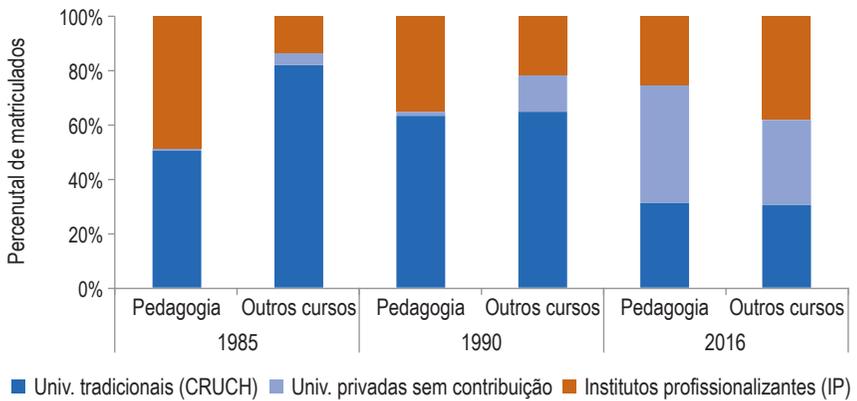
⁴ Os institutos superiores tecnológicos e as escolas de formação artística foram excluídos.

⁵ Os dados sobre a seletividade do Chile são estimativas próprias elaboradas com base no banco de dados INDICES do Conselho Nacional de Educação (CNED), e os dados do Peru são provenientes do Ministério da Educação peruano (Minedu).

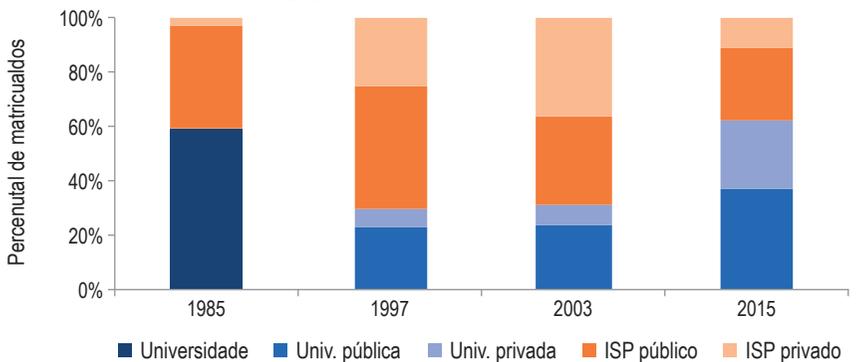
⁶ Os centros de formação docente foram excluídos porque só podem outorgar título de técnico de nível superior. Os institutos profissionais e as universidades podem oferecer títulos profissionais. Os institutos profissionais podiam conceder título de docente até 2014 (atualmente estão terminando de formar as últimas turmas). Ao contrário das universidades, os institutos profissionais não podem conceder graus acadêmicos.

Gráfico 2.7 Matriculados no ensino superior por tipo de instituição educacional

Painel A. Matriculados em Pedagogia e em outros cursos no Chile



Painel B. Matriculados em Pedagogia no Peru



Fonte: Para o Chile, Mineduc; para o Peru, Díaz (2008), Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI), INEI (1992, 2013), Minedu (2004) e Webb e Fernández-Baca (1991).

Observações: Para o Chile, as universidades tradicionais são aquelas que compõem o Conselho de Reitores das Universidades Chilenas (CRUCH). Trata-se de 27 universidades (18 estatais e nove privadas reconhecidas pelo Estado antes de 1981 ou derivadas destas). Para o Peru, o ISP se refere a Instituto Superior Pedagógico.

cursos em universidades tradicionais é semelhante. Entretanto, o dano ao prestígio docente já havia sido causado, como sugere o fato de que a formação em cursos de carreira docente é menos seletiva, mesmo nas universidades tradicionais⁷.

⁷ De acordo com dados do Departamento de Avaliação, Medição e Registro Educacional (DEMRE) da Universidad de Chile, a pontuação média na PSU de estudantes em universidades tradicionais (ou CRUCH) é de 591 para estudantes de cursos superiores de magistério e 632 pontos para estudantes de outros cursos. Em universidades privadas sem contribuição estatal, as pontuações são de 558 pontos e 598 pontos, respectivamente.

No Peru, a flexibilização da criação dos institutos superiores pedagógicos (ISP) no início dos anos 1990 provocou um aumento exorbitante no número de ISPs privados: passou-se de nove ISPs privados em 1990 para 226 em 2005. Essa situação transformou a taxa de matrícula, porque enquanto em 1985 as matrículas em ISPs privados representava 3% do total de matrículas em formação docente, em 1997 já representava 26% e em 2003, 37% (painel B do gráfico 2.7). A qualidade dessas instituições era inferior à dos ISPs públicos. Em 2004, 38% deles funcionavam em locais inadequados. Além disso, em geral, tinham ambientes muito pequenos para oficinas e atividades culturais, bem como material pedagógico escasso (Diaz, 2015). Ademais, sua seletividade era muito menor: a taxa de aprovação em ISPs privados em 2005 era de 76%. Já em ISPs públicos, era de 54% (Díaz, 2008). Depois que o governo peruano limitou a admissão nos ISPs devido a sua baixa qualidade, as matrículas nesses institutos sofreram uma redução drástica, e as matrículas em universidades, particularmente nas públicas, aumentou, como se pode observar no painel B do gráfico 2.7. A participação do setor privado na formação docente diminuiu de forma considerável. Segundo dados do Ministério da Educação do Peru (Minedu) de 2015, 41% das matrículas universitárias em formação docente se dão em instituições privadas, ao passo que tal porcentagem é de 70% para o restante dos cursos. No entanto, assim como no Chile, a formação docente é menos seletiva de modo geral, tanto nas universidades públicas quanto nas privadas⁸.

Em geral, os programas de formação docente se expandiram como uma alternativa de educação superior mais acessível para todos os estudantes (CVR, 2003; Diker e Terigi, 1997; Fischman, 2007a; Tovar et al., 1989). Embora algumas situações tenham sido revertidas posteriormente, como o crescimento da modalidade a distância no Chile e na Colômbia e a explosão dos ISPs privados no Peru, o dano ao prestígio da profissão já havia sido causado. É assim que chegamos ao cenário atual, no qual a docência é uma opção de refúgio para muitos jovens, e os estudantes com menor desempenho acadêmico são aqueles que seguem a carreira educacional.

⁸ Dados do Minedu de 2015 mostram que a taxa de aprovação em universidades públicas é de 61% para os estudantes de cursos superiores de magistério, ao passo que é de 18% para os de outros cursos. As taxas de aprovação em universidades privadas são de 85% e 70%, respectivamente.

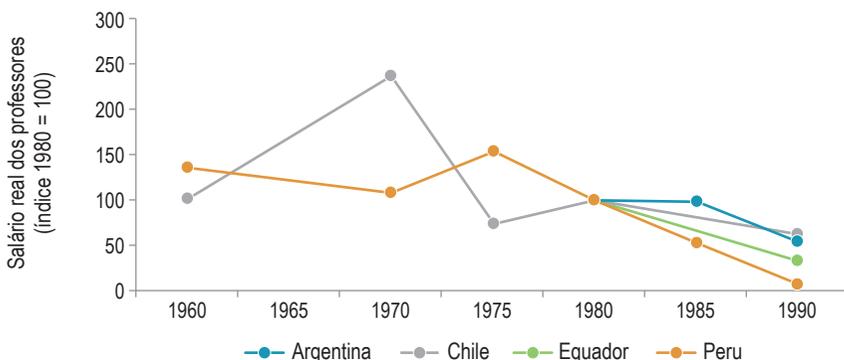
A queda dos salários

O afrouxamento das exigências da formação docente foi um dos fatores que contribuíram notavelmente não apenas para a perda de prestígio da profissão, mas também para o menor interesse de jovens mais talentosos em escolher a carreira. O outro elemento que favoreceu essa situação é a queda nas remunerações vivenciada pela docência desde o final dos anos 1970 e durante a década de 1980. Como consequência, o professor deixou de pertencer à classe média e passou a integrar os setores populares, com baixa capacidade econômica (Contreras, 2014). A queda nas remunerações também foi decorrente, pelo menos em parte, da expansão da cobertura escolar. Devido ao crescente número de professores, a pressão que os salários dos docentes exerciam sobre o tesouro público se tornava cada vez maior, sobretudo em épocas de crises econômicas.

No início dos anos 1980, muitos países da América Latina estavam submersos em uma depressão econômica que ficou conhecida como “a crise da dívida externa”. Após várias décadas de uma expansão fiscal que incluiu justamente o aumento da cobertura educacional, diversos países da região já não conseguiam pagar as dívidas contraídas com credores estrangeiros (Bulmer-Thomas, 2014). Dada a contração econômica desses anos, muitos governos optaram por reduzir os gastos sociais, e a educação foi uma das áreas que mais sofreram com a austeridade dos anos 1980 (Bulmer-Thomas, 2014; Duarte, 2003; Rivas, 2010; Rodríguez, 1992). Embora a remuneração dos docentes nunca tenha sido alta, nessa década, o professorado latino-americano vivenciou uma redução drástica de seus salários em termos reais (gráfico 2.8)⁹.

Isso fez com que a situação econômica dos docentes se tornasse ainda pior do que antes em comparação com a de outros trabalhadores. No Chile, os salários reais dos professores caíram 38% entre 1981 e 1990, ao passo que as remunerações de todos os trabalhadores em geral diminuíram 4% (Rojas, 1998). No Equador, o salário real dos docentes deteriorou-se 67% entre 1980 e 1990, ao passo que, para o restante dos servidores públicos, a queda foi de 21%. Após essa redução drástica, o salário básico dos professores se tornou o mais baixo entre os

⁹ Entretanto, esse não parece ter sido o caso em todos os países. Por exemplo, no México, a queda nos salários foi contrabalançada pelo pagamento de um “cargo duplo”, o que essencialmente significava o pagamento de um salário duplo pela jornada dupla.

Gráfico 2.8 Evolução dos salários dos professores na segunda metade do século XX

Fonte: Para a Argentina, Rivas (2004); para o Chile, Rojas (1998); para o Equador, Luna (2014); para o Peru, Saavedra (2004).

servidores públicos (Carrera, 1990; Luma, 2014). Na Argentina, a remuneração de uma professora com 24 anos de experiência passou de 68% da remuneração de uma secretária e 51% da remuneração de um contador-chefe em 1975 para 50% e 17% da remuneração desses trabalhadores, respectivamente, em 1988 (Montero e Maraviglia, 1989). No Peru, entretanto, a remuneração dos docentes em relação à dos trabalhadores do setor privado em 1990 alcançava a metade do que era na década de 1960 (Saavedra, 2004).

Dois casos mostram que o interesse pela carreira docente diminuiu, pelo menos por um período, como consequência da deterioração do prestígio da profissão. O primeiro caso é o da cidade de Buenos Aires, onde as matrículas em cursos superiores de magistério caíram 40% entre 1982 e 1994 (Fischman, 2007a). O segundo exemplo vem do Chile. Dados do Ministério da Educação desse país (Mineduc) mostram que, em 1983, a porcentagem dos matriculados no ensino superior que optaram por lecionar alcançou 22% e, sete anos depois, caiu para 11%. Embora seja necessário esclarecer que, no caso desse país, a década de 1980 foi marcada não só pela queda dos salários dos professores, mas também pelo decreto do ano de 1981 do governo militar, que determinou que a formação docente deixaria de ser um curso de nível universitário (Ávalos, 2004; Núñez, 2002).

Dessa maneira, dois fatores que afetaram o prestígio e a atratividade da profissão docente foram combinados: a perda de renda e a

baixa qualidade percebida de sua formação. Entretanto, com exceção de alguns períodos, o número de professores continuava a aumentar de forma sustentada¹⁰. Como é possível explicar esse aumento constante no número de docentes mesmo com uma crescente perda de prestígio relacionada ao seu nível salarial e à qualidade de sua formação? Embora existam características da profissão docente que possam torná-la uma opção atraente, como maior estabilidade e jornada de trabalho mais curta, não se pode descartar que essas duas tendências sejam decorrentes das mudanças nas características daqueles que optam pela docência. Como mencionado, a profissão docente surgiu como uma opção acessível para os que tinham poucas oportunidades de seguir outras carreiras. É de se esperar que os jovens mais talentosos não se interessem mais pela carreira docente.

Assim, o prestígio social de que os professores desfrutavam se esvaiu em menos de um século. Os benefícios trabalhistas dos quais os professores desfrutaram até hoje — como a estabilidade e os períodos de descanso superiores aos de outras profissões — não foram suficientes para frear a deterioração. Assim, a expansão da escolarização, que foi um dos grandes sucessos da América Latina nas últimas décadas, também trouxe consigo menor interesse dos jovens mais talentosos pela docência.

Como afirmaram os especialistas Emilio Tenti Fanfani e Cora Steinberg em um estudo, “os sistemas educacionais, ao privilegiarem a expansão da escolarização sem investir o necessário na formação dos docentes, nem em salários e condições de trabalho, contribuíram primeiro para a decadência do ofício para depois denunciar sua ‘baixa qualidade’. Talvez uma compreensão adequada do processo que desencadeou esta situação permitiria ver que, em muitos casos, os professores também foram vítimas de um processo que em grande parte os transcende” (Tenti Fanfani e Steinberg, 2011).

¹⁰ De acordo com as informações disponíveis para o México e Peru, esse aumento foi consideravelmente maior do que o aumento da população economicamente ativa (PEA) empregada. Entre 1950 e 1987, o número de professores da rede pública no Peru cresceu a uma taxa anual média de 5,2%, ao passo que a PEA empregada do país cresceu a uma taxa anual média de 2,6%, no mesmo período (Saavedra, 2004). Dados da Secretaria de Educação Pública (SEP) e do Instituto Nacional de Estatística e Geografía (INEGI) do México mostram uma situação semelhante: entre 1950 e 1990, a taxa anual média de crescimento do número de docentes mexicanos foi de 5,8% e a da PEA empregada foi de 2,6%.

Capítulo 3



Como as mudanças no mercado de trabalho feminino afastaram da docência as melhores candidatas

Devido às oportunidades educacionais e de emprego, a maioria das melhores candidatas não quer mais ser professora.

Um segundo fator que poderia explicar a deterioração da profissão docente encontra-se nas mudanças vivenciadas pelo mercado de trabalho feminino na América Latina. Do ponto de vista histórico, a docência tem sido uma profissão predominantemente feminina. Porém, à medida que as opções de emprego para as mulheres se expandiram, é provável que muitas das mais talentosas ou mais motivadas tenham se afastado da carreira. É inegável que os avanços em direção à igualdade de gênero são muito positivos, mas trouxeram importantes desafios para a profissão docente. Estudos realizados nos Estados Unidos fornecem evidências da relevância das oportunidades de emprego para as mulheres sobre a atratividade da docência para aquelas de mais talento (Bacolod, 2007; Corcoran et al, 2004; Hoxby e Leigh, 2004).

No início do século XX, os sistemas escolares atraíam boas candidatas para a profissão docente, pois essa era quase a única opção para uma profissional mulher. Atualmente, o ensino compete com outras profissões de altos salários — direito, engenharia, medicina — em que as mulheres mais talentosas optam por trabalhar em uma combinação de lucro financeiro, benefícios não monetários e prestígio profissional. Esse processo de envolvimento mais ativo das mulheres no mercado de trabalho na América Latina levou tempo e, na maioria dos países da região,

a segmentação das mulheres para diferentes carreiras ocorreu apenas nas últimas três décadas.

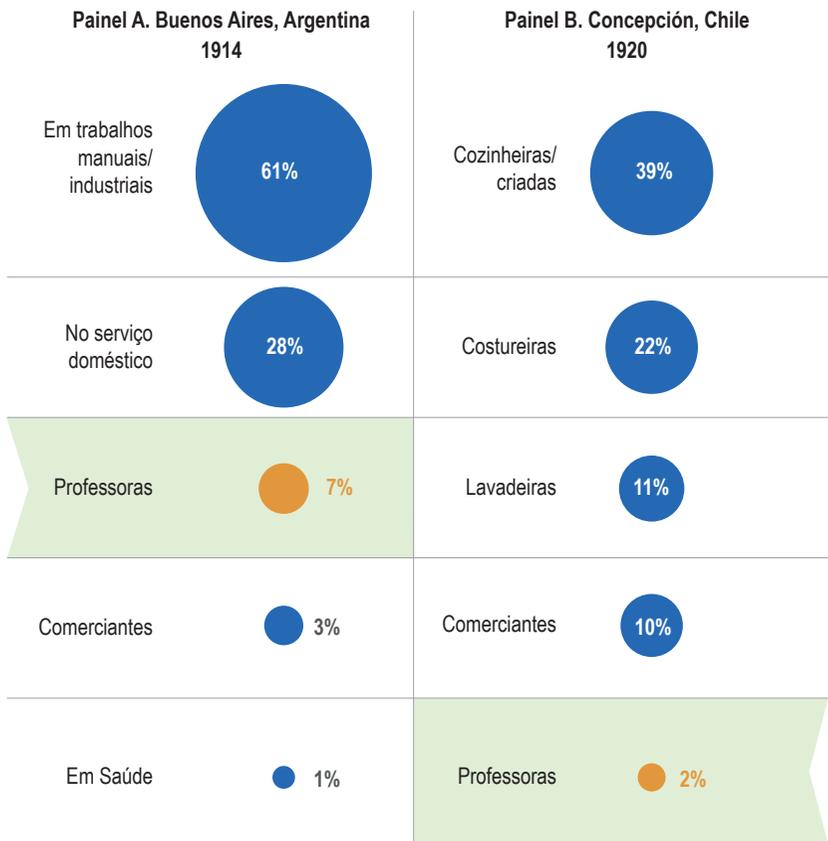
A situação das mulheres no início da profissão docente: estigma social do trabalho feminino e acesso limitado das mulheres à educação

No início do século XX, a maioria das mulheres permanecia no lar, e aquelas que participavam do mundo do trabalho carregavam um certo estigma. Muitas das trabalhadoras foram inseridas no mercado de trabalho mais por necessidade do que escolha, em funções mal remuneradas, como serviço doméstico ou empregos industriais, realizando trabalhos repetitivos, perigosos e em condições precárias (Bosch, 2012; Lobato, 2013). Como exemplo, o gráfico 3.1 mostra a distribuição da força de trabalho feminina na cidade de Buenos Aires, na Argentina, e na cidade de Concepción, no Chile, no início do século XX. Nas duas cidades, elas trabalhavam principalmente na equipe de serviço (empregadas domésticas, cozinheiras etc.) ou como funcionárias industriais (costureiras, lavadeiras, calandradoras etc.). Da mesma forma, no México, no final do século XIX, 70% da força de trabalho feminina estava concentrada nas indústrias têxtil e de tabaco (Porter, 2016).

Devido ao contexto social e à natureza do trabalho das mulheres, havia um forte estigma social em relação ao trabalho feminino, especialmente para as mulheres casadas. A maioria das mulheres que trabalhavam naquela época era solteira, jovem ou de baixo nível socioeconômico. O trabalho feminino era considerado um meio de sobrevivência em vez de uma opção para construir uma carreira (Porter, 2016; Zárate e Godoy, 2005). As poucas áreas em que era permitida uma maior participação feminina eram as artes plásticas e os conservatórios no caso da elite; ou tarefas relacionadas ao ensino e à saúde, como enfermeiras e assistentes, para mulheres da classe média (Mauro et al., 2009; González, 2009).

O acesso limitado das mulheres à educação

O sistema educacional no século XIX e no início do século XX não estimulou o desenvolvimento acadêmico e profissional das mulheres. Desde o surgimento do sistema público de ensino na América Latina, a educação das mulheres tem recebido uma prioridade inferior à dos homens. Por exemplo, na Colômbia, menciona-se explicitamente que, por volta

Gráfico 3.1 Distribuição da força de trabalho feminina

Fonte: Para a Argentina, Gil (1970); para o Chile, Brito e Vivallos (2011).

Observações: As funções industriais da época incluíam costureiras e lavadeiras. No caso do painel B, as porcentagens não somam 100%, porque 16% correspondem a ocupações não classificadas.

de 1830, para cada oito escolas de ensino fundamental para meninos, apenas uma era para meninas (Ahern, 1991). Em 1810, o influente e conhecido argentino Manuel Belgrano destacou em um artigo que o objetivo da instrução das mulheres era desenvolver as virtudes morais e sociais de seus filhos (Solari, 1991).

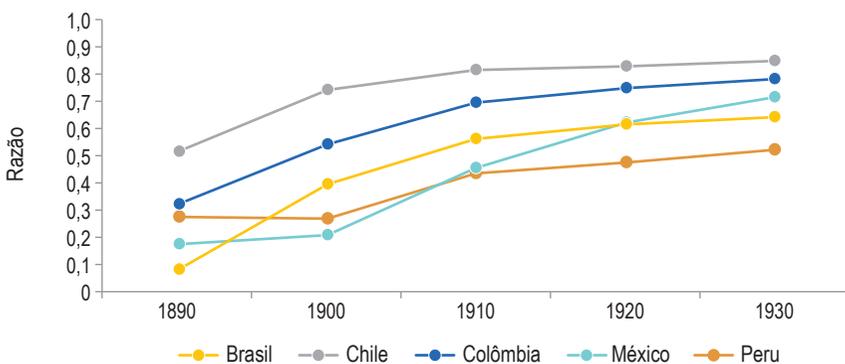
A participação feminina no ensino médio era muito limitada. As meninas das classes mais altas tinham acesso a professores particulares e a algumas escolas de elite, mas as meninas e jovens mulheres das classes médias e baixas eram excluídas do sistema educacional (Goestchel, 2007, Solari, 1991). Essa situação condiz com o contexto social da época, já que em seus primórdios o ensino médio destinava-se principalmente

àqueles que pretendiam buscar o nível superior, que era originalmente proibido para as mulheres e depois passou a ter uma baixa participação feminina. Por exemplo, no Brasil, embora as mulheres pudessem ter acesso ao ensino fundamental desde 1827, somente em 1858 foi fundada a primeira escola de ensino médio para mulheres, enquanto a educação superior continuou exclusiva para homens até 1879 (Demartini e Antunes, 1993; Gvirtz e Beech, 2008). De maneira geral, na América Latina, o ensino superior permaneceu proibido para as mulheres durante a maior parte do século XIX, e apenas cinco países latino-americanos passaram a oferecê-las acesso à universidade no final daquele século: Brasil, Argentina, Chile, Cuba e México (Palermo, 2006).

O gráfico 3.2 mostra as diferenças de gênero em anos de escolaridade em cinco dos países estudados. No final do século XIX, as mulheres tinham menos da metade dos anos de escolaridade que os homens (com exceção do Chile, onde possuíam cerca de metade). Nos 40 anos seguintes, enquanto a lacuna se fechava nesses cinco países, a participação das mulheres na educação continuou muito mais limitada em comparação com a dos homens. Por exemplo, no Brasil e no México, em 1930, as mulheres ainda tinham cerca de 30% menos anos de escolaridade que os homens. No Peru, tinham metade.

Nesse contexto, a formação de professores no ensino médio da época (exceto no Peru, onde era de nível superior) era uma das poucas opções para as mulheres que queriam continuar estudando depois do ensino fundamental. Por exemplo, no México, no início do século

Gráfico 3.2 Média dos anos de escolaridade das mulheres em relação aos homens



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Barro e Lee (2013).

Tabela 3.1 Participação feminina em carreiras selecionadas no início do século XX

Painel A Porcentagem de trabalhadores mulheres em carreiras selecionadas, Chile			Painel B Percentual de mulheres matriculadas em cursos selecionados, México D.F.	
Ano	1907	1920	Ano	1900
Pedagogia	50,1%	65,0%	Pedagogia	91,0%
Enfermagem	0,0%	61,2%	Belas Artes e Conservatório	31,9%
Química e Farmácia	0,0%	10,3%	Administração	17,2%
Medicina e Odontologia	1,2%	6,3%	Medicina	5,0%
Direito	0,2%	0,7%	Engenharia	0,0%
Arquitetura e Engenharia	0,0%	0,0%	Agricultura	0,0%
Agronomia e Veterinária	0,0%	0,0%		

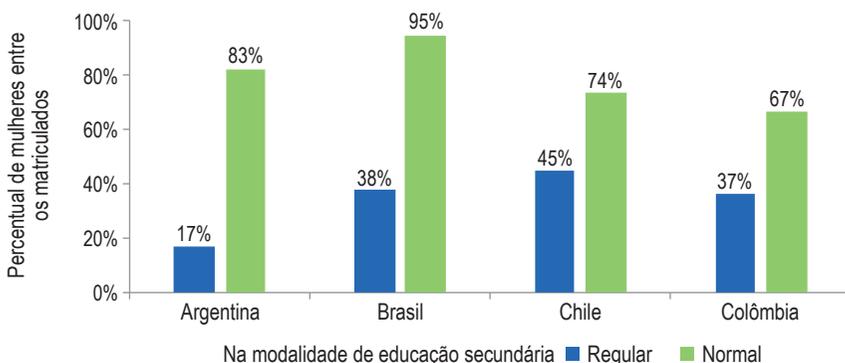
Fonte: Para o Chile, Mauro et al. (2009); para o México, González (2009).

Observações: O painel A apresenta a participação feminina no mercado de trabalho nas carreiras selecionadas. O Painel B mostra a participação feminina nas matrículas dos cursos superiores selecionados (exceto pedagogia, que era de nível médio).

XX, a participação feminina na maioria das carreiras era muito baixa, com exceção das artes plásticas, dos conservatórios (ambos associados à elite) e da docência. Quase nenhuma mulher estava matriculada em cursos de engenharia, agronomia e medicina. No Chile, no início do século XX, a pedagogia era praticamente o único curso frequentado por mulheres. Por volta de 1920, a participação feminina era acentuada na pedagogia e também aumentou nos cursos relacionados às ciências da saúde, especialmente enfermagem (com uma presença feminina de 61%), química e farmácia (10%) e medicina e odontologia (6%). As carreiras de engenharia, agronomia, medicina e direito continuaram a ser quase exclusivamente masculinas (Tabela 3.1).

À medida que o século XX avançou, a docência continuou sendo a opção predominante para as mulheres. Na Argentina, em 1940, as mulheres constituíam apenas 17% das matrículas na modalidade geral do ensino médio (que se destinava a preparar jovens para o ensino superior) e no Brasil, Chile e Colômbia representavam entre 37% e 45%. Contudo, elas eram maioria na modalidade normal do ensino médio (gráfico 3.3)¹.

¹ Conforme mencionado anteriormente, no início da profissão docente, a formação dos futuros professores ocorria no ensino médio. A modalidade normal do ensino médio correspondia à formação docente nas escolas normais da época.

Gráfico 3.3 Mulheres matriculadas no ensino médio, 1940

Fontes: Para a Argentina, o Chile e a Colômbia, UNESCO (1971a); para o Brasil, Barroso e Mello (1975).

A docência era uma das poucas profissões socialmente aceitas para mulheres

No início do século XX, a força de trabalho feminina concentrava-se no trabalho manual, e a docência foi, durante décadas, uma das poucas opções para as mulheres que queriam continuar estudando após o ensino fundamental e se tornar profissionais. Para citar um caso famoso do Chile, a poeta Gabriela Mistral (1889–1957) foi professora do ensino fundamental em povoados rurais durante boa parte de sua vida profissional e em 1945 recebeu o Prêmio Nobel de Literatura.

Lecionar em escolas era uma função socialmente aceita para as mulheres, em parte porque poderia ser entendida como uma extensão do espaço doméstico e da criação dos filhos. Devido à visão predominante no início do século XX, segundo a qual o papel principal das mulheres era cuidar das crianças, a docência era vista como uma carreira “natural” para as mulheres (Demartini e Antunes, 1993). Tinha-se a ideia de que a professora deveria ser como uma segunda mãe que, com bondade e afeto, estimulava a aprendizagem de seus alunos (Yeager, 2005).

Essa visão se fez presente nos discursos das autoridades da época. No final do século XIX, Domingo Faustino Sarmiento (1811–1888), um influente educador e presidente da Argentina, argumentou: “A missão da mulher como educadora lhe foi dada por natureza, porque ela tem mais coração, porque, virgem ou madura, traz dentro de si o instinto materno” (Solari, 1991). Da mesma forma, em 1881 o inspetor geral

do Ensino Fundamental do Chile, José Abelardo Núñez (1840-1910), fundamentou nos seguintes termos a criação de escolas de ensino fundamental mistas com professoras mulheres: “Tentou-se, em primeiro lugar, favorecer o trabalho da mulher no ensino fundamental, como se faz nos países mais avançados da Europa e da América, porque ficou constatado que as mulheres têm condições mais vantajosas do que os homens, moral e socialmente, para nortear a educação e a formação básica das crianças” (Egaña et al., 2000).

A feminização do ensino também foi sustentada pela legislação

A tendência para a feminização da carreira docente também foi incentivada pela legislação, pois, como as mulheres estavam dispostas a aceitar salários mais baixos do que os homens, seu recrutamento em massa para a educação pública era economicamente mais lucrativo para os governos. Como as opções profissionais para as mulheres eram limitadas e naquela época sua renda era considerada como complemento à renda familiar, as professoras aceitavam salários mais baixos do que os professores. Da mesma forma, pensava-se que as mulheres aceitariam ser professoras apesar dos salários mais baixos devido à sua suposta “vocação” natural para a profissão. Enquanto isso, para os homens que tiveram oportunidades de trabalho mais diversificadas e lucrativas, ser professor não era tão atraente (Demartini e Antunes, 1993; Fischman, 2007b; Rabelo e Martins, 2010; Solari, 1991).

No Chile, em meados do século XIX, nas memórias do Ministério da Justiça, Cultura e Educação Pública, observou-se que o salário dos professores era percebido como um dos mais baixos que um homem poderia ganhar: “Trinta pesos por mês, menos do que um pedreiro ganha; muito menos do que um carpinteiro ganha; é menos do que geralmente ganha um trabalhador doméstico, que recebe comida e moradia”. Por outro lado, para as mulheres, os mesmos 30 pesos mais a moradia concedida representavam a máxima remuneração a que podiam aspirar: “É o mais alto salário que uma mulher pode ganhar no Chile. Não há indústria que ofereça às mulheres esses rendimentos mensais” (Peña, 2000). Na Argentina, em 1858, o educador Sarmiento apoiava as escolas normais para as mulheres, porque elas permanecem no exercício de sua profissão por mais tempo, pois “diferentemente dos homens, não têm ocupações mais produtivas do que aquelas proporcionadas pela educação” (Birgin, 1999).

Em face dessas circunstâncias, havia razões políticas para feminizar o ensino com o objetivo de reduzir os custos da expansão da educação pública. No Chile, o Boletim de Educação Pública de 1873 dizia: “Confiando às mulheres a docência nas escolas de ensino fundamental, poderíamos passar ainda alguns anos sem a necessidade de impor um ônus novamente ao tesouro”. Na Argentina, em 1858, Sarmiento declarou que “a política educacional será mais barata com a ajuda das mulheres” (Birgin, 1999).

Naquela época, diferentes leis foram aprovadas em apoio à feminização do ensino. Na Argentina, a Lei de Educação Comum 1420 de 1884 determinou que as professoras deveriam ser designadas para o ensino de crianças nos primeiros anos e, em 1892, foram suspensas as bolsas para homens que queriam frequentar escolas normais (Diker e Terigi, 1997; Fischman, 2007a). No Chile, a partir de 1881, apenas mulheres podiam lecionar em escolas de ensino fundamental mistas e para meninas. Além disso, na Colômbia, a instrução das meninas era confiada exclusivamente às mulheres desde 1904, enquanto a dos meninos também podia ficar a cargo de professoras até os 12 anos de idade (Helg, 1987; Monsalve, 1998). Em 1943, no Rio de Janeiro, Brasil, foi proibida a admissão de homens no Curso Normal do Instituto de Educação (Rabelo e Martins, 2010).

Assim, na primeira metade do século XX, o ensino rapidamente se tornou uma profissão com um componente feminino majoritário. Na Argentina, entre 1921 e 1961, a participação das mulheres no número total de professores do ensino médio aumentou de 34% para 64% (Donaire, 2009). Da mesma forma, na província de Concepción, no Chile, a porcentagem de professoras passou de 39% em 1895 para 72% em 1930 (Brito e Vivallos, 2001). E em 1925, no Peru, dois terços do corpo docente das escolas eram mulheres (Contreras, 2014). Em meados do século XX, a participação das mulheres em cursos de carreira docente ultrapassou 80% em países como Argentina e Brasil e ficou entre 60% e 70% em países como Chile, Colômbia, Equador e México (Barroso e Mello, 1975, UNESCO, 1971).

Expansão de oportunidades de trabalho para mulheres e maior acesso à educação

Expansão de oportunidades de trabalho para mulheres

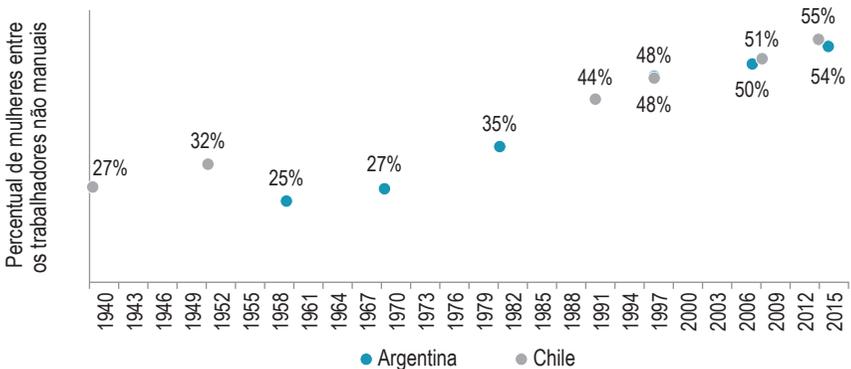
A partir dos anos 1960 e 1970, quando a América Latina começou a se industrializar, novas oportunidades de trabalho para as mulheres foram

surgindo. Na Argentina, por exemplo, o rápido crescimento das finanças, serviços e comércio permitiu que as mulheres instruídas tivessem acesso a oportunidades de trabalho administrativo com melhor remuneração a partir de meados do século XX (Saitu, 1980). Paralelamente, as mulheres começaram a conquistar maiores direitos, incluindo o sufrágio. Além disso, uma das mudanças mais importantes foi que cada vez mais mulheres passaram a ter acesso ao ensino superior e, com isso, a empregos mais bem remunerados.

Em meados do século XX, houve uma expansão da participação feminina no trabalho não manual, o que sugere uma melhoria nas oportunidades de trabalho para as mulheres. Segundo Goldin (2006), esses empregos eram desprovidos do estigma social do trabalho feminino e, portanto, facilitavam a incorporação das mulheres no mercado de trabalho. Por exemplo, na Argentina, houve um aumento substancial no número de mulheres em cargos como funções administrativas, profissionais e técnicas, e até de gerência. A participação feminina nessas ocupações aumentou de 25% em 1960 para 35% em 1982 e 54% em 2016 (gráfico 3.4) (Muñoz, 1988). No Chile, o mesmo fenômeno também é observado: hoje, mais da metade das funções não manuais são ocupadas por mulheres; em 1940 esse número era pouco mais de um terço.

Larrañaga (2006) analisa os fatores que influenciam o aumento da participação de mulheres jovens no mercado de trabalho chileno. Ele constata que essa participação aumentou fortemente entre 1958 e 2003 e que esse aumento é muito diferente para as mulheres que têm filhos e

Gráfico 3.4 Participação feminina em ocupações não manuais



Fonte: Para a Argentina, Muñoz (1988) e pesquisas domiciliares EPHC; para o Chile, Mauro et al. (2009) e pesquisas domiciliares CASEN.

para aquelas que não têm. As mulheres sem filhos já tinham uma participação bastante alta no início do período e ela só aumentou 11 pontos percentuais até o final do período. Isso pode se dever ao fato de que essas mulheres tinham uma probabilidade menor de serem casadas e, portanto, trabalhar era mais uma necessidade. Por outro lado, as mulheres com filhos tinham uma menor participação no mercado de trabalho no início do período. Como essas mulheres provavelmente eram casadas, sua menor participação pode ser em parte devida ao estigma social do trabalho das mulheres casadas em virtude do papel tradicional do marido como provedor (Goldin, 2006)². No entanto, sua participação aumenta substancialmente durante o período em análise (em torno de 25 pontos percentuais), o que sugere uma diminuição progressiva do estigma social.

Essa transformação do mercado de trabalho feminino não é exclusiva da Argentina ou do Chile, mas é um fenômeno generalizado na América Latina e no Caribe. Chioda (2016) utiliza informações de 10 países da região e constata que, em média, a participação feminina no mercado de trabalho aumentou de 21% no início da década para 67% no início de 2000. Para colocar essa informação em perspectiva, é interessante notar que esse aumento que ocorreu na região ao longo de 40 anos é comparável àquele vivenciado pelos Estados Unidos ao longo de 100 anos (entre 1890 e 1990). Tal como ocorreu nos Estados Unidos quase 30 anos antes, o aumento foi muito maior para as mulheres casadas. Essa transformação da participação feminina no mercado de trabalho latino-americano foi acompanhada por mudanças na percepção social sobre o papel das mulheres. De acordo com várias edições da Pesquisa Mundial de Valores, a percepção de homens e mulheres latino-americanos se tornou mais igualitária nas últimas décadas, o que condiz com a redução do estigma social contra o trabalho feminino³.

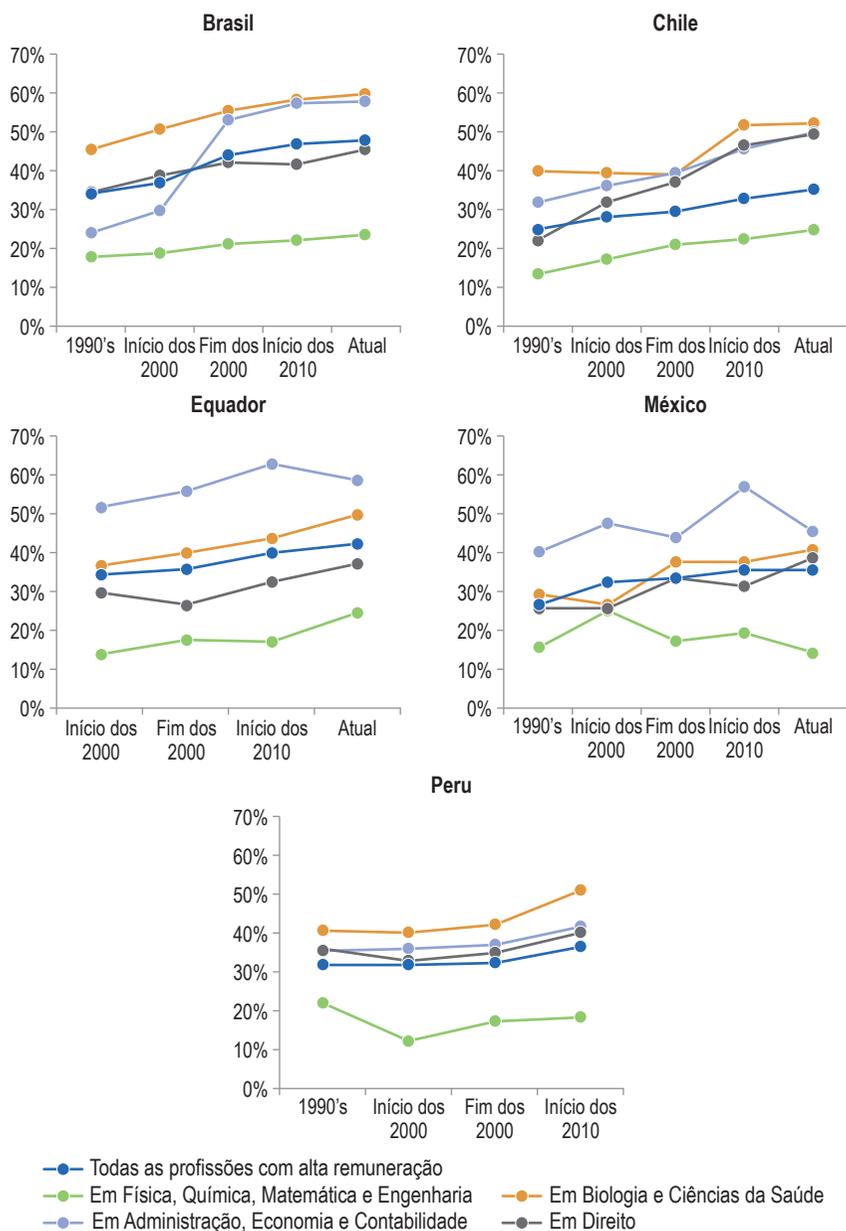
² Larrañaga (2006) utiliza dados mais recentes de pesquisas domiciliares que contam com informações sobre o estado civil para demonstrar que a relação entre a participação no mercado de trabalho e a quantidade de filhos depende muito do estado civil das mulheres.

³ A região também passou por uma queda consistente na taxa de fecundidade desde o fim dos anos 1970. Sem dúvida, tal fato também contribuiu para o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, mas não diminuiu o papel das mudanças na percepção social e do surgimento de empregos mais atrativos para as mulheres. A queda na taxa de fecundidade parece ter exercido um papel menor por diversos motivos. Em primeiro lugar, antes de 1960, era o estado civil, e não a presença de

Como observado anteriormente, cresceu a participação feminina em empregos não manuais, como gerentes, profissionais e técnicas, e funcionárias administrativas. Da mesma forma, os dados das pesquisas domiciliares indicam que a participação feminina aumentou rapidamente nas profissões mais bem remuneradas (gráfico 3.5). Isso ocorreu em quatro dos cinco países analisados. No Brasil, a proporção subiu de um terço nos anos 1990 para quase metade nos dias atuais. A participação feminina melhorou em todas as funções nessa categoria nos últimos 25 anos (entre 6 e 34 pontos percentuais). Por exemplo, enquanto em 1990 apenas 24% dos profissionais brasileiros das áreas de administração, economia e contabilidade eram mulheres, hoje elas representam quase 60% desse mercado. Apesar de no Chile a participação feminina em cargos de alta remuneração ser consideravelmente menor quando comparada à do Brasil, a tendência é semelhante, embora varie de uma ocupação para a outra. Por exemplo, no mesmo período, o percentual de mulheres em profissões relacionadas a física, química, matemática e engenharia quase duplicou (de 13% para 24%) e mais do que duplicou em direito (de 22% a 49%). Além disso, a participação feminina em ocupações relativas a administração, economia e contabilidade passou de um terço em 1990 para metade nos dias atuais.

No México e no Peru, o aumento no número de mulheres em cargos com salários altos é menos acentuado do que nos demais países: 9 pontos percentuais e 5 pontos percentuais, respectivamente. Em ambos os países, a participação feminina em ocupações relacionadas a física, química, matemática e engenharia diminuiu, mas subiu em cerca de 10 pontos percentuais em funções relacionadas a biologia e saúde. Houve também melhorias na participação feminina em carreiras jurídicas (13 pontos percentuais no México e 4 pontos percentuais no Peru) e outras relacionadas a administração, economia e contabilidade (5 e 6 pontos percentuais, respectivamente). No Equador, há dados disponíveis a partir de 2000. Nesse período, a participação feminina aumentou em 10

filhos no lar, o maior fator preditivo da participação feminina no mercado de trabalho. Em segundo lugar, a expansão da participação das mulheres latino-americanas no mercado de trabalho foi impulsionada pelas mulheres casadas. Nesse contexto, o papel da queda da taxa de fecundidade na região talvez tenha sido limitado, pois ela ocorreu sem mudanças maiores nas dinâmicas matrimoniais. Além disso, as mulheres casadas alcançaram as maiores taxas de participação entre cinco e dez anos mais tarde do que as mulheres solteiras, o que leva a deduzir que apenas adiaram sua participação para alguns anos depois de terem filhos (Chioda, 2016).

Gráfico 3.5 Percentual de profissionais mulheres com remunerações altas

Fonte: Cálculos próprios baseados em pesquisas domiciliares. As pesquisas domiciliares utilizadas são a PNAD no Brasil, CASEN 2015 no Chile, ENEMDU 2015 no Equador, ENIGH no México e ENAHO 2015 no Peru.

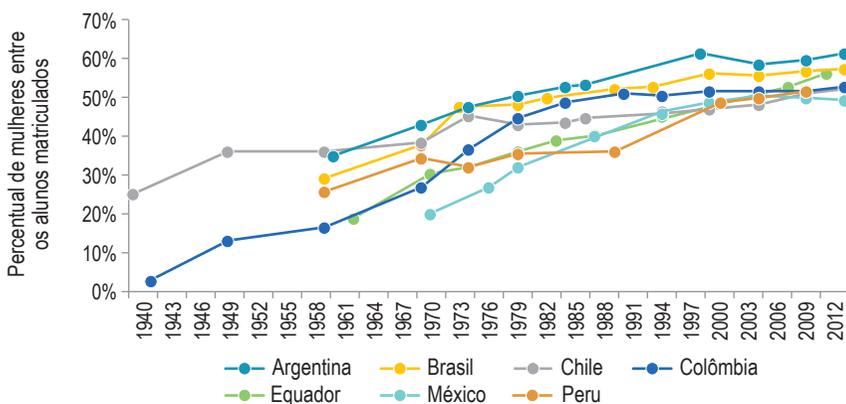
Observações: Os anos dos períodos estudados foram selecionados para chegar a um número adequado de observações, que pode variar de país para país. As profissões de alta remuneração foram selecionadas de acordo com a renda média e incluem profissões relacionadas a Ciências Naturais, Engenharia, Direito, Administração, Economia e Contabilidade.

pontos percentuais em funções relacionadas a física, química, matemática e engenharia e em 7 pontos percentuais nas relacionadas com direito, administração, economia e contabilidade.

Maior acesso à educação

Esse aumento na participação feminina em profissões com altos salários pode ter ocorrido graças ao crescente acesso das mulheres a níveis mais elevados de formação. No início do século XXI, sua participação nas matrículas do ensino superior é semelhante ou maior que a dos homens nos sete países estudados (gráfico 3.6). No entanto, as trajetórias são bem diferentes entre os países. Na Colômbia, em 1940, apenas 3% do total de matriculados no ensino superior eram do sexo feminino; esse número chegou a mais da metade em menos de 50 anos. No Chile, o crescimento no número de mulheres matriculadas foi mais lento: em 1940, a cada quatro estudantes, uma era do sexo feminino, sendo necessários 70 anos para as mulheres representarem metade do total de matrículas no ensino superior. Na Argentina e no Brasil, a participação feminina passou a constituir metade das matrículas no início dos anos 1980. Em contraste, no Equador, no México e no Peru, as mulheres representavam apenas um terço das matrículas em 1980, e apenas na

Gráfico 3.6 Participação feminina no ensino superior

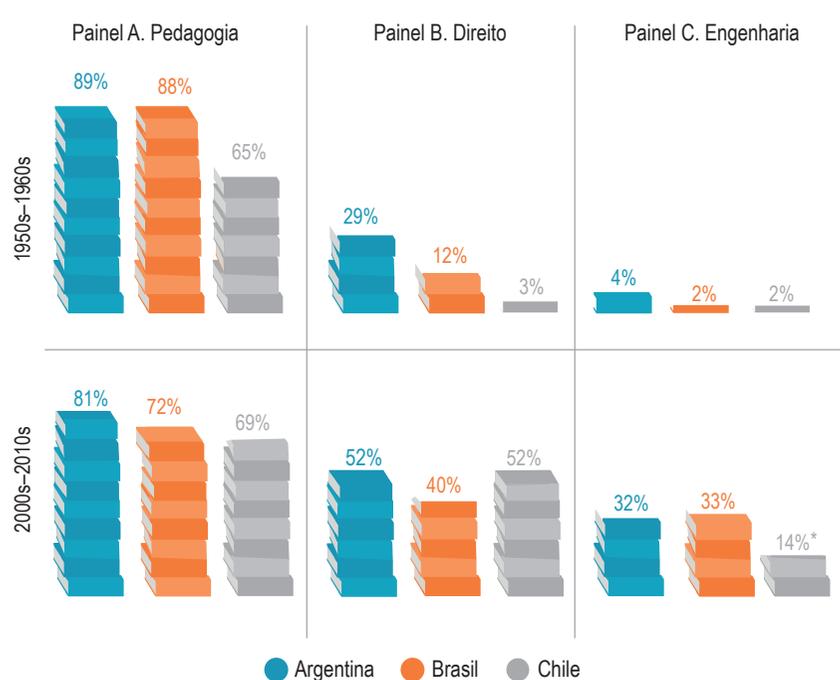


Fonte: Para a Argentina, UNESCO (1971b); para o Brasil, Barroso e Mello (1975); para o Chile, PIIE (1984); para a Colômbia, Ochoa (1977); para o Equador, Junapla (1979), OEI e Ministério da Educação e Cultura do Equador (1994); para o Peru, Garavito e Carrillo (2004). Para todos os países, UNESCO UIS.Stat. Observação: Nos casos do Chile (1940-60) e do Peru (1960), apresenta-se o percentual de mulheres em matrículas universitárias apenas, não incluindo matrículas em institutos e escolas superiores que conferem grau terciário.

virada do milênio chegaram à metade. Hoje, na Argentina, no Brasil e no Equador, as mulheres representam mais de 56% do total de matrículas.

Embora a distribuição das matrículas pelas diferentes áreas de especialização ainda esteja longe de ser equitativa, a presença de mulheres matriculadas em cursos universitários que antes eram consideradas de domínio masculino também aumentou consideravelmente. Por exemplo, hoje em vários países da América Latina, há mais mulheres matriculadas em cursos de Direito do que homens. Na Argentina, a participação das mulheres nas matrículas em cursos de Direito passou de 29% em 1957 para 52% em 2010; no Brasil subiu de 12% em 1956 para 40% em 2000, e no Chile essa parcela cresceu de 3% em 1960 para 52% em 2014 (gráfico 3.7). Mesmo em cursos superiores ainda considerados

Gráfico 3.7 Percentual de mulheres matriculadas em cursos de prestígio selecionados



Fonte: Para a Argentina, Ministério da Educação, UNESCO (1971a e 1971b), Wilkie e Guadalupe (1997) e UNESCO UIS.Stat; para o Brasil, Barroso e Mello (1975), Guedes (2008) e UNESCO UIS.Stat; para o Chile, Meller (2010) e Ministério da Educação.

Observações: Devido à falta de informações para todos os anos nas áreas selecionadas, os anos variam de país para país. Para a Argentina, os dados correspondem a 1957, 1980 e 2010 (com exceção de Direito, que é 2004). Para o Brasil, a 1956, 1970 e 2014 (com exceção do Direito, que é 2000). Para o Chile, os anos correspondentes são 1960, 1982 e 2014 (exceto para Engenharia, que é 1992).

* Indica que os dados não correspondem ao período indicado, mas sim a 1992.

predominantemente masculinos, como engenharia, atualmente as mulheres representam até 30% dos matriculados. Enquanto na década de 1950 menos de 4% dos estudantes de engenharia na Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru eram mulheres, hoje a presença feminina atinge mais de um terço dos estudantes desses cursos (e cerca de um quarto no Equador).

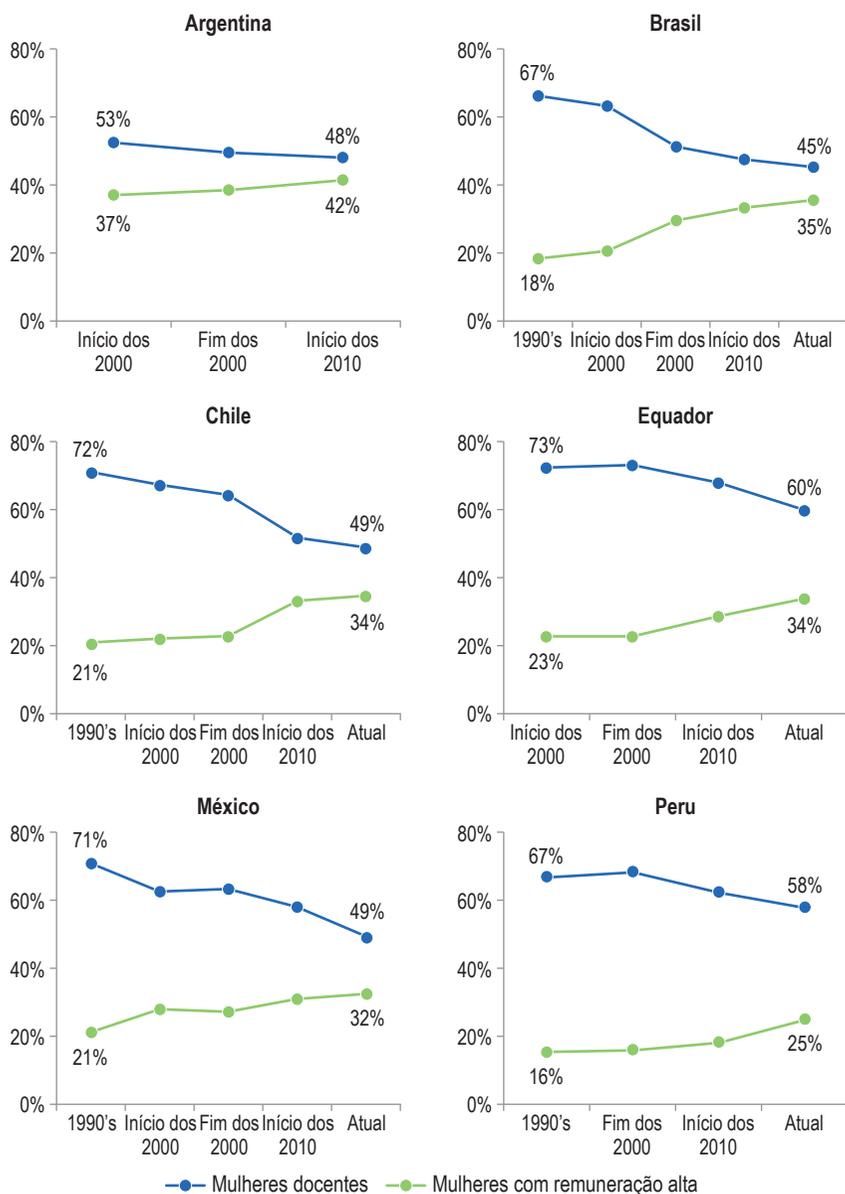
Mudança na composição do professorado feminino

É importante ressaltar que, apesar dessas tendências recentes, a docência continua sendo uma profissão predominantemente feminina. As mulheres representam mais de 60% dos professorado latino-americano, proporção que praticamente não mudou nas últimas três décadas. No entanto, tem caído em importância como carreira profissional para mulheres graduadas no ensino superior, uma vez que o percentual dessas profissionais que optou pela carreira docente tem diminuído em quase todos os países estudados. Ao mesmo tempo, a porcentagem de profissionais mulheres que recebem altos salários aumentou (gráfico 3.8).

Sendo a maioria do corpo docente composta por mulheres e com uma porcentagem crescente de mulheres com altos salários, é possível inferir uma mudança na composição do professorado feminino? A evidência empírica disponível sugere que sim. Se várias décadas atrás a maioria das profissionais mulheres ingressava na profissão docente, hoje a maioria das pessoas que concluem o ensino superior opta por outras profissões. Como vimos no capítulo anterior, isso ocorre em um contexto em que a docência perdeu prestígio e a qualidade da formação dos professores não foi priorizada. É provável, então, que as mulheres mais talentosas tenham se afastado da docência e estejam buscando carreiras profissionais mais lucrativas e atrativas.

De modo geral, as evidências apresentadas nesta primeira parte do livro sugerem que o aumento acelerado da cobertura escolar e as mudanças na profissão docente produziram um impacto sobre o prestígio e a atratividade dessa carreira. Além disso, à medida que novos e melhores horizontes educacionais e profissionais se abriram para a população feminina, a profissão docente perdeu o apelo para muitas mulheres talentosas.

Os capítulos seguintes oferecem uma análise das políticas públicas implementadas na região que buscam elevar a qualidade e o status dos professores.

Gráfico 3.8 Mulheres professoras e mulheres com altos salários, como porcentagem do total de profissionais mulheres

Fonte: Cálculos próprios baseados em pesquisas domiciliares. As pesquisas domiciliares utilizadas são a EPHP e a EPHC na Argentina; a PNAD no Brasil; CASEN 2015 no Chile; ENEMDU 2015 no Equador; ENIGH no México e ENAHO 2015 no Peru.

Observações: Os anos dos períodos estudados foram selecionados para chegar a um número adequado de observações, que pode variar de país para país. A amostra inclui profissionais mulheres e professoras (profissionais ou técnicas). As profissões de alta remuneração foram selecionadas de acordo com a renda média e incluem profissões relacionadas a Ciências Naturais, Engenharia, Direito, Administração, Economia e Contabilidade.

PARTE II



Reformas das carreiras docentes na América Latina

Conforme analisado na primeira parte do livro, o ensino perdeu prestígio no século passado e distanciou os jovens mais talentosos da carreira docente. Isso contribuiu para a estagnação da eficácia dos professores ou até mesmo para sua redução. De forma geral, os governos da região chegaram a esse mesmo diagnóstico e alguns começaram a implementar reformas na carreira docente, entendida como o regime jurídico que regulamenta o exercício da profissão e estabelece regras para o ingresso, permanência, mobilidade e aposentadoria de professores da rede pública (Cuenca, 2015).

Segundo Cuenca (2015), existem duas gerações de regulamentações das carreiras docentes na América Latina. Entre 1950 e 1990, iniciou-se a primeira geração de regulamentações, que tinham uma abordagem credencialista, pois o ingresso e promoção na carreira eram baseadas nos títulos obtidos pelos professores. Essa onda de normas reconheceu os professores como trabalhadores com direitos trabalhistas protegidos pelo Estado. As carreiras se caracterizavam, assim, pela busca de uma maior estabilidade, promoções verticais (para cargos de direção dentro ou fora das escolas) e promoções que recompensavam a antiguidade e o acúmulo de certificações. Nesse grupo estão as carreiras profissionais da Argentina, Bolívia, Uruguai e dos países da América Central (Cuenca, 2015).

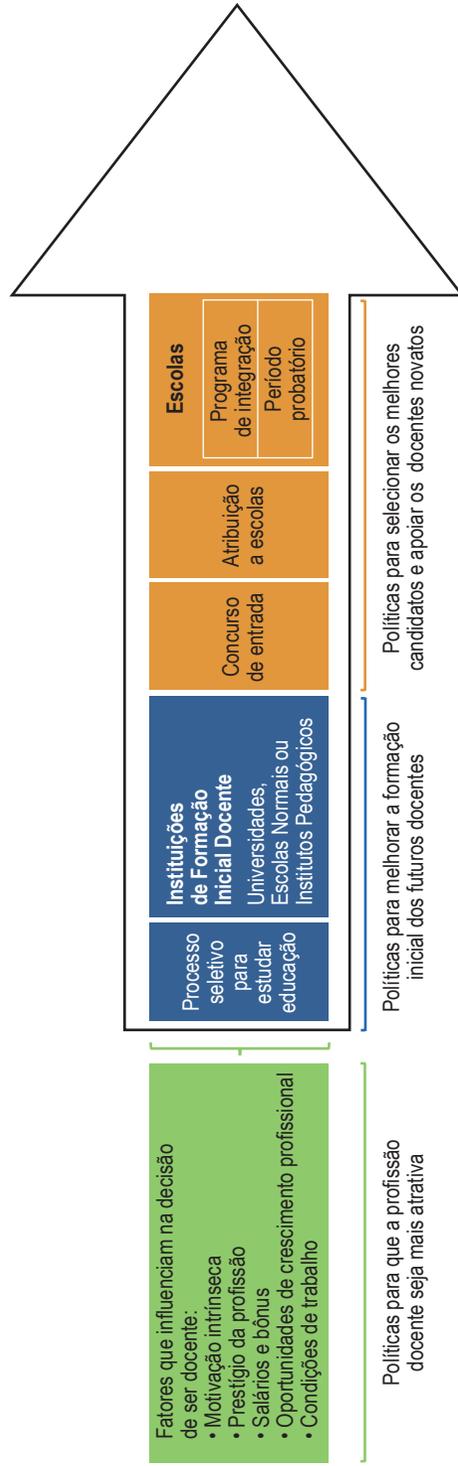
A segunda geração de regulamentações, que teve início no ano de 2000 com reformas na carreira docente em vários países da região, reconhece que os professores devem ser altamente capacitados e ter um bom desempenho na sala de aula. Portanto, essas novas carreiras docentes se caracterizam por salários diferenciados por nível de

desempenho, mecanismos de promoção horizontal (até cargos que permitem obter ganhos econômicos mais elevados e continuar lecionando em sala de aula) e promoções e incentivos com base nos resultados de avaliações de desempenho. Nesse grupo estão países como Chile, Equador, México e Peru. Na América Latina também há carreiras docentes que se encontram entre essas duas gerações, pois a profissão foi parcialmente modificada ou as modificações só afetam os novos professores, como na Colômbia.

Na segunda parte do livro, a análise concentra-se em cinco países que implementaram reformas docentes sistêmicas em âmbito nacional com uma abordagem meritocrática nas últimas duas décadas: Chile, Colômbia, Equador, México e Peru. De acordo com a classificação realizada por Cuenca (2015), todos esses países realizaram reformas nacionais de segunda geração ou, pelo menos, reformas parciais. No que tange a promoções e remunerações, por exemplo, essas reformas privilegiam o desempenho demonstrado nas avaliações em vez de dependerem dos anos de experiência ou do número de certificações acumuladas pelo professor. Além disso, esta seção inclui exemplos de outros países latino-americanos que implementaram políticas específicas para atrair, formar, selecionar e apoiar professores talentosos. Entre eles estão a Argentina e o Brasil. Devido à descentralização do sistema educacional brasileiro, foram examinados exemplos de estados e municípios com políticas docentes inovadoras.

A análise desta parte do livro concentra-se nos componentes das reformas que buscam elevar a qualidade dos novos professores (gráfico 4.1). Existem vários fatores, monetários ou não, que influenciam a decisão de ser professor. O capítulo 5 analisa as políticas que visam a tornar a profissão docente mais atrativa. Assim, os jovens que decidem se tornar professores devem receber formação de qualidade em instituições de ensino superior. O capítulo 6 apresenta as políticas para melhorar a formação inicial dos futuros professores. Os interessados em ingressar na carreira docente pública são selecionados por meio de concurso. O capítulo 7 descreve as políticas de seleção dos melhores candidatos e apoio aos novos professores. A tabela 4.1 resume as principais políticas que estão sendo aplicadas nessas três áreas nos cinco países selecionados.

Deve-se notar que a análise das políticas de apoio aos professores nas escolas se concentra naquelas que afetam exclusivamente os novos professores, como programas de integração e períodos probatórios. Existem outras políticas docentes, como a formação de professores

Gráfico 4.1 Trajetória dos novos professores

Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE (2010).

Tabela 4.1 O que está sendo feito para atrair, formar e selecionar os melhores professores
Políticas vigentes na região

	Chile	Colômbia	Equador	México	Peru
Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa					
Aumento dos salários e mudança estruturais	▲	▲	▲	▲	▲
Oportunidades de crescimento profissional por meio de uma carreira meritocrática	▲	▲	▲	▲	▲
Regulamentação do tempo não letivo na jornada de trabalho	▲		▲		▲
Incentivos para atrair professores para as escolas que mais necessitam	▲	▲	▲	▲	▲
Políticas para melhorar a formação inicial de futuros professores					
Maiores requisitos para o ingresso em programas de formação inicial docente	▲			●	
Incentivos econômicos para candidatos talentosos	▲	▲	▲	■	▲
Regulamentação do conteúdo e/ou resultados dos programas	▲	▲		■	■
Sistemas de certificação	▲	▲	▲		▲
Financiamento de projetos de melhoria	▲	▲		■	
Políticas de seleção dos melhores candidatos e apoio aos novos professores					
Concursos de ingresso à carreira docente da rede pública	●	▲	▲	▲	▲
Programas de integração	▲	▲	▲	●	▲
Períodos probatórios		▲	■	●	
Ano da lei mais recente que regulamenta a docência	2016	2002	2011	2013	2012
<p>▲ Política implementada ou em processo de implementação</p> <p>■ Aplica-se apenas a certas instituições de formação inicial de professores ou grupos de professores</p> <p>● A implementação varia de acordo com o estado ou município</p>					

Fonte: Elaboração própria com base em leis, regulamentos e normas referentes à carreira docente em cada país e consultas com especialistas.

Observações: A tabela inclui as políticas de ensino vigentes, provenientes das leis da carreira docente e outras normas aprovadas anteriormente. Lei mais recente que regulamenta a carreira docente: Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente no Chile, Estatuto de Profissionalização Docente na Colômbia, Lei Orgânica de Educação Intercultural no Equador, Lei Geral do Serviço Profissional Docente no México, Lei de Reforma do Magistério no Peru.

em serviço, que não serão abordadas aqui, pois afetam principalmente aqueles que já estão na carreira há vários anos. A formação durante a carreira docente é uma questão fundamental para o desenvolvimento de professores, mas está além do escopo desta publicação.

Antes de examinar essas políticas em detalhes, é necessária uma breve revisão das reformas que foram realizadas nos marcos regulatórios

da carreira docente nos cinco países estudados. Especificamente, descrevem-se as principais leis da carreira docente e as mudanças, em comparação com a legislação anterior, realizadas nas políticas que visam a tornar a profissão docente mais atrativa, as políticas de melhoria da formação inicial de futuros professores e as políticas de seleção dos melhores candidatos e de apoio aos novos professores. As tabelas 4.2 a 4.6 mostram as mudanças realizadas nas leis referentes à carreira docente em cada país. Cabe notar que as tabelas não incluem necessariamente todas as políticas e programas vigentes. Alguns programas, como a Bolsa *Vocación de Profesor* do Chile, podem ter sido estabelecidos antes da reforma docente e, portanto, não foram incluídos nas tabelas comparativas.

Chile: Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente (2016)

O Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente (SDPD), aprovado em 2016, visa “dignificar a docência, apoiar seu exercício e elevar sua valorização para as novas gerações”, segundo o Ministério da Educação do Chile. A lei modifica e complementa o Estatuto dos Profissionais da Educação, criado em 1991.

Tabela 4.2 Comparação do Estatuto dos Profissionais da Educação e do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente no Chile

	Estatuto dos Profissionais da Educação (1991)	Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente (2016)
Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa		
Estrutura da carreira e salários	Remuneração composta pelo piso nacional, benefício por local de trabalho, benefício especial de incentivo profissional, bônus de excelência acadêmica, benefício coletivo de desempenho, benefício de experiência, bônus de reconhecimento profissional, benefício de aperfeiçoamento e unidade de melhoria profissional (1996). Benefícios voluntários: Benefício de Excelência Pedagógica (<i>Asignación de Excelencia Pedagógica</i> , AEP, 2002) e Benefício Variável por Desempenho Individual (<i>Asignación Variable por Desempeño Individual</i> , AVDI, 2006).	Criou-se o benefício por estágio de desenvolvimento profissional, com cinco áreas, sendo as três primeiras obrigatórias. São eliminados os benefícios de aperfeiçoamento, a unidade de melhoria profissional, o AEP e o AVDI. Os outros benefícios que compõem a remuneração foram mantidos ou modificados.

(continua na página seguinte)

Tabela 4.2 Comparação do Estatuto dos Profissionais da Educação e do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente no Chile (continuação)

	Estatuto dos Profissionais da Educação (1991)	Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente (2016)
Avaliação de desempenho	<i>Avaliação Docente Más</i> (2004), obrigatória a cada quatro anos para professores de escolas públicas, com possibilidade de exoneração.	<i>Avaliação Docente Más</i> , obrigatória a cada quatro anos para professores de escolas que recebem financiamento do Estado, com possibilidade de exoneração.
Tempo não letivo	25% do total de horas (1996).	Aumento gradual do tempo não letivo de 25% para 35% de 2017 a 2019.
Incentivos para trabalhar em escolas vulneráveis	Benefício por desempenho em condições difíceis, com abono de 4% a 30% do salário. Bônus adicional de 40% no AEP pelo trabalho em estabelecimentos com alunos prioritários.	Benefício de Reconhecimento pelo Ensino em Estabelecimentos de Alta Concentração de Alunos Prioritários, com um acréscimo diferenciado de acordo com a proporção de alunos prioritários e o estágio de desenvolvimento profissional do professor. De 10% a 20% do benefício pelo estágio de desenvolvimento profissional mais um montante fixo mensal.
Políticas para melhorar a formação inicial dos futuros professores		
Requisitos de ingresso a cursos superiores de magistério	Requisitos determinados por cada instituição de ensino superior.	Aumento gradual da pontuação na Prova de Seleção Universitária (PSU) entre 2017 e 2023.
Certificação de cursos superiores de magistério	Obrigatória (2007).	Obrigatória. Até 2019, todas devem ser certificadas.
Avaliações durante a formação inicial	Avaliação voluntária ao final do curso: Prova <i>Inicia</i> (2008).	Avaliações obrigatórias no início do curso e pelo menos um ano antes da formatura.
Políticas de seleção dos melhores candidatos e apoio aos novos professores		
Programa de integração	Opcional e com baixa implementação.	Obrigatório, com duração de 10 meses, para professores com menos de dois anos de experiência.

Fonte: Elaboração própria com base em leis, regulamentos e normas da profissão docente, modificações realizadas no Estatuto dos Profissionais da Educação (1996) e consultas com especialistas.

Uma importante mudança introduzida pelo SDPD, que alcançará pleno funcionamento em 2026, consiste em incorporar todos os professores que trabalham em estabelecimentos que recebem financiamento do Estado (escolas municipais e escolas privadas subsidiadas). Antes dessa nova lei, apenas os professores das escolas municipais faziam parte da carreira docente pública. Em 2016, havia 114.000 professores trabalhando no setor privado subsidiado, o que representava 46% do total de professores em sala de aula no Chile.

O SDPD faz parte da reforma educacional que o Chile vem implementando desde 2011. A reforma inclui a Lei do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Infantil, Básica e Secundária e sua fiscalização (2011), a Lei de Qualidade e Equidade da Educação (2011), a Lei de Inclusão Escolar (2015) e a Lei do Sistema de Educação Pública (2017).

De forma geral, as mudanças nas políticas docentes no Chile foram construídas de maneira consensual entre o sindicato dos professores (*Colegio de Profesores*) e o governo. Ambas as entidades vinham dialogando sobre reformas educacionais desde meados dos anos 1990. Assim, em 2003, teve início a avaliação de desempenho dos professores com base em um acordo tripartite entre o Ministério da Educação, os municípios e o *Colegio de Profesores*, apesar de ainda não haver uma lei que exigisse a avaliação.

Em 2014, no começo do segundo mandato da presidente Michelle Bachelet, deu-se início a um diálogo com vários atores, inclusive com o *Colegio de Profesores*, para formular o SDPD. Durante as negociações, o sindicato realizou alguns progressos em sua agenda, como a obtenção de titularidade para um grupo de professores que foram contratados temporariamente no sistema municipal e a extensão da gratificação de incentivo à aposentadoria (Eyzaguirre, 2015).

Apesar do diálogo estabelecido com o sindicato, não houve consenso em alguns aspectos e, em junho de 2015, os professores iniciaram uma greve que durou 57 dias (*La Tercera*, 27 de julho de 2015). O *Colegio de Profesores* apontou que o projeto de lei “intensificou o exercício da profissão com base na concorrência entre os pares e no individualismo” e que se fundava na desconfiança, uma vez que exigia constantes certificações dos professores. O sindicato rejeitava, entre outros aspectos, a ideia de que os professores deveriam realizar uma prova para ingressar na carreira docente e que deveriam ser certificados dois anos depois de iniciar e, subsequentemente, a cada quatro anos. (*Colegio de Profesores de Chile*, 2015). A greve dos professores coincidiu com manifestações de alunos do ensino médio e estudantes universitários.

Em julho de 2015, um comitê tripartite foi formado entre o Executivo, os deputados da Comissão de Educação e o *Colegio de Profesores*. A fim de incluir os acordos alcançados pelo comitê tripartite, o governo reformulou o projeto original. A nova versão introduziu mudanças, como a eliminação da prova para ingressar na carreira docente e a avaliação após dois anos de carreira, o aumento de horas não letivas nas escolas

mais vulneráveis e a incorporação gradativa de professores de escolas privadas subsidiadas. Por fim, a lei que criou o SDPD foi promulgada em março de 2016 (Veas, 2016).

Mizala e Schneider (2018) destacam três aspectos que permitiram uma negociação bem-sucedida para a reforma docente no Chile. Primeiro, assim que a presidente Bachelet assumiu o governo, ela estabeleceu a reforma educacional como uma de suas prioridades. Em segundo lugar, o *Colegio de Profesores* havia negociado em anos anteriores políticas de avaliação de professores e de promoções com base nos resultados das avaliações. Por fim, o partido político apoiado pelo sindicato (Partido Comunista) fez parte da coalisão *Nueva Mayoría* liderada pela presidente Bachelet, o que contribuiu para o diálogo com os líderes sindicais.

Colômbia: Estatuto de Profissionalização Docente (2002)

Em 2002, foi aprovado o Estatuto de Profissionalização Docente (*Estatuto de Profesionalización Docente*, EPD), cujo principal objetivo é que “a docência seja exercida por educadores qualificados, com base no reconhecimento da sua formação, experiência, desempenho e competência como atributos essenciais que norteiam todos os aspectos referentes ao ingresso, permanência, promoção e aposentadoria do servidor docente e buscando uma educação de qualidade, bem como o desenvolvimento profissional e crescimento dos professores”, conforme artigo 1º da referida lei.

Ao contrário do estatuto anterior, o EPD introduz uma carreira docente mais meritocrática (tabela 4.3). Todos os novos professores estão obrigatoriamente sujeitos ao EPD, mas para professores nomeados antes de 2002 a participação foi voluntária. Em 2016, 43% dos professores nomeados estavam sob o regime do EPD, enquanto o restante ainda era regido pelo antigo Estatuto Docente, promulgado em 1979.

Devido à existência simultânea de dois estatutos docentes, a criação de um estatuto único para a profissão docente é uma demanda frequente do sindicato dos professores, a Federação Colombiana de Educadores (*Federación Colombiana de Educadores*, Fecode). Embora tenha havido certos avanços nos últimos anos, ambos os estatutos permanecem. Em 2012, formou-se uma comissão de conciliação tripartite para a elaboração de um único estatuto formada pelo Ministério da Educação, a Fecode e senadores e deputados da Câmara. Em 2013, o

Tabela 4.3 Comparação do Decreto 2277 e Decreto 1278 na Colômbia

	Decreto 2277 (1979)	Estatuto de Profissionalização Docente – Decreto 1278 (2002)
Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa		
Estrutura da carreira e salários	Plano de carreira formado por 14 níveis, de acordo com título, anos de experiência e cursos de capacitação.	Plano de carreira formado por três níveis relacionados à formação acadêmica. Cada nível é composto por quatro níveis salariais.
Avaliação de desempenho	Não existe.	Avaliação obrigatória anual realizada pelo diretor da escola, com a possibilidade de exoneração.
Promoções e ascensões	Promoções baseadas em título, anos de experiência e cursos de capacitação.	Além de exigir o título e um determinado número de anos de experiência, a promoção de um professor depende dos resultados da avaliação diagnóstico-formativa, que inclui filmagens da prática docente, autoavaliação, pesquisas com estudantes, colegas e pais, bem como resultados na avaliação de desempenho (2015).
Políticas de seleção dos melhores candidatos e apoio aos novos professores		
Nível de instrução	Permite o ingresso com formação no ensino médio.	Exige-se formação superior.
Ingresso de profissionais de outras disciplinas	Não é permitido.	Permitido, mas devem ter especialização ou pós-graduação em magistério.
Processo de seleção	Nomeações por meio de atos administrativos de governadores ou prefeitos.	Concurso público nacional que inclui provas, entrevista e avaliação de antecedentes.
Período probatório	Não existe.	Período probatório de quatro meses a um ano letivo. Avaliação ao final do ano letivo, com a possibilidade de exoneração.

Fonte: Elaboração própria com base em leis, regulamentos e normas referentes à carreira docente, modificações realizadas no Estatuto de Profissionalização Docente (2015) e consultas com especialistas.

sindicato apresentou um projeto para o novo estatuto. Em 2017, após uma greve da Fecode de 37 dias, foi acordada, entre outras coisas, a criação de uma nova comissão tripartite para chegar a um consenso sobre um projeto de lei referente à unificação do estatuto.

Além disso, durante a implementação do EPD, houve confrontos com o sindicato dos professores. Em 2014 e 2015, a Fecode realizou paralisações e protestos exigindo salários mais altos e a eliminação da avaliação de competências para promoção. Essa avaliação, em vigor desde 2010, consistia em um exame escrito. No entanto, poucos professores eram aprovados na avaliação e apenas alguns deles eram promovidos, pois o número de promoções estava sujeito a restrições orçamentárias. Nas

avaliações de competências realizadas entre 2011 e 2013, apenas 20% dos candidatos atingiram a pontuação mínima para aprovação.

Depois de estabelecer negociações com a Fecode, em 2015 o governo concordou em aumentar gradualmente os salários e substituir a avaliação de competências pela avaliação diagnóstico-formativa. Essa nova avaliação inclui diferentes instrumentos: filmagens da prática docente avaliada por pares, autoavaliação, pesquisas com alunos, colegas e pais e resultados na avaliação de desempenho docente. Em 2015, 71% dos professores que realizaram a avaliação diagnóstico-formativa foram aprovados (ICFES, 2016).

Equador: Lei Orgânica de Educação Intercultural (2011)

Promulgada em 2011, a Lei Orgânica de Educação Intercultural (*Ley Orgánica de Educación Intercultural*, LOEI) estabelece os direitos, obrigações e normas básicas para a estrutura, os níveis, a gestão, o financiamento e a participação dos atores do sistema de ensino, incluindo professores. A LOEI revoga a Lei da Carreira Docente e Plano de Carreira do Magistério Nacional, criada em 1990.

Com a LOEI, duas novas instituições foram criadas. A primeira é o Instituto Nacional de Avaliação Educacional (*Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, Ineval), responsável por avaliar o desempenho dos alunos, professores e diretores do sistema escolar. A segunda é a Universidade Nacional de Educação (*Universidad Nacional de Educación*, UNAE), responsável por fornecer e apoiar a formação inicial dos professores.

A LOEI faz parte da reforma educacional que o Equador vem implementando desde 2007. A reforma foi realizada em conformidade com o Plano Decenal de Educação 2006–2015 e as emendas introduzidas à Constituição em 2008 que destacam a educação como um direito dos indivíduos e um dever intransferível do Estado. Também em 2009, foram feitas modificações na Lei da Carreira Docente e Plano de Carreira do Magistério Nacional e, em 2010, foi sancionada a Lei Orgânica da Educação Superior (*Ley Orgánica de Educación Superior*, LOES).

As mudanças realizadas na carreira docente no Equador começaram a ser implementadas em 2007, sob o governo de Rafael Correa. No final daquele ano, foi introduzido um exame nacional para ingressar na profissão docente e foi criada uma avaliação voluntária de desempenho para professores da rede pública. No entanto, apenas 1% dos professores participaram da avaliação voluntária. Assim, em 2009, o governo

Tabela 4.4 Comparação entre a Lei da Carreira Docente e Plano de Carreira do Magistério Nacional (1990–2011) e a Lei Orgânica de Educação Intercultural no Equador

	Lei da Carreira Docente e Plano de Carreira do Magistério Nacional (1990–2011)	Lei Orgânica de Educação Intercultural (2011)
Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa		
Cargos/áreas de desempenho	Cargos docentes, administrativos e de supervisão.	Além de cargos de docência e direção, novas funções foram estabelecidas, como a de inspetor, conselheiro, auditor e reitor.
Estrutura da carreira e salários	Quatro categorias de acordo com o título acadêmico e, dentro de cada uma, três subcategorias de acordo com o tempo de serviço.	Dez categorias de acordo com o nível de instrução e tempo de serviço (de 4 anos a 28 anos). Outros requisitos incluem aprovação em cursos de formação e publicação de experiências bem-sucedidas.
Avaliação de desempenho	Não existe.	Avaliação obrigatória a cada dois anos, com possibilidade de exoneração (2009).
Tempo não letivo	Não especificado.	Duas das oito horas corridas de trabalho diário devem ser distribuídas em atividades não letivas.
Incentivos para trabalhar em escolas vulneráveis	Subsídios para professores em áreas rurais de fronteira.	Pontuação adicional na carreira docente para ser transferido se o professor já trabalhou em áreas rurais. Nomeação provisória de profissionais sem formação superior em áreas rurais de difícil acesso. Ano de serviço rural obrigatório (não implementado).
Políticas para melhorar a formação inicial dos futuros professores		
Instituição nacional de FID	Não existe.	Criação da Universidade Nacional de Pedagogia.
Políticas de seleção dos melhores candidatos e apoio aos novos professores		
Ingresso de profissionais de outras disciplinas	Não é permitido.	Permitido em áreas onde não há professores suficientes. Devem ser aprovados na capacitação em docência.
Processo de seleção	Comitês locais aplicam provas de forma arbitrária, e os cargos são preenchidos, de modo geral, em função de afiliações políticas ou sindicais.	Concursos públicos nacionais desde 2007. Incluem exames nacionais, qualificação de mérito, entrevista e aula demonstrativa.
Programa de integração	Não existe.	Obrigatório para todos os professores durante os dois primeiros anos. A conclusão do programa é um requisito para promoção.

(continua na página seguinte)

Tabela 4.4 Comparação entre a Lei da Carreira Docente e a Lei Orgânica de Educação Intercultural no Equador *(continuação)*

	Lei da Carreira Docente e Plano de Carreira do Magistério Nacional (1990–2011)	Lei Orgânica de Educação Intercultural (2011)
Período probatório	Não existe.	Nomeação provisória de dois anos para professores com um resultado de 70% a 79% nas provas de conhecimentos específicos do concurso. Os professores devem alcançar 80%; caso contrário, serão exonerados.

Fonte: Elaboração própria com base em leis, regulamentos e normas referentes à carreira; Schneider, Cevallos e Bruns (2017), e consultas com especialistas.

Observação: As políticas mostradas na tabela, que fazem parte da LOEI (2011), incluem políticas meritocráticas que foram modificadas na lei da carreira docente anterior e ratificadas na LOEI, como os concursos públicos e a avaliação de desempenho.

equatoriano tornou a avaliação obrigatória (Schneider, Cevallos e Bruns, 2017). O plano era avaliar todos os professores em serviço ao longo de quatro anos. A avaliação começou a ser aplicada com resistência por parte do sindicato dos professores, a União Nacional dos Educadores (*Unión Nacional de Educadores*, UNE), que organizou greves e promoveu o não comparecimento às avaliações. Apenas 65% dos professores convocados realizaram os exames programados entre maio e julho de 2009.

A fim de limitar as fontes de poder do sindicato, o governo adotou diversas medidas. Desde 2007, não é mais permitido que o sindicato influencie a nomeação de cargos no Ministério da Educação. Em 2008, foi determinado que a contribuição dos afiliados à UNE não poderia mais ser descontada automaticamente da folha de pagamento (agora os professores podem decidir se querem contribuir para o sindicato ou não). Em 2009, a reforma da lei da carreira docente determinou a demissão dos professores que não realizaram as avaliações e introduziu sanções para aqueles que paralisaram os serviços educacionais por estarem em greve. Da mesma forma, o governo nacional publicou os resultados dos primeiros professores avaliados em 2009, dos quais apenas 25% obtiveram uma pontuação excelente ou muito boa. Também foram formados Governos Escolares Cidadãos, constituídos por representantes dos pais, professores e alunos, responsáveis pelo acompanhamento das atividades na escola, como medida de prestação de contas (Bruns e Luque, 2015).

Nas palavras de Luna (2014: 256): “O governo vendeu a avaliação para o país como uma medida fundamental para promover a mudança na educação. Em face de tal oferta, a população equatoriana preferiu

apoiar essa resolução. Em vista dessa situação, o sindicato ficou politicamente isolado...”. Desde 2009, o sindicato começou a perder poder político e, em 2014, quase se extinguiu. Em 2015, as autoridades equatorianas criaram um novo grupo de professores, a Rede de Professores e Professoras pela Revolução Educacional, e em 2016 declararam a UNE legalmente dissolvida (Schneider, Cevallos e Bruns, 2017).

México: Lei Geral do Serviço Profissional Docente (2013)

A Lei Geral do Serviço Profissional Docente (*Ley General del Servicio Profesional Docente*, LGSPD), aprovada em 2013, estabelece os critérios, termos e condições para o ingresso, promoção, reconhecimento e permanência no serviço profissional docente. A modificação realizada na Lei Geral de Educação de 2013 estabeleceu o Serviço Profissional Docente como parte do sistema nacional de educação.

No âmbito da LGSPD em 2015, foi criado o Programa de Promoção na Função por Incentivos. Ele substituiu o Programa Nacional da Carreira Magisterial de 1992, que fornecia incentivos econômicos aos professores com base no desempenho acadêmico dos alunos, no desempenho profissional e na educação continuada dos docentes.

A LGSPD faz parte da reforma educacional que vem sendo implementada desde 2012. A reforma constitucional de fevereiro de 2013 colocou a aprendizagem dos alunos no centro das políticas educacionais (artigo 3), instituiu como órgão constitucional autônomo o Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, INEE) e introduziu o Sistema Nacional de Avaliação Educacional (*Sistema Nacional de Evaluación Educativa*, SNEE). Como consequência da mudança constitucional, também foram alteradas a Lei Geral de Educação e a Lei de Coordenação Fiscal.

Em 2012 o governo de Enrique Peña Nieto aproveitou o grande prestígio do principal sindicato de professores, o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (SNTE), para lançar a reforma educacional. Nos anos anteriores, os meios de comunicação e organizações civis — por exemplo, a *Mexicanos Primero* — denunciaram com mais frequência as práticas corruptas do SNTE, como a venda ou herança de cargos docentes e o clientelismo do Programa da Carreira Magisterial, entre outros. O SNTE determinava quais professores recebiam promoções e manipulava as avaliações dos professores para que os membros mais leais do sindicato recebessem maiores aumentos salariais. Além disso,

Tabela 4.5 Comparação entre a Lei Geral de Educação e a Lei Geral do Serviço Profissional Docente no México

	Lei Geral de Educação (1993)	Lei Geral do Serviço Profissional Docente (2013)
Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa		
Estrutura da carreira e salários	Programa Nacional da Carreira Magisterial (1993–2014): voluntário, com cinco níveis de incentivos (de 25% a 200% do salário-base).	Programa de Promoção na Função por Incentivos (2015): voluntário, com sete níveis de incentivo (de 35% a 180% do salário-base).
Avaliação de desempenho	Não existe.	Avaliação obrigatória a cada quatro anos. Os professores que ingressaram na carreira depois de 2013 são exonerados em caso de baixo desempenho recorrente; já os que ingressaram antes de 2013 são alocados a outras tarefas da função pública.
Incentivos para trabalhar em escolas vulneráveis	No Programa Nacional da Carreira Magisterial, o tempo mínimo de permanência para ter acesso a maiores incentivos é menor para os professores de escolas de baixo nível de desenvolvimento. Assim, um professor em uma área de baixo desenvolvimento leva oito anos para atingir o nível mais alto de incentivos (em comparação com os 14 anos necessários no restante das regiões).	Para participar e avançar no Programa de Promoção na Função por Incentivos, os requisitos das avaliações são inferiores para quem trabalha em áreas de elevado índice de pobreza e distantes das áreas urbanas. Além disso, o incentivo por nível é maior para quem trabalha nessas áreas (de 41% a 222% do salário-base).
Políticas de seleção dos melhores candidatos e apoio aos novos professores		
Processo de seleção	Até 2008, as vagas eram preenchidas por recomendação do Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (<i>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación</i> , SNTE) ou as vagas eram garantidas aos graduados de escolas normais. Em 2008, no âmbito da Aliança pela Qualidade da Educação, foi realizado o primeiro concurso nacional baseado em provas escritas.	Concurso nacional que inclui provas escritas.
Programa de integração	Não existe.	Acompanhamento de um tutor durante dois anos. Avaliação diagnóstica no primeiro ano e de desempenho no segundo ano, com possibilidade de exoneração.

Fonte: Elaboração própria com base em leis, regulamentos e normas da carreira docente, INEE (2015) e consultas com especialistas.

o SNTE possuía controle direto sobre a nomeação de funcionários do setor de educação (Bruns e Luque, 2015; McEwan e Santibáñez, 2005).

Além disso, o governo divulgou os baixos resultados do PISA do México para destacar a urgência da reforma educacional e sua importância para melhorar a competitividade. Enquanto isso, em fevereiro de 2013, a líder do SNTE, Elba Gordillo, conhecida como “La Maestra”, foi presa por corrupção no uso das verbas do sindicato. Diante do desprestígio crescente do sindicato, o governo conseguiu contar com o apoio da sociedade civil e do setor privado para realizar a reforma educacional. Nesse contexto, em fevereiro de 2013, foram feitas modificações na Constituição e, em setembro, a LGSPD foi aprovada. Bruns e Luque (2015) destacam o fato de que o governo mexicano introduziu rapidamente grandes reformas em um momento em que contava com mais capital político e institucionalizou as reformas por meio de emendas à Constituição.

Embora a LGSPD tenha sido aprovada em 2013, há desafios políticos no caminho de sua implementação. Em 2015, o INEE, órgão autônomo encarregado das avaliações educacionais, pretendia iniciar as avaliações de desempenho dos professores. No entanto, a Coordenadoria Nacional dos Trabalhadores da Educação (*Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación*, CNTE), um grupo de professores com uma forte presença nos estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán e Oaxaca, expressou sua rejeição a tais avaliações por meio de protestos e ameaçou boicotar as eleições de junho 2015 para deputados, governadores e prefeitos. Como resultado, a Secretaria da Educação Pública (SEP) anunciou a suspensão das avaliações por tempo indefinido. No entanto, diante do clamor da sociedade civil e do INEE, a SEP voltou atrás em sua decisão e as avaliações foram realizadas no mesmo ano (Backhoff e Guevara, 2015). Desde então, a avaliação de desempenho docente vem sendo implementada gradualmente. Até 2017, 160 mil professores e diretores foram avaliados, representando cerca de 13% do total de professores da educação básica em escolas públicas.

Peru: Carreira Pública Magisterial (2007) e Lei de Reforma do Magistério (2012)

A Carreira Pública Magisterial (*Carrera Pública Magisterial*, CPM), aprovada em 2007, foi a primeira tentativa de estabelecer uma carreira profissional baseada em mérito (Cuenca, 2017). Entre seus objetivos

estavam “promover a melhoria sustentada da qualidade profissional e da qualificação do professor para a realização da aprendizagem e do desenvolvimento integral dos alunos” e “determinar os critérios e processos de avaliação que garantam o ingresso e a permanência de professores de qualidade”.

Desde 2008 todos os novos professores foram obrigados a entrar para a CPM, sendo ela de caráter voluntário para os professores mais antigos. Em 2012, apenas 25% dos professores nomeados pertenciam à CPM; a grande maioria permaneceu sujeita à Lei do Professorado de 1984. Diante dessa situação, em 2012, a Lei de Reforma do Magistério (LRM) foi promulgada, estabelecendo um regime trabalhista único para todos os professores da rede pública; ou seja, incorporou em um único sistema os professores nomeados sob a Lei do Professorado e os nomeados sob a CPM. Desde 2013, todos os professores devem obrigatoriamente estar sujeitos à LRM.

A Lei de Reforma do Magistério “visa a estabelecer as condições necessárias que permitam, entre outros aspectos fundamentais, a adequada seleção, progressão e desenvolvimento profissional do professor. Também proporciona aos professores a oportunidade de seguir uma carreira docente com oportunidades de melhoria salarial e desenvolvimento profissional com base em mérito”, de acordo com o Ministério da Educação do Peru em 2014. A LRM inclui vários aspectos já incluídos na CPM, como as avaliações para ingressar na carreira docente e receber promoções, as condições de permanência e os benefícios monetários para trabalhar em escolas com condições difíceis.

A nova lei faz parte da reforma educacional que o Peru vem realizando desde 2007. A reforma inclui a Lei do Sistema Nacional de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade Educacional (*Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa*, Sineace) de 2007, a Lei Universitária promulgada em 2014 e a Lei dos Institutos e Escolas de Ensino Superior (2009 e 2016).

Quando, em 2006, o governo de Alan García iniciou a reforma da carreira docente, o Sindicato Unitário dos Trabalhadores da Educação do Peru (*Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú*, SUTEP) expressou sua desaprovação por meio de greves e protestos. O aspecto que gerou mais discordância foi o desligamento de professores com baixos resultados recorrentes na avaliação de desempenho.

Para poder aprovar a Lei da Carreira Magisterial Pública (CPM), em 2007, o governo buscou o apoio da opinião pública. Para esse fim, acusou

o SUTEP de não querer melhorar a educação dos alunos e divulgou os baixos resultados obtidos pelos professores na avaliação censitária de 2006, que mostrou que metade dos professores avaliados não compreende o que lê (Bruns e Luque, 2015). Ao direcionar a atenção da opinião pública para o baixo desempenho acadêmico dos professores e a posição do sindicato em defesa de sua estabilidade trabalhista, a mídia contribuiu para fortalecer a posição do governo de que o SUTEP

Tabela 4.6 Comparação entre a Lei do Professorado e a Lei de Reforma do Magistério no Peru

	Lei do Professorado (1984–2012)	Lei de Reforma do Magistério (2012)
Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa		
Estrutura da carreira e salários	Duas áreas de prática profissional e cinco níveis magisteriais (1990).	Quatro áreas de atuação no trabalho e oito escalas. Escala 8: 210% do salário da escala 1 e leva 20 anos (2017).
Avaliação de desempenho	Não existe.	Avaliação obrigatória a cada cinco anos, com possibilidade de exoneração (2017).
Promoções e ascensões	A ascensão ao nível 2 é automática após o tempo mínimo de permanência. Para ascender a níveis mais elevados, além dos anos de experiência, são avaliados a formação profissional, o desempenho no trabalho e os méritos (1990).	Além de contemplar um determinado número de anos de experiência e a formação necessária, as promoções são baseadas nos resultados de um exame nacional e na avaliação da carreira profissional do professor.
Jornada de trabalho semanal para os professores	24 horas-aula (de 45 minutos). Máximo de 30 horas-aula.	32, 35 ou 40 horas-aula, dependendo do cargo e do nível (2017).
Incentivos para trabalhar em escolas vulneráveis	Bônus de até 30% do salário para quem trabalha em áreas rurais, fronteiriças e outras áreas difíceis (1990). Habitação para professores de escolas em áreas rurais e de fronteira. Ambos os incentivos tiveram uma implementação baixa.	Benefícios mensais por localização (rural, fronteira e outras áreas difíceis) e características da escola (unidocente, classes multisseriadas, bilíngue) de 70 a 500 nuevos soles (US\$ 20 a US\$ 145). Os benefícios não são mutuamente exclusivos. Para professores de áreas rurais ou de fronteira, a permanência para ascender às escalas 4 a 8 é reduzida em um ano.
Políticas para melhorar a formação inicial dos futuros professores		
Características da FID	Duração de pelo menos 10 semestres acadêmicos.	Duração de pelo menos 10 semestres e em instituições credenciadas.

(continua na página seguinte)

Tabela 4.6 Comparação entre a Lei do Professorado e a Lei de Reforma do Magistério no Peru (continuação)

	Lei do Professorado (1984–2012)	Lei de Reforma do Magistério (2012)
Políticas de seleção dos melhores candidatos e apoio aos novos professores		
Nível de instrução	Formação superior para magistério Para preencher vagas, admitem-se pessoas sem formação docente (nomeação provisória), incluindo profissionais de outras disciplinas, pessoas com nível superior incompleto ou com ensino médio completo.	Formação superior para magistério
Processo de seleção	Até 1990, os comitês locais avaliavam os candidatos de acordo com a antiguidade do título, a residência e a origem do candidato, a antiguidade da candidatura e a prova de aptidão caso fosse considerada conveniente. Desde 1991, é realizada uma avaliação centralizada baseada em uma prova nacional.	Concurso público que inclui um exame nacional, entrevista, aula demonstrativa e avaliação de trajetória profissional.
Programa de integração	Não existe.	Programa de seis meses com mentores destinado a professores sem experiência prévia ou com menos de dois anos no ensino público.

Fonte: Elaboração própria com base em leis, regulamentos e normas da carreira docente; modificações na Lei do Professorado (1990) e na Lei de Reforma do Magistério (2017); Saavedra e Díaz (2000) e consultas com especialistas.

Observação: Entre 2007 e 2012, permaneceu em vigor a Lei da Carreira Magisterial Pública. Devido às suas semelhanças com a lei atual, a tabela mostra as comparações entre a Lei do Professorado e a legislação atual.

impedia melhorias na educação (Cuenca e Stojnic, 2008). Além disso, o setor privado financiou uma campanha sobre a importância de uma boa educação para o crescimento econômico do país (Bruns e Luque, 2015).

Como resultado das negociações com o SUTEP, ficou acordado que a CPM seria obrigatória para novos professores e voluntária para os docentes em exercício. Assim, desde 2007, dois regimes de trabalho paralelos coexistiram, a Lei do Professorado e a CPM, e, portanto, professores com formação e experiência semelhantes recebiam salários e benefícios diferentes. Em 2012, Ollanta Humala assumiu a presidência e estabeleceu uma nova reforma obrigatória para todos os professores da rede pública, a Lei de Reforma do Magistério (LRM), que foi aprovada pelo Congresso em meio às manifestações do SUTEP. A LRM manteve vários dos aspectos introduzidos pela CPM, inclusive as avaliações para

a permanência no cargo e a demissão de professores que não forem aprovados em avaliações consecutivas.

Embora a LRM tenha sido aprovada em 2012, há desafios políticos para sua implementação. As avaliações de desempenho dos professores estavam planejadas para começar em 2017. No entanto, alguns sindicatos regionais de professores expressaram sua reprovação quanto ao desligamento dos professores que não fossem aprovados na avaliação de desempenho. Em junho daquele ano, esses sindicatos iniciaram uma greve que durou mais de dois meses, visando principalmente ao aumento dos salários e à permanência dos docentes que fossem reprovados nas avaliações. Após as negociações, o governo concordou em aumentar o salário dos professores, mas manteve a avaliação de desempenho e suas consequências.

É evidente que os cinco países latino-americanos estudados realizaram esforços para reformar a carreira docente com o objetivo de recuperar o prestígio da profissão e elevar a qualidade do ensino. Os três capítulos seguintes descrevem as políticas docentes e apresentam evidências de seu impacto sobre a eficácia docente. Embora as mudanças na legislação sejam o primeiro passo, a chave está na implementação e nas transformações que as novas políticas podem provocar com o intuito de atrair e reter professores eficazes.

Como já foi observado no início, serão explicadas no capítulo 5 as políticas voltadas para o aumento da atratividade da profissão docente. O capítulo 6 tratará daquelas dedicadas a melhorar a formação inicial dos futuros professores e o capítulo 7, daquelas destinadas a selecionar os melhores candidatos e apoiar os novos professores. Finalmente, no capítulo 8, serão apresentadas as conclusões e diretrizes para a elaboração de políticas nessa área.

Capítulo 5



Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa

Em muitos países da América Latina, a imagem do professor é a de um profissional mal remunerado, que trabalha em condições difíceis e que, independentemente da sua qualidade, se aposentará no mesmo cargo. Diante dessa deterioração do prestígio da profissão docente na região, uma parte importante dos esforços dos governos se concentra em fazer com que a profissão volte a ser uma alternativa de trabalho atraente para os jovens mais talentosos.

Diversos fatores podem influenciar na decisão de se tornar professor. Entre os fatores monetários estão os salários, as bonificações e a aposentadoria. Entre os fatores não monetários, pode-se destacar a motivação intrínseca para ser docente, o reconhecimento e o prestígio da profissão, as oportunidades de crescimento profissional e as condições de trabalho (Vegas e Umanski, 2005; OCDE, 2005).

Este capítulo concentra-se em quatro medidas que os países estudados desenvolveram no âmbito das novas carreiras docentes e que têm influência na atratividade da profissão (gráfico 5.1). A primeira delas está relacionada aos salários, particularmente com o aumento das remunerações e com a modificação de sua estrutura. A segunda seção detalha oportunidades de crescimento profissional através das novas carreiras meritocráticas. Em seguida, são analisadas as condições de trabalho, com ênfase nas melhorias introduzidas pelas novas leis do ensino, como a regulamentação do tempo não letivo. Por último, são apresentados os incentivos monetários e profissionais para atrair docentes para escolas onde há maior necessidade. Deve-se ressaltar que todas essas medidas contribuem para elevar o prestígio social da profissão, uma tarefa de médio a longo prazo.

Gráfico 5.1 Fatores das novas leis docentes que buscam influenciar na atratividade da carreira

Salários	Oportunidades de crescimento profissional
Condições de trabalho	Incentivos específicos para trabalhar em escolas onde há maior necessidade

Fonte: Elaboração própria.

Observação: Outros fatores também influenciam na atratividade da carreira docente. O gráfico mostra os aspectos principais desenvolvidos pelas novas leis docentes, foco deste capítulo.

Aumento salarial e modificações na estrutura das remunerações

Como vimos na primeira parte do livro, os salários dos professores nunca foram altos e, além disso, sofreram uma drástica redução durante a crise dos anos 1980, o que influenciou o fato de a docência ter se tornado uma profissão pouco atraente para as novas gerações. Para reverter tal situação, os países estudados aumentaram os salários e implementaram mudanças na estrutura de remunerações nas últimas duas décadas.

Aumento salarial

Os aumentos nos salários dos professores elevam a atratividade relativa da profissão docente em relação a outras ocupações, o que pode fazer com que candidatos mais talentosos e potencialmente mais eficazes se interessem pela docência (Lazear, 2003). O modelo clássico de autosseleção de Roy (1951) indica que os indivíduos escolhem trabalhar em um setor que lhes proporcione os maiores rendimentos esperados, com base na avaliação de suas habilidades e das habilidades necessárias para o trabalho.

No Reino Unido, por exemplo, os salários relativos dos professores em comparação com os de outras profissões influenciam na decisão dos estudantes graduados quanto a seguir a carreira docente ou não (Chevalier, Dolton e McIntosh, 2007). Entretanto, no estado da Flórida, nos Estados Unidos, os profissionais que ingressam na profissão docente durante recessões (pois esperam rendimentos menores em ocupações

alternativas) são mais eficazes do que aqueles que entram em períodos de crescimento econômico (Nagler, Piopiunik e West, 2015)¹. Na Inglaterra, um aumento na diferença salarial entre docentes e outros profissionais está relacionado a resultados piores nas provas padronizadas (Britton e Propper, 2016)².

Embora esta análise sobre salários se concentre no fato de que remunerações maiores podem atrair candidatos potencialmente mais eficazes, a literatura especializada também considera se salários mais altos podem levar a um melhor desempenho dos professores. Nesse sentido, estudos recentes em países em desenvolvimento sugerem que mudanças salariais gerais não têm impacto na eficácia dos docentes em exercício. Na Indonésia, ao duplicar os salários de maneira incondicional, registrou-se maior satisfação dos docentes com sua renda e houve uma redução na porcentagem de professores com ocupações secundárias; porém, depois de três anos, o esforço dos docentes e a aprendizagem dos alunos não melhoraram (de Ree et al., a ser publicado em breve). No Paquistão, uma redução de 35% nos salários não teve efeito negativo na eficácia dos docentes, medida por meio do valor agregado (Bau e Das, 2017).

As evidências sugerem que aumentos de salários que não estão associados ao desempenho geralmente não elevam a eficácia dos docentes que já trabalham nas escolas. No entanto, salários mais altos podem de fato afetar o fluxo de novos professores, ao incentivar candidatos mais talentosos a se tornarem professores e aumentar o prestígio da profissão. O aumento salarial tem maior importância em países onde há uma diferença significativa entre os salários do magistério e os de outros profissionais, como é o caso do Chile, Equador, México e Peru (consultar o capítulo 1 para obter mais detalhes sobre as diferenças salariais). Ter uma remuneração competitiva com relação a outras profissões incentivaria jovens mais talentosos, e possivelmente mais eficazes, a considerar a docência entre suas opções.

¹ Nagler, Piopiunik e West (2015) mensuram a eficácia por meio do valor agregado.

² Outros estudos realizados em países desenvolvidos indicam que salários mais altos atraem candidatos talentosos do ponto de vista acadêmico. É o caso de Leight (2012), na Austrália, e Figlio (2002), nos Estados Unidos. Para mensurar a qualidade dos candidatos, Leight (2012) leva em consideração a pontuação nos exames de ingresso à universidade e Figlio (2002) considera se os professores se formaram em universidades seletivas e se lecionam as disciplinas em que se graduaram.

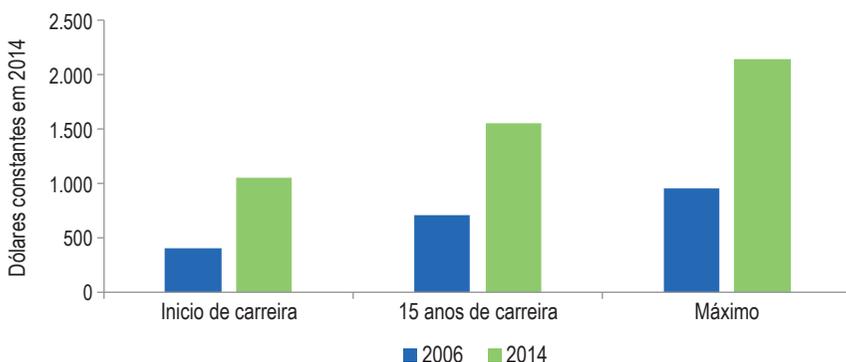
Aumentos salariais na América Latina

As mudanças ocorridas nos salários dos professores é um reflexo das reformas na carreira docente dos países estudados. No **Chile**, entre 2000 e 2015, as remunerações dos professores das redes municipais aumentaram 24% em termos reais e, em meados de 2017, sob o Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente, os salários médios dos docentes em exercício aumentaram em 30%. Na **Colômbia**, o salário básico mensal para os docentes no âmbito do Estatuto de Profissionalização Docente subiu 20% em termos reais entre 2009 e 2017.

No **Equador**, a escala salarial do magistério era inferior à do restante dos funcionários públicos; porém, em 2011, a Lei Orgânica de Educação Intercultural estabeleceu a equiparação dos salários dos docentes com a escala salarial dos demais servidores públicos (Araujo e Bramwell, 2015). Como resultado, o salário inicial dos docentes aumentou 160% em termos reais entre 2006 e 2014 (gráfico 5.2).

No **Peru**, a renda média dos docentes da rede pública aumentou 28% em termos reais entre 2000 e 2015. Apesar das melhorias salariais, no Equador e no Peru ainda há disparidades salariais significativas com relação a outras profissões. Em 2015, o salário dos docentes representava somente 55% e 77% do salário de outros profissionais com características semelhantes no Peru e no Equador, respectivamente (gráfico 1.2, capítulo 1). Mizala e Ñopo (2016) advertem que a diferença salarial no Peru é uma das mais altas da região.

Gráfico 5.2 Salários dos professores de escolas públicas no Equador



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de salários do Ministério da Educação do Equador (2014) e de inflação do FMI.

Observação: O salário inclui bonificações.

No **Brasil**, foram registrados esforços na esfera federal para melhorar os salários dos docentes. Em 1996, o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Os estados e municípios deveriam reservar 15% de suas receitas totais para o desenvolvimento do ensino fundamental (1º ao 9º ano). Em 2007, o fundo ampliou sua cobertura para toda a educação básica, incorporando o ensino infantil e médio (10º ao 12º ano) e passou a ser chamado de FUNDEB. Desde então, a quantidade de recursos que deve ser reservada aumentou para 20% das receitas. Os recursos do fundo são redistribuídos entre os estados e municípios em função do número de matrículas, e 60% dos recursos são destinados aos salários dos professores (OCDE, 2014).

Diversos pesquisadores analisaram o impacto do FUNDEF e constataram que ele contribuiu para o aumento dos salários dos professores e das matrículas, para a melhoria no desempenho dos estudantes e para a redução da distorção entre a faixa etária e o ano frequentado pelos alunos (De Mello e Hoppe, 2005; Gordon e Vegas, 2005; Menezes-Filho e Pazello, 2007; Orellano et al., 2012).

Outra política adotada no Brasil foi a de estabelecer, em 2008, um piso salarial para os professores da educação básica que atuam em escolas públicas³. O piso dos docentes é atualizado todos os anos e aumentou 52% em termos reais entre 2009 e 2018, em um ritmo superior ao do aumento do salário mínimo nacional. Em 2018, o piso dos docentes representava 2,6 vezes o salário mínimo da economia (gráfico 5.3).

Silva Filho (2016) analisou a política do piso salarial no Brasil e constatou que o aumento salarial dos professores não exerceu um impacto na aprendizagem estudantil, mas gerou um efeito positivo, embora moderado, na qualidade dos docentes e na atratividade da carreira docente⁴. Também constatou que, na prática, nem todos os estados e municípios implementaram o piso salarial. Em 2009, somente 57% dos municípios aplicaram o salário mínimo dos professores, e, em 2013, cinco anos

³ Lei 11.738 de 2008: Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

⁴ Silva Filho (2016) mediu a qualidade docente por meio da pontuação no exame de fim de curso do ensino superior (Enade: Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes). A atratividade da carreira docente considera a qualidade daqueles que ingressam na carreira, medida por meio da pontuação no exame realizado ao final do ensino médio (Enem: Exame Nacional do Ensino Médio).

Gráfico 5.3 Salário mínimo dos professores de escolas públicas e da economia no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de salários do Ministério da Fazenda do Brasil e de inflação do FMI.

depois do início da nova política, somente 64% haviam cumprido tal remuneração mínima.

Modificações na estrutura das remunerações

As estruturas salariais também podem influenciar na atratividade e na retenção de professores mais eficazes. Uma escala salarial mais flexível e sujeita ao desempenho pode ser atraente para candidatos talentosos e dispostos a receber remuneração baseada em mérito. Por outro lado, uma estrutura salarial relativamente plana e com progressão baseada em anos de experiência pode desmotivar os professores e não fomenta a busca pela inovação e excelência na sala de aula (Banco Mundial, 2001)⁵.

Tradicionalmente, o nível educacional e o tempo de experiência como docente determinavam as escalas salariais, embora essas variáveis não estejam, em geral, correlacionadas com a eficácia na sala de aula (Hanushek, 1986; Ballou e Podgusky, 2002). Diversos estudos indicam que a melhor experiência está relacionada com melhoras na efetividade

⁵ Alguns estudos relacionam a estrutura salarial e as aptidões acadêmicas dos docentes. Por exemplo, Hoxby e Leigh (2004) indicam que os salários comprimidos (que não mudam de acordo com as aptidões dos docentes) surgiram em decorrência das pressões sindicais e tiveram um papel determinante na deterioração das aptidões dos professores nos Estados Unidos. A aptidão é medida por meio dos resultados no exame de ingresso à universidade.

docente os três primeiros anos e depois os resultados se estabilizam. (Hanushek et al., 2005; Rivkin, Hanushek e Kain, 2005; Chingos e Peterson, 2011; Araujo et al., 2016). Diante disso, uma alternativa para atrair e reter docentes mais eficazes consiste em estabelecer uma estrutura salarial crescente e dissociada da experiência, de modo que os docentes iniciantes recebam aumentos salariais maiores do que os professores veteranos (Hendricks, 2015). Além disso, considerando a suposta incerteza com relação ao tempo de permanência na carreira docente, salários mais altos nos primeiros anos poderiam ter um impacto maior nas decisões profissionais do que aumentos equivalentes posteriores (Ballou e Podgusky, 2002).

Por outro lado, uma dispersão baixa dos salários pode dificultar a retenção de docentes eficazes. Os docentes mais eficazes podem estar mais propensos a abandonar a profissão se não ganharem mais que seus colegas com baixo desempenho e se tiverem maior facilidade para encontrar outros empregos, dado que em geral também são bons em outras atividades (Lazear, 2003). No estado da Flórida, nos Estados Unidos, os docentes eficazes que abandonam as escolas ganham mais em outros setores, e a relação entre a eficácia e os salários para esses profissionais é maior em outras áreas do que na profissão docente. Isso sugere que as estruturas salariais não consideram que docentes mais eficazes poderiam obter remunerações maiores em ocupações alternativas (Chingos e West, 2012).

As evidências sugerem que estruturas salariais mais flexíveis e que reconhecem o desempenho dos professores podem atrair e reter profissionais eficazes. Os professores mais eficazes costumam ter um custo de oportunidade mais alto do que os menos eficazes. Sendo assim, além do nível de formação e de experiência, as medidas de eficácia ou desempenho dos professores devem determinar os salários ao longo da carreira docente.

Modificações na estrutura de remunerações na América Latina

Considerando que não só os salários baixos influenciam na baixa atratividade da profissão, mas que a estrutura salarial também o faz, as reformas docentes na América Latina têm como objetivo dinamizar a forma como os professores são remunerados. Chile, Colômbia, Equador, México e Peru estabeleceram novas estruturas salariais para seus docentes, nas quais o acesso aos níveis superiores está condicionado

aos anos de experiência e ao desempenho. Além disso, na Colômbia, no Equador e no Peru, o acesso aos níveis mais altos do plano de carreira exige um mestrado ou doutorado. Cada nível representa salários maiores e a possibilidade de assumir novas responsabilidades.

Entre 2001 e 2016, o **Chile** adotou remunerações monetárias associadas ao desempenho profissional a partir de um processo voluntário de certificação (Benefício de Excelência Pedagógica e Benefício Variável por Desempenho Individual). Sob a legislação atual, a carreira é composta por cinco etapas de desenvolvimento, e os professores devem chegar obrigatoriamente até a terceira etapa. É importante destacar que o Chile é o único dos países estudados que exige que os docentes avancem na carreira. Se não houver avanço nas etapas em seis anos, o professor pode ser desvinculado⁶.

Estudos realizados no Chile indicam que escolas privadas subsidiadas conseguem contratar docentes mais qualificados do que as escolas públicas. Behrman et al. (2016) indicam que isso se deve ao fato de que escolas privadas subsidiadas costumam pagar melhor os docentes mais produtivos e que se o setor público adotasse uma escala de remuneração que pagasse de acordo com a produtividade do professor, a qualidade dos profissionais melhoraria. Na mesma linha, Tincani (2014) sugere que as mudanças salariais referentes às habilidades dos docentes são mais custo-efetivas do que os aumentos salariais associados ao desempenho do aluno.

O **Peru** passou para uma estrutura salarial menos compacta, na qual o salário pode aumentar significativamente à medida que se avança na carreira. Desde 2012, o plano de carreira é composto por oito escalas, sendo que o salário do último nível equivale a 210% do salário inicial. Em cada escala, há um tempo de permanência mínimo entre dois e quatro anos, e é necessário ter doutorado para se candidatar à escala máxima. Antes havia apenas cinco escalas, sendo que o salário do último nível equivalia a 200% do salário inicial (tabela 5.1).

⁶ Depois de quatro anos na primeira etapa (chamada de Inicial), os docentes são avaliados. Os instrumentos de avaliação são uma prova de conhecimentos e um portfólio profissional. Um docente com resultados excelentes na avaliação passa diretamente para a terceira etapa (Avançada), um docente com resultados satisfatórios passa para a segunda etapa (Principiante) e, por fim, um docente com resultados baixos permanece na primeira etapa e deve ser reavaliado em um prazo de dois anos. Caso seja reprovado novamente, é desvinculado da carreira.

De forma semelhante, o **Equador** conta, desde 2011, com uma estrutura salarial composta por 10 categorias, sendo que o tempo de permanência mínimo em cada nível é de quatro anos⁷. É necessário ter mestrado para se candidatar às duas categorias mais altas. Antes havia quatro categorias vinculadas à formação acadêmica e três níveis salariais dentro de cada categoria.

Por sua vez, na **Colômbia** existem dois planos de carreira, um para cada estatuto docente em vigor. A estrutura salarial que rege o marco do Estatuto de Profissionalização Docente (EPD), criada em 2002, é composta por três graus determinados pela formação acadêmica, sendo que dentro de cada grau há quatro níveis salariais. Para se obter uma promoção, é necessário ser aprovado na avaliação diagnóstico-formativa, e para chegar ao grau mais alto é preciso ter mestrado ou doutorado. Por outro lado, o plano de carreira regido pelo estatuto promulgado em 1979, no qual se encontram os professores que ingressaram na carreira antes de 2002, é composto por 14 níveis. Ao abrigo de tal estatuto, a promoção se baseia principalmente nos títulos acadêmicos e nos anos de experiência, sem considerar o desempenho do docente.

No **México**, programas voluntários de incentivos salariais vêm sendo implementados desde 1993. Em 2015, estabeleceu-se o Programa de Promoção na Função por Incentivos, que é composto por sete níveis de incentivos econômicos que oscilam entre 24% e 222% do salário-base do docente⁸. Esse programa substituiu o Programa Nacional da Carreira Magisterial, promulgado em 1993, que dava incentivos com base no desempenho acadêmico dos alunos, no desempenho profissional e na formação contínua dos docentes. Esse programa contava com cinco níveis de incentivos, sendo que o maior incentivo representava 200% do salário-base (tabela 5.1).

No âmbito das novas estruturas salariais, para duplicar a remuneração base, um docente de sala de aula em zonas urbanas deve permanecer

⁷ Existe uma categoria (categoria J) para os docentes que contam com ensino médio completo, os quais têm um prazo máximo de seis anos para obter o diploma de professor ou bacharel em áreas da Educação. Somente docentes que têm diploma de nível superior podem ser promovidos.

⁸ O Programa de Promoção na Função por Incentivos foi estabelecido em 2015 para o ensino fundamental (1º ao 9º ano) e, em 2016, para o ensino médio (10º ao 12º ano). O incentivo de 24% do salário-base corresponde ao primeiro nível do programa para docentes do ensino médio e o incentivo de 222% corresponde ao sétimo e último nível para docentes do ensino fundamental que trabalham em zonas de alta pobreza e afastadas de áreas urbanas.

Tabela 5.1 Mudanças na estrutura salarial no Peru e no programa de incentivos no México

	Peru		México	
	Carreira Pública Magisterial (2007–2012)	Lei de Reforma do Magistério (2012)	Programa Nacional da Carreira Magisterial (1992–2014)	Programa de Promoção na Função por Incentivos (2015)
Escalas/níveis	Cinco escalas salariais.	Oito escalas salariais.	Cinco níveis de incentivos.	Sete níveis de incentivos.
Tempo de permanência mínimo em cada escala	De três a seis anos.	De dois a quatro anos. Em zonas rurais ou de fronteira, há uma redução de um ano a partir da escala 3.	De três a quatro anos. Em zonas rurais, dois anos em cada escala.	Quatro anos.
Salário ou incentivo econômico máximo	Salário na escala 5: 200% do salário da escala 1.	Salário na escala 8: 210% do salário da escala 1.	Incentivo de 200% do salário-base.	Docentes do 1º ao 9º ano: incentivo de 180% do salário-base. Em zonas de alta pobreza, 222%. Docentes do 10º ao 12º ano: 100% do salário-base. Em zonas de alta pobreza, 124%.

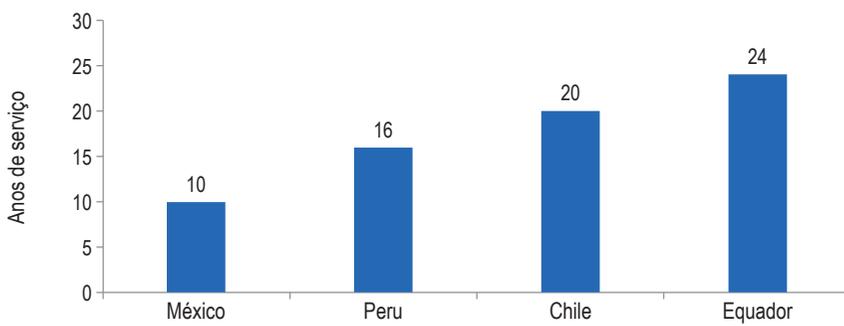
Fonte: Elaboração própria com base em leis, modificações na lei e regulamentos da carreira docente no Peru e diretrizes dos programas de incentivo econômico do México.

na carreira pelo menos 10 anos no México, 16 anos no Peru, 20 anos no Chile e 24 anos no Equador (gráfico 5.4). Esse tempo pode ser menor se o professor assumir outros cargos além da docência ou se trabalhar em escolas rurais ou com população em condições vulneráveis, uma vez que, nesses casos, conta com incentivos monetários adicionais.

Oportunidades de crescimento profissional por meio de uma carreira meritocrática

Uma forma de tornar a carreira docente mais atrativa é introduzir mecanismos que fomentem a meritocracia durante a jornada profissional do professor, uma vez que práticas que premiam os méritos profissionais podem incentivar indivíduos mais talentosos a ingressar e permanecer nessa profissão. Mas o que se entende por meritocracia? De acordo com Cuenca (2015), “a meritocracia é uma abordagem organizacional em instituições sociais em que a permanência em um nível específico da estrutura, a queda dessa posição ou a conquista de posições superiores

Gráfico 5.4 Número mínimo de anos de serviço para que um professor da zona urbana possa duplicar seu salário, 2018



Fonte: Elaboração própria com base em informações do Programa de Promoção na Função por Incentivos na Educação Básica no México, da Lei de Reforma do Magistério no Peru, das simulações das trajetórias salariais do site da Política Nacional Docente no Chile, da Lei Orgânica de Educação Intercultural e da Resolução N° MRL-2012-0021 no Equador.

Observações: Considera-se o tempo mínimo de permanência que um professor de sala de aula em zonas urbanas precisaria para chegar à escala ou ao nível no qual o salário-base é duplicado. Na prática, esse tempo pode ser maior dependendo do momento de realização da avaliação para subir de escala. Supõe-se que o docente de sala de aula não assuma outros cargos que proporcionem aumentos salariais. No México, considera-se um docente de educação básica que não trabalha em zonas de alta pobreza e afastadas de áreas urbanas e que alcança o terceiro nível no Programa de Promoção na Função por Incentivos (195% do salário-base). No Peru, considera-se um salário-base de S/2.000 por mês para um professor que trabalha 30 horas semanais. O docente não recebe nenhuma bonificação por tipo de escola e localização. O salário-base é dobrado ao se alcançar a sétima escala do magistério (190%). No Chile, considera-se um salário-base de \$804.848 para um docente que trabalha 37 horas semanais. O docente não trabalha em escolas com alunos prioritários. O salário-base é dobrado quando se alcança o nível Especialista II e 20 anos de experiência (200%). No Equador, considera-se um salário-base de \$817 para um docente graduado em pedagogia ou profissional de outras disciplinas com diploma de pós-graduação em docência (categoria G). O salário-base é dobrado ao se alcançar a categoria A (205%).

são produto do mérito, concebido como a capacidade individual que, somada ao espírito competitivo, permite alcançar as realizações propostas”. Dessa forma, uma carreira docente meritocrática pode ser considerada como um instrumento de desenvolvimento profissional que contribui para a revalorização da profissão.

Carreiras docentes meritocráticas na América Latina

Provavelmente, a ferramenta mais importante que visa a vincular a carreira do magistério ao mérito é a avaliação dos docentes, cujo resultado tem efeito no desenvolvimento profissional e nas remunerações. As carreiras docentes incluem avaliações para ingressar na profissão, obter um cargo permanente após um período probatório, permanecer na carreira e obter promoções ou acessar novas posições (tabela 5.2).

Tabela 5.2 Avaliações na carreira docente pública

País	Ingresso	Período probatório		Desempenho		Promoções ou incentivos
		Período	Exoneração	Periodicidade	Exoneração	
Chile				4 anos	✓	✓
Colômbia	✓	4–12 meses	✓	1 ano	✓	✓
Equador	✓			2 anos	✓	✓
México	✓	2 anos	✓	4 anos	✓	✓
Peru	✓			5 anos	✓	✓

Fonte: Elaboração própria com base em leis e regulamentos referentes às carreiras docentes.

Observações: No México, a possibilidade de exoneração se aplica somente aos docentes nomeados desde 2013.

Nos países estudados, a permanência dos docentes no curso é determinada através de avaliações periódicas de desempenho, as quais são obrigatórias. Os professores com desempenho elevado nessas avaliações recebem incentivos monetários, acesso a melhores oportunidades (por exemplo, promoções e/ou cargos) ou reconhecimentos públicos; já professores com baixo desempenho devem passar por programas de capacitação para melhorar seu desempenho e eventualmente podem ser desvinculados, caso tenham diversas avaliações consecutivas com resultados insatisfatórios.

Além de constituir um mecanismo de prestação de contas, as avaliações podem ter um objetivo formativo, servindo como uma ferramenta para promover a melhora do desempenho docente. Com base nos resultados das avaliação de desempenho, pode-se realizar um diagnóstico da efetividade do docente, dar feedbacks sobre seus pontos fortes e a desenvolver, e oferecer apoio focalizado de acordo às suas necessidades.

A tabela 5.3 resume os instrumentos utilizados para avaliar o desempenho dos professores no Chile, no Equador, no México e no Peru⁹. A maioria dos países inclui um componente que reúne evidências e reflexões sobre a prática docente, bem como uma autoavaliação do professor e uma avaliação do diretor ou supervisor direto. Enquanto isso, o Chile e o Peru acrescentam a observação ou gravação das aulas do professor como instrumento na avaliação periódica de desempenho¹⁰. Vale ressaltar que, no Chile, a análise da gravação das aulas é anônima, e os

⁹ Na Colômbia, o diretor da escola decide quais instrumentos devem ser utilizados em cada avaliação.

¹⁰ A Colômbia realiza gravações do professor na sala de aula como parte da avaliação para promoção (avaliação diagnóstico-formativa), mas não da avaliação de desempenho.

Tabela 5.3 Instrumentos utilizados na avaliação de desempenho dos professores

	Chile	Equador	México	Peru
Provas escritas		48%	40%	
Observação ou gravação de aulas	34%			50%
Evidências e reflexões da prática docente	26%	17%	60%	
Entrevista ou coavaliação por outro professor	20%	8%		
Autoavaliação	10%	3%	✓	
Relatório do diretor ou diretor adjunto	10%	5%	✓	17%
Pesquisa com estudantes ou famílias		4%		17%
Outros		15%		16%

Fonte: Elaboração própria com base em normas para avaliação de desempenho.

Observações: No Chile, em “Evidências e reflexões da prática docente” se inclui a descrição e reflexão sobre a prática docente e trabalhos colaborativos. No Equador, dentro de “Outros” se considera a “avaliação de práticas de aula”, que consiste em exercícios no formato multimídia nos quais o docente deve decidir entre diversas práticas docentes. No México, os resultados dos questionários de Autoavaliação e da avaliação da autoridade imediatamente superior se somam à pontuação total, mas a falta de um dos dois questionários não é o bastante para se obter um resultado insuficiente na avaliação. No Peru, as ponderações estão baseadas na avaliação de docentes da educação infantil (pré-escola). No “Relatório do diretor ou do diretor adjunto” são consideradas a “pauta de avaliação da responsabilidade e do compromisso do docente”, cuja pontuação é determinada pelo diretor, diretor adjunto e seus pares docentes. Em “Outros” se inclui a “pauta de observação da gestão do espaço e dos materiais em aula”.

avaliadores são professores treinados e com pelo menos cinco anos de experiência no magistério. No Peru, a observação em sala de aula é realizada pelo diretor ou diretor adjunto da escola, sempre e quando estejam capacitados e certificados pelo Minedu; caso contrário, é realizada por um observador externo certificado.

O Chile foi um dos primeiros países da região a implementar uma avaliação de desempenho docente em 2003, chamada de *Docente Más*. Os instrumentos que são utilizados nessa avaliação são: o portfólio (com um peso de 60% na pontuação final), a entrevista por um professor avaliador (20%), os relatórios de referências de terceiros (10%) e o modelo de autoavaliação (10%). O portfólio é composto por três módulos: a descrição e reflexão da prática docente (17%), a gravação de aulas (34%) e o trabalho colaborativo (9%). É importante ressaltar que o portfólio é corrigido por professores capacitados, com pelo menos cinco anos de experiência no mesmo nível ou na mesma matéria dos professores que estão sendo avaliados. Para garantir a imparcialidade da avaliação do portfólio, a correção é anônima e 25% dos módulos são selecionados aleatoriamente para uma segunda avaliação (*Docente Más*, 2018).

Gráfico 5.5 Consequências da avaliação de desempenho Docente Más no Chile



Fonte: Site da avaliação *Docente Más*.

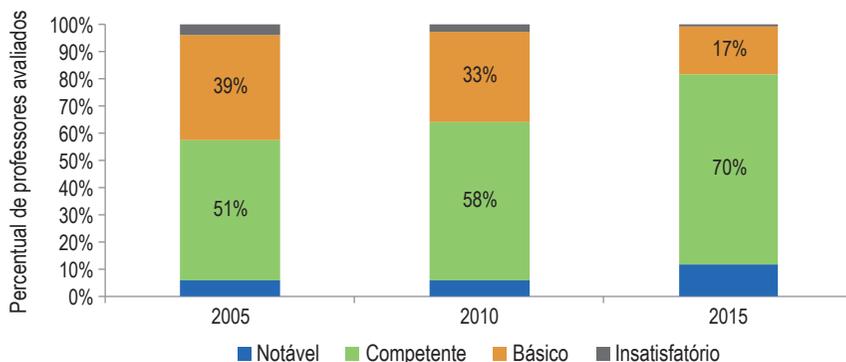
Os resultados da avaliação de desempenho consideram quatro níveis: Ótimo, Competente, Básico e Insatisfatório, e cada um deles acarreta uma consequência para o docente (gráfico 5.5).

Os professores que estão nas categorias Ótimo ou Competente são avaliados depois de quatro anos. Os que estão no nível Básico devem passar por um Plano de Superação Profissional e são avaliados dois anos depois. Se não conseguirem passar do nível básico nas duas avaliações seguintes, devem abandonar o cargo. Os docentes que estão no nível Insatisfatório também devem seguir o Plano de Superação Profissional e são avaliados novamente um ano depois. Caso o resultado da avaliação os coloque novamente na categoria Insatisfatório, são desvinculados do cargo.

Embora em 2003 não houvesse uma lei que tornasse a avaliação obrigatória, a *Docente Más* surgiu de um acordo tripartite entre o Ministério da Educação, os municípios e o *Colégio de Profesores* (sindicato dos professores). Um ano depois, em 2004, foi criado o sistema de avaliação do desempenho profissional docente, que estabelece a avaliação obrigatória para os professores de centros municipais, com o objetivo de melhorar o trabalho pedagógico dos educadores e promover seu desempenho profissional contínuo¹¹. Seguindo o regulamento que a define, a avaliação se baseia no Marco para o Bom Ensino (*Marco para la Buena Enseñanza*)¹².

¹¹ Lei 19.961 de 2004, sobre a avaliação docente.

¹² Decreto 192 de 2004, regulamento sobre a avaliação docente.

Gráfico 5.6 Resultados da avaliação de desempenho Docente Más no Chile

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Educação do Chile.

Depois, em 2011, foram realizadas reformas na lei que endureceram as consequências em caso de desempenho insatisfatório¹³. Por exemplo, o número de avaliações consecutivas com resultado Insatisfatório que levam à desvinculação do docente foi reduzido para dois. Além disso, os diretores adquiriram poderes para ajustar até 5% do corpo docente dos estabelecimentos educacionais a cada ano, e esses 5% devem se basear naqueles que foram qualificados nas categorias Insatisfatório ou Básico (Manzi, González e Sun, 2011). No âmbito do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente de 2016, a avaliação *Docente Más* continuará sendo implementada e seus resultados servirão como dados, juntamente com os resultados de uma prova de competência, para determinar o progresso do professor na carreira.

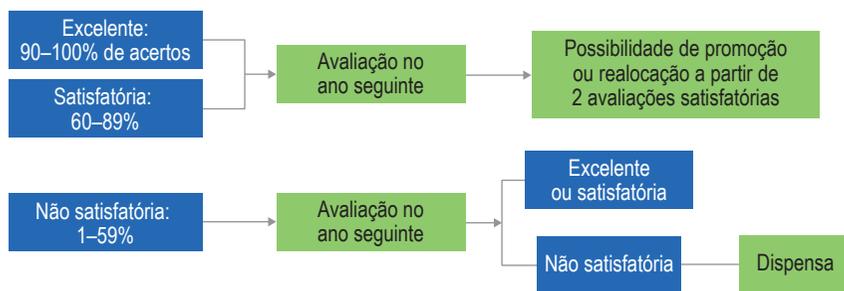
Até 2015, 65.280 professores haviam sido avaliados, representando quase 82% dos docentes avaliáveis do sistema municipal¹⁴. Dos professores que prestaram a prova em 2015, mais de 80% tiveram desempenho Ótimo ou Competente, o que indica um avanço importante em comparação com a porcentagem de 57% registrada uma década antes (gráfico 5.6).

Diversos estudos analisam a capacidade das políticas meritocráticas chilenas de identificar docentes eficazes. O sistema de avaliação *Docente Más* e os benefícios voluntários por desempenho (Benefício de

¹³ Lei 20.501 de 2011, Lei de qualidade e equidade educacional.

¹⁴ Em 2015, o sistema avaliava docentes com pelo menos duas horas de contrato como professores de sala de aula e pelo menos um ano de antiguidade no sistema municipal.

Gráfico 5.7 Consequências da avaliação ordinária periódica de desempenho anual na Colômbia



Fonte: Elaboração própria com base no regulamento da avaliação de desempenho (Decreto 3782 de 2007).

Excelência Pedagógica e Benefício Variável por Desempenho Individual) conseguem identificar os docentes mais eficazes entre os que se candidatam ou participam, sendo a eficácia interpretada como melhores resultados de seus alunos nos testes padronizados (Bravo et al., 2008; Eisenberg, 2008). Na mesma linha, Taut et al. (2016) constataram que o sistema de avaliação docente, particularmente o componente do portfólio, permite identificar os docentes mais eficazes, medindo a eficácia por meio do valor agregado. Os professores com melhor desempenho na avaliação conseguem aumentar a aprendizagem de seus alunos em maior grau.

Na **Colômbia**, a avaliação de desempenho para os docentes no âmbito do EPD é anual desde 2008 e é realizada pelo reitor ou pelo diretor da escola, que decide quais instrumentos utilizar, como observação de aulas e de práticas escolares, avaliação por parte de superiores e colegas, avaliação dos pais e alunos, resultados dos alunos e autoavaliação, entre outros. Os docentes podem obter resultados Excelentes, Satisfatórios ou Insatisfatórios na avaliação, com consequências no seu desenvolvimento profissional (gráfico 5.7). Aqueles que estão nas categorias Excelente e Satisfatória realizam uma avaliação no ano seguinte e têm a possibilidade de promoção ou transferência após duas avaliações satisfatórias. Os professores que estão na categoria Insatisfatória também passam por uma avaliação no ano seguinte e podem ser desvinculados após dois resultados insatisfatórios consecutivos.

Considerando que a avaliação é realizada pelos diretores da escola, constata-se uma heterogeneidade na qualidade das avaliações. Alguns diretores podem ser muito rigorosos e usar diferentes instrumentos de

avaliação, ao passo que outros talvez concedam pontuações elevadas a todos os docentes sem realizar uma avaliação exaustiva, às vezes como forma de evitar conflitos (Bruns e Luque, 2015).

Estudos realizados na Colômbia sugerem que uma maior proporção de professores no âmbito do EPD nas escolas está associada a melhores pontuações dos alunos nas provas padronizadas, embora a relação não seja consistente em todos os anos escolares. Ome (2012) encontrou uma relação positiva com a aprendizagem dos alunos do 5º ao 9º ano, mas não com a aprendizagem dos alunos do último ano (11º), ao passo que Brutti e Sánchez Torres (2017) constataram uma associação, embora não seja de grande magnitude, com os resultados de alunos do último ano nas provas em áreas específicas (matemática, ciências, linguagem etc.). Além disso, Ome (2012) indica que o sistema de avaliação e promoção premia os melhores docentes no que diz respeito à aprendizagem dos alunos do 5º ano, mas não os melhores com relação à aprendizagem no 9º e 11º ano.

No **Equador**, a avaliação de desempenho tem sido implementada desde 2009 e, em 2016, depois de mudanças na metodologia de avaliação, passou a ser chamada de *Ser Maestro*. A avaliação é composta por dois componentes. Um é interno, equivale a 35% da pontuação total e inclui autoavaliação (3%), coavaliação por um colega professor (8%), avaliação da autoridade máxima da instituição educacional (5%), avaliação de práticas em sala de aula (15%) e referências de alunos e representantes legais (4%). O segundo é externo, representa 65% da pontuação total e compreende uma prova de conhecimento disciplinar (48%) e um portfólio que reúne evidências da prática docente e exige o desenvolvimento de tarefas escritas (17%) (Ineval, 2016).

Os resultados da avaliação têm consequência na permanência dos professores na carreira. Os docentes que são reprovados na avaliação de desempenho duas vezes consecutivas são desvinculados, com a opção de retornar ao magistério por meio de concursos públicos ou de se aposentar, caso cumpram as exigências. Em 2008, a avaliação foi voluntária e contou com a participação de apenas 1% dos 150.000 professores de escolas públicas, motivo pelo qual a avaliação se tornou obrigatória para docentes e diretores em 2009. Apesar dos conflitos e da oposição da União Nacional dos Educadores, a avaliação passou a ser implementada de forma gradual em 2009. Em 2009, teve início a avaliação dos docentes das escolas do litoral e, em 2010, a avaliação daqueles localizados nas regiões serranas e amazônicas.

QUADRO 5.1 NOVOS CARGOS NA CARREIRA DOCENTE

As reformas da carreira docente realizadas América Latina também se dedicaram ao detalhamento mais claro das funções e cargos que um professor pode desempenhar no sistema educacional. Assim, foram estabelecidas diferentes áreas nas quais o professor pode se desenvolver, como lecionar em sala de aula, ser diretor em uma escola ou dar oferecer pedagógico a outros professores.

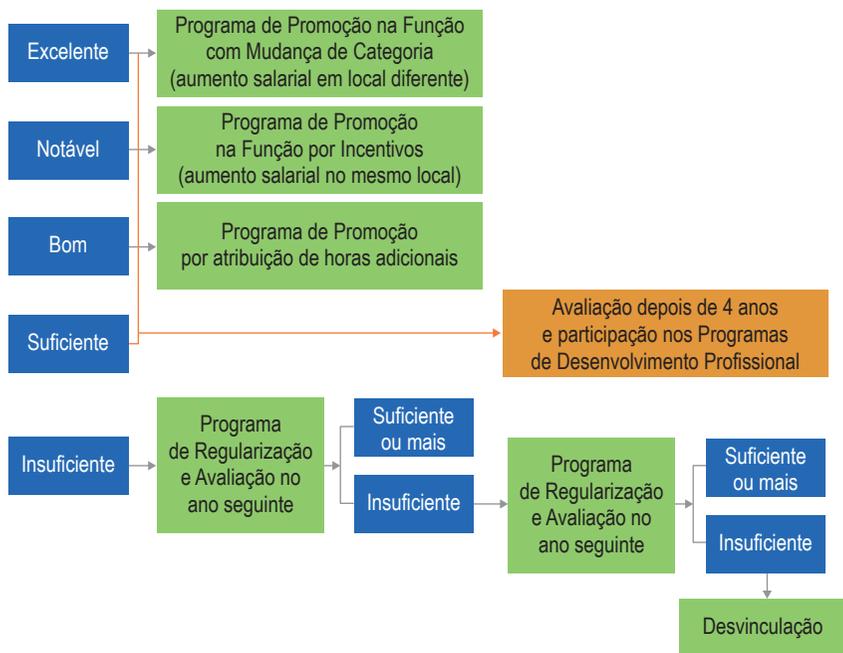
Por exemplo, no Equador, a Lei Orgânica de Educação Intercultural de 2011 introduziu novos cargos no magistério, como o de professor mentor, reitor e diretor, conselheiro e auditor educacional, entre outros. Para que um professor tenha acesso a essas diferentes funções, ele deve primeiro avançar no plano de carreira. Portanto, para ser conselheiro ou auditor educacional, vice-reitor, reitor ou diretor, o professor deve estar pelo menos na categoria D do plano de carreira (sendo A a categoria mais alta entre as 10 disponíveis).

De forma semelhante, no Peru, a Lei de Reforma do Magistério de 2012 estabeleceu quatro áreas de atuação no trabalho: gestão pedagógica, gestão institucional, formação de professores e inovação e pesquisa, e cada uma delas oferece diferentes cargos. Na maioria dos casos, o professor deve estar no mínimo na terceira escala do plano de carreira (sendo a escala 8 a mais alta).

Ter acesso a diversos cargos, com salários e responsabilidades mais elevados, pode ser atraente para indivíduos mais preparados e motivados. No entanto, existe o risco de os melhores professores serem tirados da sala de aula e concentrados em cargos de direção ou coordenação educacional e, em alguns casos, até mesmo fora da escola. Diante disso, é importante que existam alternativas de promoção horizontal para posições que permitam ao professor efetivo permanecer em sala de aula. Por exemplo, o professor mentor no Equador e os professores pesquisadores no Peru podem continuar a atuar na sala de aula (Cuenca, 2015).

Embora o formato da avaliação incluía diversos instrumentos, até 2018 dois deles foram implementados: a prova de conhecimento disciplinar e a autoavaliação. Em março de 2018, cerca de 120.000 professores realizaram a prova de conhecimento disciplinar (85% de todos os professores da rede pública), dos quais 6,9% obtiveram resultados insatisfatórios (Ineval, 2018). Cabe ressaltar que, entre 2009 e 2013, os professores com resultados muito bons e excelentes na prova de conhecimento disciplinar receberam bônus mensais, mas o incentivo foi extinto em 2014 (Schneider, Cevallose Bruns, 2017).

No **México**, a Lei Geral do Serviço Profissional Docente de 2013 estabeleceu que os professores em exercício devem ser avaliados a cada quatro anos e, em 2015, a avaliação de desempenho começou a ser implementada. Existem vários instrumentos de avaliação dos

Gráfico 5.8 Consequências da avaliação de desempenho dos professores do ensino médio superior no México

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Geral do Serviço Profissional Docente (2013) e no Programa de Promoção na Função por Incentivos no ensino médio superior (2018).

professores¹⁵. Primeiro, um relatório sobre o cumprimento de responsabilidades profissionais, que contém dois questionários: um dirigido ao professor e outro ao seu superior imediato. Segundo, um projeto de ensino que consiste em desenvolver um planejamento didático, sua implementação e a reflexão do professor sobre sua prática. E, por fim, um exame padronizado de conhecimentos didáticos e curriculares.

Existem quatro níveis de desempenho na avaliação de professores da educação básica (Ótimo, Bom, Suficiente e Insuficiente) e cinco para professores do ensino médio superior¹⁶ (Excelente, Ótimo, Bom, Suficiente e Insuficiente). Cada uma das categorias traz consequências para o desenvolvimento profissional do professor (gráfico 5.8).

¹⁵ Foram considerados os instrumentos utilizados na avaliação dos professores da educação básica durante o ano letivo de 2017-2018.

¹⁶ No México, o ensino médio superior equivale do 10º ao 12º ano e não faz parte da educação básica.

Professores com resultado Ótimo têm acesso ao nível 1 do Programa de Promoção na Função por Incentivos, o que permite obter um aumento de 35% sobre o salário-base para os professores da educação básica e de 24% para os de ensino médio superior. Além disso, eles têm acesso preferencial a créditos imobiliários e pessoais. Os professores com resultado bom podem pegar mais aulas. Aqueles que estão no nível Suficiente ou Superior devem ser avaliados após quatro anos. Finalmente, os professores que estão em condição Insuficiente devem realizar o Programa de Regulação e ser avaliados no ano seguinte. Eles têm mais duas oportunidades para obter resultados suficientes; caso contrário, são dispensados. Cabe ressaltar que os professores com resultados insuficientes que foram nomeados antes de 2013 passam a trabalhar em outras tarefas que não a de lecionar, mas não são desligados do serviço público.

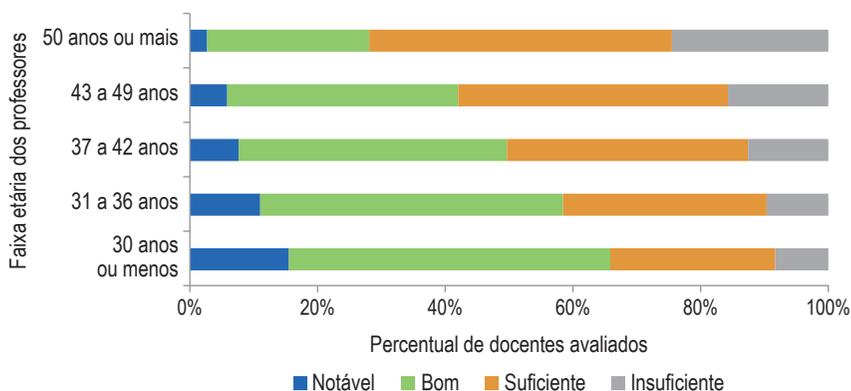
No México, a avaliação de desempenho vem sendo implementada gradualmente desde 2015 e o objetivo é avaliar todos os professores da educação obrigatória¹⁷. Apesar dos conflitos com a Coordenadoria Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) no que tange à avaliação, em 2015, foram avaliados 134.000 professores e diretores, representando 90% dos convocados. Nessa avaliação, 15% dos professores atingiram um resultado insatisfatório. Além disso, a avaliação mostra que os professores mais jovens têm um desempenho superior, pois cerca de 65% dos professores com menos de 30 anos apresentaram um desempenho Ótimo ou Bom, enquanto esse número sequer chega aos 30% entre os professores com mais de 50 anos (gráfico 5.9). No ano letivo de 2016-17, cerca de 160.000 professores e diretores foram avaliados, o que representa 13% do total de professores do ensino obrigatório das escolas públicas.

No **Peru**, a Lei de Reforma do Magistério de 2012 estabelece que os professores devem realizar uma avaliação de desempenho a cada cinco anos¹⁸. A avaliação vem sendo implementada gradualmente: em 2017 foram avaliados os professores da educação inicial (pré-escola), em 2018 e 2019 serão avaliados os da educação primária e básica especial. Em 2020 e 2021, será a vez dos professores da educação secundária,

¹⁷ A educação obrigatória no México abrange a educação básica (pré-escola, primária, secundária) e o ensino médio.

¹⁸ De acordo com a Lei de Reforma do Magistério de 2012, a avaliação de desempenho docente deve ser realizada a cada três anos. No entanto, em fevereiro de 2017, foram feitas modificações na lei, entre as quais se decidiu que a avaliação de desempenho deveria ser realizada a cada cinco anos.

Gráfico 5.9 Resultados da avaliação de desempenho dos professores no México, 2015–16



Fonte: Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (2016)

Observação: Foram considerados os professores da educação básica.

básica alternativa e técnica produtiva. Os instrumentos utilizados para a avaliação de docentes da educação infantil foram: observação em sala de aula (que equivale a 50% da pontuação total), observação da gestão do espaço e dos materiais (16,7%) e avaliação da responsabilidade e do compromisso do docente (16,7%). Quanto à observação na sala de aula, esta é realizada pelo diretor ou diretor adjunto da escola, sempre e quando estejam capacitados e certificados pelo Minedu; caso contrário, é realizada por um observador externo certificado. O professor sabe qual será a data da visita e, se o professor não for aprovado na primeira observação em sala de aula, ele terá uma segunda chance de ser observado por dois avaliadores certificados.

Existem quatro níveis de desempenho na avaliação: Ótimo, Satisfatório, Em Processo e Muito Deficiente. Aqueles que estão nos níveis Ótimo, Satisfatório ou Em Processo são qualificados para promoção e devem ser avaliados após cinco anos. Os professores que estão no nível Muito Deficiente recebem um treinamento de seis meses e, então, devem participar de uma avaliação extraordinária. Caso não sejam aprovados, podem receber treinamento novamente. Se forem reprovados pela segunda vez na avaliação extraordinária, serão dispensados. Na avaliação realizada em 2017, 99,3% dos 5.472 professores convocados realizaram a avaliação e quase todos foram aprovados. Dos professores avaliados, 65,5% tiveram desempenho Ótimo; 28,8%, Satisfatório; 5,2%, Em Processo, e apenas 0,4%, Muito Deficiente (Minedu, 2018).

QUADRO 5.2 INCENTIVOS PELO DESEMPENHO DA ESCOLA

Além dos incentivos pelo desempenho individual, na América Latina foram implementados programas que concedem gratificações a todos os professores que trabalham nas escolas com o melhor desempenho. Entre eles estão:

- Chile: Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho (SNED) desde 1996
- México: Programa de Incentivos ao Ensino de Qualidade, entre 2008 e 2013.
- Estado de Pernambuco, Brasil: Bônus de Desempenho Educacional (BDE) desde 2008.
- Peru: Bônus de Incentivo ao Desempenho Escolar (*Bono Escuela*) desde 2015.

As principais medidas de desempenho escolar são o nível e os avanços nos resultados nas provas padronizadas que os alunos realizam. Além disso, podem incluir outros indicadores, como a taxa de fluxo escolar (Pernambuco); inovações educacionais, melhores condições de trabalho, permanência dos alunos (Chile); taxas de evasão e frequência dos alunos e a pontualidade no registro de matrículas e despesas (Peru). No Chile e no Peru, as escolas são agrupadas de acordo com diferentes características (localização, ruralidade) e apenas as 20%-35% melhores dentro de cada categoria recebem o bônus.

Estudos que utilizam análise de diferenças em diferenças sugerem que esses programas têm um efeito positivo na aprendizagem dos alunos. No Chile, a obtenção do bônus do SNED tem um impacto positivo nos resultados em provas padronizados de linguagem e matemática de 0,14-0,26 desvios padrão (Contreras e Rau, 2012) e também é um programa com bom custo-benefício (Cabezas, Cuesta e Gallego, 2011)^a. Em Pernambuco, o impacto nos resultados em linguagem e matemática é de aproximadamente 0,12 desvios padrão, e há menores taxas de evasão e repetência (Ferraz e Bruns, 2012). Por outro lado, no Peru, um estudo focado em escolas de educação secundária não encontrou efeitos sobre a aprendizagem dos alunos (Obrero e Lombardi, 2016).

Os bônus de desempenho escolar podem complementar os sistemas de avaliação e incentivos para os professores no nível individual. Entre os aspectos positivos dos incentivos de grupo estão a promoção da colaboração entre os funcionários da escola e menores custos de implementação, tanto financeiros quanto logísticos. No entanto, a concessão desses bônus baseia-se principalmente nos resultados de aprendizagem dos alunos em algumas séries e também recompensa professores ineficazes que trabalham em escolas com bom desempenho.

^a Estudos anteriores realizados no Chile que utilizaram regressões descontínuas (Contreras et al., 2005) também encontraram um efeito positivo e significativo na obtenção do bônus do SNED sobre as notas dos alunos no período seguinte.

Melhores condições de trabalho

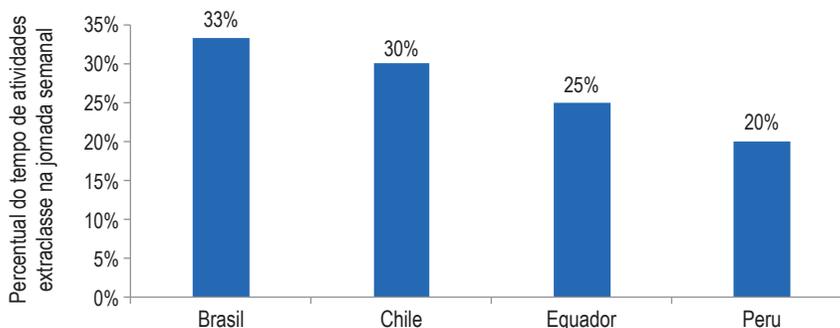
As condições de trabalho dos professores podem afetar a atratividade da carreira e a qualidade do ensino. Fatores como infraestrutura e equipamentos escolares, o clima de trabalho na escola, o tamanho da turma, a jornada de trabalho e o tempo alocado às atividades não letivas podem afetar a motivação e o desempenho dos professores. Por exemplo, uma infraestrutura escolar de qualidade parece estar positivamente associada à frequência e boas práticas de ensino (Blackmore et al., 2011, Woodman, 2011, Cleveland, 2009, Chaudhury et al., 2006) e pode melhorar o trabalho colaborativo entre os professores (McGregor, 2003).

Além disso, uma menor taxa de alunos por professor pode melhorar a interação na sala de aula (menos problemas disciplinares) e as condições de trabalho dos professores (menos carga de trabalho). Uma pesquisa realizada nos Estados Unidos indica que 86% dos professores consideram que a redução do tamanho da turma é um mecanismo eficaz para elevar a qualidade do ensino (Farkas et al., 2000). Vários estudos concluem que turmas menores estão associadas a uma maior aprendizagem em países em desenvolvimento (Urquiola, 2006, Case e Deaton, 1999). No entanto, alguns especialistas advertem que os efeitos positivos podem ser neutralizados pelo possível aumento no número de professores não qualificados que precisam ser contratados para reduzir o tamanho das turmas (Jepsen e Rivkin, 2009, Stecher e Bohrnstedt, 2002) e que outras intervenções para aprimorar a aprendizagem podem ter melhor custo-benefício (Rivkin, Hanushek e Kain, 2005).

Devido ao crescimento populacional mais baixo e a um ritmo constante de recrutamento de professores, a América Latina presenciou uma redução na taxa de alunos por professor na última década. Por exemplo, entre 2000 e 2013, a taxa de alunos por professor no ensino fundamental caiu de 32 para 20 alunos no Chile e de 29 para 18 alunos no Peru. Se o tamanho da classe permanecer constante, o crescimento populacional mais baixo poderá permitir que os sistemas educacionais reduzam o número de professores e se concentrem em melhorar sua qualidade e salários.

Com relação ao tempo não letivo, em sistemas educacionais eficazes, como os da Coreia do Sul, Finlândia, Japão, Ontário (Canadá) e Cingapura, os professores dedicam um tempo considerável a atividades não letivas relacionadas à melhoria do ensino (Darling-Hammond, 2010; Darling-Hammond e Rothman, 2011). Essas atividades incluem colaborações entre os professores, entrevistas com alunos e famílias, programas

Gráfico 5.10 Tempo não letivo como porcentagem da jornada de trabalho semanal dos professores, 2018



Fonte: Elaboração própria com base nas informações da lei do piso salarial para professores no Brasil, a lei do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente no Chile, a Lei Orgânica de Educação Intercultural no Equador e a Norma Técnica aprovada pelo R.S.G. 360-2017-MINEDU no Peru. Observações: No Chile, a implementação do tempo não letivo é gradual. Em 2017, o tempo não letivo aumentou de 25% para 30% da carga horária semanal e, em 2019, aumentará para 35%. No Peru, o tempo não letivo é regulamentado apenas para os professores do ensino médio e representa entre 13% e 20% da carga horária semanal.

de desenvolvimento profissional *in situ* e pesquisas sobre a eficácia de várias estratégias pedagógicas. Por exemplo, o Japão aloca 40% do tempo de trabalho para esse tipo de atividade, enquanto Ontário dedica 30% (Darling-Hammond e Rothman, 2011).

Vários países da região, como Brasil, Chile, Equador e Peru, incorporaram medidas para regulamentar o tempo não letivo em suas reformas na carreira docente (gráfico 5.10). A reforma que o **Chile** introduziu em 2016 reconhece uma jornada semanal máxima de 44 horas e aumenta gradualmente o tempo não letivo de 25% para 35% das horas contratadas até 2019. Nos estabelecimentos de ensino que têm 80% ou mais de alunos prioritários, o tempo não letivo deve representar 40% do total de horas. Além disso, a recente lei estabelece que pelo menos 40% das horas não letivas devem ser destinadas à preparação das aulas e à avaliação da aprendizagem, bem como a outras atividades profissionais relevantes determinadas pelo diretor, após consulta ao Conselho de Professores.

No **Equador**, a reforma da carreira docente em 2011 estabeleceu uma jornada semanal de 40 horas, das quais 30 horas correspondem a atividades em classe e 10 horas a atividades de gestão individual e participativa (planejamento de aulas, revisão de tarefas, reuniões com outros professores e pais, entre outros). Em escolas com mais de uma jornada

QUADRO 5.3 PROFESSORES CONTRATADOS TEMPORARIAMENTE

Na América Latina, as reformas na carreira docente afetam principalmente os professores nomeados de forma permanente. Isto é, aqueles que ingressam na carreira docente através de um concurso público⁹. Em vários países, os professores também são contratados temporariamente, o que proporciona maior flexibilidade para responder às demandas por professores nas escolas. A porcentagem de professores contratados temporariamente no Chile, Peru e Colômbia é de 58%, 41% e 30%, respectivamente, do número total de professores nas escolas públicas de ensino médio (Bertoni et al., 2018).

Em geral, os professores temporários ocupam cargos os quais não houve um vencedor no concurso ou vagas criadas temporariamente por falta de alunos ou verbas suficientes. Os professores temporários podem trabalhar jornadas inteiras em uma escola ou ter contratos por hora em várias escolas. Os contratos são válidos por até um ano e podem ser renovados. Da mesma forma, os professores temporários da região geralmente recebem um salário equivalente ao salário inicial da carreira docente pública e podem obter incentivos monetários, particularmente pela localização e características da escola. No entanto, por não fazerem parte da carreira docente, não realizam a avaliação de desempenho e não podem ter acesso a outras posições ou promoções.

Para obter um contrato como professor temporário, ter participado de concursos públicos não é um requisito (para mais detalhes, consultar o capítulo 7). No Peru, a prioridade é dada aos candidatos que realizaram a prova nacional unificada, a primeira etapa do concurso, mas ter sido aprovado não é um requisito. Se ainda houver vagas disponíveis, os candidatos que não fizeram a prova serão avaliados com base em sua formação e experiência. Na Colômbia, o Banco de Excelência foi criado em 2016 estabelecendo uma ordem de mérito para os profissionais interessados em ser professores temporários, de acordo com sua formação, experiência e pontuação na prova de fim de curso do ensino superior, a *Saber Pro*. Quando houver vagas disponíveis, as entidades regionais certificadas devem selecionar o candidato com a pontuação mais alta.

Há evidências mistas sobre a eficácia dos professores temporários. Quando a renovação do contrato depende do desempenho, os professores temporários geralmente se esforçam e têm um impacto positivo na aprendizagem dos alunos (Duflo et al., 2015; Bold et al., 2013, Muralidharan e Sundararaman, 2013). Por outro lado, quando não há mecanismos de responsabilização, os professores temporários podem influenciar negativamente a aprendizagem dos alunos (Ayala e Sánchez, 2017, Vegas e de Laat, 2003). Além disso, um estudo descobriu que os professores temporários que trabalham em várias escolas em São Paulo, Brasil, têm participação limitada nas atividades da comunidade educacional e, frequentemente, fornecem menos apoio e feedback aos alunos, em comparação com os professores com contratos permanentes (Marotta, 2017).

(continua na página seguinte)

QUADRO 5.3 PROFESSORES CONTRATADOS TEMPORARIAMENTE

(continuação)

A contratação de professores temporários permite que as demandas por professores nas escolas sejam atendidas mais rapidamente e a custos mais baixos. No entanto, há dúvidas sobre a qualidade desses professores. Por um lado, os temporários geralmente têm menos credenciais acadêmicas e menos experiência, e seu processo de ingresso nas escolas é menos exigente e transparente, o que sugere que eles poderiam ser menos eficazes^b. Por outro lado, esses professores devem se esforçar e ter bom desempenho se desejarem ser contratados no ano seguinte. A transparência no processo de contratação e os mecanismos de responsabilização nas escolas parecem ser fatores-chave no desempenho dos professores contratados.

^a Além disso, em países onde existe um período probatório, como o Brasil e a Colômbia, os professores devem ser avaliados após o período probatório (ver detalhes no capítulo 7).

^b Supondo que os resultados dos concursos sejam capazes de prever parte da eficácia docente.

(matutina, vespertina ou noturna), 75% do tempo alocado para atividades de gestão individual e participativa devem ser gastos fora da escola. Para monitorar o trabalho dos professores fora da escola, o Ministério da Educação implementou o programa Comunidade Educacional On-line, onde os professores devem fazer o *upload* de informações que comprovem seu trabalho. A lei do piso salarial de 2008 do **Brasil** estipula a jornada semanal máxima seja de 40 horas. No máximo dois terços da carga de trabalho devem estar relacionados a atividades de interação com os alunos, deixando o terço restante para outras atividades.

No Peru, por sua vez, as mudanças realizadas na carreira docente em 2017 estabeleceram uma jornada semanal máxima de 35 horas para professores que trabalham em sala de aula (antes era de 30 horas) e 40 horas para aqueles que exercem cargos administrativos ou pedagógicos¹⁹. Atualmente, os professores geralmente trabalham 30 horas por semana. Da mesma forma, o horário não letivo é regulamentado para os professores do ensino médio, que devem dedicar de quatro a seis horas da jornada de 30 horas a atividades além daquelas desempenhadas em classe, como atividades de planejamento e avaliação de

¹⁹ Lei 30541 de 2017 que modifica a Lei de Reforma do Magistério e sua regulamentação (DS 005-2017-MINEDU).

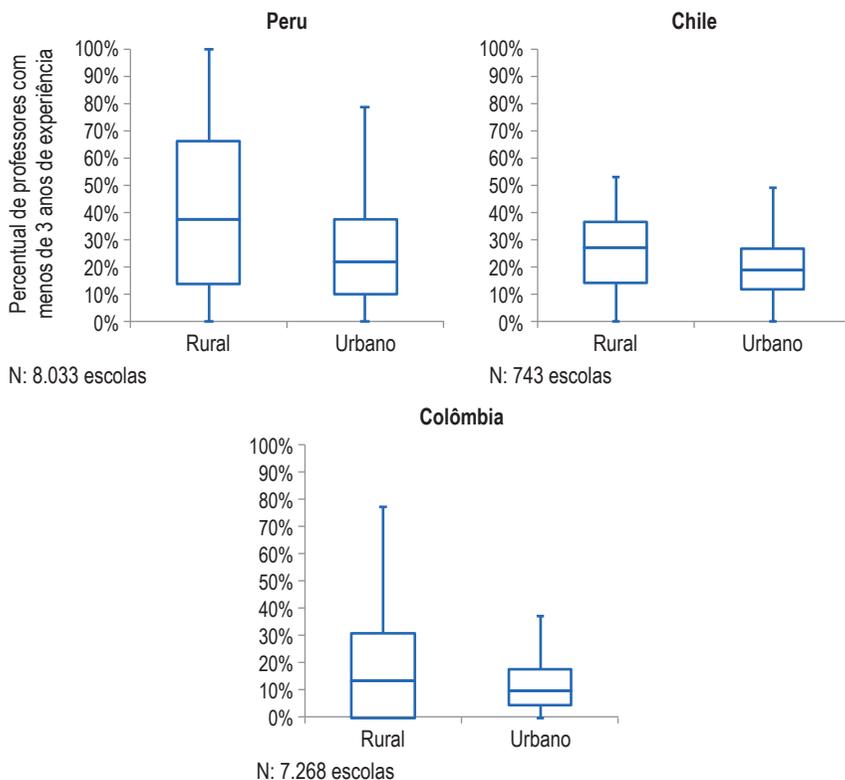
programas curriculares, atendimento a pais e alunos e aconselhamento aos alunos.

Incentivos para atrair professores para as escolas que mais precisam

Embora se espere que todas as escolas tenham professores eficazes, existem estabelecimentos que têm maiores dificuldades em atrair e reter bons professores. Essas escolas geralmente estão localizadas em locais isolados e, via de regra, têm uma proporção maior de alunos com baixo desempenho e situações socioeconômicas menos favorecidas. Diversos estudos realizados nos Estados Unidos sugerem que os professores mais eficazes estão concentrados em escolas com alunos de nível socioeconômico mais elevado (Glazerman e Max, 2011, Isenberg et al., 2013, Sass et al., 2012) ou brancos (Steele et al., 2015), mensurando a eficácia por meio do valor agregado.

Na América Latina também há evidências de uma distribuição desigual dos professores. Embora não existam estudos que analisem diretamente a eficácia do professor, algumas pesquisas revelam que professores menos qualificados e com avaliação inferior geralmente trabalham em escolas com alunos de nível socioeconômico mais baixo e piores resultados em testes de aprendizagem. Bertoni et al. (2018) analisam a distribuição de professores em escolas públicas no Chile, Colômbia e Peru e constata que professores menos qualificados (com menos experiência e com contratos temporários) geralmente estão concentrados em escolas com alunos de menor nível socioeconômico, particularmente nas áreas rurais (gráfico 5.11).

No Chile, Meckes e Bacospé (2010) analisam o destino do emprego dos egressos de cursos superiores de magistério em 2008 e constata que aqueles que obtiveram melhores resultados na prova *Inicia*, ao fim do curso, têm maior probabilidade de trabalhar em uma escola privada subsidiada de nível socioeconômico mais elevado e melhores resultados nos exames nacionais dos alunos. Na mesma linha, Ortúzar et al. (2009) constataram que os professores da rede municipal com formação inicial precária e baixo desempenho docente estão concentrados nas escolas mais vulneráveis; já uma amostra de 246 graduados em cursos de carreira docente em 17 universidades analisada por Ruffinelli e Guerrero (2009) mostra que menos de 3% dos professores formados em universidades privadas seletivas trabalham na rede municipal.

Gráfico 5.11 Distribuição de professores com menos de três anos de experiência, 2015

Fonte: Elaboração própria com base em dados da base NEXUS-SUP 2015 do Peru, a base do sistema de prestação de contas de 2015 do Chile e o recenseamento de professores, Anexo 3A, de 2013 da Colômbia.

Observações: Foram considerados os professores de escolas públicas de ensino médio. Os dados referentes à Colômbia são de 2013.

As evidências da Colômbia, por sua vez, indicam que os professores que trabalham em escolas de alto desempenho na prova de aprendizagem dos alunos têm mais experiência, e uma proporção maior é formada em algum curso superior de magistério e possui pós-graduação, em comparação com os professores de escolas com baixo desempenho. Em média, a experiência dos professores de escolas de alto desempenho é de 17,5 anos, cinco a mais do que aqueles que trabalham em escolas de desempenho inferior (García et al., 2014).

Da mesma forma, no México, professores com pouca experiência e níveis de formação mais baixos tendem a se concentrar em escolas rurais e com alunos cujos pais possuem baixa escolaridade (Luschei, Chudgar e

Rew, 2013). Na cidade de São Paulo, Brasil, os professores preferem atuar em escolas próximas ao centro da cidade, com alunos de maior nível socioeconômico e bons resultados nas provas de aprendizagem (Rosa, 2017). Além do déficit de professores efetivos em escolas rurais e com uma população com menor nível socioeconômico, na região há uma escassez significativa de professores de línguas nativas. Por exemplo, no Peru há um déficit de quase 18.000 professores em escolas de educação intercultural bilíngue (Defensoria Pública do Peru, 2016). Somado a isso, os professores nas escolas que atendem à população indígena tendem a ter formação precária e poucos anos de experiência e geralmente trabalham em contratos temporários (Bertoni et al., 2018). Em Pernambuco, Brasil, 93% dos professores das escolas públicas de ensino médio que atendem à população indígena são contratados temporariamente, contra 53% nas escolas que não atendem a essa população (Cavalcanti e Elacqua, 2018). No Peru, 94% dos professores de escolas bilíngues não têm formação em educação intercultural e 40% não têm domínio do idioma nativo (Defensoria Pública do Peru, 2016).

Com o objetivo de atrair professores para trabalhar em escolas localizadas em regiões isoladas e com uma proporção maior de alunos com baixo desempenho e nível socioeconômico, os governos concedem incentivos adicionais. Eles incluem incentivos econômicos, oportunidades de crescimento profissional em menos tempo, melhorias significativas nas condições de trabalho e acesso a moradia e crédito (Vegas e Umansky, 2005; Chugar e Luschei, 2013 e 2015; Boyd et al., 2005).

Quanto aos incentivos econômicos, a literatura especializada sugere que, para serem eficazes, devem ser de magnitude significativa. Na Califórnia, um bônus de US\$ 20.000 foi oferecido para atrair professores novos e academicamente talentosos para escolas públicas de baixo desempenho e mantê-los por pelo menos quatro anos. A cada ano, os professores recebiam US\$ 5.000, o que representava um aumento de 15% do salário. Este bônus aumentou a probabilidade de atrair professores talentosos para escolas de baixo desempenho (Steele, Murnane and Willet, 2010). Além disso, existem bônus para incentivar a transferência de professores para escolas com baixo desempenho acadêmico. Em 10 distritos escolares nos Estados Unidos, foi oferecido aos professores efetivos um bônus de US\$ 20.000 por dois anos se fossem transferidos para escolas de baixo desempenho²⁰. Eles receberam US\$ 10.000 por

²⁰ A eficácia do ensino é mensurada pelo valor agregado.

ano, o que representou um aumento salarial de 18%. Apenas 5% dos professores efetivos foram transferidos, e uma avaliação do bônus sugere que o montante não foi suficiente para incentivar a maioria dos professores. No entanto, os professores transferidos conseguiram melhorar a aprendizagem dos alunos e continuaram a trabalhar nessas escolas (Glazerman et al., 2013).

O acesso a maiores oportunidades de desenvolvimento profissional e melhores condições de trabalho também é um fator central para atrair professores para escolas com uma população vulnerável. Em Xangai, na China, professores e diretores que buscam uma promoção devem primeiro trabalhar em escolas com baixo desempenho estudantil e contribuir para a melhoria da aprendizagem. Os professores que trabalham nessas escolas também recebem outros benefícios, como a admissão prioritária nos programas de pós-graduação e a possibilidade de adiamento da aposentadoria em até cinco anos. Além disso, professores destacados de escolas urbanas são transferidos para escolas rurais todos os anos. Em Xangai, os diretores são reconhecidos como atores essenciais para facilitar e aprimorar o trabalho dos professores nas escolas. Existe um sistema de rodízio dos melhores diretores de escolas urbanas para escolas rurais para ocuparem cargos de mentores e oferecerem aconselhamento sobre gestão escolar durante dois anos (Liang, Kidwai e Zhang, 2016). Dessa forma, o intuito é garantir que os professores recebam apoio enquanto realizam seu trabalho.

Por fim, uma estratégia para reduzir o déficit de professores em áreas de difícil lotação, chamada em inglês de *grow your own* (desenvolva as pratas da casa), consiste em recrutar professores que estudam nessas mesmas áreas ou que sejam provenientes delas (Boyd et al., 2005; Mulkeen et al., 2007). Isso pode ser feito construindo alianças entre as universidades locais e as escolas públicas, para que os egressos de cursos superiores de magistério estejam mais preparados para enfrentar os desafios nas escolas. Além disso, bolsas de estudo podem ser concedidas a graduados do ensino médio para que ingressem na carreira docente e, posteriormente, trabalhem em escolas públicas locais (Boyd et al., 2005). É essencial aprimorar os sistemas de formação de professores nas áreas rurais, a fim de evitar que a formação precária perpetue a educação de baixa qualidade (Jaramillo, 2013). Essa estratégia pressupõe que os graduados em cursos superiores de magistério estejam dispostos a retornar às suas regiões de origem ou a permanecer nelas. No entanto, é possível que os professores das áreas rurais não queiram

voltar ao seu local de origem e preferiram trabalhar em escolas urbanas com maiores recursos econômicos e melhores condições de trabalho (Mulkeen et al., 2007).

Incentivos na América Latina

Em vários países da América Latina, as políticas de alocação de professores às escolas, considerando-se que aqueles com melhor pontuação no concurso trabalham nas escolas de sua preferência, em geral acarretam uma concentração de professores potencialmente menos eficazes nas escolas com maiores necessidades (consultar os detalhes das políticas de alocação no Capítulo 7). O fato de as escolas com maior proporção de alunos com baixo desempenho ou contextos socioeconômicos menos favorecidos não possuírem professores eficazes apenas perpetua a desigualdade do sistema educacional. Diante disso, vários países da região adotaram políticas para incentivar professores mais eficazes a trabalhar nas escolas públicas que mais precisam delas.

No Chile, na Colômbia, no México, no Peru e em alguns estados e municípios do Brasil, são oferecidos incentivos monetários para que os professores trabalhem em áreas mais isoladas e rurais. Os incentivos são concedidos mensalmente e representam um valor fixo no Peru, uma porcentagem do salário na Colômbia e no México e um componente fixo e variável no Chile. Os incentivos no Chile e no Peru variam de acordo com as características da escola, o percentual de alunos prioritários, a localização e o tipo de escola (tabela 5.4). Deve-se notar que foram estabelecidos incentivos de desempenho no Chile e no México que recompensam mais os professores com bons resultados em avaliações e que trabalham em escolas em contextos difíceis. Esses últimos incentivos não só buscam preencher vagas em escolas rurais, mas também atrair professores mais eficazes para esses estabelecimentos.

Embora o impacto desses incentivos monetários ainda não tenha sido investigado no que diz respeito a atrair professores mais eficazes para as áreas rurais, as evidências descritivas sugerem que eles são concedidos principalmente a professores com pouca experiência e contratos temporários, ou seja, aqueles que normalmente trabalham em áreas rurais (Bertoni et al., 2018). No **Chile**, de modo geral, os professores que trabalham em escolas que recebem incentivos mais altos em função da proporção de alunos vulneráveis têm menos anos de experiência e trabalham menos horas por semana (Hinze-Pifer e Méndez, 2016).

Além de oferecer incentivos monetários, o Peru e o México também propiciam mais oportunidades de progresso na carreira para professores que trabalham em áreas rurais. No Peru, a Lei de Reforma do Magistério reduziu em um ano a permanência necessária para se candidatar aos níveis mais altos do plano de carreira para professores que trabalham em áreas rurais ou de fronteira. Um professor de uma escola urbana levaria pelo menos 20 anos para alcançar a escala máxima, enquanto um professor rural poderia levar 15 anos. No México, os requisitos para participar e avançar no Programa de Promoção na Função por Incentivos são menos exigentes para professores que trabalham em escolas localizadas em áreas de alta pobreza e longe das regiões urbanas. Por exemplo, um professor do ensino médio em uma escola urbana deve obter pelo menos um resultado Ótimo na avaliação de desempenho para poder participar do programa, enquanto um professor de uma escola rural pode participar com um resultado Bom (um nível abaixo de Ótimo).

Por sua vez, o **Equador** oferece uma combinação de incentivos para atrair professores para as áreas rurais. Em primeiro lugar, a Lei Orgânica de Educação Intercultural (LOEI) de 2011 estabelece a obrigatoriedade de um ano de serviço rural para novos professores²¹. Além disso, a LOEI permite que professores que trabalham em áreas rurais tenham mais créditos para se transferirem para outra escola e permite a nomeação provisória de professores sem graduação em áreas de difícil acesso, os quais têm um período máximo de seis anos para obter título profissional. No entanto, não há informações sobre a implementação dessas medidas.

É importante ressaltar que algumas das medidas descritas, como menores exigências na avaliação para entrar no programa de incentivos no México ou a nomeação de professores sem qualificação profissional no Equador, priorizam a redução do déficit de professores nas escolas rurais, mas não promovem incentivos para atrair professores mais eficazes para essas áreas. Assim, essas medidas podem constituir um incentivo às avessas, que atrai professores menos eficazes para essas escolas²².

²¹ De acordo com conversas com especialistas em educação no Equador, teme-se que essa medida desmotive os melhores candidatos a candidatar-se ao ensino público.

²² Supondo que os resultados nas avaliações dos professores e possuir grau profissional sejam preditivos de parte da eficácia do ensino.

Tabela 5.4 Incentivos para trabalhar nas escolas que mais precisam

País	Incentivo	Destinado a	Valor do incentivo
Chile	Benefício de Reconhecimento pelo Ensino em Estabelecimentos de Alta Concentração de Alunos Prioritários (SDPD, 2016)	Profissionais de educação que trabalham em estabelecimentos vinculados ao SDPD e que têm pelo menos 60% de alunos prioritários ou 45% de alunos prioritários no caso de estabelecimentos localizados em áreas rurais.	<p>Valor diferenciado de acordo com a proporção de alunos prioritários e o estágio de desenvolvimento profissional do professor.</p> <ul style="list-style-type: none"> Em escolas com 60% ou mais de alunos prioritários: 20% do benefício por nível + \$ 45.125 mensais (US\$ 72). Em escolas com 80% ou mais de alunos prioritários: 20% do benefício por nível + \$107.045 por mês (US\$ 171) se o professor estiver nos níveis Avançado, Especialista I ou II. Em escolas rurais com 45% a 60% de alunos prioritários: 10% do benefício por nível. <p>Os professores nos níveis Inicial e Princiante recebem esse benefício por no máximo quatro anos e, para continuar recebendo, devem chegar ao nível Avançado.</p>
	Atribuição zona rural ou urbana	Os profissionais da educação que lecionam em estabelecimentos conveniados com o Estado e que trabalham em condições especiais derivadas de isolamento ou de maior custo de vida.	Entre 10 e 190% da remuneração base mínima nacional (RBMN), segundo a localização geográfica do estabelecimento educativo.
	Bônus Especial para Professores Responsáveis por Escolas Rurais (2001)	Profissionais da educação que trabalham em estabelecimentos com subsídios do Estado e que desempenham funções de ensino em sala de aula e como professores responsáveis por uma escola rural que não possui um diretor.	Pagamento mensal de \$ 115.397 (US\$ 185) para professores com uma jornada semanal de 44 horas e um valor proporcional para aqueles com menos horas de trabalho.
Colômbia	Aumento salarial ao trabalhar em áreas de difícil acesso (2010)	Professores que trabalham em estabelecimentos de ensino públicas cuja sede está localizada em áreas de difícil acesso.	Pagamento mensal de 15% do salário.
México	Incentivos em áreas de alta pobreza e longe das áreas urbanas, no âmbito do	Professores que trabalham em escolas localizadas em áreas de alta pobreza e longe das áreas urbanas e que participam do Programa de Promoção na Função por Incentivos.	Valor diferenciado de acordo com o nível educacional em que se leciona, o nível do incentivo e se trabalha em áreas pobres y rurais:

(continua na página seguinte)

Tabela 5.4 Incentivos para trabalhar nas escolas que mais precisam (continuação)

País	Incentivo	Destinado a	Valor do incentivo
México (continuação)	Programa de Promoção na Função por Incentivos (2015)	O Programa de Promoção na Função por Incentivos é composto por sete níveis de incentivos econômicos e somente os professores que obtiveram pelo menos um resultado Bom na avaliação de desempenho docente podem participar. Aqueles que trabalham em escolas pobres e rurais recebem um incentivo maior.	<ul style="list-style-type: none"> Para professores do 1º ao 9º: pagamento mensal de 41% a 222% do salário-base, de acordo com o nível do incentivo (comparado a 35% a 180% em áreas não pobres/não rurais). Para professores do 10º a 12º ano: pagamento mensal de 27% a 124% do salário-base, de acordo com o nível do incentivo (comparado a 24% a 100% em áreas não pobres/não rurais).
Peru	Benefícios temporários de acordo com a localização e características da escola (LRM 2012)	Professores que trabalham em escolas em áreas remotas ou com características específicas: <ul style="list-style-type: none"> Localização: rural, fronteira, vale dos rios Apurímac, Ene e Mantaro (VRAEM). Tipo: unidocente, classes multisseriadas ou bilíngues. 	Valor diferenciado de acordo com as características da escola: benefício mensal individual entre S/70 e S/500 (US\$20-US\$145). Podem receber até cinco benefícios simultaneamente. O valor total máximo é de S/1.150 (US\$380), equivalente a 57% do salário inicial de S/2.000.
Município do Rio de Janeiro, Brasil	Gratificação por difícil acesso	Professores que trabalham em escolas localizadas em áreas de difícil acesso, que são aquelas que possuem duas das seguintes três características: com morros, atendidas por até duas linhas de ônibus, ficam a mais de 1 km das rotas de transporte público.	Valor que representa entre 10% e 15% do salário-base.
Estado de Pernambuco, Brasil	Gratificação por difícil acesso	Professores que trabalham em escolas localizadas em áreas de difícil acesso (áreas remotas ou com acesso limitado por transporte público, por exemplo, localizadas a mais de 1,5 km das rotas de transporte público).	Valor médio mensal de R\$404 (US\$ 124), aproximadamente 12% do salário médio dos professores.

Fonte: Elaboração própria com base em leis, regulamentos e entrevistas com especialistas em educação.

Observação: Na Colômbia, também é concedido um auxílio-transporte de \$30.592 mensais (US\$ 10) e são oferecidas passagens aéreas para a capital uma vez por ano (essa última, de acordo com a disponibilidade orçamentária) para professores que trabalham em estabelecimentos educacionais localizados em áreas rurais de difícil acesso.

Conclusões

Este capítulo apresenta medidas que visam a fortalecer a profissão docente e, assim, atrair melhores candidatos. A primeira está relacionada aos salários. Salários mais altos podem incentivar jovens talentosos a escolher a docência e elevar o prestígio social da profissão, especialmente nos países onde há uma lacuna salarial significativa entre professores e outros profissionais. Da mesma forma, uma estrutura salarial diferenciada, que permita que professores com melhor desempenho tenham acesso a salários mais altos ao longo de sua carreira, pode motivar os professores a continuarem se esforçando e aprendendo.

Embora os aumentos salariais geralmente tenham o apoio dos sindicatos de professores, eles provocam forte pressão fiscal para o governo. Professores de escolas públicas representam a maioria dos trabalhadores do setor público, e os gastos com salários representam a maior parte das despesas com educação. Diante disso, os aumentos salariais poderiam ser realizados gradualmente e serem concentrados, no início, na remuneração auferida ao ingressar na carreira docente.

Uma segunda medida para tornar a docência mais atrativa é oferecer oportunidades de crescimento profissional por meio de uma carreira meritocrática. A ferramenta mais importante que foi introduzida para vincular a carreira docente ao mérito são as avaliações de desempenho dos professores, cujos resultados afetam seu desenvolvimento profissional. Os instrumentos de avaliação variam de país para país e podem incluir um portfólio de experiências, observações em classe, avaliação do diretor da escola, pesquisas com outros professores, pais e alunos. Evidências sugerem que avaliações multidimensionais que incluem observações em classe podem identificar professores eficazes. Os resultados da avaliação de desempenho são usados principalmente para tomar decisões de alto impacto (como o desligamento), mas também devem ser uma ferramenta de aprimoramento para os professores. Eles devem receber uma devolutiva sobre seus pontos fortes e fracos e treinamento com base em suas necessidades.

Na maioria dos países estudados, a implementação de avaliações de desempenho foi inicialmente rejeitada pelos sindicatos de professores. Com o objetivo de reduzir o poder dos sindicatos, os governos publicaram os baixos resultados de aprendizagem dos alunos, mobilizaram o apoio da opinião pública e estabeleceram penalidades para

os professores que não realizassem as avaliações, entre outras estratégias. Além disso, dado o grande número de professores da rede pública, a implementação dessas avaliações foi realizada gradualmente. A cada ano, os professores podem ser avaliados de acordo com o nível de formação (como no Peru) ou área geográfica (como no Equador).

Além disso, as novas carreiras de ensino na região oferecem vários cargos que permitem maiores responsabilidades e salários. No entanto, existe o risco de os melhores professores serem tirados da sala de aula e concentrados em cargos de direção ou coordenação educacional, até mesmo fora da escola. Diante disso, uma alternativa é incorporar cargos (como mentor ou pesquisador) que permitam aos professores assumir novas responsabilidades e continuar lecionando em sala de aula.

Uma terceira medida é aprimorar as condições de trabalho nas escolas públicas para atrair e reter professores talentosos. Os professores, assim como outros profissionais, querem trabalhar com infraestrutura e equipamentos adequados, receber o apoio de seus supervisores e colegas e ter tempo para se preparar. Essas condições de trabalho afetam sua motivação e desempenho. Em alguns países da região, as reformas docentes estabeleceram horários não letivos na jornada de trabalho para que os professores possam preparar suas aulas, responder a perguntas de pais e alunos e participar de projetos com outros professores. Para que esse tempo seja bem investido, é importante contar com o apoio do diretor da escola e um espaço onde os professores possam interagir.

Finalmente, também são oferecidos incentivos para atrair professores para as escolas que mais precisam. Há incentivos profissionais que consistem na redução dos requisitos para promoção (como tempo mínimo de permanência em cada escala) e incentivos monetários para todos os professores que trabalham em escolas vulneráveis. Em alguns casos, como no Chile, foram criados incentivos associados ao desempenho, que recompensam os professores que obtiveram o maior progresso na carreira e que trabalham em escolas em contextos difíceis. Esses últimos incentivos não só buscam preencher vagas em escolas vulneráveis, mas também atrair professores mais eficazes para esses estabelecimentos.

Capítulo 6



Políticas para melhorar a formação inicial de futuros professores

A segunda grande frente de ação para recuperar o prestígio e a qualidade do ensino está relacionada à melhoria da formação inicial docente (FID). Atualmente, na região, a FID é realizada em universidades e faculdades ou em escolas normais superiores. O papel da autoridade educacional é limitado à regulamentação do funcionamento, definição de diretrizes gerais e coordenação de políticas a serem implementadas por essas instituições, que geralmente têm autonomia acadêmica. A regulamentação da FID na América Latina é um grande desafio devido ao número de instituições que a oferecem e a diversidade entre elas.

A oferta de FID na região é muito heterogênea. No Brasil, Chile e Equador, as universidades são as principais provedoras de FID, enquanto na Colômbia, no México e no Peru, também é oferecida em institutos ou escolas normais superiores. Nos países estudados, a participação do setor privado é importante: entre 40% e 85% das instituições que fornecem programas de FID são privadas. Isso implica um desafio maior para os governos, já que a supervisão das instituições privadas pode mostrar-se mais complexa. Conforme discutido na primeira parte do livro, o rápido aumento da participação do setor privado no ensino superior e o crescimento de programas de ensino à distância sem regulamentação adequada podem ter contribuído para a deterioração da qualidade da formação de professores durante a segunda metade do século XX.

As reformas educacionais implementadas pelos governos da região contemplam uma série de medidas para melhorar a formação de futuros professores (gráfico 6.1). Uma primeira linha de medidas busca aumentar a seletividade no ingresso aos programas de FID por meio

Gráfico 6.1 Medidas implementadas para melhorar a FID na América Latina



Fonte: Elaboração própria com base em Bruns e Luque (2015).

de: i) maiores exigências para a aprovação e ii) incentivos econômicos para candidatos talentosos. Uma segunda linha busca melhorar a qualidade dos programas por meio de i) uma regulamentação do conteúdo e dos resultados dos programas, ii) sistemas de certificação e iii) financiamento de projetos de melhoria. A seguir, é feita uma análise de cada uma dessas cinco medidas.

Maiores exigências para a aprovação

Aumentar os requisitos para o ingresso em programas de FID poderia ajudar a elevar o número de alunos talentosos e motivados e, potencialmente, de professores mais eficazes no futuro. Em alguns sistemas de ensino que apresentam desempenho superior nas avaliações do PISA, como Canadá, Finlândia, Coreia do Sul e Cingapura, os candidatos a cursos de carreira docente em geral pertencem, pelo menos, ao terço superior dos egressos do ensino médio. Na Coreia do Sul, apenas 5% daqueles com melhor desempenho no ensino médio deseja ser professor (NCEE, 2018). Deve-se notar que nesses países existem outros fatores favoráveis para esses jovens desenvolverem seu potencial como professores, tais como uma formação inicial de qualidade, salários competitivos e apoio e incentivo adequados nas escolas. Todos esses fatores contribuem para o prestígio social da profissão docente nesses países. A fim de ter candidatos talentosos e, em seguida, poder selecionar os melhores para os programas de FID, é fundamental que o ensino seja uma profissão respeitada e atraente.

Apesar disso, as evidências sobre a relação entre as aptidões acadêmicas após a conclusão do ensino médio e a eficácia futura como professor ainda são inconclusivas. Estudos nos Estados Unidos, por exemplo, indicam que possuir talento acadêmico (medido através de pontuações em provas de admissão ou seleção universitárias) explica apenas uma pequena parte da eficácia do professor, a qual é entendida como melhorias na aprendizagem dos alunos (Murnane e Steele, 2007; Clotfelter et al., 2010; Jacob, 2017). Porém, os estudos não encontraram nenhuma relação entre as pontuações nas provas de admissão das universidades e a eficácia dos professores (Kane et al., 2008; Harris e Sass, 2011).

Um fator que pode ajudar a explicar esse contraste entre a maior seletividade dos programas de FID em países bem-sucedidos e as evidências inconclusivas sobre a relação entre o desempenho acadêmico de um aluno da área docente e sua eficácia como professor é que os sistemas de alto desempenho não apenas consideram as habilidades ou o talento acadêmico dos candidatos aos programas de FID: eles também avaliam outros fatores, como motivação e habilidades de comunicação. Na Finlândia, o processo de admissão leva em conta diferentes aspectos dos candidatos: notas e atividades extracurriculares durante o ensino médio e os resultados na prova de ingresso ao ensino superior e na prova específica dos programas para formação docente (denominada *Vakava*). Essa última avalia a capacidade de pensar criticamente e analisar artigos relacionados à profissão docente. Os candidatos com bons resultados passam para a segunda etapa do processo, que inclui uma entrevista e uma aula de demonstração, na qual são avaliadas a motivação, as habilidades de comunicação e a inteligência emocional. De forma semelhante, em Cingapura, além de considerar os resultados nas provas de admissão e o desempenho no ensino médio, são realizadas entrevistas com um painel que incluem os diretores das escolas e são avaliadas as contribuições do candidato à escola e à comunidade (NCEE, 2018).

Ter processos de seleção multidimensionais permitiria avaliar outras características dos candidatos, além das habilidades acadêmicas, que poderiam ser preditivas de uma melhor eficácia futura como professores. Para implementá-los, o governo deve coordenar esses processos com as instituições de formação de professores e monitorar sua implementação. Deve-se notar que atualmente na Finlândia existem cerca de 10 universidades que oferecem FID, enquanto em Cingapura a

única instituição que forma professores é o Instituto Nacional de Educação. Certamente, coordenar os novos requisitos de aprovação com um grande número de instituições de FID com qualidade heterogênea representa um desafio adicional.

Por outro lado, o aumento da seletividade acadêmica poderia gerar algumas repercussões negativas. Vários estudos realizados nos Estados Unidos indicam que os professores com melhores resultados em provas de admissão ou que vêm de instituições mais seletivas são mais propensos a abandonar a profissão docente (Podgursky, Monroe e Watson, 2004; Kelly e Northrop, 2015). Uma rotatividade constante de novos professores nas escolas pode ter um impacto negativo no ambiente escolar e na aprendizagem dos alunos (Guin, 2004; Ronfeldt et al., 2013) e, além disso, não permitiria que os professores aprimorassem sua eficácia ao adquirirem experiência. Além disso, dada a desigualdade no acesso ao ensino superior de qualidade, o aumento dos requisitos pode reduzir a diversidade étnica e linguística dos candidatos (Kirby, Berends e Naftel, 1999).

Por fim, deve-se notar que o aumento da seletividade deve ser feito gradualmente, de modo a não causar uma queda drástica no número de candidatos e, como consequência, gerar um déficit de professores nas escolas que mais precisam deles.

Maiores requisitos para ingresso na América Latina

Ao contrário do que acontece em países com melhor desempenho estudantil, na América Latina os requisitos de admissão para a FID não são muito exigentes. Como visto no capítulo 1, os cursos voltados à carreira docente são os menos seletivos e geralmente recebem alunos que tiveram baixo desempenho acadêmico no ensino médio. Esse baixo nível de exigência contribuiu para a perda de prestígio da profissão docente. Além disso, devido à autonomia das instituições de ensino superior e à falta de regulamentação por parte dos governos, os requisitos para admissão nesses programas podem variar dependendo da instituição dentro de um mesmo país.

Os países estudados, com exceção do Peru, possuem um exame geral que pode ser usado como mecanismo de seleção para admissão no ensino superior. Essas provas diferem em suas características. O Chile tem a Prova de Seleção Universitária (PSU), que é usada como exame de admissão para as 38 universidades que fazem parte do Sistema

Único de Admissão¹. A Colômbia tem a prova *Saber 11*, que os alunos do último ano do ensino médio devem realizar para ingressar no ensino superior. No Brasil, por enquanto, existe o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), uma prova que avalia o conhecimento de estudantes do ensino médio. Embora a avaliação seja voluntária, muitos alunos a realizam, pois ela permite a admissão na maioria das instituições públicas de ensino superior e também o acesso a bolsas de estudo. Até 2016, o Equador tinha o Exame Nacional para a Educação Superior (ENES), que permitia o ingresso em universidades públicas. Desde 2017, o ENES foi fundido com o exame *Ser Bachiller*, uma prova obrigatória para graduados do ensino médio. No México, há o Exame Nacional de Admissão (EXANI-II), e algumas instituições de ensino superior escolhem usar os resultados dessa prova como parte de seu processo de admissão.

Atualmente, o Chile e o México aplicam critérios de seleção mais rigorosos para ingressar nos programas de FID. No **Chile**, o Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente (SDPD) de 2016 estabeleceu pela primeira vez requisitos mínimos de ingresso para os cursos de carreira docente com um aumento progressivo das exigências entre 2017 e 2023. Em 2017, seu primeiro ano de implementação, foi exigida uma pontuação mínima de 500 pontos na PSU (equivalente à pontuação média) ou que o candidato concluísse o ensino médio entre os 30% melhores na classificação de notas. Gradualmente, os requisitos aumentarão ainda mais. Deve-se notar que, em 2016, 45% dos 538 programas de FID já exigiam uma pontuação de mais de 500 pontos na PSU (Elige Educar, 2016). Os requisitos mínimos aplicam-se apenas aos cursos de carreira docente, uma vez que nenhum outro curso possui critérios mínimos de admissão definidos pelo governo. Nos próximos anos, mudanças na distribuição e nas características dos candidatos à docência poderão ser analisadas após a implementação dos requisitos mínimos.

No **México**, os critérios de ingresso em programas básicos de formação de professores em escolas normais são regulamentados. Os requisitos mínimos incluem obter uma pontuação de pelo menos 950 pontos no exame padronizado EXANI-II (que vai de 700 a 1.300 pontos) ou em um teste de conhecimentos semelhante administrado pelas próprias escolas normais e ter concluído o ensino médio superior com uma média geral de pelo menos 8 pontos de um máximo de 10 (Secretaria

¹ As 18 universidades privadas restantes no Chile que não participam do Sistema Único de Admissão têm a possibilidade de usar outros métodos de seleção.

Tabela 6.1 Requisitos para ingressar em carreiras docentes no Chile

Ano	Crítérios mínimos alternativos
2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ter o resultado na PSU entre os 50% superiores (aproximadamente 500 pontos). 2. Estar entre 30% melhores na classificação de notas do ensino médio. 3. Ter concluído e sido aprovado em um programa de acesso ao ensino superior reconhecido pelo Ministério da Educação e realizar a PSU.
2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ter o resultado na PSU entre os 60% superiores (aproximadamente 525 pontos). 2. Estar entre 20% melhores na classificação de notas do ensino médio. 3. Estar entre 40% melhores na classificação de notas do ensino médio e ter o resultado na PSU entre os 50% superiores. 4. Ter concluído e sido aprovado em um programa de acesso ao ensino superior reconhecido pelo Ministério da Educação e realizar a PSU.
2023	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ter o resultado na PSU entre os 70% superiores (aproximadamente 550 pontos). 2. Estar entre 10% melhores na classificação de notas do ensino médio. 3. Estar entre 30% melhores na classificação de notas do ensino médio e ter o resultado na PSU entre os 50% superiores. 4. Ter concluído e sido aprovado em um programa de acesso ao ensino superior reconhecido pelo Ministério da Educação, ter realizado a PSU e estar entre os 15% superior na classificação de notas na instituição de Ensino Médio.

Fonte: Ministério da Educação do Chile.

Observações: Prova de Seleção Universitária (PSU).

da Educação Pública, 2012). No entanto, de acordo com um relatório da *Mexicanos Primero* (2016), a maioria dos estados não cumpre os requisitos estabelecidos, sem quaisquer consequências. Apenas 11 dos 32 estados federados exigem uma pontuação de 950 pontos ou mais no teste de conhecimentos, e os estados de Guerrero e Michoacán exigem apenas uma pontuação média mínima de 6 — em vez de 8 pontos — no ensino médio superior.

Por outro lado, no Equador e no Peru, a política de estabelecer requisitos mínimos para o ingresso em cursos superiores de magistério foi revertida. Entre 2014 e 2017, o **Equador** implementou critérios de seleção mais rigorosos. Em 2014, foi decidido que, para ingressar em cursos de formação docente nas universidades públicas, os candidatos deveriam obter uma nota mínima de 800 pontos/1.000 pontos no ENES (a pontuação média em 2015 foi de 678 pontos em todos os cursos). Condicionalmente, os candidatos podiam entrar com uma pontuação de 700 a 799 pontos, mas tinham que fazer um curso de nivelamento, realizar o ENES e obter os 800 pontos. Apenas para a medicina o mesmo requisito foi utilizado, enquanto que para os outros cursos a pontuação mínima para admissão em universidades públicas foi de 600 pontos.

Em 2017, as pontuações mínimas foram eliminadas para ingressar em cursos superiores de magistério e medicina e para o restante dos cursos em universidades públicas. Segundo representantes do Instituto Nacional de Avaliação Educacional (Ineval), essa medida foi adotada porque os graduados do ensino médio possuem habilidades suficientes para estudar no ensino superior e, portanto, não é mais necessário restringir seu ingresso (*El Universo*, 9 de julho 2017). Em 2017, o exame ENES foi fundido com a avaliação *Ser Bachiller*, um teste realizado por todos os graduados do ensino médio equatoriano. As vagas das universidades agora são preenchidas com base nas notas mais altas do *Ser Bachiller* e as universidades determinam quem as ocupará.

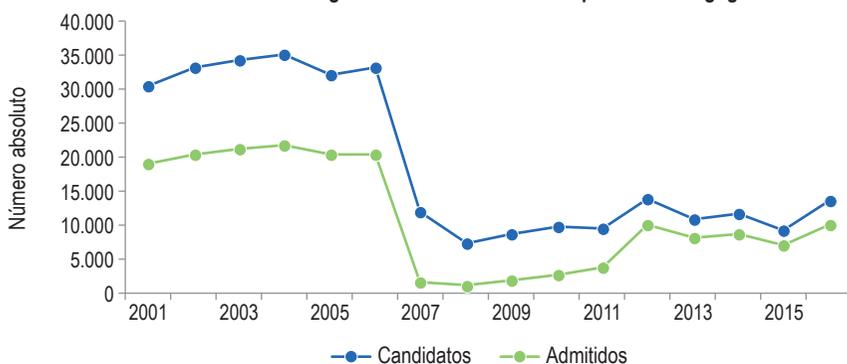
No caso do **Peru**, entre 2007 e 2012, foram estabelecidos critérios nacionais mínimos para admissão nos Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). Em 2007, foi estabelecido um processo de seleção de duas fases. Na primeira fase, o candidato tinha que realizar a prova Nacional de Competências e Conhecimentos Gerais Básicos e obter uma pontuação mínima de 14 pontos de um máximo de 20 pontos. Na segunda fase, realizada em nível regional, o candidato tinha que realizar avaliações psicológicas, vocacionais e de aptidão pessoal em relação à modalidade, além de participar de uma entrevista para verificar sua capacidade e atitudes comunicativas. A primeira fase equivalia a 70% da pontuação final e a segunda fase, aos 30% restantes.

Como resultado dessa maior seletividade, o número de candidatos e aprovados caiu drasticamente (gráfico 6.2). Enquanto em 2006 mais de 33.000 jovens se candidataram a um curso superior de magistério, dois anos depois o número caiu para pouco mais de 7.000 jovens. A taxa de aprovação, por sua vez, passou de 62% para 17% no mesmo período. Os ISPs bilíngues foram os mais afetados, com o risco de fechamento por falta de estudantes. Entre 2007 e 2010, apenas 82 estudantes ingressaram em ISPs bilíngues no país (Unesco e CNE, 2017). Essas consequências geraram grande preocupação, especialmente devido à escassez de professores em comunidades rurais e indígenas. Por essa razão, em 2012, o Ministério da Educação eliminou os critérios nacionais de admissão aos ISPs e devolveu a eles o controle sobre a seleção dos estudantes, mas estabeleceu metas (tetos) anuais de aprovação. Como resultado, as matrículas se recuperaram e a taxa de admissão disparou, inclusive para níveis mais altos do que antes.

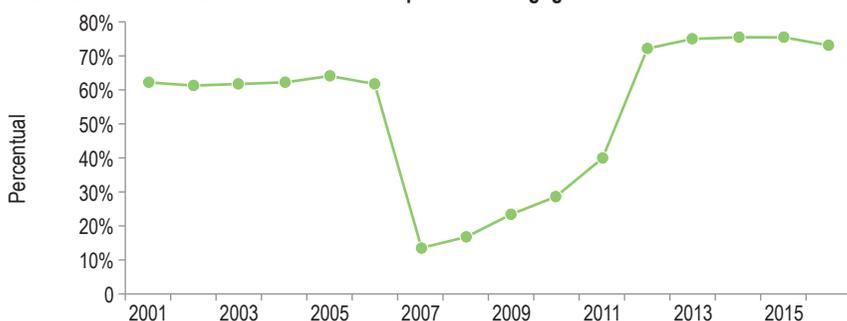
Em 2016, foi aprovada uma nova Lei dos Institutos e Escolas de Ensino Superior, que estabeleceu que os ISPs privados devem definir o

Gráfico 6.2 Admissão a Institutos Superiores Pedagógicos no Peru

Painel A: Número de candidatos e ingressantes nos Institutos Superiores Pedagógicos



Painel B: Taxa de admissão nos Institutos Superiores Pedagógicos



Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rodríguez e Montoro (2013) e do Ministério da Educação do Peru.

Observações: No painel B, a taxa de aprovação é definida como o número de participantes em relação ao número de candidatos.

número de vagas de acordo com sua capacidade operacional, enquanto nos ISPs públicos é o governo regional que aprova o número de vagas de acordo com sua capacidade institucional, pedagógica e orçamentária. A fim de orientar ISPs privados e os governos regionais para que eles possam determinar o número de vagas, o Ministério da Educação estabelece normas e diretrizes que incluem os resultados de uma análise da oferta e demanda de professores como um critério orientador².

No caso da formação de professores em nível universitário, o Peru nunca estabeleceu critérios mínimos de ingresso para nenhum curso

² Resolução nº 030-2017-Minedu. Regras e diretrizes para a determinação de vagas em instituições de formação inicial docente.

e não possui um exame nacional unificado para ingresso ao ensino superior.

Por fim, a Colômbia e o Brasil compartilham a característica de ter um exame comum para os graduados do ensino médio, mas eles não estabelecem pontuações nacionais mínimas para admissão no ensino superior ou para a formação de futuros professores. No Brasil, a modificação feita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 2013 indica que o Ministério da Educação pode estabelecer uma nota mínima no ENEM para cursos superiores de magistério, mas ela ainda não foi implementada.

Incentivos econômicos para candidatos talentosos

Os incentivos monetários, principalmente na forma de bolsas de estudo e créditos para financiar os estudos, são outra forma de motivar candidatos talentosos a seguirem a carreira docente e, assim, elevar a qualidade dos futuros professores. Em geral, esses incentivos são dados a candidatos academicamente talentosos e interessados em frequentar algum curso de formação docente em instituições de qualidade. Em alguns casos, eles são concedidos apenas a beneficiários que trabalhem por um certo número de anos em escolas públicas. Por exemplo, em Cingapura, esses estudantes recebem bolsas de estudo e subsídios mensais semelhantes ao salário que os recém-formados de outros cursos recebem. Em troca, eles devem se comprometer a lecionar em escolas públicas por pelo menos três anos (OCDE, 2011).

Nos Estados Unidos também existem programas que concedem bolsas de estudo a candidatos de alto nível acadêmico para que eles obtenham um diploma em algum curso de carreira magisterial ou licença para ensinar. O programa *North Carolina Teaching Fellow* concede bolsas de estudo para estudantes de programas de FID em universidades públicas e privadas na Carolina do Norte. Uma avaliação dessa experiência indica que o programa conseguiu atrair candidatos academicamente talentosos e formar professores que elevaram a aprendizagem de matemática de seus alunos mais do que outros professores que não eram bolsistas³. Da mesma forma, a proporção de bolsistas que permaneceu em escolas públicas por cinco anos ou mais é maior do que a de outros professores (Henry, Bastián e Smith, 2012).

³ Dentre as aptidões acadêmicas, são consideradas as notas na prova de admissão universitária, a média durante o ensino médio e a classificação ao final do ensino médio.

Bolsas de estudo e créditos para cursar programas de FID são uma ferramenta para atrair candidatos talentosos e potencialmente eficazes para a profissão. Além disso, eles contribuem para que os estudantes motivados tenham acesso ao ensino superior de qualidade, independentemente de sua condição socioeconômica. Em face dos déficits no número de professores em certas especialidades e níveis, os incentivos econômicos podem se concentrar na formação de professores em áreas com maiores necessidades.

Incentivos monetários para candidatos talentosos na América Latina

Na América Latina, incentivos semelhantes foram introduzidos para atrair os jovens para a carreira docente (para uma visão comparativa dos incentivos, consultar a tabela 6.2). Na Argentina, no Chile e no Peru existem bolsas de estudo exclusivas para cursos educacionais, baseadas em mérito e disponibilizadas a estudantes de todos os níveis socioeconômicos. Elas exigem a atuação como professor em escolas públicas depois que os estudos de FID forem concluídos. No Equador e no México, são concedidas bolsas a estudantes de destaque que buscam a carreira docente. Outros países da região, como o Brasil e a Colômbia, oferecem bolsas de estudo para estudantes de baixo nível socioeconômico e alto desempenho acadêmico para estudar diferentes cursos, priorizando aqueles que habilitam a docência.

Na Argentina, no Chile e no Peru, há bolsas de estudo exclusivas para cursos de magistério baseados em mérito para alunos de todos os níveis socioeconômicos. Em 2011, em face das evidências de que os estudantes que optavam por estudar algum curso de formação docente no Chile vinham da faixa mais baixa das notas na Prova de Seleção Universitária (PSU), o governo nacional lançou a Bolsa *Vocación de Profesor*, que busca atrair alunos talentosos para tais cursos. Ela exige que os bolsistas obtenham uma nota mínima na PSU de 600 (a nota máxima é de 850 pontos e a média nacional é de 500 pontos) e só é aplicável para cursos em universidades certificadas e elegíveis⁴. As instituições e os cursos devem estar certificados pela Comissão Nacional de Certificação há pelo menos dois anos. Antes de 2017, ano em que foram estabelecidos requisitos mínimos para ingresso em cursos de carreira docente, as instituições

⁴ Admitem-se pontuações a partir de 580 pontos se o aluno estiver entre os 10% com melhores notas ao final do ensino médio.

Tabela 6.2 Bolsas de estudo e créditos para formação de professores

País	Programa	Descrição	IES ou programas	Valor	Ano de início	Exclusivo para curso superior de magistério	Requisito socioeconômico	Requisito acadêmico	Condições
Argentina	Bolsas <i>Compromiso Docente</i>	Bolsas de estudo para cursos de curso superior de magistério em áreas com vagas abertas no sistema educacional de cada província.	Institutos Superiores de Formação Docente sob administração estatal.	Bolsa mensal de 50% a 70% do salário inicial do professor.	2017	Sim	O nível socioeconômico do candidato é considerado (20% da pontuação total).	Nota média mínima no ensino médio: 8/10.	Trabalhar no sistema de educação pública por pelo menos cinco anos consecutivos.
Brasil	Financiamento Estudantil FIES	Créditos para cursos de graduação.	Programas com pontuação satisfatória (3–5) em IES privadas.	Varia em função da renda familiar.	2001 Modificado em 2010.	Não. Prioridade: Saúde, Engenharia e Educação.	Sim, renda familiar por pessoa de até três salários mínimos.	Nota Mínima no ENEM: 450/1.000 pontos (média: 509 pontos).	Professores de escolas públicas podem solicitar o perdão da dívida.
	Bolsas de Estudo ProUni	Bolsas de estudo para cursos de graduação.	IES privadas.	Mensalidade total ou parcial (50%), dependendo da renda familiar.	2005	Não	Sim, renda familiar por pessoa de até três salários mínimos e ter estudado em escola pública ou em escola particular com bolsa de estudo.	Nota Mínima no ENEM: 450 pontos	Professores em escolas públicas podem ganhar bolsas de estudo sem cumprir o requisito socioeconômico.

(continua na página seguinte)

Tabela 6.2 Bolsas de estudo e créditos para formação de professores (continuação)

País	Programa	Descrição	IES ou programas	Valor	Ano de início	Exclusivo para curso superior de magistério	Requisito socioeconômico	Requisito acadêmico	Condições
Chile	Bolsa <i>Vocación de Profesor</i> (BVP)	Bolsas para curso superior de magistério e programas de formação pedagógica para estudantes de outros cursos.	IES e programas devem ser certificados por pelo menos dois anos.	Mensalidade, bolsa e estudos no exterior de acordo com pontuação na PSU.	2011	Sim	Não	Nota mínima na PSU: 600/850 pontos ou 580 pontos se estiver entre os 10% superiores na classificação em um ano se ao fim do ensino médio (média de 500 pontos).	Trabalhar três anos em escolas que recebam financiamento do Estado. É reduzido em um ano se trabalha em escolas rurais e em disciplinas com menor demanda curricular.
Colômbia	Crédito <i>Ser Pilo Paga</i> , <i>Profe</i> , com possibilidade de perdão da dívida	Créditos para programas que possuem diplomas duplos ou programas de mestrado de formação pedagógica.	IES com certificação de alta qualidade.	Mensalidade, vale-transporte, <i>notebook</i> e suporte em inglês.	2015	Sim	Sim, deve se qualificar como beneficiário de programas sociais (Sisbén).	Seja um bolsista do <i>Ser Pilo Paga</i> , que requer uma pontuação mínima na <i>Saber 11</i> de 342 (o máximo é de 500 pontos e a média de 2016 foi de 257 pontos).	Os estudantes devem se formar para que o crédito seja perdoado.

(continua na página seguinte)

Tabela 6.2 Bolsas de estudo e créditos para formação de professores (continuação)

País	Programa	Descrição	IES ou programas	Valor	Ano de início	Exclusivo para curso superior de magistério	Requisito socioeconômico	Requisito acadêmico	Condições
Equador	Bolsas de estudo concedidas por excelência individual para cursos de interesse público	Bolsas para cursos da área de educação, declaradas de interesse público.	IES públicas e privadas.	Bolsa mensal equivalente ao salário básico unificado (US\$ 375 em 2017) e metade do salário adicional para bolsistas em condições vulneráveis.	2013	Sim	Não	Para novos alunos, ter vaga na IES. Para quem já é aluno, média mínima de 8/10 ou estar entre os 20% superiores.	
México	Bolsas de estudo para alunos de destaque em escolas normais	Bolsas de estudo para alunos de destaque em escolas normais.	Escolas normais públicas.	Bolsa mensal de US\$ 1.000 (US\$ 53).		Sim	Não	Nota média mínima de 8,8/10 no último período cursado.	
Peru	Bolsa <i>Vocación de Maestro</i>	Bolsas de estudo para curso superior de magistério.	IES e programas devem atender aos padrões de qualidade estabelecidos pelo Ministério da Educação.	Bolsa integral; mensalidades, alimentação, vale-transporte e materiais. Ocasionalmente: habitação, seguro médico e assessoria para elaboração de monografia.	2015	Sim	O nível socioeconômico do candidato é levado em consideração (10% da pontuação total).	Média mínima nos últimos três anos do ensino médio de 15/20; ser o primeiro lugar ou segundo lugar ou ter sido aprovado no <i>Bachillerato Internacional</i> .	Trabalhar três anos em escolas públicas.

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pelos sites e pela documentação de programas de bolsa e financiamento.

Observação: Instituições de Ensino Superior (IES). Nivel socioeconômico (NSE). Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais (Sisben).

também tiveram que respeitar uma nota mínima de corte de 500 pontos na PSU para pelo menos 85% dos alunos ingressantes na carreira.

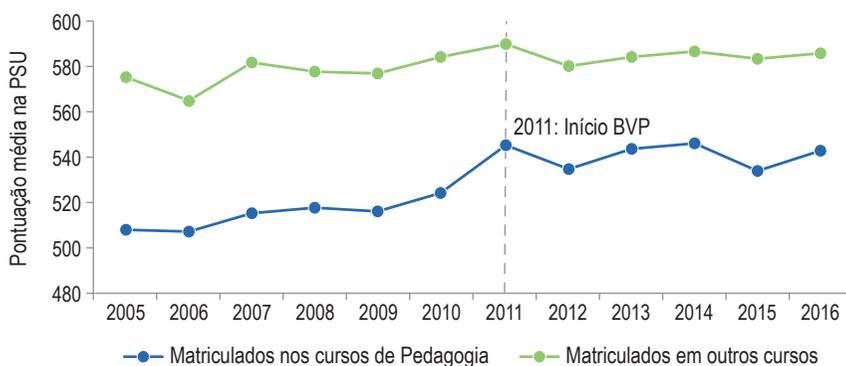
O programa cobre o custo da mensalidade e também concede uma bolsa e um financiamento de um semestre de estudos no exterior para os bolsistas com a maior pontuação na PSU. Em troca, os beneficiários comprometem-se a trabalhar por um período mínimo de três anos em escolas municipais, subsidiadas ou de administração delegada. O compromisso de retribuição pode ser reduzido em um ano para aqueles que trabalham em escolas rurais a mais de 100 quilômetros da capital regional ou que lecionam no ensino médio uma disciplina com menor demanda curricular. Entre 2011 e 2016, o programa *Bolsa Vocación de Profesor* concedeu 43.300 bolsas de estudo (Ministério da Educação do Chile, 2017). A distribuição de bolsas de estudo é semelhante entre estudantes de diferentes níveis socioeconômicos. Em 2015, 15% dos bolsistas eram provenientes do quintil de renda mais baixo, percentual semelhante ao do quintil mais alto.

Há também outra modalidade de bolsa de estudos para os alunos que estão no último ano de outros cursos e querem seguir um ciclo ou programa de formação pedagógica (que pode durar entre um e dois anos). As exigências acadêmicas dessa modalidade são semelhantes (nota mínima de 600 pontos na PSU), e o compromisso de trabalhar nas escolas é de um a dois anos, dependendo da duração do curso.

Os estudos que avaliaram essa bolsa de estudos revelam que ela contribuiu para elevar a pontuação de admissão nos cursos de mestrado, diminuindo a lacuna com outros cursos universitários, conforme ilustrado no gráfico 6.3 (Alvarado et al., 2012; Claro et al., 2013). Alvarado et al. (2012) constatam, além disso, que houve uma diminuição no número de inscritos em todos os cursos de formação docente, o que poderia ser explicado pela redução no número de vagas ou pelo aumento da pontuação de corte para o curso ser elegível para a *Bolsa Vocación de Profesor*. Claro et al. (2013) destacam que, embora o nível socioeconômico e a pontuação na PSU estejam positivamente correlacionados, o melhor perfil dos alunos também está associado a um componente não relacionado à renda, que poderia corresponder a outras habilidades.

Após a experiência chilena, em julho de 2014, o **Peru** lançou a *Bolsa Vocación de Maestro*, destinada a atrair jovens talentosos para cursos superiores de mestrado. O requisito para se candidatar a essa bolsa é ter um alto desempenho acadêmico durante o ensino médio (tabela 6.3).

Gráfico 6.3 Diferença na pontuação da PSU entre inscritos em cursos de carreira docente e outros cursos no Chile



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Conselho Nacional de Educação do Chile. Observações: Prova de Seleção Universitária (PSU). Bolsa *Vocación de Profesor* (BVP)

Esse histórico acadêmico representa 40% da pontuação total no processo de seleção dos bolsistas. Além disso, o processo inclui um exame que mede habilidades comunicacionais e matemáticas (40% da pontuação total), avaliação vocacional através de entrevista (10%) e análise da situação socioeconômica do candidato (10%), que dá pontuações mais altas a candidatos de menor nível socioeconômico.

A *Bolsa Vocación de Maestro* é uma bolsa de estudos abrangente que cobre o custo das mensalidades, alimentação, transporte local, material e, em alguns casos, assessoria para elaboração de monografia, habitação e seguro médico. Ela só é concedida para cursos em universidades ou institutos pedagógicos elegíveis que atendam aos padrões de qualidade estabelecidas pelo Ministério da Educação. Em 2016, 66% dos 1.031 candidatos que realizaram o exame obtiveram o benefício e, em 2017, esse número foi de 30% dos 1.677 inscritos (Pronabec, 2015, 2016, 2017).

Na **Argentina**, há também uma bolsa de estudos exclusiva para cursos de formação docente. As Bolsas *Compromiso Docente* foram lançadas em 2017 e são destinadas a estudantes dos Institutos Superiores de Formação Docente sob administração estatal. Deve-se notar que, no caso da Argentina, as bolsas são apenas para cursos de magistério em áreas com vagas abertas no sistema educacional de cada província. A concessão da bolsa é feita de acordo com uma ordem de mérito dos candidatos em nível provincial. Os critérios para se estabelecer a

ordem de mérito são vários: 60% da pontuação vêm da média de notas no ensino médio, que deve ser de pelo menos 8 pontos (do total de 10 pontos); 20% vêm do comprometimento com a profissão, avaliado por meio de uma entrevista pessoal; e os 20% restantes vêm da análise da situação socioeconômica do candidato. Os alunos que já estão em programas de FID também podem obter a bolsa, devendo certificar a aprovação nas matérias e o ano que estão cursando.

Os benefícios da Bolsa *Compromiso Docente* incluem um valor mensal durante o curso que equivale a 50% a 70% do salário inicial em vigor para professores, de acordo com o ano que o beneficiário está cursando. A bolsa também oferece tutores aos bolsistas, os quais fornecem orientação e acompanhamento. Uma vez concluídos os estudos, o bolsista deverá certificar sua matrícula em um conselho de classificação docente para ingressar na docência e exercê-la no sistema público de ensino por pelo menos cinco anos consecutivos. Em 2017, foram concedidas 3.000 bolsas de estudo em todo o país.

No Equador e no México, são oferecidas bolsas a estudantes de destaque que buscam a carreira docente. Desde 2013, no **Equador**, existem bolsas de estudo para estudantes de cursos de interesse público na área de educação. Para obter uma dessas bolsas, os candidatos que vão iniciar seus estudos devem ter obtido uma vaga em uma instituição de ensino superior. Para aqueles que já estão estudando, exige-se uma média mínima acumulada de 8 pontos (de um total de 10 pontos). A bolsa cobre as despesas de subsistência por um valor equivalente a um salário básico mensal unificado (US\$ 375) e também concede mais metade de um salário para bolsistas em condições vulneráveis, bem como passagens de ida e volta se o aluno precisar se deslocar de sua cidade de residência.

No **México**, as bolsas de estudo são concedidas a estudantes de destaque de escolas normais públicas. A exigência acadêmica é baseada no desempenho no próprio curso de magistério e não no desempenho acadêmico antes do início do programa. Os beneficiários devem ter uma média mínima de 8,8 pontos (do total de 10 pontos) no último período cursado e receber como benefício um valor mensal de US\$ 1.000 (equivalente a cerca de US\$ 53).

Outros países da região, como o Brasil e a Colômbia, oferecem bolsas de estudo para estudantes de baixo nível socioeconômico e alto desempenho acadêmico para diferentes cursos, priorizando os de carreira magisterial (tabela 6.3). A **Colômbia** lançou o programa *Ser Pilo*

Paga em 2015, que oferece crédito, com possibilidade de perdão da dívida, para todos os cursos em instituições de ensino superior públicas e privadas com certificação de alta qualidade. Para obter um crédito do *Ser Pilo Paga*, o aluno deve qualificar-se como beneficiário de programas sociais (Sistema de Identificação de Beneficiários de Programas Sociais, Sisbén) e ter uma pontuação mínima na avaliação *SABER 11* de 342 (a nota máxima é de 500 pontos e a média nacional foi 257 pontos em 2016). O programa financia o valor total da mensalidade e custos de transporte, fornece um *notebook* para o beneficiário e suporte para aprender inglês. Para que o crédito seja perdoado, os alunos devem concluir o curso e graduar-se.

O *Ser Pilo Paga* inclui o programa *Ser Pilo Paga, Profe*, que promove os cursos de magistério em duas modalidades: i) para quem frequenta um curso de magistério, o *Ser Pilo Paga, Profe* financia um programa adicional de graduação que levará a um diploma duplo ou mestrado para aprofundar os conhecimentos; ii) para os beneficiários de outros cursos, o *Ser Pilo Paga, Profe* permite frequentar um programa que conduza a um diploma duplo ou a um mestrado na área das Ciências da Educação. Em 2017, 10.000 créditos foram concedidos no *Ser Pilo Paga* e 1.000 no *Ser Pilo Paga, Profe* (Ministério da Educação da Colômbia, 2017).

No **Brasil**, são concedidos créditos prioritários desde 2001 para estudantes dos cursos das áreas de saúde, engenharia e de carreira docente em instituições privadas de ensino superior que possuem certificação satisfatória (Financiamento Estudantil, FIES). Para obter esse crédito, os alunos devem ter uma renda familiar por pessoa de até três salários mínimos e uma nota média mínima nos exames do ENEM de 450/1.000 pontos (a média nacional foi de 509 pontos em 2016). Após o término de seus estudos, os beneficiários que trabalham em escolas públicas podem solicitar o perdão da dívida.

Além disso, desde 2005, foram concedidas bolsas de estudo do ProUni para cursos em instituições de ensino superior, com exigências semelhantes às do FIES. Entre 2005 e 2014, foram concedidas 2,3 milhões de bolsas de estudo do ProUni para diferentes cursos. Embora essas bolsas não sejam exclusivas para cursos de formação docente, é dada prioridade aos professores de escolas públicas que não possuem graduação em docência ou estudos na especialidade que ensinam. Os professores que atuam na rede pública podem obter bolsas de estudo sem atender aos requisitos socioeconômicos.

Regulamentação do conteúdo e resultados dos programas

Outro aspecto crucial para melhorar a formação dos futuros professores é estabelecer padrões para o conteúdo e os resultados dos programas de FID. Embora, em geral, as instituições de ensino superior tenham autonomia na elaboração de seus planos de ensino, os governos podem definir diretrizes sobre os principais componentes que devem ser incluídos e as características que seus graduados devem ter.

Segundo Meckes (2014), existem duas abordagens para a regulamentação da formação de professores. A primeira regulamenta o currículo. Ou seja, as autoridades educacionais estabelecem as diretrizes básicas de conteúdo e, em alguns casos, têm a faculdade de aprovar os currículos das instituições de ensino que oferecem cursos de magistério. Portanto, elas devem alinhar seus programas com as diretrizes oficiais. A segunda abordagem, por outro lado, concentra-se em resultados e define perfis para os graduados. Essa abordagem proporciona maior autonomia às instituições de ensino superior na elaboração dos currículos, desde que seus formandos demonstrem estar bem preparados de acordo com o perfil esperado ao final do curso ou com os padrões estabelecidos. Vários países desenvolvidos, como Austrália, Escócia, Inglaterra e Nova Zelândia, estabeleceram padrões ou perfis para os graduados em curso da área de educação (Meckes, 2014).

Um elemento essencial dos programas de formação de professores é seu componente prático, pois os futuros professores devem estar preparados para enfrentar a sala de aula. Os conhecimentos específicos da disciplina e os pedagógicos, embora fundamentais, não são suficientes para saber qual é a prática docente correta para cada contexto (Darling-Hammond, 2006; Boyd et al., 2009). Os programas de carreira docente mais eficazes são, de acordo com diferentes estudos de caso, aqueles que enfatizam as práticas profissionais e estão vinculados às atividades realizadas nas escolas. Nos Estados Unidos, Darling-Hammond (2006) compara programas formação inicial docente bem-sucedidos e constata que as características comuns desses programas são: i) a presença de práticas intensivas — de pelo menos 30 semanas — com supervisão constante, ii) maior coerência entre o currículo e o trabalho nas escolas e iii) maior relacionamento com as escolas, onde bons modelos de ensino são desenvolvidos e alunos de diversas origens são efetivamente atendidos.

Na Finlândia, as universidades que oferecem cursos de magistério possuem escolas de prática chamadas “escolas de campo”, que pertencem à universidade e, na maioria dos casos, compartilham o campus com a faculdade de pedagogia. O currículo de FID inclui atividades nessas escolas, o que permite que os estudantes realizem observações e pratiquem constantemente (Louzano e Moriconi, 2014). Em Cingapura, aqueles que pretendem se tornar professores realizam seus estágios em uma escola designada pelo Ministério da Educação. No primeiro ano, os alunos passam duas semanas na escola para conhecer o contexto em que farão sua prática. No segundo ano, eles passam cinco semanas observando e refletindo sobre a prática docente, e nos próximos três anos o futuro professor já é responsável por ensinar alunos de diferentes séries (Goodwin, 2012).

Evidências sobre quais componentes dos programas de FID estão mais relacionados à eficácia do professor ainda são escassas. Na cidade de Nova York, os professores que se formam em programas de FID focados no trabalho em sala de aula (por exemplo, com estágios supervisionados) tendem a ser mais eficazes durante o primeiro ano de prática profissional, sendo a eficácia mensurada por meio de valor agregado (Boyd et al., 2009). Por outro lado, um estudo realizado no estado da Flórida revela que graduados de programas que enfatizam o conhecimento da disciplina promovem maior aprendizagem de matemática no ensino médio, mas não há uma relação clara com os conhecimentos pedagógicos e com o componente prático (Harris e Saas, 2011)⁵.

Geralmente, os governos regulamentam o currículo e/ou os perfis dos graduados dos programas de FID. Dentro das diretrizes curriculares, além dos conhecimentos específicos da disciplina e os pedagógicos, destaca-se a importância da inclusão do componente prático ao longo da formação inicial, para que o estudante seja inserido na profissão de forma exitosa. Por outro lado, uma regulamentação baseada nos perfis dos egressos proporciona maior autonomia às instituições para planejar o conteúdo dos programas, mas, por outro lado, requer mecanismos que garantam que os programas estejam cumprindo as normas.

⁵ Outros estudos realizados nos estados de Washington e Missouri não encontram uma variação significativa na eficácia de professores de diferentes programas de FID, embora esses estudos não analisem especificamente o componente prático dos programas (Goldhaber e Liddle, 2013; Koedel, Parsons e Podgursky, 2015).

Regulamentação de conteúdos e resultados dos programas na América Latina

Na América Latina, predomina o foco da regulamentação curricular, embora haja heterogeneidade entre os países com relação ao escopo da regulamentação. No México e no Peru existem bases curriculares comuns obrigatórias para os cursos de magistério em instituições terciárias não universitárias. No caso do México, a regulamentação se aplica a escolas normais, que formam professores para lecionar até o 9º ano. No Peru, por outro lado, a regulamentação se destina aos Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). Em 2015, 40% dos matriculados em cursos de magistério frequentavam ISPs e o restante, universidades (Ministério da Educação do Peru, 2016b). Essas instituições têm autonomia para definir seus planos de formação.

No **Peru**, os Desenhos Curriculares Básicos Nacionais (DCBN) para os cursos profissionais de pedagogia foram elaborados em 2010 para serem aplicados em todos os Institutos Superiores Pedagógicos. Os DCBNs incluem o referencial teórico, o plano de ensino, a descrição dos cursos e o perfil profissional do graduado. Eles estabelecem uma duração de cinco anos, divididos em formação geral e especializada, sendo os dois últimos semestres dedicados à prática. De acordo com o Censo Nacional de Institutos e Escolas Públicos de Ensino Superior Pedagógico de 2015, 70% dos professores que atuam em institutos públicos utilizam os DCBNs como fonte de programação e execução de suas sessões de aprendizagem. No entanto, mais de 70% acreditam que os DCBNs não possuem coerência interna entre seus elementos (perfil, competências, carga horária e metodologia) e que precisam ser atualizados e aprimorados.

No **México**, a Secretaria de Educação atualizou em 2012 os Planos de Estudo de Licenciaturas que devem ser aplicados pelas escolas normais. Esses planos estabelecem uma duração de quatro anos para os programas, organizados em cinco itinerários: i) psicopedagógico, ii) preparação para o ensino e a aprendizagem, iii) idioma adicional e tecnologias de informação e comunicação, iv) optativas e v) práticas profissionais na escola durante o último semestre, mais um trabalho de conclusão (portfólio, relatório de estágio ou tese de pesquisa).

Na Argentina e no Brasil, as diretrizes curriculares estabelecem uma duração mínima de quatro anos e referem-se a aspectos gerais dos programas (como a carga horária e as áreas que devem incluir), mas não determinam as disciplinas nem as orientações que deveriam conter. No

caso da **Argentina**, que possui um sistema educacional descentralizado, as Diretrizes Curriculares Nacionais para FID foram criadas em 2007. Os cursos de formação inicial docente de professores devem ocupar 2.600 horas cronológicas ao longo de quatro anos. As diretrizes recomendam pesos relativos para os diferentes campos do conhecimento: a Formação Geral deve cobrir entre 25% e 35% da carga total de trabalho; a Formação Específica, entre 50% e 60%, e Formação em Prática Profissional, entre 5% e 15%.

O **Brasil**, que também possui um sistema educacional descentralizado, estabeleceu em 2002 diretrizes curriculares para a formação inicial, que foram reformadas em 2015⁶. Os programas do FID devem durar oito semestres (quatro anos) e ter uma carga horária mínima de 3.200 horas. Os estágios supervisionados devem representar 400 horas, 12,5% da carga horária total. Evidências pontuais sugerem que muitos institutos de ensino superior não cumprem com o componente de práticas nas escolas e, se oferecem, geralmente elas são baseadas em observações de aula e não práticas reais por parte dos estudantes.

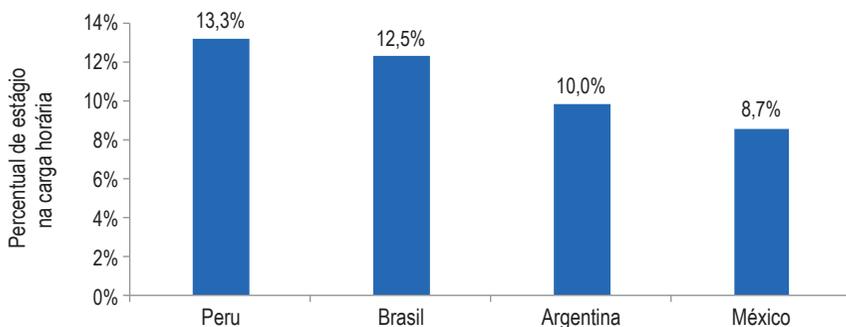
De acordo com as diretrizes curriculares, as práticas nas escolas devem representar cerca de 13% da carga horária dos programas de FID no Brasil e no Peru, entre 5% e 15% na Argentina e cerca de 9% no México (gráfico 6.4).

Na **Colômbia**, entretanto, há diretrizes, mas as instituições têm autonomia para determinar os currículos dos programas. Em 2016, o Ministério da Educação adotou várias medidas para melhorar a FID. Primeiro, organizou os nomes dos cursos de FID com base nas áreas de conhecimento obrigatórias e fundamentais ou nas condições dos grupos populacionais. Antes havia 230 denominações, o que dificultava a identificação do conteúdo básico e as disciplinas do programa. Em seguida, o ministério estabeleceu que 40 dos 50 créditos dos programas de FID deveriam ser presenciais, de modo a relacionar o conhecimento da disciplina com a atuação educacional. Todos os professores também devem conseguir comunicar-se em inglês⁷.

⁶ Ao contrário do que acontece na Argentina, no Brasil o ensino superior público não é tão descentralizado. Em 2015, 62% das matrículas no ensino superior público estavam concentradas em universidades federais.

⁷ Resolução 2041, de 3 de fevereiro de 2016, do Ministério da Educação da Colômbia, que estabelece as características específicas de qualidade dos programas de licenciatura para obter, renovar ou modificar o registro qualificado.

Gráfico 6.4 Práticas profissionais nas escolas, como porcentagem da carga horária dos programas de FID, 2018



Fonte: Elaboração própria com base nas informações fornecidas pelo Desenho Curricular Nacional para a Carreira Profissional de Professores da Educação Primária (2010) no Peru, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial de professores da educação básica (2015) no Brasil, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Docente Inicial (2007) na Argentina e o Plano de Estudos para Licenciatura da Educação Primária (2012) no México.

Observações: Para o Brasil, México e Peru, são especificamente apresentadas as práticas nas escolas. Na Argentina, a formação em prática profissional inclui tanto o componente prático ao longo do curso (atividades de campo e representações didáticas) e práticas nas escolas, e representa entre 5% e 15% da carga horária.

Por outro lado, o **Chile** usa uma abordagem mais focada em resultados do que o restante dos países estudados. Entre 2011 e 2013, foram desenvolvidos os Padrões Orientadores para a Formação Inicial, que indicam os conhecimentos pedagógicos e disciplinares que os profissionais de educação devem possuir ao concluir o ensino superior. Atualmente, estão sendo desenvolvidos novos padrões pedagógicos e disciplinares que serão apresentados para aprovação do Conselho Nacional de Educação durante o ano atual. Eles serão utilizados como referências para os processos de certificação dos cursos de formação docente.

Sistemas de certificação

A certificação é um dos instrumentos que os governos possuem para garantir a qualidade dos programas de formação de professores, através da avaliação de diferentes componentes. Para tanto, os sistemas de certificação devem: i) estabelecer padrões claros de qualidade, ii) ser implementados de forma eficaz e iii) assegurar que as consequências do processo de certificação sejam cumpridas.

Segundo Meckes (2014), em países desenvolvidos, os padrões de qualidade para se obter certificação em programas de FID estão mudando o

QUADRO 6.1 PROGRAMAS PARA PROMOVER AS PRÁTICAS PROFISSIONAIS NAS ESCOLAS

Para promover a inserção e práticas dos alunos de FID nas escolas e garantir a qualidade, alguns países concedem bolsas de estudo e apoio aos alunos que querem seguir carreira docente. Em 2007, o Brasil criou o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Docência (PIBID), que oferece bolsas de estudo para estudantes de instituições públicas e privadas para realizar seus estágios em escolas públicas. Os bolsistas são supervisionados por um professor da escola onde fazem seus estágios. Cada supervisor deve orientar entre cinco e dez bolsistas. O PIBID, que começou em universidades federais nos cursos de física, química, biologia e matemática, rapidamente se expandiu para universidades estaduais e municipais em todos os programas de formação docente (André, 2012). Em 2009, foram concedidas 3.544 bolsas e, em 2014, mais de 90.000, número equivalente a 6,2% do total de alunos matriculados na área.

Estudos qualitativos sugerem que o PIBID está contribuindo para a formação profissional dos alunos, permitindo maior articulação entre teoria e prática, estimulando a iniciativa e a criatividade para buscar soluções e elaborar materiais didáticos. Também parece ter um impacto positivo sobre os professores das escolas onde os jovens realizam suas práticas, uma vez que devem avaliar suas estratégias pedagógicas para instruir futuros professores (Gatti et al., 2014; Gatti, Baretto e André, 2011).

Além do PIBID, que é um programa de âmbito federal, desde 2007 o Estado de São Paulo oferece a Bolsa Alfabetização, uma bolsa de estudos para estudantes de licenciatura realizarem estágios em escolas públicas. Os bolsistas ajudam os professores da rede pública a ensinarem a ler e escrever e realizam pesquisas sobre suas experiências na escola, sob a supervisão de um professor universitário e de um professor da escola. Os resultados de suas pesquisas são apresentados à escola, à universidade e ao Ministério da Educação, com o objetivo de criar uma ponte de conhecimento entre universidades e escolas (André, 2012)^a.

^a No México, a Bolsa de Apoio à Prática Intensiva e ao Serviço Social (BAPISS) foi criada em 2005 e promove estágios em escolas. O programa é destinado a alunos do 6º, 7º e 8º semestre das escolas públicas normais dos 32 entes federados. No entanto, não foram encontrados mais detalhes sobre sua implementação.

foco dos insumos e processos (infraestrutura, professores, entre outros) para os resultados (desempenho e conhecimentos dos graduados). Por exemplo, na Nova Zelândia, as instituições de formação inicial devem fornecer evidências confiáveis durante o processo de certificação de que os estudantes atendem aos padrões nacionais para os graduados. Algo semelhante acontece na Inglaterra, onde as instituições universitárias

devem fornecer comprovações de que seus programas e cada um de seus cursos contribuem para o atendimento dos padrões necessários para obter o status de professor qualificado (Ingvarson et al., 2006).

Sistemas de certificação na América Latina

Na América Latina, os sistemas de certificação geralmente avaliam diferentes componentes dos programas, como o perfil dos graduados e o currículo, bem como o corpo docente e a infraestrutura. Em alguns países, como Chile e Equador, o processo de certificação inclui uma avaliação padronizada para estudantes de FID do último ano, a qual busca determinar se eles estão adquirindo os conhecimentos e habilidades determinados nos perfis que os graduados devem ter (tabela 6.3).

Atualmente, no Chile, na Colômbia e no Peru, a certificação é obrigatória para os cursos de carreira docente, enquanto no Equador todos os cursos devem ser certificados. No entanto, a implementação de processos de certificação varia muito entre os países. No Chile e no Equador houve mudanças interessantes decorrentes da certificação, no Peru a implementação tem sido lenta e na Colômbia novos padrões de qualidade foram estabelecidos recentemente para programas de FID.

Em 2006, uma revisão das certificações foi realizada no **Chile** e constatou-se que 80% dos programas de FID não haviam obtido a certificação ou haviam alcançado a categoria mais baixa. Desde esse ano, os cursos superiores de magistério, juntamente com os de medicina, devem ser obrigatoriamente certificados. Como resultado dessa medida, 73% dos 495 programas de FID foram certificados até 2015 e a inscrição em programas certificados aumentou de 23% em 2007 para 82% em 2015 (Bruns e Luque, 2015; Muga, 2016).

Recentemente, a aprovação da Lei do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente, em 2016, determinou que todos os cursos superiores de magistério e as instituições que os oferecem devem ser certificados até abril de 2019. Caso contrário, eles não poderão receber matrículas. Para que os programas obtivessem credenciamento, determinou-se que, a partir de 2017, os alunos desses cursos realizarão duas avaliações obrigatórias. A primeira avaliação será feita no início do curso, e seus resultados deverão ser utilizados pelas universidades para estabelecer mecanismos de acompanhamento e nivelamento para seus alunos. A segunda avaliação, denominada Avaliação Nacional Diagnóstica para a Formação Inicial de Professores, será aplicada pelo Ministério

Tabela 6.3 Características dos sistemas de certificação para programas de FID

	Chile	Colômbia	Equador	Peru
Ano em que se estabeleceu a obrigatoriedade para a FID	2006	2015 com certificação de alta qualidade (Acreditação de Alta Calidad, AAC).	2008	2007
Obrigatório para outros cursos	Medicina.		Todos os cursos	Saúde e Direito.
Padrões da FID	Padrões orientadores para cursos de magistério (em revisão).			
Avaliações para alunos de FID	Duas avaliações, no início e no final do curso (SDPD 2016, a ser implementado).		Exame Nacional de Avaliação de Cursos (<i>Examen Nacional de Evaluación de Carreras</i> , ENEC).	
Crítérios de avaliação dos programas	Três dimensões (2015): 1. Propósitos e institucionalidade do curso: perfil do graduado, plano de ensino, entre outros. 2. Condições de funcionamento: corpo docente, infraestrutura e recursos para a aprendizagem, bem-estar estudantil, entre outros. 3. Resultados e capacidade de autorregulação: mecanismos de avaliação e sistemas para implementar melhorias.	Características de qualidade específicas para programas de FID (2016): 1. Denominação: oferecer um dos programas estabelecidos pelo governo. 2. Conteúdos curriculares e competências do educador: conhecimentos gerais, disciplinares, pedagógicos e didáticos da disciplina. 3. Organização de atividades acadêmicas: duração, prática pedagógica, metodologia, requisitos de língua estrangeira, pesquisa, relacionamento com o setor externo, corpo docente, mídia educacional e infraestrutura.	Exame Nacional de Avaliação de Cursos (<i>Examen Nacional de Evaluación de Carreras</i> , ENEC). Duas etapas: 1. Avaliação do ambiente de aprendizagem: condições acadêmicas e físicas. 2. Exame Nacional de Avaliação de Cursos (ENEC); para alunos do último ano.	Quatro dimensões para cursos universitários (2016): 1. Gestão estratégica: programa de estudos, perfil do graduado e planos de melhoria. 2. Formação integral: processos de ensino-aprendizagem, professores, acompanhamento de estudantes, pesquisa e inovação e responsabilidade social. 3. Apoio institucional: infraestrutura, recursos humanos, serviços de bem-estar. 4. Resultados: verificação do perfil institucional do graduado.

(continua na página seguinte)

Tabela 6.3 Características dos sistemas de certificação para programas de FID (continuação)

	Chile	Colômbia	Equador	Peru
Avanços na certificação de programas de FID	73% a 2015. Objetivo: 100% até 2019.	41% com AAC para 2013.		23% dos programas em Institutos Superiores Pedagógicos e 33% dos programas em universidades em 2017.
Consequências da não certificação	Os programas não poderão admitir novos alunos, mas terão que continuar operando até a graduação dos alunos matriculados.	Os programas perderão autorização para sua operação (registro qualificado).	Fechamento da instituição ou programa.	
Fechamento de universidades ou programas não certificados	Universidad La Mar (anúncio em 2012 e fechamento em 2018).		14 universidades que incluíram FID (2012) e 23 institutos pedagógicos (2014).	

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Comissão Nacional de Certificação (Comisión Nacional de Acreditación, CNA) no Chile, do Ministério da Educação da Colômbia, do Conselho de Avaliação, Certificação e Garantia da Qualidade do Ensino Superior (Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES) no Equador e do Sistema Nacional de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade Educacional (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, Sineace) no Peru.

Observação: A Colômbia possui o exame da qualidade da educação superior (*Saber Pro*). Ele é obrigatório para a obtenção do diploma de graduação desde 2009, mas seus resultados não são utilizados no processo de certificação.

da Educação pelo menos um ano antes da formatura e será baseada em padrões pedagógicos e disciplinares. A realização dessa avaliação será um requisito para a titulação do aluno, mas os resultados não terão caráter eliminatório, ou seja, não terão consequências para o aluno.

Entre 2008 e 2015, o Chile utilizou a prova *Inicia*, de caráter voluntário, para egressos em cursos de formação docente em cursos superiores de magistério. O teste avaliou os conhecimentos disciplinares e pedagógicos, com base nos Padrões Orientadores para os Graduados de Cursos de Magistério. Com essa avaliação, buscou-se que as instituições de ensino superior tivessem um parâmetro para diagnosticar e monitorar seu progresso, e que os egressos tivessem uma referência quanto aos resultados esperados durante sua formação. Nos anos em que a *Inicia* esteve em vigor, aproximadamente 80% das instituições que ofereciam cursos de magistério participaram do teste. No entanto, o nível de participação dos formandos girou em torno de 40% nos primeiros anos de implementação e caiu para cerca de 10% em 2014 (Ministério da Educação do Chile, 2013, 2015).

Como observado no capítulo 1, os resultados dos alunos que decidiram fazer o teste *Inicia* foram desanimadores. Naturalmente, esses resultados são mais informativos se forem associados à eficácia do professor. Existem dois estudos que analisam o quanto a prova *Inicia* é um bom fator preditivo da eficácia docente. San Martín et al. (2013) constataam que os resultados dos professores na prova *Inicia* (tanto no componente vinculado à disciplina quanto aos aspectos pedagógicos) predizem consistentemente o desempenho de seus estudantes na matemática do 4º ano, mas a magnitude do efeito é pequena. Alfonso et al. (2015) analisam a relação entre os resultados na prova *Inicia* e o valor agregado à aprendizagem dos alunos e sugerem que a prova não seria um preditor consistente da eficácia no ensino, mas o componente pedagógico apresenta maior robustez em sua associação com o progresso da aprendizagem dos alunos em matemática.

Para avaliar os efeitos da certificação sobre os resultados dos egressos, Domínguez et al. (2012) analisaram a relação entre o número de anos de certificação obtidos pelo programa de FID e os resultados de seus graduados na prova *Inicia*, e não encontraram um vínculo significativo. Os autores ressaltam que isso se deve provavelmente ao fato de o processo de certificação não ser específico para tópicos relacionados à formação de professores e à ausência de critérios padronizados para definir os anos de certificação. No entanto, deve-se lembrar que os estudos de

San Martín et al. (2013) e Alfonso et al. (2015) descobriram que a prova *Inicia* não era um preditor consistente da eficácia do professor. Portanto, é possível que a certificação esteja gerando resultados positivos nos graduados sem que esses resultados sejam captados pela prova *Inicia*.

Já o **Equador** é um dos países latino-americanos mais rigorosos no que diz respeito a certificações que busquem garantir a qualidade da formação inicial dos professores. Desde 2008, a certificação é obrigatória para todas as instituições e todos os cursos, com a possibilidade de encerramento das atividades para aqueles que não passarem na avaliação. O processo de certificação de cursos consiste em duas etapas: i) avaliação do ambiente de aprendizagem, que analisa as condições acadêmicas e físicas nas quais o curso se desenvolve, e ii) o Exame Nacional de Avaliação de Cursos (ENEC) para os alunos que estão no último ano.

O processo de implementação da certificação obrigatória para as instituições teve início com uma avaliação das universidades realizada em 2009, na qual 26 das 40 universidades não receberam a certificação. Após 18 meses, essas universidades foram reavaliadas. Pela primeira vez, foi incluído um exame de fim de curso para os alunos do último ano, para avaliar as competências gerais e específicas, que foi implementado em 16 cursos das 26 universidades não certificadas. Cursos que exigiam menos investimentos em infraestrutura, como pedagogia e administração, registraram as menores pontuações no exame de fim de curso (Granda 2013). Na ausência de melhorias, em 2012, 14 universidades não certificadas foram fechadas e todas ofereciam cursos superiores de magistério. Em 2014, 23 dos 28 Institutos Superiores Pedagógicos foram fechados porque não conseguiram a certificação. Atualmente, estão sendo realizados processos de certificação de programas nas áreas de Saúde e Direito.

No **Peru**, segundo a nova regulamentação do ensino superior, existem dois processos para garantir a qualidade das instituições e dos cursos: licenciamento e certificação⁸. O licenciamento verifica as condições básicas de qualidade e é obrigatório para o funcionamento, enquanto a certificação analisa padrões de qualidade especializados e é opcional. Desde 2007, a certificação é obrigatória apenas para cursos das áreas de Educação, Saúde e Direito, mas sua implementação tem levado tempo e ainda não há consequências para os programas que não certificados.

⁸ A nova regulamentação do ensino superior é composta pela Lei Universitária nº 30.220 de julho de 2014 e pela Lei dos Institutos nº 30512 de outubro de 2016.

Em 2015, pela primeira vez, foram criados padrões básicos de qualidade para instituições de ensino superior, que começaram a ser implementados no mesmo ano (Cuenca e Vargas, 2018). Esses padrões de qualidade estão relacionados à gestão institucional, aos processos acadêmicos, à infraestrutura, aos equipamentos, ao mobiliário e ao apoio à inserção dos egressos no mercado de trabalho⁹. Os ISPs que não atendem aos padrões básicos de qualidade não podem fornecer o serviço educacional ou convocar novos processos de seleção. Em 2015, o Ministério da Educação do Peru iniciou um processo para revalidar as licenças de operação dos ISPs. No final de 2016, 85% dos 124 institutos públicos e 41% dos 230 institutos privados obtiveram a revalidação das licenças¹⁰. Da mesma forma, foram estabelecidas condições básicas de qualidade para as universidades, que definem os padrões de licenciamento¹¹. Até 2017, 30 das 143 universidades do país possuíam uma licença de operação, e a avaliação continuará durante 2018 (Sunedu, 2018).

Com relação à certificação de cursos de carreira docente, até novembro de 2017, 23% dos 189 programas dos ISPs havia sido certificados. Cabe destacar que a grande maioria dos programas certificados (41 de 44) e em processo de certificação (131 de 138) são institutos públicos. No caso das universidades, 33% dos 147 programas de FID são certificados. Entre os 49 programas universitários certificados, 40% correspondem a universidades públicas e 60% a universidades privadas (Sineace, 2017).

Na **Colômbia**, existem dois mecanismos de regulamentação da qualidade dos programas de ensino superior: o registro qualificado (*registro calificado*, RC) e a certificação de alta qualidade (AAC). Desde 2010, o RC é obrigatório para todos os cursos e, se um programa não atender a esse requisito, não poderá matricular alunos. A AAC, por outro lado, é uma certificação emitida se a universidade estiver interessada e

⁹ RM No. 514-2015-Minedu. Normas para o procedimento de revalidação para auto-rização de funcionamento e cursos de institutos pedagógicos de ensino superior.

¹⁰ No Peru, a Lei dos Institutos e Escolas de Ensino Superior de 2016 (Lei 30512) e seus regulamentos estabelecem que a formação de professores não universitários deve ser ministrada por Escolas de Ensino Superior Pedagógicas (EESP), que concedem títulos equivalentes aos de universidades (bacharelado e título profissional em curso superior de magistério). Os Institutos Superiores Pedagógicos devem solicitar seu licenciamento até 2021 para adequar-se às normas das EESPs.

¹¹ RCD N° 006-2015-Sunedu. Modelo de licenciamento e sua implementação no sistema universitário peruano.

acreditar que seu curso satisfaz às condições de qualidade. Em 2015, foi decretada que a AAC seria obrigatória para os programas de formação docente a partir de 2017, requisito que se aplica apenas a esse tipo de programa¹².

Da mesma forma que acontece nos outros países estudados, ambos os mecanismos de certificação dependem do cumprimento de uma lista predefinida de condições de qualidade. Ela inclui elementos como a infraestrutura da instituição e do programa, a existência de programas de bem-estar para os alunos, as características do corpo docente, o currículo do programa, pesquisas desenvolvidas pelos professores e aspectos administrativos, entre outros. Em 2013, 41% dos programas de FID contavam com a AAC, enquanto para o resto dos programas o número caiu para 36% (García et al., 2014).

Por fim, no **Brasil**, existe um sistema de avaliação das instituições, cursos e desempenho dos estudantes do ensino superior desde 2004. Os resultados da avaliação são públicos e devem ser usados para determinar a eficácia dos programas e estabelecer melhorias institucionais e acadêmicas. A avaliação apresenta vários indicadores de qualidade em uma escala de 1 a 5, a qual 3 ou mais indicam um nível satisfatório. Instituições que obtêm resultados insatisfatórios devem se comprometer a implementar melhorias. No entanto, especialistas em educação do Brasil apontam que não há evidências de que as instituições utilizem os resultados da avaliação para implementar melhorias, e não há consequências em caso de resultados insatisfatórios consecutivos.

Financiamento de projetos de melhoria

Alguns dos países da região estabeleceram mecanismos para financiar projetos de melhoria nas instituições que oferecem FID. Um exemplo é o **Chile**, que por meio dos Convênios de Desempenho para FID, estabelecidos em 2009, oferece financiamento a instituições de ensino superior para implementar melhorias com base em resultados (desempenho notável, superação de desafios, posicionamento estratégico de instituições, entre outros). Esses convênios são desenvolvidos no âmbito do Programa de Fomento da Qualidade da Formação Inicial Docente.

¹² Lei nº 1753 de 2015, Plano Nacional de Desenvolvimento 2014-2018 “Todos por um novo país”.

Desde 2002, o **México** conta com o Programa de Melhoria Institucional das Escolas Normais Públicas (*Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*, Promin), que financia projetos focados na melhoria do desenvolvimento acadêmico e na gestão de escolas normais públicas. Os projetos financiados devem estar no âmbito do marco do Plano Estadual de Fortalecimento da Educação Normal (*Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal*, PEFEN), que estabelece metas e ações para o sistema estadual de educação normal e para as escolas normais públicas. As escolas beneficiárias assinam acordos de desempenho institucional nos quais estão previstos os compromissos para atingir as metas do PEFEN.

No **Brasil**, desde 2010 existe o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), que financia projetos desenvolvidos por instituições públicas que buscam aperfeiçoar o currículo, bem como estratégias e metodologias para a graduação em licenciatura. Além disso, desde 2012 o Brasil conta com o Programa de Apoio a Laboratório Interdisciplinar de Formação de Educadores (LIFE), que financia projetos desenvolvidos por instituições públicas que buscam criar laboratórios interdisciplinares para a formação de professores.

Finalmente, desde 2016, na **Colômbia**, existe um fundo para apoiar instituições públicas que oferecem programas de FID. Esse fundo proporciona financiamento às instituições para realizar o processo de autoavaliação de seus programas de educação, a fim de facilitar a obtenção da certificação. O benefício é concedido na forma de um crédito, com possibilidade de perdão da dívida, condicionado à elaboração e apresentação do relatório de autoavaliação perante o Conselho Nacional de Certificação¹³.

Conclusões

Este capítulo descreve as políticas que visam a aprimorar a formação inicial dos futuros professores. Uma primeira medida é aumentar os requisitos para ingresso em programas de FID. Alguns estudos realizados em países desenvolvidos sugerem que não há relação entre a

¹³ No Peru, o Fundo de Estímulo da Qualidade concede incentivos financeiros desde 2013 para instituições públicas de ensino superior e cursos para implementar avaliações externas ou planos de melhoria, mas não é exclusivo para as instituições e cursos de FID. O fundo faz parte do Projeto para a Melhoria da Qualidade do Ensino Superior.

QUADRO 6.2 CRIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE FID

Outra medida para promover melhorias na formação inicial de professores é criar uma instituição nacional que se torne o modelo de FID para o país. Cingapura, por exemplo, possui uma instituição única de ensino superior dedicada exclusivamente à formação inicial de professores, o Instituto Nacional de Educação (INE). O INE mantém uma relação estreita com o Ministério da Educação, uma vez que os candidatos que recebem a bolsa do Estado passam a ser funcionários públicos remunerados. O fato de haver apenas uma instituição facilita o controle por parte do governo sobre os currículos dos programas e seu alinhamento com o currículo escolar, bem como a regulamentação da oferta de professores para cobrir as necessidades do sistema. É importante notar que Cingapura tem um sistema educacional pequeno, o que pode simplificar o controle governamental sobre a profissão docente (Vegas et al., 2013).

Na América Latina, o Equador criou a Universidade Nacional de Educação (UNE), uma instituição pública dedicada exclusivamente a oferecer cursos de graduação e pós-graduação em pedagogia e cursos de educação continuada. O intuito final é que a UNE se torne o modelo para a formação inicial dos educadores equatorianos. Em 2015, a UNE começou a operar com 19 alunos, embora as instalações tivessem capacidade para 250 alunos, e em 2016 as matrículas aumentaram para 726 alunos (Cevallos e Bramwell, 2015; *El Comercio*, 17 de junho de 2016). A criação dessa instituição permite ao governo oferecer a FID que considera ideal. No entanto, a UNE levará tempo para adquirir a experiência e prestígio necessários para se tornar um modelo para o resto das instituições. Nos próximos anos será interessante analisar se os professores formados pela UNE são mais eficazes que os professores formados em outras universidades.

seletividade dos programas, geralmente medida por meio de provas padronizadas de admissão, e a futura eficácia no ensino. No entanto, os programas de FID em países com alto desempenho estudantil são altamente seletivos e, nos processos de admissão, são avaliadas diferentes características do candidato: aptidões acadêmicas, motivação para ser professor, habilidades de comunicação, entre outros. Usando diferentes instrumentos, os processos de admissão podem ser um filtro para identificar potenciais professores eficazes.

Por enquanto, os esforços na América Latina têm se concentrado no aumento das exigências acadêmicas, o que pode contribuir para elevar o prestígio da profissão. No entanto, o aumento da seletividade também pode gerar consequências adversas. Um aumento drástico nas exigências, quando a profissão docente ainda não alcançou o prestígio

desejado, pode levar a uma redução no número de candidatos e, como resultado, poderá acarretar escassez de professores, especialmente em escolas de difícil lotação. Portanto, um aumento gradual da seletividade, como proposto pelo Chile, parece mais adequado. Além disso, embora sua implementação possa ser mais complexa, é aconselhável realizar processos de admissão multidimensionais, nos quais as diferentes habilidades dos candidatos sejam levadas em conta.

Outra medida para atrair os melhores é fornecer incentivos financeiros para candidatos talentosos. Embora as evidências sejam limitadas, elas sugerem que esses programas consigam atrair e reter professores eficazes. Na Argentina, no Chile e no Peru existem bolsas de estudo exclusivas para cursos de carreira docente, baseadas em mérito e disponibilizadas a estudantes de todos os níveis socioeconômicos. Elas exigem a atuação como professor em escolas públicas depois que os estudos de FID forem concluídos. Deve-se notar que, no caso da Argentina, as bolsas são concedidas apenas a estudantes em áreas de onde haja vagas nos sistemas de ensino das províncias e que os bolsistas sejam acompanhados por tutores. Dada a falta de equilíbrio entre o número de professores disponíveis e os necessários, é interessante explorar a concessão de bolsas de estudo como uma ferramenta para cobrir os déficits no número de professores.

Para garantir a qualidade dos programas de FID, o conteúdo e os resultados dos cursos são regulamentados. Nos países desenvolvidos, a regulamentação concentra-se cada vez mais em resultados, como os conhecimentos e as habilidades dos graduados, e menos na elaboração de currículos ou insumos (infraestrutura, professores etc.). Na América Latina, devido ao grande número de instituições e à variação na qualidade dos programas, a maioria dos países se concentra, primeiro, em garantir condições básicas de qualidade e que os programas que sigam as recomendações curriculares. O estabelecimento de sistemas baseados em resultados requer mecanismos para determinar se as normas estão sendo atendidas. Por exemplo, o Chile estabeleceu uma prova obrigatória para medir o conhecimento de graduados em cursos de formação docente. À medida que os sistemas de regulamentação e monitoramento na América Latina forem fortalecidos e se tornam mais transparentes, eles podem passar a incorporar uma abordagem voltada para resultados.

Um elemento essencial dos programas de FID é seu componente prático, pois os futuros professores devem estar preparados para enfrentar

a sala de aula. Em países com alto desempenho estudantil, como Finlândia e Cingapura, os estudantes de cursos de carreira magisterial observam e praticam constantemente nas escolas. Em alguns países da região, uma porcentagem mínima da carga horária para prática em escolas foi estabelecida, mas há dúvidas sobre a qualidade de sua implementação. Para ter professores mais bem formados, os programas de FID devem fornecer conhecimentos da disciplina e de pedagogia, mas também devem preparar futuros professores para o trabalho em sala de aula, por exemplo, através de práticas escolares supervisionadas.

Quanto aos sistemas de certificação, devem basear-se em padrões claros de qualidade, ser implementados de forma eficaz e garantir que as consequências do processo de certificação sejam cumpridas. O estabelecimento de um sistema de certificação pode ser feito gradualmente. Na Colômbia, por exemplo, os processos foram realizados pela primeira vez para garantir condições básicas de qualidade nas instituições de ensino superior e, em seguida, foi decidido que os cursos superiores de magistério deveriam obter uma certificação de alta qualidade. No Chile, inicialmente a avaliação dos formados na área era voluntária e, posteriormente, a nova lei docente determinou que as avaliações dos alunos no início e no final do curso seriam obrigatórias para que se obtivesse a certificação. Nos dois países, cursos sem certificação não podem admitir novos estudantes. Para estabelecer incentivos para instituições e dar credibilidade ao sistema, é fundamental que as consequências do processo de certificação sejam atendidas.

Por fim, foram estabelecidos mecanismos para financiar projetos de melhoria nas instituições que oferecem FID. De modo geral, o financiamento é concedido de forma competitiva às instituições que apresentam projetos para melhorar o conteúdo e as metodologias acadêmicas, bem como a gestão e estratégia dos programas e instituições. Esses programas de financiamento permitem alinhar os recursos e as capacidades das instituições com as prioridades e metas estaduais ou nacionais. Além disso, foram instituídos programas que fornecem financiamento às instituições para realizar avaliações externas ou melhorias necessárias para obter a certificação.

Capítulo

7



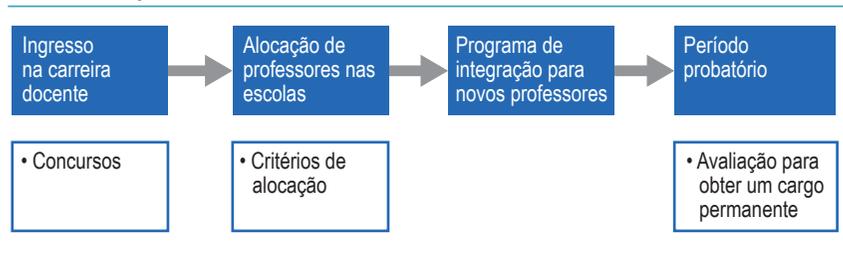
Políticas para selecionar os melhores candidatos e apoiar os novos professores

Após concluírem a formação inicial, os melhores candidatos à docência, precisam ser identificados pelos sistemas educacionais para ingressarem na carreira docente e trabalharem nas escolas públicas. O desafio é determinar quais são os candidatos com maior potencial para se tornarem professores eficazes, — ou seja, aqueles com maior capacidade de promover a aprendizagem dos alunos — e alocá-los nas escolas em que possam produzir maior impacto.

O gráfico 7.1 mostra as diferentes etapas do processo de entrada e inserção na carreira docente pública. Primeiro, os interessados devem participar dos concursos públicos. Então, os vencedores dos concursos são designados para as escolas públicas. Terceiro, novos professores participam de programas de integração que buscam facilitar sua inserção na profissão e na escola. Finalmente, alguns países estabeleceram períodos probatórios, nos quais se observa a capacidade de ensino de professores em sala de aula e, no final do período, determina-se se são eficazes e se devem obter uma posição permanente.

Este capítulo explora as políticas para selecionar os melhores candidatos e apoiar novos professores e é organizado em três seções. A primeira analisa os concursos e a alocação de professores nas escolas. Esses dois processos são estudados em conjunto, porque os critérios para alocar os professores nas escolas tendem a estar relacionados aos resultados que eles obtêm nos concursos. A segunda seção descreve as

Gráfico 7.1 Etapas do ingresso e inserção de professores na carreira docente pública



características dos programas de integração implementados na região. Finalmente, a terceira seção analisa os períodos probatórios e as avaliações realizadas no final do período.

Concursos e a alocação dos professores nas escolas

Concursos

Tradicionalmente, os concursos públicos na carreira docente pública buscam analisar o histórico acadêmico e os anos de experiência dos candidatos. No entanto, as evidências sugerem que as credenciais acadêmicas, como diploma de graduação em pedagogia ou pós-graduação, geralmente não são bons indicadores da eficácia do professor¹. Da mesma forma, uma maior experiência está associada a melhorias na eficácia do ensino durante os primeiros três anos, mas logo o desempenho se estabiliza². Por essas razões, além do histórico e da experiência acadêmica, vários sistemas educacionais começaram a considerar em seus processos de seleção outras variáveis que poderiam estar mais diretamente relacionadas à eficácia do professor.

¹ Estudos realizados nos Estados Unidos sugerem que o curso de graduação em cursos de carreira docente não é um fator preditivo consistente da eficácia dos professores, medida pelo valor agregado à aprendizagem dos alunos (Harris e Sass, 2011; Aaronson, Barrow e Sander, 2007; Betts, Zau e Rice, 2003). Da mesma forma, fazer pós-graduação também não parece prever a eficácia do professor (Hanushek et al., 2005; Rivkin, Hanushek e Kain, 2005; Jepsen, 2005; Clotfelter, Ladd e Vigdor, 2007; Clotfelter, Ladd e Vigdor, 2010; Buddin e Zamarro, 2009).

² Nas seções 2 e 3, será discutida a importância dos primeiros anos de experiência. Entre os estudos que analisam os anos de experiência, estão Hanushek et al. (2005), Rivkin et al. (2005), Chingos e Peterson (2011) e Araujo et al. (2016).

Estudos recentes sobre os novos concursos implementados em alguns sistemas educacionais sugerem que fatores como o conhecimento disciplinar e pedagógico, habilidades de comunicação e capacidade didática predizem parte da eficácia do ensino. Por exemplo, em 2008, o distrito escolar de Spokane, em Washington, Estados Unidos, estabeleceu um processo de seleção para professores de escolas públicas que consiste em duas etapas, uma realizada no nível central pelo departamento de recursos humanos do distrito e a segunda realizada no nível da escola. Na primeira fase de pré-seleção, a experiência e o conhecimento dos candidatos são avaliados com base no currículo, redações e cartas de recomendação. Na segunda etapa, cada escola avalia a formação acadêmica, desenvolvimento profissional, experiência de ensino, gestão de classe, flexibilidade, habilidades de ensino, habilidades interpessoais, conhecimento cultural e cartas de recomendação dos candidatos. Além disso, as escolas realizam entrevistas pessoais. Em sua análise deste processo, Goldhaber, Grout e Huntington-Klein (2017) descobriram que as recomendações (avaliadas durante a pré-seleção) e a gestão de classe, flexibilidade e habilidades de ensino (avaliadas durante a fase de seleção) predizem a eficácia do professor usando medidas de valor agregado. Em contraste, eles sugerem que a formação acadêmica não prevê a eficácia do professor.

Outro exemplo é o processo de seleção centralizado TeachDC, implementado em 2009 nas escolas públicas do Distrito de Columbia, nos Estados Unidos, que inclui: i) um teste para mensurar conhecimento disciplinar e práticas pedagógicas, ii) uma entrevista estruturada de 30 minutos e iii) uma aula de demonstração. Com base nos resultados desse processo centralizado, o TeachDC fornece aos diretores de escolas uma lista de candidatos recomendados, e os diretores decidem quem contratar. Em sua análise desse processo, Jacob et al. (2016) constataram que os resultados em cada uma das etapas (teste, entrevista e aula de demonstração) predizem a eficácia do ensino. Ao contrário da maioria dos estudos que analisam a formação acadêmica dos professores, eles mostram que o desempenho acadêmico está positivamente associado à eficácia do professor³. A eficácia é medida através dos resultados na avaliação de desempenho dos professores, que inclui medidas de valor

³ Com relação à formação acadêmica, Jacob et al. (2016) consideram as notas na prova de admissão à universidade, as notas durante a graduação, a seletividade universitária e o título de pós-graduação.

agregado na aprendizagem do aluno, observações de aulas e uma avaliação do diretor.

Por outro lado, os programas de ingresso alternativo à docência, como os pertencentes à rede *Teach for All* (TFA), também utilizam uma bateria de instrumentos para selecionar futuros professores, dentre os quais estão: i) uma candidatura on-line, que requer uma carta de apresentação, currículo e redação, ii) uma avaliação que inclui uma aula demonstrativa, participar de uma discussão em grupo, realizar um exercício escrito e realizar uma entrevista pessoal e iii) um curso de verão onde as competências pedagógicas são avaliadas. Em cada etapa, diferentes critérios são avaliados, como desempenho, experiências de liderança, perseverança, organização e comprometimento com a missão da TFA. Estudos sobre processos de seleção da TFA indicam que habilidades não-cognitivas — como liderança, perseverança, habilidades organizacionais e respeito aos alunos e suas comunidades — estão associadas a melhorias na aprendizagem de matemática e leitura dos alunos nos níveis primário e secundário (Bastian, 2013; Dobbie, 2011). Da mesma forma, as aulas de demonstração no processo de seleção são preditivas do desempenho do professor da *Enseñá por Argentina* durante o ano letivo, medido através de observações em classe e questionários para alunos e diretores (Ganimian, Ho e Alfonso, 2015).

A maioria dos processos de seleção inclui testes para medir o conhecimento da disciplina e a pedagogia dos candidatos. Alguns sistemas de ensino usam esses testes como um pré-requisito para obter a qualificação para a prática profissional⁴. As evidências sobre o poder preditivo das provas de conhecimento sobre a eficácia do professor são mistas, dependendo do nível escolar, e geralmente se concentram em matemática. Diversos estudos realizados nos Estados Unidos encontraram uma correlação positiva entre os resultados das provas de conhecimento e a aprendizagem de matemática dos alunos do 3º ao 6º ano do ensino fundamental (Goldhaber e Hansen, 2010; Clotfelter et al., 2007; Goldhaber,

⁴ Embora as provas de ingresso busquem identificar professores potencialmente mais eficazes, deve-se levar em conta que elas podem desestimular alguns bons candidatos a ingressar na carreira docente. Angrist e Guryan (2008) apontam que os jovens adversos a riscos e com bons históricos acadêmicos podem preferir uma ocupação alternativa à docência, em que sua renda não dependa dos resultados de uma prova. Entre os históricos acadêmicos, consideram-se as pontuações na prova de admissão universitária SAT e a classificação da instituição de graduação.

2007). Para o 7º ao 10º ano, eles encontram uma relação positiva, mas modesta, com a aprendizagem em matemática (Goldhaber, Gratz e Theobald, 2017; Clotfelter et al., 2010).

Os novos processos de seleção buscam identificar e contratar professores potencialmente mais eficazes. Embora ainda sejam necessárias mais pesquisas, as evidências sugerem que a formação acadêmica prediz pouco da eficácia docente e os resultados nas provas de conhecimento têm um poder preditivo que varia de acordo com o nível e a disciplina lecionada, havendo uma maior relação em matemática. Além disso, os resultados nas entrevistas e nas aulas demonstrativas, em que as habilidades de comunicação e a capacidade didática são avaliadas, preveem parte da eficácia. Como não existe um instrumento único que identifique claramente a eficácia do ensino no futuro, é essencial realizar concursos multidimensionais.

Alocação dos professores nas escolas

Depois que os professores são selecionados para ingressar na carreira docente pública, eles devem ser alocados em uma escola. Os mecanismos para designar professores às escolas podem ser classificados em dois grandes grupos: aqueles determinados por uma autoridade central e aqueles que seguem “forças de mercado” (Lewin, 2000; Mulkeen et al., 2007).

Quando a tarefa é feita por uma autoridade central, o professor deve lecionar na escola à qual foi designado. Por exemplo, em Cingapura, o Ministério da Educação aloca professores nas diferentes escolas públicas do país. Na Coreia do Sul, os professores candidatam-se para lecionar em escolas de uma determinada província e, então, a autoridade educacional provincial decide em qual escola da província cada professor ficará. Esses sistemas têm a vantagem de poder alocar os professores onde são mais necessários, mas, para isso, a autoridade deve ter informações confiáveis sobre as características dos professores e as necessidades das escolas (Mulkeen et al., 2007).

Por outro lado, a alocação através do “sistema de mercado” consiste em os professores se inscreverem diretamente para um posto em uma escola de sua preferência⁵. Algumas vantagens desse mecanismo são uma carga administrativa menor e uma melhor identificação dos

⁵ A alocação final pode depender, entre outros aspectos, da classificação de mérito nos concursos ou das decisões dos diretores da escola.

déficits de professores nas escolas. Além disso, como os melhores candidatos sabem que têm a possibilidade de obter um lugar na escola da sua escolha, esse sistema pode motivar bons candidatos a optarem pela carreira docente. O problema com esse mecanismo é que ele pode gerar uma concentração de professores nas escolas com condições favoráveis e um déficit de professores nas escolas em áreas rurais ou pobres (Mulkeen et al., 2007). Na maioria dos países latino-americanos estudados, aplica-se esse último mecanismo de alocação.

Concursos e alocação de professores nas escolas da América Latina

Os países da região estão implementando concursos com diferentes componentes. De modo geral, na maioria dos concursos, a formação e a experiência do candidato são reconhecidas. Somado a isso, sistemas educacionais como o da Colômbia, Equador, México, Peru e vários estados e municípios do Brasil implementaram testes para mensurar o conhecimento disciplinar e pedagógico dos candidatos. Para avaliar a capacidade didática dos candidatos, alguns países também incluem ações demonstrativas, como entrevistas pessoais e aulas de demonstração. Sendo um processo de etapas eliminatórias, apenas os candidatos que passam nas provas de conhecimento chegam ao estágio em que demonstram seu desempenho (Cuenca, 2015). A Colômbia inclui entrevistas; o Equador e o município do Rio de Janeiro, aulas de demonstração; e o Peru, ambos os instrumentos (tabela 7.1).

Dos países estudados, Colômbia, Equador, México e Peru fizeram mudanças drásticas em seus processos de seleção nas últimas décadas, passando de um processo discricionário para um processo mais transparente e imparcial.

Na **Colômbia**, o processo de ingresso à carreira docente mudou com a aprovação do Estatuto de Profissionalização Docente (EPD) em 2002. Antes, os professores eram nomeados por meio de atos administrativos dos governadores ou prefeitos, e os processos caracterizavam-se por pouca transparência, pressões políticas e práticas corruptas (Duarte, 2001, 2003). Desde 2002, o processo de seleção para ingresso ao ensino na rede pública considera diferentes elementos: provas de aptidão e de competências básicas (representando 55% da pontuação total), testes psicotécnicos (10%), avaliação do histórico (20%) e entrevista (15%). Apenas os candidatos que atingem a pontuação mínima na prova de aptidão e competências podem participar do restante das etapas do concurso (tabela 7.2).

Tabela 7.1 Concursos para ingresso na carreira docente pública na América Latina

	Colômbia	Equador	México	Peru	Rio de Janeiro
Frequência	Irregular	Irregular	Anual	A cada dois anos	Irregular
Ano do último concurso	2016–17	2017–18	2018–19	2018	2017
Instrumentos de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico (formação, experiência etc.) • Provas de conhecimento. • Teste psicotécnico. • Entrevista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico. • Provas de conhecimento. • Teste psicométrico • Aula demonstrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provas de conhecimento. • Plano de aula. 	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico. • Provas de conhecimento. • Entrevista. • Aula demonstrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Histórico. • Provas de conhecimento. • Curso de preparação. • Aula demonstrativa.

Fonte: Elaboração própria com base em informações dos Ministérios da Educação e nas normas referentes a concursos de cada país.
Observação: No Peru, na Lei da Reforma do Magistério de abril de 2018 permite que os concursos sejam anuais entre 2018 e 2022.

Tabela 7.2 Concurso público para a carreira docente pública na Colômbia

Etapas	Descrição	Pontuação mínima	Uso do resultado	Peso na pontuação final	Responsabilidade
Prova de aptidão e competências básicas	Aptidão numérica e verbal e prova específica da área acadêmica	60% para professores	Eliminatório e classificatório.	55%	Instituto Colombiano de Avaliação da Educação (<i>Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES</i>)
Testes psicotécnicos	Teste comum		Classificatório	10%	ICFES
Avaliação de histórico	Revisão do currículo		Classificatório	20%	Comissão Nacional do Serviço Civil (CNSC).
Entrevista			Classificatório	15%	CNSC

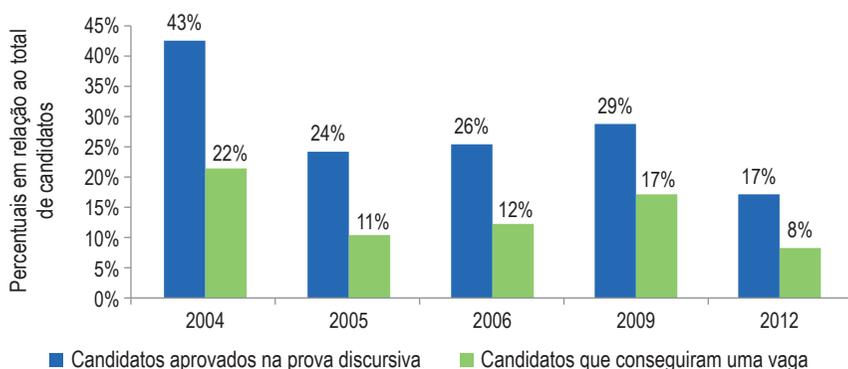
Fonte: Elaboração própria com base em informações do Ministério da Educação da Colômbia e Brutti e Sánchez (2017).

Observações: Entre junho de 2015 (Decreto nº 915) e dezembro de 2016 (Decreto nº 2038), a pontuação mínima era de 70% para os professores.

As provas padronizadas são administradas pelo Instituto Colombiano de Avaliação da Educação (ICFES), entidade que apoia o Ministério da Educação nas avaliações de alunos e professores. Já a avaliação do histórico e a entrevista são realizadas pela Comissão Nacional do Serviço Civil (CNSC), órgão autônomo e independente que visa a considerar o mérito no ingresso à função pública e no desenvolvimento da carreira pública. Assim, garante-se a imparcialidade e o rigor dos processos de seleção. Os novos concursos começaram a ser implementados em 2004, e foram registradas seis convocações até 2018.

Quando os candidatos se inscrevem no certame para ingressar na carreira docente, eles devem se registrar em uma entidade regional certificada na Colômbia e em sua área de especialização (por nível de formação e disciplina que lecionam). Após o processo de seleção, a CNSC pondera a pontuação obtida nas diferentes etapas e estabelece uma lista de candidatos elegíveis, em estrita ordem de mérito, para cada ente territorial. As listas são válidas por dois anos. Em ordem de classificação, os candidatos elegíveis escolhem uma das vagas disponíveis nas escolas. Aqueles que não conseguem vaga no ente territorial a que se candidataram poderão ser contratados temporariamente (até que seja aberta uma vaga na escola de sua escolha) ou nomeados em outros entes (se o ente solicitar uma transferência da lista de elegíveis e o candidato aceitar o posto). No caso de não haver candidatos elegíveis para

Gráfico 7.2 Seletividade nos concursos públicos para a carreira docente pública na Colômbia



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Educação da Colômbia. Observações: O número total de candidatos considera os candidatos que realizaram as provas do Instituto Colombiano de Avaliação da Educação (ICFES). Os aprovados no concurso são nomeados para um período probatório.

preencher as vagas em um ente territorial, as escolas podem contratar professores temporários que não passaram no concurso ou sequer participaram dele. No concurso de 2012, cerca de 17% dos candidatos passaram nas provas e menos de 10% foram nomeados professores (gráfico 7.2). Em 2016, cerca de 20% dos professores do ensino médio foram contratados a título temporário.

Diversos estudos já analisaram os candidatos que participam desse novo processo de inserção na carreira docente. Saavedra et al. (2017) estudaram as características dos egressos do ensino superior que fizeram a prova e constataram que geralmente esses egressos são mulheres que constituem a primeira geração de universitários graduados, com baixa renda e diplomadas em universidades sem certificação, o que sugere que, para esse grupo, as alternativas no mercado de trabalho são mais limitadas em comparação com as dos graduados que decidem não se candidatar a uma carreira docente pública. Por outro lado, Ome (2012) compara professores que trabalham sob o regime do EPD com professores que ingressaram no sistema anterior e descobre que os professores que estão no EPD têm um nível educacional mais alto, controlando por idade, o que sugere que se está atraindo candidatos mais preparados.

Com relação ao impacto do EPD na aprendizagem dos alunos, estudos concluíram que uma maior proporção de professores que trabalham sob EPD em uma área específica (matemática, ciências, idioma etc.) está

positivamente associada a uma pontuação mais alta na prova padronizada de estudantes nessa área, embora os efeitos não sejam de grande magnitude (Brutti e Sánchez, 2017) e variem de acordo com o ano escolar avaliado (Ome, 2012). Embora o EPD tenha introduzido várias mudanças na carreira docente (concurso público, período probatório, avaliação de desempenho e aumento salarial baseado em provas), Brutti e Sánchez (2017) sugerem que o principal mecanismo pelo qual a reforma gerou efeitos positivos na aprendizagem dos alunos é o novo processo de seleção⁶.

Apesar dos resultados positivos, o cumprimento do EPD tem sido insatisfatório em relação à contratação de professores temporários. No período de 2008 a 2013, 30% dos novos professores estavam empregados em cargos temporários sem serem aprovados na prova obrigatória de ingresso. Os professores temporários tendem a ter um impacto menor e menos robusto na aprendizagem dos alunos (Ayala e Sánchez, 2017; Brutti e Sánchez, 2017), e existe uma forte correlação entre a porcentagem de professores temporários e o nível socioeconômico das escolas, gerando desigualdades na distribuição de professores (Bertoni et al., 2018). Uma possível explicação é o fato de que os entes mais isolados e mais próximos a zonas de conflito não têm candidatos suficientes para os concursos.

No **Equador**, o concurso público para a carreira docente também passou por mudanças na busca de um processo mais transparente e rigoroso. Até 2007, a seleção de professores era responsabilidade de comitês locais, compostos por autoridades provinciais do Ministério da Educação e com forte presença do sindicato dos professores, a União Nacional de Educadores. Embora a lei estabelecesse que o ingresso deveria ser feito por meio de concursos baseados em mérito e com vagas limitadas, na prática, os comitês locais aplicavam provas arbitrárias e os postos eram geralmente atribuídos com base em afiliações políticas ou sindicais dos candidatos (Schneider, Cevallos e Bruns, 2017).

Em 2007, o Equador estabeleceu um processo mais imparcial para ingressar na carreira, que consistiu na realização de provas escritas

⁶ Em relação à descentralização na Colômbia, Brutti (2016) encontra que os municípios autônomos mais desenvolvidos (com melhores serviços e finanças públicas) registraram melhorias nos resultados das provas de seus alunos, em comparação com os municípios autônomos com menor desenvolvimento e com os municípios não autônomos.

nacionais, às quais adicionou-se posteriormente uma aula de demonstração (Cevallos e Bramwell, 2015). A partir de 2012, com as reformas nas leis educacionais, foi introduzido o processo de ingresso atualmente denominado *Quiero Ser Maestro*, que consiste em duas etapas: i) provas psicométricas e de conhecimentos específicos e ii) concursos baseados em mérito e com vagas limitadas, que consistem em revisar o currículo e conduzir uma aula de demonstração⁷. Apenas os candidatos que obtiverem a pontuação mínima nas provas psicométricas e de conhecimentos específicos (chamados candidatos elegíveis) podem participar na segunda fase do concurso (tabela 7.3), e os resultados das provas para que o candidato seja declarado elegível têm uma validade de dois anos⁸. Ao final do concurso, o Ministério da Educação aloca candidatos elegíveis às escolas, de acordo com a demanda por professores nas escolas dos diferentes circuitos educacionais⁹.

Apesar das melhorias no processo de seleção, ainda há evidências limitadas na região sobre quais tipos de concursos ou instrumentos permitem selecionar os professores mais eficazes. No Equador, um estudo encontrou que os resultados dos concursos e seus componentes não parecem ser bons preditores da eficácia dos professores que lecionam do 2º ao 4º ano, medindo a eficácia como as melhorias na aprendizagem em linguagens e matemática (Cruz-Aguayo, Ibararán e Schady, 2017).

Já no México, os mecanismos de seleção eram muito heterogêneos no início de 2000. Geralmente, os cargos eram designados para pessoas recomendadas pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (SNTE) ou pelo governo estadual, e outros eram reservados para graduados de escolas normais. Havia a convicção de que a nomeação conferia um posto permanente e que os professores nomeados poderiam, conseqüentemente, vender ou deixar seu posto como herança (Ramírez, 2013). Uma revisão dos processos de seleção de professores constatou que, em 2003, apenas 13 dos 32 estados mexicanos realizavam algum tipo de

⁷ Os candidatos que forem reprovados duas vezes seguidas no teste psicométrico ficam impedidos de se inscrever e fazer uma nova prova por dois anos.

⁸ Os candidatos podem receber bônus adicionais na pontuação final se residirem no circuito educacional para o qual se inscreveram, se pertencerem a povos indígenas, se apresentarem alguma deficiência ou se trabalharem como professores temporários em escolas públicas, entre outras condições.

⁹ De acordo com consultas com funcionários públicos do setor de educação no Equador.

Tabela 7.3 Concursos públicos para a carreira docente pública no Equador

Etapas	Descrição	Pontuação mínima	Uso do resultado	Peso na pontuação final	Responsabilidade
Provas para obter elegibilidade					
Provas psicométricas					
Personalidade		Adequado (é qualificado como adequado/não adequado).	Eliminatório		Ministério da Educação (Mineduc).
Raciocínio		700/1000	Eliminatório		Instituto Nacional de Avaliação Educacional (Ineval)
Prova de conhecimentos específicos		700/1000	Eliminatório e classificatório.	40%	Ineval
Prova de qualificação em inglês		Habilitado (é qualificado como habilitado/não habilitado).	Eliminatório.		Mineduc
Concursos baseados em mérito e com vagas limitadas					
Validação de méritos	Títulos: 20% Experiência docente: 10%. Publicações: 3%. Capacitação: 2%.		Classificatório	35%	Na esfera do circuito dentro das coordenações de zona e na esfera distrital em Quito e Guayaquil.
Avaliação prática	Aula demonstrativa		Classificatório	25%	

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Ministério da Educação do Equador. Concursos baseados em mérito e com vagas limitadas, 2017.

avaliação. No entanto, um grande número de professores que participaram das avaliações ficaram sem cargo devido ao controle exercido pelo sindicato sobre um grande número de postos que não foram submetidos a concurso, à falta de regulamentação sobre as matrículas em escolas normais e a atribuição de postos duplos (OCDE, 2004; INEE, 2015).

Em 2008, o SNTE e a Secretaria de Educação Pública (SEP) assinaram o acordo Aliança pela Qualidade da Educação (*Alianza por la Calidad de la Educación*), um marco sob o qual foram realizados os concursos nacionais para a concessão de cargos docentes com base em provas escritas. Desde 2013, com a aprovação da Lei Geral do Serviço Profissional Docente, são realizados concursos nacionais de ingresso,

Tabela 7.4 Concursos públicos na carreira docente pública no México

Etapas	Descrição	Pontuação mínima	Uso do resultado	Responsabilidade
Professores da educação básica (1º ao 9º ano)				
Revisão de documentação			Eliminatório.	Autoridades educacionais locais.
Exame de conhecimentos e capacidade para a prática docente	Avalia conteúdos e abordagens de ensino específicas para o ano ou disciplina.	Nível II	Eliminatório e classificatório.	Secretaria de Educação Pública (SEP).
Exame de habilidades intelectuais e responsabilidades ético-profissionais	Exame comum para todos os participantes.	Nível II	Eliminatório e classificatório.	SEP
Exames complementares ou adicionais	Para as disciplinas de língua indígena, disciplina estatal, segunda língua, tecnologia e artes.	Nível II	Eliminatório e classificatório.	Autoridades educacionais locais.
Professores do ensino médio superior (10º a 12º anos)				
Revisão de documentação			Eliminatório.	Autoridades educacionais locais e órgãos descentralizados.
Exame de conteúdos da disciplina	Avalia conteúdos da disciplina e métodos da disciplina a ser lecionada.	Nível II	Eliminatório e classificatório.	SEP
Exame de habilidades docentes	Avalia a capacidade de facilitar a aprendizagem.	Nível II	Eliminatório e classificatório.	SEP
Plano de aula da disciplina à qual se candidatou	O plano deve considerar a escolha da disciplina, as estratégias de ensino e as formas de avaliação.	Nível II	Eliminatório e classificatório.	SEP

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Secretaria de Educação Pública. Concurso com vagas limitadas para ingresso ao serviço profissional docente, ano letivo 2017-18.

incluindo provas escritas e a elaboração de um plano de aula. Os instrumentos de avaliação variam se o candidato pretende ser professor do ensino básico ou do ensino médio superior (quadro 7.4), e os candidatos devem atingir um nível mínimo II (de três níveis) em cada um dos instrumentos de avaliação para serem declarados “adequados”.

Quando se inscrevem no concurso, os candidatos se registram em um ente federado, para uma determinada posição, nível e disciplina. Ao final do processo de seleção, a Secretaria da Educação ou a autoridade educacional local (caso sejam necessárias avaliações complementares) criam listas com os candidatos adequados, em ordem de classificação,

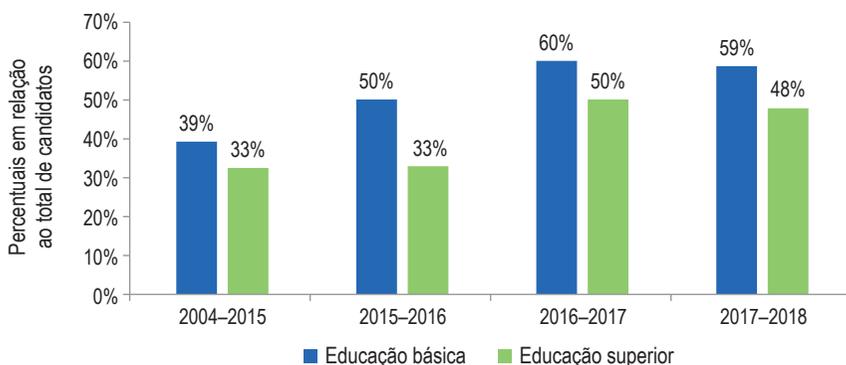
por ente federado. Os candidatos, de acordo com as vagas disponíveis e em estrita ordem de classificação, escolhem seu posto. Caso existam vagas disponíveis, as autoridades educacionais locais podem oferecer contratos temporários por um período que não exceda o ano letivo.

Os novos concursos começaram a ser implementados no ano letivo de 2014–15 e, desde então, um concurso é realizado todos os anos. Até o período 2015–16, havia duas convocações para professores do ensino fundamental: o primeiro era exclusivo para os egressos das escolas normais e o segundo era público e aberto a todos os egressos das instituições de ensino superior. Desde 2016–17, há apenas uma convocação para todos os interessados em serem professores da educação básica.

No concurso de 2015–16, a maioria dos candidatos à docência do ensino básico era do sexo feminino (73%) e cerca de 40% haviam se formado em uma instituição de ensino superior há um ano ou menos (INEE, 2016). Tomando a média dos quatro últimos concursos, 50% dos candidatos a cargos no ensino básico e 40% dos candidatos a cargos no ensino médio superior foram considerados adequados (gráfico 7.3).

Estrada (2015) analisa os efeitos de implementar de processos de seleção imparciais em escolas de *telesecundaria* que atendem do 7º ao 9º ano em pequenas comunidades no México. Os professores selecionados por meio de um processo discricionário liderado pelo sindicato são menos eficazes do que os professores selecionados por meio de

Gráfico 7.3 Candidatos dos concursos para a carreira docente pública considerados adequados no México



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instituto Nacional de Avaliação da Educação (INEE) e da Secretaria de Educação Pública (SEP).

Observações: Candidatos adequados são aqueles que alcançaram o nível II (de três níveis) em cada um dos instrumentos de avaliação.

provas padronizadas, mensurando-se a eficácia como valor agregado na aprendizagem dos alunos. No entanto, os resultados dos testes dos professores que fizeram o exame de ingresso e trabalham em escolas públicas não são preditivos de sua eficácia futura.

No **Peru**, até 1991, o processo para ingressar na carreira docente pública era realizado por comitês locais que avaliavam os candidatos com base em sua experiência desde a obtenção do título, sua residência e origem, o tempo desde a apresentação da solicitação e um teste de aptidão, se necessário. Esses comitês tinham um representante do sindicato dos professores. Nos anos 1990, o processo de ingresso era centralizado, e a comissão de avaliação era composta por funcionários da sede do Ministério da Educação (Minedu). Os candidatos tinham que passar em uma prova escrita nacional, que era considerada transparente em sua aplicação, mas muito limitada na definição de quais eram os melhores professores (Díaz e Saavedra, 2000).

Mais recentemente, o Peru fez importantes mudanças no processo de ingresso na carreira docente pública. Em 2007, com a aprovação da lei da Carreira Pública Magisterial, incluíram-se concursos que contemplavam um teste nacional a cargo do Ministério da Educação e uma avaliação por parte da instituição de ensino. Sob o regime dessa lei, foram realizados concursos em 2009 e 2011. Desde 2012, com a aprovação da Lei da Reforma Magisterial, a seleção consiste em duas grandes etapas (tabela 7.5): i) etapa nacional, baseada em um único exame nacional realizado pelo Minedu, e ii) etapa descentralizada, que avalia a capacidade didática e a trajetória profissional e é de responsabilidade do Comitê de Avaliação das Instituições de Ensino que é formado pelo diretor da instituição de ensino, o diretor assistente ou coordenador acadêmico do nível ou modalidade correspondente e um representante dos pais. A convocação para ingresso na carreira docente pública é realizada a cada dois anos. Apenas os candidatos que conseguem exceder as pontuações mínimas na Prova Única Nacional podem se candidatar a um dos postos e passar para a etapa descentralizada.

Ao se inscreverem no concurso para a carreira docente, os candidatos devem se registrar em sua área de especialização, e aqueles que passam para a etapa descentralizada escolhem, em ordem de preferência, todos os postos de interesse em uma única região. O Minedu atribui até três vagas para cada candidato, considerando suas preferências e a pontuação obtida na Prova Única Nacional. Depois que os candidatos são avaliados pelos comitês das instituições de ensino que oferecem as

Tabela 7.5 Concursos públicos para a carreira docente pública no Peru

Etapas	Descrição	Pontuação mínima	Uso do resultado	Responsabilidade
Etapa nacional: Prova Única Nacional com três sub-provas				
Compreensão de leitura		30/50	Eliminatório e classificatório.	Ministério da Educação (Minedu).
Raciocínio lógico		30/50	Eliminatório e classificatório.	Minedu
Conhecimento pedagógico da especialidade	Conhecimentos pedagógicos e específicos da especialidade.	60/100	Eliminatório e classificatório.	Minedu
Etapa descentralizada				
Capacidade didática	Observação de desempenho em sala de aula, perante aos alunos.	30/50	Eliminatório e classificatório.	Comitê de Avaliação da Instituição de Ensino.
Entrevista		-/25	Classificatório	Comitê de Avaliação da Instituição de Ensino.
Trajatória profissional	Avalia a formação, o mérito e a experiência por meio de um registro da trajetória pessoal (lista de verificação padronizada).	-/25	Classificatório	Comitê de Avaliação da Instituição de Ensino.

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Ministério da Educação do Peru. Concursos para nomeação e contratação de professores, 2017.

vagas (etapa descentralizada), é estabelecida uma classificação para os candidatos para cada posto de acordo com a pontuação total no concurso, e aquele com a pontuação mais alta é o vencedor¹⁰.

Uma vez que o processo esteja concluído, uma etapa excepcional de nomeação é feita para cobrir os postos declarados vazios apenas em escolas unidocentes ou multisseriadas. Nessa etapa, os candidatos que passaram pela etapa descentralizada, mas que não ganharam uma vaga, podem se apresentar. Seguindo a ordem de mérito do concurso, os candidatos escolhem uma das vagas unidocentes ou multisseriadas disponíveis na região onde foram avaliados. Finalmente, contratos temporários podem ser oferecidos para cobrir as vagas ainda disponíveis. Nesse caso, os candidatos devem ter realizado a Prova Única Nacional (primeira etapa do concurso de seleção) e devem escolher a região de sua preferência que tenha vagas. As autoridades regionais de educação

¹⁰ Os candidatos podem receber bônus adicionais na pontuação final por terem uma deficiência, serem licenciados pelas Forças Armadas ou serem atletas de alto nível.

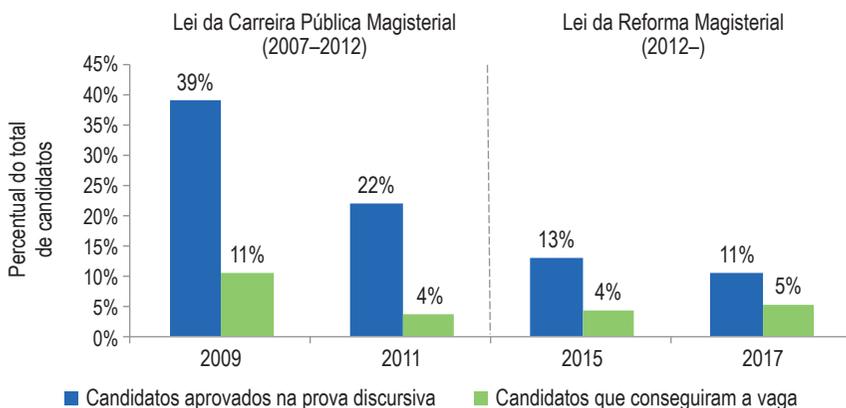
preparam uma lista de candidatos, de acordo com a pontuação na Prova Única Nacional e oferecem contratos temporários seguindo a ordem de classificação. Essa lista de candidatos elegíveis para obter um contrato temporário é válida por dois anos. Em 2014, cerca de 30% dos professores do setor público tinham um contrato temporário¹¹.

O primeiro concurso para ingressar na carreira docente sob a Lei de Reforma do Magistério foi realizado em 2015. A maioria dos candidatos era composta por mulheres (66%), com idade entre 30 e 40 anos (52%), com formação em institutos pedagógicos superiores (62%) e com experiência docente anterior no setor público (78%). Dos 192.397 candidatos avaliados, 13% passaram na Prova Única Nacional, 9% participaram e foram aprovados na etapa descentralizada do concurso e apenas 4% conquistaram uma posição docente (gráfico 7.4). Nesse concurso, 19.631 vagas foram oferecidas, mas apenas 53% dessas vagas foram incluídas entre as preferências dos candidatos e 41% obtiveram um professor aprovado, de modo que os demais postos foram preenchidos por professores contratados. As vagas oferecidas nas escolas urbanas geraram uma grande demanda entre os participantes do concurso (as vagas selecionadas como preferidas alcançaram 87%), enquanto as vagas nas escolas rurais tiveram uma demanda menor (56% nas áreas rurais próximas e 25% em áreas rurais remotas) (gráfico 7.5). No concurso de nomeação de 2017, os resultados foram semelhantes: apenas 5% dos 208.026 candidatos avaliados obtiveram um cargo de professor e 29% dos 37.201 postos oferecidos foram preenchidos.

Como complemento ao novo processo de seleção, e no âmbito da política de reavaliação de professores promovida pelo Minedu, o Bônus de Atração para a Carreira Pública Magisterial passou a ser concedido a partir de 2015. O bônus é um incentivo econômico de S/18.000 (cerca de US\$ 6.000) para professores que ocupam o terço superior nos concursos públicos à carreira docente e é entregue anualmente em partes iguais durante os primeiros três anos de serviço. Em 2016, receberam o bônus 2.572 novos professores que ocuparam o terço superior no concurso de 2015. Entre as características dos beneficiários do bônus, 94%

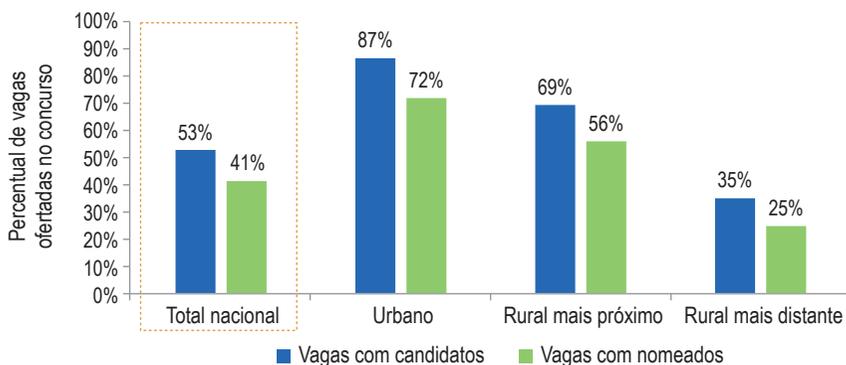
¹¹ De acordo com a Pesquisa Nacional de Docentes de Instituições Públicas e Privadas (*Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Públicas y Privadas*, ENDO) de 2014, 28% dos professores que trabalham no setor público são contratados. Os demais 72% correspondem a professores concursados, ou seja, professores que receberam uma vaga depois de passar no concurso.

Gráfico 7.4 Seletividade nos concursos públicos para a carreira docente pública no Peru



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Educação do Peru.
 Observações: Os concursos de 2009 e 2011 foram realizadas sob a lei da Carreira Pública Magisterial (Lei nº 29062 de 2007) e os concursos de nomeação de 2015 e 2017 foram realizados sob a Lei de Reforma do Magistério (Lei nº 29.944 de 2012). Os critérios de avaliação e os pesos dos instrumentos eram diferentes de acordo com a estrutura de cada uma dessas duas leis.

Gráfico 7.5 Vagas no concurso público para a carreira docente pública no Peru, 2015



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Educação do Peru.
 Observações: “Vagas com candidatos” contam com um ou mais candidatos que se qualificaram na etapa nacional. A área “rural mais próxima” corresponde a instituições educacionais localizadas em centros populacionais rurais que têm mais de 500 habitantes e que podem acessar a capital provincial mais próxima em um tempo não superior a duas horas ou os centros populacionais com menos de 500 habitantes que podem acessar a capital provincial mais próxima em até 30 minutos. “Rural mais distante” corresponde a instituições educacionais localizadas em centros povoados por mais de 500 habitantes e que podem acessar a capital estadual (provincial) mais próxima em um tempo maior que duas horas ou que contando com um máximo de 500 habitantes e o tempo de acesso à capital provincial mais próxima seja maior que 30 minutos).

tinham experiência no setor público, em comparação aos 78% dentre todos os candidatos, ao passo que 53% vieram de universidades, em comparação com 36% do total de candidatos.

A área rural mais distante corresponde a instituições educacionais localizadas em centros populacionais com mais de 500 habitantes e que podem acessar a capital provincial mais próxima em um tempo maior que duas horas ou com um máximo de 500 habitantes e tempo de acesso à capital provincial mais próxima superior a 30 minutos.

Ao contrário dos casos apresentados até agora, nos quais os processos de seleção têm as mesmas etapas e os mesmos critérios em todo o país, no Chile e no Brasil as etapas e instrumentos do concurso público são determinados por cada município (ou estado, no caso do Brasil). No **Chile**, o processo de seleção é realizado por meio de certames públicos convocados por cada uma das 346 comunas. Os concursos são realizados pelo menos uma vez por ano. Em cada comuna são constituídas comissões qualificadas para concursos, compostas pelo diretor do Departamento de Administração de Educação Municipal, pelo diretor do estabelecimento ao qual corresponde a vaga e por um professor escolhido por sorteio entre os pares da especialidade da vaga a ser preenchida.

Apesar da variação entre as comunas, os seguintes fatores são geralmente levados em consideração para a avaliação do candidato: anos de experiência, aperfeiçoamento (mestrado e doutorado, cursos e programas na área da educação e pertinentes ao cargo para o qual se candidatou), resultados na avaliação de desempenho quando o candidato é proveniente da rede municipal e uma entrevista que inclui uma avaliação psicológica e de conhecimentos do Marco para a o Bom Ensino (*Marco para la Buena Enseñanza*).

A implementação do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente em 2016 não alterou o processo de seleção. No entanto, em outubro de 2017 foi aprovada a lei do Sistema Nacional de Educação Pública, que estabelece uma nova organização para a administração educacional chilena, constituindo 70 Serviços Locais de Educação Pública (SLEP) que agruparão uma média de cinco municípios. Os SLEPs serão encarregados, entre outros aspectos, da execução dos processos de seleção e das iniciativas de desenvolvimento profissional de professores.

Da mesma forma, no Brasil, cada sistema educacional estadual e municipal estabelece seus próprios concursos públicos de ingresso. Por exemplo, na cidade do **Rio de Janeiro**, a lei estabelece que o concurso

deve incluir etapas classificatórias e etapas eliminatórias¹². Nas etapas classificatórias, os candidatos obtêm pontos de acordo com seu desempenho nos exames e no seu nível de formação, e nas fases eliminatórias são avaliados em sua capacidade pedagógica (capacitação e aula de demonstração). Os pesos de cada instrumento podem variar em cada edição do concurso; no entanto, eles têm sido consistentes nos últimos anos.

De acordo com as especificações estabelecidas para o concurso de fevereiro de 2016, na primeira etapa classificatória, os candidatos realizaram dois exames acadêmicos. Um exame avaliou conhecimentos específicos da disciplina e conhecimentos pedagógicos. Para passar nessa fase, os candidatos tiveram que obter um mínimo de 60/100 pontos no primeiro exame e 20/40 pontos no segundo. Na segunda etapa classificatória, os candidatos receberam uma pontuação de acordo com seu nível acadêmico. Essa pontuação foi adicionada às pontuações dos exames, e aqueles que obtiveram as maiores pontuações qualificaram-se para as etapas eliminatórias. O número de candidatos qualificados ultrapassou três vezes o número de vagas existentes.

Na primeira etapa eliminatória, os candidatos tiveram que participar de um treinamento de dois dias. Aqueles que participaram do treinamento foram para a segunda fase eliminatória, na qual tiveram que lecionar uma aula simulada perante a um painel de dois entrevistadores. Os candidatos foram avaliados de acordo com sua capacidade de planejar uma aula, seus conhecimentos e sua didática. Dependendo do desempenho, eles foram habilitados ou não para serem admitidos como professores. Por fim, os candidatos qualificados foram convocados de acordo com a ordem de mérito para escolher a escola de sua preferência que tivesse vagas disponíveis.

Programas de integração

Os primeiros anos de experiência têm um impacto considerável na eficácia dos professores, medida pelo valor agregado à aprendizagem. Vários estudos nos Estados Unidos concluíram que as melhorias se concentram nos primeiros três anos (Hanushek et al., 2005; Rivkin et al., 2005), a partir dos quais não há retornos positivos (Chingos e Peterson, 2011).

¹² Lei Nº 5.623 de 2013. Dispõe sobre o Plano de Cargas, Carreiras e Remuneração dos funcionários da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.

QUADRO 7.1 TÍTULO EXIGIDO PARA INGRESSAR NA CARREIRA DOCENTE PÚBLICA

Estudos realizados nos Estados Unidos sugerem que ter um diploma de graduação em cursos de magistério não é um fator preditivo consistente da eficácia do professor, medida pelo valor agregado à aprendizagem dos alunos. Os professores formados em programas de formação docente não parecem ser mais ou menos eficazes do que os professores formados em outros cursos (Harris e Sass, 2011; Aaronson et al., 2007; Betts et al., 2003).

Na América Latina, o Brasil e o Peru exigem que os candidatos à carreira docente pública sejam formados em um curso de carreira magisterial, enquanto o Chile, a Colômbia, o Equador e o México admitem que profissionais de outras disciplinas ingressem na carreira, especialmente para lecionar no ensino médio. Esses últimos países geralmente pedem aos profissionais de outras disciplinas que concluam uma especialização, um curso ou uma pós-graduação na área de docência para permanecer na carreira. No Equador, no ano letivo de 2013-14, cerca de 20% dos professores eram profissionais de outras disciplinas (Ministério da Educação do Equador, 2015).

Permitir o ingresso de profissionais de outras disciplinas na carreira docente pode ajudar a diminuir o déficit de professores em determinadas áreas geográficas e em certas disciplinas, particularmente no ensino médio. No entanto, Bellei e Valenzuela (2010) apontam que a incorporação desses profissionais pode gerar uma desprofissionalização do ensino e reduzir ainda mais a valorização social da carreira docente, sugerindo que a formação profissional especializada em pedagogia não é necessária. Esses autores analisam o caso chileno, um país em que profissionais de outras disciplinas podem ser professores do ensino médio e sugerem que, em contextos em que a profissão docente não é valorizada (com baixos salários e baixo status social), é provável que os cargos docentes sejam ocupados por profissionais de outras disciplinas com baixo desempenho e com oportunidades de trabalho inferiores à docência.

Finalmente, evidências da América Latina indicam que os programas de certificação alternativa *Enseña* —, membro da rede *Teach for All* —, conseguem atrair profissionais talentosos de outras disciplinas para trabalhar em escolas públicas (Ganimian et al., 2015; Alfonso, Santiago e Bassi, 2010; Alfonso e Santiago, 2010). No entanto, ainda há poucas evidências sobre a eficácia desses profissionais, e o único estudo disponível mostra que nas escolas com professores do *Enseña Chile*, os alunos registram maiores avanços em linguagens e matemática, bem como em habilidades não cognitivas (Alfonso et al., 2010).

No caso da América Latina, Araujo et al. (2016) encontram resultados semelhantes no Equador, onde as melhorias decorrentes da experiência de ensino aumentam rapidamente nos primeiros três anos e depois se estabilizam.

Além disso, durante os primeiros anos de experiência de ensino, observa-se uma alta mobilidade. Nos Estados Unidos, a maioria dos estudos sugere que os professores menos eficazes têm maior probabilidade de deixar seu posto na escola original, havendo uma transferência para outra escola no mesmo distrito (Boyd et al., 2008), uma transferência para uma escola em outro distrito dentro do mesmo estado, o abandono do trabalho em escolas públicas estaduais ou o abandono da profissão docente (Goldhaber, Gross e Player, 2011). Esses estudos mostram que os professores têm maior probabilidade de abandonar as escolas com um percentual maior de alunos com baixo desempenho ou menor renda. Em contraste, Hanushek e Rivkin (2010) concluem que, após um ano de experiência, os professores transferidos para outras escolas (dentro ou fora do distrito) são mais eficazes do que aqueles que permanecem na escola original. Todavia, os professores que saem da rede pública do Texas são menos eficazes.

Na América Latina, os estudos sobre os padrões de mobilidade dos professores novatos são limitados e, ao contrário da pesquisa nos Estados Unidos, sugerem que os professores com maiores habilidades são mais propensos a deixar as escolas públicas. No Chile, professores com pontuações mais altas na Prova de Seleção Universitária (PSU) e credenciais mais elevadas são mais propensos a mudar de escola, deixar a rede pública ou abandonar o ensino temporariamente (Elacqua et al., 2014; Rivero, 2013)¹³. Além disso, 20% dos novos professores chilenos deixam a profissão após o primeiro ano de trabalho e cerca de 40% o fazem antes de completar cinco anos de trabalho (Valenzuela e Sevilla, 2013). Em consonância com estudos semelhantes realizados em outros países, as escolas com alunos vulneráveis têm maiores dificuldades em reter professores (tanto aqueles com alto desempenho quanto aqueles que apresentam baixo desempenho). Entre os fatores que influenciam a decisão de mudar de escola estão o clima escolar, a localização e a administração da escola (Rivero, 2013).

Devido à curva de aprendizagem acentuada que existe durante os primeiros anos de experiência na docência, é importante apoiar os novos professores para fortalecer sua confiança, ajudá-los a enfrentar

¹³ As credenciais dos professores incluem os anos de experiência, o título acadêmico, especialização na área em que lecionam, o desempenho nas avaliações dos professores, a duração do programa inicial de formação docente, a competitividade da instituição onde estudou e se era uma instituição certificada.

os desafios da profissão e encorajar sua permanência no sistema escolar público (Vegas et al., 2013). Os programas de integração para novos professores buscam facilitar a adaptação do professor à escola pública e melhorar suas práticas pedagógicas, geralmente atribuindo mentores para acelerar sua aprendizagem.

Pesquisas conduzidas nos Estados Unidos sugerem que atribuir mentores a professores novatos pode ter um impacto positivo na aprendizagem dos alunos. No entanto, algumas características desse tipo de programa, como duração, intensidade e qualidade, são importantes para determinar sua eficácia. Por exemplo, Rockoff (2008) avalia um programa de mentoria em Nova York e descobre que os novos professores têm maior probabilidade de permanecer na escola se seu mentor tiver experiência prévia naquela escola, o que sugere que uma parte importante do programa reside em fornecer informações específicas sobre a escola. Além disso, descobre que mais horas com o mentor têm um impacto positivo na aprendizagem do aluno, o que sugere que a intensidade da orientação melhora a prática de ensino. Glazerman et al. (2010) observam um resultado semelhante a respeito do efeito da intensidade da mentoria: professores que receberam um programa de integração integral durante um ano não são mais eficazes do que professores que receberam um programa de integração tradicional, mas professores que receberam um programa de integração integral de dois anos melhoraram a aprendizagem dos alunos¹⁴.

Da mesma forma, Kraft, Blazer e Hogan (a ser publicado em breve) realizam uma meta-análise com 60 estudos causais sobre programas de mentoria para professores em exercício. Apesar de encontrarem efeitos positivos nas práticas de ensino e na aprendizagem dos alunos, os autores enfatizam que os efeitos tendem a ser maiores quando o programa é de pequena escala. Programas de pequena escala são geralmente planejados no contexto da escola, enquanto programas de maior escala exigem o treinamento de um número maior de mentores para fornecer uma capacitação padronizada que pode ser aplicada a diferentes contextos. Quando os programas se expandem e modificações são feitas, como reduzir a frequência da mentoria e oferecer feedback por escrito em vez de presencial, os programas podem perder a eficácia. Embora a

¹⁴ O programa de integração integral inclui reuniões semanais com mentores, oportunidades de desenvolvimento profissional, observação de professores experientes e observações em sala de aula que permitem feedback.

meta-análise realizada por Kraft et al. (publicação próxima) não inclua programas de integração para novos professores, ela indica que os desafios para implementar programas com mentores são relevantes.

Devido à importância dos primeiros anos de experiência à eficácia do ensino, é essencial apoiar novos professores com programas de integração. Embora existam diferentes formas de proporcionar uma integração (cursos presenciais, programas on-line, mentoria, entre outros), as evidências sugerem que a orientação com mentores pode melhorar as práticas de ensino e impactar positivamente a aprendizagem dos alunos. No entanto, deve-se levar em conta que a eficácia dos programas de mentoria depende da duração, intensidade e qualidade da orientação. Os sistemas educacionais devem selecionar e capacitar mentores que possam observar o trabalho em sala de aula de maneira sistemática, fornecer feedback e sugerir ideias e estratégias para aprimorar a prática de ensino (Santibáñez et al., 2017).

Programas de integração na América Latina

Em suas reformas da carreira docente, Chile, Equador, México e Peru estabeleceram programas de integração com duração de quatro meses a dois anos. No Chile, México e Peru, os programas são baseados no acompanhamento com mentores, enquanto no Equador eles são realizados por meio de uma plataforma virtual (tabela 7.6).

Tabela 7.6 Programas de integração na América Latina

	Chile	Equador	México	Peru
Ano de início	Implementação gradual 2017–23		2014	2016
Duração	10 meses	4 meses	2 anos	6 meses
Público-alvo	Professores com menos de dois anos de experiência.	Todos os professores que ingressam na carreira.	Todos os professores que ingressam na carreira.	Professores com menos de dois anos de experiência em escolas públicas.
Descrição	• Acompanhamento com mentores.	• Curso virtual.	• Acompanhamento com mentores. • Tutoria on-line.	• Acompanhamento com mentores. • Plataforma virtual.
Incentivo monetário	\$81.054 mensais (US\$128)			

Fonte: Elaboração própria com base na Lei do Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente no Chile; informações sobre o curso de integração em <http://mecapacito.educacion.gob.ec/> do Ministério da Educação do Equador; Lei Geral do Serviço Profissional Docente e INEE (2018) no México; e Lei de Reforma do Magistério e Resolução Ministerial 160-2016-MINEDU que aprova a norma técnica do programa de integração do Peru.

No **Chile**, de acordo com a nova lei docente de 2016, professores que ingressam na carreira pública com experiência de menos de dois anos devem participar do Processo de Acompanhamento Profissional Local, que atribui um mentor ao professor iniciante durante seu primeiro ano de exercício profissional. Além disso, é concedido um incentivo monetário mensal aos professores que participam do programa de integração (US\$ 81.054, equivalente a US\$ 128). O programa está sendo implementado gradualmente desde 2017 e continuará até 2023.

No **México**, a reforma da carreira docente de 2013 estabeleceu que, durante dois anos, os novos professores devem ser acompanhados por tutores, selecionados pelas autoridades educacionais ou órgãos descentralizados. Em 2015, foi iniciado o acompanhamento com tutores e, no ano letivo de 2016-17, foram acompanhados 20.491 novos professores de educação básica. No entanto, a tutoria para novos professores é incipiente e vários estados ainda não a implementaram, como Chiapas e Michoacán. Desde o ciclo 2017-2018, a tutoria é realizada on-line com o objetivo de reduzir os déficits de tutores para novos professores (INEE, 2017)¹⁵.

Após realizar pesquisas e entrevistas com as autoridades responsáveis pela formação de professores nos entes federados, Santibáñez et al. (2017) indicam que a maioria das entidades tem dificuldades em recrutar tutores em número suficiente. Em alguns casos, atrasos nos pagamentos desencorajaram muitos tutores e geraram maiores dificuldades no recrutamento de pessoal adequado nas convocações seguintes. Além disso, nem todos os interessados têm perfil de tutor e, em alguns lugares, não há ninguém com esse perfil. Diante disso, as autoridades locais pediram aos supervisores ou diretores de escolas que atuassem como tutores, embora não pudessem receber incentivos financeiros por não atenderem ao perfil.

Sessenta e nove por cento das autoridades entrevistadas consideram que a seleção e designação de tutores a professores iniciantes já está implementada ou em processo de implementação, enquanto as demais indicam que ela está sendo planejada ou não está contemplada nos planejamentos. Além disso, apenas 31% dos entrevistados indicam que existem bons processos para garantir a qualidade e

¹⁵ Cabe lembrar que, além de tutores para professores iniciantes, as entidades devem selecionar e designar tutores a professores com resultados insuficientes na avaliação de desempenho.

pertinência durante a seleção, designação e acompanhamento dos tutores; o restante considera que os processos são regulares, ruins ou não existem.

No **Peru**, de acordo com a nova lei docente de 2012 e seus regulamentos, os professores que ingressam na carreira docente com menos de dois anos de experiência em ensino público devem seguir um programa de integração, com duração máxima de seis meses. O programa começou a ser implementado em 2016 e possui dois componentes: i) presencial, em que os novos professores contam com mentores na instituição de ensino, e ii) virtual, em que é oferecida uma plataforma com ferramentas e recursos pedagógicos. Em 2016, 1.404 professores recém-nomeados participaram do programa (Minedu, 2016).

Ao contrário dos casos anteriores, no **Equador**, o programa de integração é baseado em um curso on-line para novos professores. De acordo com a nova lei da carreira docente, os novos professores devem concluir o curso de integração em seus dois primeiros anos de trabalho, sendo um requisito para avançar. O curso dura quatro meses e inclui módulos como gestão de aprendizagem, interação em sala de aula, cultura institucional e sistema educacional.

A **Colômbia**, por sua vez, implementou em 2015 um programa de integração chamado *Pioneros*. O programa consiste em três etapas: i) boas-vindas à profissão docente, sob responsabilidade do Ministério da Educação, ii) identificação das necessidades dos professores liderada pelas entidades regionais e iii) acompanhamento pedagógico com os mentores. Durante o processo de acompanhamento, são realizadas observações em aula, é feita a sistematização das práticas do professor em um portfólio e são oferecidas oficinas focadas em ferramentas que contribuem para o bom ensino.

Finalmente, no **Brasil**, vários estados e municípios criaram cursos e atividades para novos professores. Por exemplo, o município de Sobral, no estado do Ceará, oferece, desde 2005, um programa de integração para professores durante o estágio probatório (um período experimental de três anos antes da nomeação definitiva do professor). Os professores devem frequentar as aulas uma vez por semana à noite na Escola de Formação de Professores e participar do programa Olhares, que busca ampliar seus conhecimentos culturais. Os participantes do programa recebem um incentivo monetário que representa 25% do salário-base de quatro horas e devem comparecer a pelo menos 80% das aulas para obter uma avaliação satisfatória (André, 2015).

Períodos probatórios

Os concursos são um primeiro passo para identificar possíveis professores eficazes. No entanto, muitas vezes, eles não são suficientes. Os professores selecionados podem não ter demonstrado todas as competências como docentes ou podem não as ter adquirido ainda, pois algumas habilidades podem ser desenvolvidas apenas após um longo período de prática profissional, não durante a formação inicial (OCDE 2010, 2013).

Como já observado, os primeiros anos de experiência profissional têm um impacto considerável na eficácia do professor (Araújo et al., 2016; Chingos e Peterson, 2011; Hanushek et al., 2005; Rivkin et al., 2005). Portanto, a eficácia dos professores pode ser identificada com maior clareza depois que iniciam a docência nas escolas. Além disso, é possível observar maiores diferenças na eficácia dos professores após um ano de trabalho do que no momento da contratação (Kane e Staiger, 2005). Por essa razão, com o objetivo de identificar professores eficazes, alguns sistemas educacionais estabelecem um período probatório para professores que acabaram de iniciar a carreira. É um mecanismo pelo qual professores identificados como ineficazes podem ser desvinculados da carreira; já aqueles que demonstram competência obtêm uma posição permanente.

Países como o Canadá e a Nova Zelândia usam períodos probatórios com avaliações das competências esperadas e estabelecem claras consequências em casos de sucesso e fracasso. No Canadá, o período probatório dura um ano. A avaliação é realizada durante e ao final do período probatório, sendo responsabilidade do diretor da escola. Vários aspectos são avaliados, como planejamento e preparação de aulas, práticas de ensino, ambiente de sala de aula e contribuição para a escola, por meio de diferentes instrumentos (observações em sala de aula, conversas com avaliadores, colaboração entre pares e pesquisas com pais). Os resultados da avaliação influenciam a rapidez com que os professores podem progredir na carreira, com a possibilidade de não renovarem o contrato se os resultados forem insatisfatórios. A avaliação do período probatório na Nova Zelândia é semelhante. No entanto, neste caso, a duração do período varia de acordo com as horas trabalhadas, e os professores com resultados insatisfatórios só podem ser avaliados mais uma vez (OECD, 2013).

Evidências sugerem que os períodos probatórios podem auxiliar na identificação de professores eficazes e na promoção da aprendizagem

dos alunos. Por exemplo, em Los Angeles, Estados Unidos, Kane e Staiger (2005) constataram que a exoneração de professores ineficazes após o primeiro ano de experiência eleva a aprendizagem dos alunos no longo prazo. No entanto, os professores que estão sendo avaliados para obterem cargos permanentes podem investir mais do seu próprio dinheiro em materiais de aula e ter uma maior participação em comissões escolares e atividades extracurriculares, elevando seus esforços durante o ano da avaliação, mas retornando em seguida ao nível anterior (Jones, 2015).

Períodos probatórios na América Latina

Dos países analisados, Brasil, Colômbia, Equador e México possuem períodos probatórios. A duração varia de um país para o outro: na Colômbia pode durar de quatro meses a um ano (dependendo da data de ingresso na carreira), enquanto no México dura dois anos e no Brasil, três anos. Em geral, ao final do período probatório, avalia-se o

Tabela 7.7 Períodos probatórios na América Latina

	Colômbia	México	Equador
Duração	4 meses–1 ano	2 anos	Até 2 anos
Público-alvo	Todos os novos professores.	Todos os novos professores.	Novos professores com um resultado de 70% a 79% na prova de conhecimentos do concurso.
Componentes da avaliação	Avaliação por parte do diretor da escola. Inclui: <ul style="list-style-type: none"> • Entrevista inicial. • Coleta de evidências. 	Avaliação ao final do segundo ano. Inclui: <ul style="list-style-type: none"> • Relatório sobre o cumprimento das responsabilidades profissionais. • Arquivos com evidências relativas ao ensino. • Exame de conhecimentos e competências didáticas. • Planejamento didático comentado. • Exame complementar de acordo com o assunto. 	Teste de conhecimentos.
Consequências	Se o desempenho for insuficiente, serão exonerados.	Se não comparecerem aos treinamentos ou se o desempenho for insuficiente, serão exonerados.	Podem realizar o teste de conhecimentos duas vezes e devem obter no mínimo 80%. Caso não alcancem os 80% no teste serão exonerados.

Fonte: Elaboração própria com base na lei da carreira docente e nos regulamentos sobre os períodos probatórios em cada país.

Observação: No México, os professores recebem um cargo definitivo após seis meses e, ao final do segundo ano, devem obter resultados satisfatórios na avaliação para poderem permanecer no cargo.

cumprimento das responsabilidades, conhecimentos e habilidades para atuar como professor (tabela 7.7).

Na **Colômbia**, a avaliação fica a cargo do diretor da escola e existem critérios sobre as competências funcionais e comportamentais que devem ser avaliadas. A avaliação consiste em uma entrevista inicial com o professor, coleta de evidências e uma avaliação final. Se o professor for reprovado, ele será desvinculado do serviço, mas poderá realizar novamente o concurso de quando houver outra convocação. No entanto, não há evidências de que sejam aplicados procedimentos para verificar a confiabilidade no uso dos critérios por parte dos professores (Meckes, 2014). Além disso, evidências pontuais indicam que praticamente todos os professores são aprovados na avaliação, uma vez que os diretores preferem evitar litígios com os professores desvinculados (Brutti e Sánchez Torres, 2017).

No **México**, duas avaliações são realizadas durante os dois anos em que os professores novatos são acompanhados por um tutor. Ao final do primeiro ano, é realizada uma avaliação diagnóstica, que consiste em um relatório sobre o cumprimento das responsabilidades e um questionário sobre as necessidades de formação¹⁶. O objetivo dessa avaliação é identificar os pontos fortes e fracos do professor para poder oferecer programas de apoio e capacitação de acordo com suas necessidades. Ao final do segundo ano é realizada uma avaliação de desempenho, que inclui um relatório sobre o cumprimento de responsabilidades profissionais, um registro de evidências relativas ao ensino, um teste de conhecimentos e competências didáticas, um planejamento didático comentado e um exame complementar para algumas disciplinas. Se o professor não comparecer aos programas de capacitação ou à avaliação ao final do segundo ano, ou se o desempenho for insuficiente, ele será destituído.

A primeira avaliação ao final do segundo ano (ou ao final do período probatório) foi implementada no ano letivo de 2016-17 e apenas 3% dos professores do da educação básica e 8% dos professores do ensino médio foram reprovados. No entanto, os professores reprovados foram reavaliados, pois muitos deles não receberam o acompanhamento de tutores durante dois anos, conforme estipulado na atual lei da carreira docente (consulte a seção sobre programas de integração no México para mais detalhes).

¹⁶ No ano letivo de 2016-17, a avaliação ao final do primeiro ano letivo incluiu também um teste on-line de conhecimentos e competências docentes.

Enquanto isso, o **Ecuador** estabeleceu em 2015 um período probatório de dois anos para professores que obtiveram entre 70% e 79% da prova de conhecimentos específicos no concurso. Para ocuparem um cargo definitivo, os professores devem atingir uma pontuação igual ou superior a 80% em uma nova avaliação feita dentro do período probatório. Eles têm o direito de fazer o teste duas vezes e, se não chegarem a 80%, serão desvinculados da profissão. Até o momento, nenhuma evidência foi encontrada sobre a implementação dessa política.

Finalmente, no **Brasil**, servidores públicos selecionados por concurso, incluindo professores, devem passar pelo estágio probatório, um período de experiência de três anos antes da nomeação final. De acordo com a lei, durante o período probatório, as aptidões e capacidades para o desempenho do cargo devem ser avaliadas levando em conta fatores como atendimento, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. No entanto, na maioria dos estados e municípios, os professores obtêm automaticamente o cargo permanente após três anos de período probatório, sem que nenhuma avaliação seja realizada. Apenas alguns estados (como Amazonas) e municípios (como Sobral) oferecem capacitação e avaliam os professores.

Conclusões

Este capítulo descreve os concursos para ingressar na carreira docente pública e as medidas para apoiar os novos professores. Na última década, os concursos realizados na América Latina registraram mudanças a favor de processos mais imparciais e rigorosos. Atualmente, os certames utilizam diferentes instrumentos como o histórico do candidato, testes escritos de conhecimentos específicos da disciplina e pedagógicos, entrevistas e aulas demonstrativas. Embora mais pesquisas ainda sejam necessárias, as evidências sugerem que a formação acadêmica muito é um fraco preditor da eficácia do professor; os resultados nos testes de conhecimento têm um poder preditivo que varia de acordo com o nível e a disciplinada lecionada; e as aulas de demonstração são parcialmente preditivas. Uma vez que não existe um instrumento único que identifique claramente a eficácia do docente no futuro, é essencial haver concursos multidimensionais. Vários países da região avançaram nesse sentido.

Depois que os professores ingressam na carreira docente, eles são alocados em escolas públicas. Na maioria dos países estudados, os professores com as maiores pontuações nos concursos escolhem primeiro

as escolas de sua preferência, que são geralmente aquelas localizadas em áreas urbanas e que possuem alunos com maior nível socioeconômico e melhores resultados nos testes de aprendizagem. Esse mecanismo de alocação implica a concentração de professores novos e potencialmente menos eficazes nas escolas mais vulneráveis.

Os primeiros anos de experiência têm um impacto considerável na eficácia dos professores. Diante disso, estão sendo implementados programas de capacitação que visam a ajudar os novos professores a enfrentar os desafios da profissão e a estimular sua permanência no sistema escolar. Evidências sugerem que a orientação de mentores pode melhorar as práticas de ensino e impactar positivamente a aprendizagem dos alunos. No entanto, deve-se levar em conta que a eficácia dos programas de mentoria depende da duração, intensidade e qualidade da orientação.

Para que os programas de mentoria sejam eficazes, os sistemas educacionais devem selecionar mentores que possam observar o trabalho em sala de aula de maneira sistemática, fornecer feedback e sugerir ideias e estratégias para melhorar a prática docente. Da mesma forma, os mentores devem ser professores experientes, treinados, que conheçam o contexto da escola e que possam se reunir frequentemente com novos professores, pelo menos durante o primeiro ano de prática profissional. Vários países da América Latina começaram a implementar programas de integração com mentores. Como o treinamento de um grande número de mentores representa um desafio de implementação, em um primeiro estágio, os programas de integração podem ser voltados apenas àqueles professores que ingressam na carreira pública e têm menos de dois anos de experiência docente, como no caso do Chile e Peru. À medida que se fortalecem, os programas podem ser estendidos a todos os professores que ingressam na carreira docente pública, independentemente de sua experiência anterior como professores temporários ou em escolas particulares.

Finalmente, devido à dificuldade de identificar com precisão os professores potencialmente eficazes durante os concursos, alguns países implementaram um período probatório. No final do período, professores identificados como ineficazes são desvinculados da carreira, enquanto aqueles que demonstram competência obtêm um cargo permanente. Embora alguns países da região tenham começado a implementar o período probatório, ainda há poucas evidências sobre o rigor das avaliações ao final do período e o desligamento de professores menos eficazes.



Como atrair, preparar e selecionar os professores do futuro

Durante grande parte do século XX, os países da América Latina superaram com sucesso o desafio de incorporar as crianças ao ensino fundamental e, em grande parte, os jovens ao ensino médio. Porém, a região tem um grande desafio pendente: que todas as crianças e jovens desenvolvam as habilidades necessárias para atingir seu pleno potencial. Ter um professor eficaz é essencial para atingir esse objetivo.

Infelizmente, os sistemas educacionais da América Latina enfrentam muitas dificuldades em atrair, preparar e selecionar professores eficazes. O primeiro problema é o pouco interesse de candidatos talentosos em se tornarem professores, devido, em grande parte, aos baixos salários, bem como às difíceis condições de trabalho para exercer a profissão, especialmente nas áreas urbanas periféricas e rurais. As dificuldades continuam com os programas de formação inicial, que não estão treinando professores com as habilidades necessárias para serem eficazes em sala de aula e são acentuadas pela seletividade relativamente baixa para entrar na profissão. Essa situação deve ser motivo de alarme na região.

A literatura especializada, tanto internacional quanto regional, reconhece o professor como o elemento fundamental para que os alunos adquiram a aprendizagem e as habilidades necessárias nas escolas. Portanto, é essencial — e urgente — elaborar e implementar reformas nos sistemas educacionais para que eles possam atrair, preparar e selecionar os professores do futuro. Só então o status da profissão docente poderá ser transformado, a eficácia dos professores na região, elevada e a aprendizagem dos alunos, aprimorada. Como vimos ao longo deste livro, nos últimos anos, alguns países latino-americanos realizaram

progressos na implementação de políticas que buscam elevar o prestígio da profissão e fortalecer a carreira docente.

Por que o prestígio do ensino foi perdido?

Compreender os processos históricos vivenciados pela profissão docente nas últimas décadas é fundamental para compreender a situação atual e evitar simplificações inadequadas, que hoje em dia muitas vezes levam os professores a serem responsabilizados pela baixa qualidade da educação na região. Este livro mostra como, há várias décadas, os países da região vêm negligenciando a profissão docente, o que contribuiu para a perda de prestígio. Entender como os acontecimentos se desenrolaram auxilia na formulação de políticas educacionais que permitam recuperar o status da profissão e reverter essa situação.

Grande parte da explicação para o declínio histórico do prestígio do professor reside na maneira como ocorreu a grande expansão da cobertura escolar na América Latina em meados do século XX. Essa expansão educacional, que ocorreu tanto no ensino fundamental quanto médio, envolveu a incorporação de dezenas de milhares de novos professores ao professorado. Como esse processo ocorreu de forma acelerada, muitas vezes foi realizado em detrimento da qualidade na formação inicial dos professores. Os governos fizeram um grande esforço para facilitar a obtenção do título docente, por exemplo, com cursos por correspondência ou com cursos de formação de professores muito curtos. Além dessas medidas *ad hoc*, os programas de formação de professores se proliferaram rapidamente nas escolas normais, por vezes prejudicando sua qualidade. O aumento da formação normal em nível superior também não causou uma melhoria substancial na qualidade dos programas. Por outro lado, o crescente número de professores e seus salários geraram uma pressão cada vez maior sobre o tesouro público. Durante a crise dos anos 80, por exemplo, os professores sofreram uma redução drástica de seus salários, muito superior à sofrida por outros profissionais. Dessa forma, dois fatores que afetaram o prestígio da profissão docente foram combinados: a negligência na qualidade de sua formação inicial e a queda de seus salários reais.

A perda de prestígio na profissão docente foi agravada pelas mudanças no mercado de trabalho feminino, que abriram novas oportunidades de trabalho para as mulheres, potencialmente mais atrativas do que o ensino. Lecionar era, e ainda é, uma profissão exercida sobretudo por

mulheres. Embora no início do século XX a docência fosse uma das poucas alternativas profissionais que as mulheres tinham, a partir dos anos 1960, surgiram muitas outras oportunidades de trabalho. Por exemplo, o desenvolvimento e a expansão da máquina estatal na América Latina geraram novos empregos administrativos para as mulheres. Além disso, o aumento do nível educacional das mulheres permitiu que sua participação em profissões de maior remuneração aumentasse significativamente. Atualmente, nos países estudados, mais de um terço dos profissionais de alta remuneração corresponde a mulheres, chegando a quase 50% na Argentina e no Brasil. Assim, com o surgimento dessas novas oportunidades de emprego, muitas das mulheres mais talentosas tenderam a migrar para outras profissões, fato que contribuiu para a deterioração do prestígio docente.

Como recuperar o prestígio da docência?

Devolver o prestígio à profissão docente é uma dívida pendente perante a professores, alunos e a sociedade em geral. Transformar a profissão docente depois de décadas de negligência não é uma tarefa simples. No entanto, vários países da região se comprometeram com esse grande desafio e estão implementando reformas docentes com o objetivo de recuperar o prestígio da profissão.

As reformas das carreiras docentes nos países latino-americanos estudados mostram seus esforços para elevar o prestígio e a qualidade da profissão. As políticas incluídas nas novas leis docentes variam de país para país e enfatizam diferentes fatores ou etapas. Por exemplo, no Chile, foram estabelecidos requisitos para ingressar nas carreiras de educação, mas não há um concurso nacional padronizado para entrar na carreira docente pública, enquanto em países como Colômbia, Equador e Peru ocorre o oposto. Não existe uma solução única que garanta o sucesso de todos os países. A combinação de políticas mais adequadas dependerá do contexto, recursos, institucionalidade e organização administrativa e da capacidade técnica de cada país.

Como várias das políticas de ensino implementadas na América Latina são recentes, ainda não há muitos estudos rigorosos que analisem seu impacto na atração e formação de professores mais eficazes. Fora da região, há mais evidências empíricas sobre o impacto das políticas docentes, mas em muitos casos não são suficientes ou conclusivas. Apesar dessas limitações, os estudos de caso e as evidências disponíveis na

região e fora dela sugerem algumas diretrizes e melhores práticas para a elaboração e implementação de políticas docentes.

Políticas para tornar a profissão docente mais atrativa

Aumento salarial e mudanças na estrutura de remuneração

Evidências sugerem que os aumentos salariais gerais que não são associados ao desempenho geralmente não elevam a eficácia dos professores que já trabalham nas escolas. No entanto, salários mais altos podem afetar o fluxo de novos professores, incentivando candidatos mais talentosos a se tornarem professores e aumentar o prestígio da profissão. O aumento dos salários torna-se mais importante em países onde existe uma diferença significativa entre os salários dos professores e os de outros profissionais. O Equador é um dos países da região em que essa diferença se reduziu mais: os salários dos professores nas escolas públicas passaram de 61% do salário de outros profissionais em 2005 para 93% em 2012. Ter uma remuneração competitiva em relação às outras profissões pode encorajar jovens mais talentosos e potencialmente mais eficazes a considerar a profissão docente entre suas opções profissionais.

Da mesma forma, estruturas salariais mais flexíveis que reconhecem o desempenho dos professores poderiam atrair e reter profissionais eficazes. Os professores mais eficazes tendem a ter um maior custo de oportunidade do que os menos eficazes. Portanto, além do nível educacional e experiência, a estrutura salarial deve considerar medidas de eficácia ou o desempenho dos professores ao longo da carreira docente.

O nível e a estrutura dos salários da carreira docente, em comparação com as de outras profissões, são, portanto, fatores que influenciam a atratividade da carreira quando os jovens estão decidindo que curso estudar. Portanto, ao elaborar a política salarial do professor, os formuladores de políticas devem considerar as remunerações das profissões que competem com o ensino para poder calibrar melhor os salários de modo a atrair talentos para a profissão docente.

Embora o aumento dos salários seja fundamental, é preciso levar em conta que essa política geralmente gera uma pesada pressão fiscal para o governo. Ao introduzir reformas, a maioria dos países estudados teve forte crescimento econômico e folga fiscal. A existência de finanças públicas sólidas poderia facilitar a implementação e a sustentabilidade

de novas políticas salariais. Os professores representam a maior porcentagem de funcionários públicos, razão pela qual os aumentos salariais gerais causam um efeito importante no orçamento público. Em vista disso, recomenda-se que a implementação seja feita gradativamente e com o fortalecimento das equipes técnicas e administrativas dos ministérios, particularmente em sua capacidade de planejar a futura carga fiscal frente às mudanças salariais, a estrutura salarial, a composição demográfica da força de trabalho docente e as demandas da educação.

Oportunidades de crescimento profissional por meio de uma carreira meritocrática

Uma alternativa para tornar a carreira docente mais atraente é introduzir mecanismos que promovam a meritocracia durante a vida profissional do professor. A ferramenta mais importante que foi introduzida para vincular a carreira docente ao mérito é a avaliação de desempenho dos professores, cujos resultados afetam o desenvolvimento profissional. Para que uma política dessa natureza seja bem-sucedida, em primeiro lugar é necessário definir de forma muito clara quais são os domínios e as competências esperadas dos professores e os diferentes níveis de desempenho para cada competência. Por exemplo, o Chile e o Peru contam com o Marco para o Bom ensino e o Marco para o Bom Desempenho Docente, respectivamente.

Outra decisão que os formuladores de políticas devem tomar ao introduzir avaliações de professores é que instrumentos usar para mensurar a eficácia do professor. Não existe um instrumento único capaz de refletir todos os aspectos relevantes da profissão docente e também não há evidências conclusivas sobre quais instrumentos são os que melhor preveem a eficácia do professor. Portanto, recomenda-se que as avaliações incluam diferentes instrumentos — como observações de aulas, portfólio de experiências docentes, provas escritas, resultados em avaliações de alunos e pesquisas com alunos ou pais,— e que esses instrumentos estejam associados às competências esperadas que foram definidas nos marcos de bom desempenho docente. Estudos realizados no Chile, por exemplo, sugerem que os resultados da gravação das aulas estão mais correlacionados com a eficácia do professor (medida pela metodologia de valor agregado aos resultados dos alunos) do que outros instrumentos. Após a seleção dos instrumentos, é necessário estabelecer o peso que será atribuído a cada um na pontuação final da

avaliação. Além disso, é importante analisar a eficácia de todos os instrumentos para que possam ser constantemente aprimorados.

Da mesma forma, é necessário determinar a periodicidade das avaliações, para que elas sejam realizadas com frequência, sem deixar de lado seu rigor. Nos países latino-americanos estudados, a periodicidade varia de um ano (na Colômbia) a cinco anos (no Peru) e geralmente ela é estabelecida em função do rigor das avaliações e da capacidade de implementá-las. No Peru, onde as avaliações de desempenho são realizadas com diferentes instrumentos, incluindo observações em sala de aula, a periodicidade foi modificada de três para cinco anos.

Ao implementar avaliações de desempenho, é essencial ter capacidade técnica e garantir transparência. Por exemplo, se o desejo for observar o desempenho dos professores na sala de aula, primeiro é necessário capacitar os observadores. Para garantir a imparcialidade na avaliação, é aconselhável incluir observadores externos ou avaliadores anônimos (no caso da gravação das aulas) e pelo menos dois observadores para avaliar o mesmo professor. No Chile, a correção do portfólio é anônima, os avaliadores são professores formados e com pelo menos cinco anos de experiência, e há uma correção aleatória dupla de 25% dos módulos.

Nos casos em que não há capacidade ou recursos suficientes para avaliar todos os professores no mesmo ano, é conveniente implementar as avaliações de forma gradual. Por exemplo, os professores poderiam ser avaliados de acordo com o ano escolar (como no Peru) ou a área geográfica (como no Equador), em anos diferentes. Além disso, em várias carreiras docentes a periodicidade das avaliações de desempenho depende dos resultados do professor. No Chile, México e Peru, os professores com resultados insatisfatórios devem ser avaliados novamente após um ano, enquanto aqueles com bons resultados são avaliados após quatro anos (cinco, no caso do Peru).

As avaliações periódicas de desempenho podem ser um mecanismo essencial de prestação de contas durante toda a carreira. Geralmente, os resultados das avaliações de professores são usados para recompensar aqueles que alcançam determinados padrões de qualidade, seja por meio de incentivos monetários ou oportunidades de promoção nos planos de carreira, e para exonerar os professores que apresentam baixo desempenho de forma sistemática. Além disso, as avaliações podem ter um objetivo formativo, servindo como uma ferramenta para promover a melhoria do desempenho docente. Com base nos resultados das

avaliações de desempenho, pode ser realizado um diagnóstico da eficácia do professor, oferecer feedback sobre seus pontos fortes e fracos e fornecer suporte direcionado de acordo com suas necessidades. A periodicidade das avaliações permitiria que os professores recebessem esse feedback com frequência.

Condições de trabalho

As condições de trabalho dos professores podem afetar a atratividade da carreira e a qualidade do ensino. Fatores como infraestrutura e equipamentos escolares, ambiente de trabalho e segurança na escola, tamanho da turma, horário de trabalho, apoio de outros profissionais (por exemplo, psicólogos, psicopedagogos, assistentes sociais) na escola e o tempo alocado para atividades não letivas pode afetar a motivação e o desempenho dos professores.

Em países com alto desempenho estudantil, os professores costumam dedicar entre 30% e 40% do dia de trabalho a atividades não docentes relacionadas à melhoria do ensino. Essas atividades incluem colaborações entre os professores, entrevistas com alunos e famílias, programas de desenvolvimento profissional *in situ* e pesquisas sobre a eficácia de várias estratégias pedagógicas. Em alguns dos países latino-americanos estudados, foram estabelecidos períodos não letivos, variando de 13% a 35% da jornada de trabalho, para que os professores possam preparar suas aulas, responder a perguntas de pais e alunos e participar de projetos com outros professores. Para que esse tempo seja bem investido, é importante contar com o apoio do diretor da escola e um espaço onde os professores possam interagir e compartilhar experiências.

Incentivos para atrair professores para as escolas que mais necessitam

As evidências mostram que há um déficit de professores efetivos nas escolas mais remotas e com maior proporção de estudantes de baixo desempenho e menor nível socioeconômico, o que contribui para perpetuar a desigualdade nos sistemas de ensino. Os governos podem lidar com esse problema de diferentes maneiras. Uma solução está relacionada às regras da alocação de professores. Em países como a Coreia do Sul e Cingapura, os governos decidem em quais escolas os professores trabalharão e podem alocar os mais eficazes nas escolas que mais

precisam deles. Deve-se notar que nesses países os professores recebem salários competitivos e boas condições de trabalho. Na maioria dos países latino-americanos estudados, por outro lado, os professores escolhem em qual escola querem lecionar. Os professores com maiores pontuações nos concursos públicos (e potencialmente mais efetivos) têm prioridade para escolher a escola e, muitas vezes, preferem escolas em áreas urbanas e com alunos de nível socioeconômico mais elevado.

Muitos governos da América Latina fornecem incentivos econômicos e não econômicos adicionais para atrair professores para onde se necessita mais deles. Quanto aos incentivos econômicos, as evidências sugerem que eles devem ser de magnitude significativa para atrair mais candidatos talentosos. Na região, são concedidos incentivos monetários para que os professores trabalhem em escolas rurais, bilíngues ou de baixo nível socioeconômico, mas seu efeito sobre a atratividade para professores mais eficazes ainda carece de investigação. Entre os países estudados, o Peru oferece os maiores incentivos aos professores para trabalhar nesses tipos de escolas: eles representam até 37% do salário inicial da carreira. No entanto, a maioria dos incentivos monetários não se destina necessariamente a atrair professores mais qualificados para escolas vulneráveis. Uma exceção é o Chile, onde foram estabelecidos incentivos associados ao desempenho, que recompensam os professores que fizeram importantes progressos em suas carreiras e trabalham em escolas difíceis. Recomenda-se a utilização desse tipo de incentivo, uma vez que ele busca não apenas preencher vagas em escolas vulneráveis, mas também atrair professores potencialmente mais eficazes para esses estabelecimentos.

Incentivos não monetários, como maiores oportunidades de desenvolvimento profissional e melhores condições de trabalho, também podem ajudar a atrair professores para escolas vulneráveis. No Peru, os professores das escolas rurais podem ascender na profissão mais rapidamente do que aqueles que trabalham em áreas urbanas. No que diz respeito às melhores condições de trabalho, no Chile, as escolas que atendem aos alunos vulneráveis recebem recursos adicionais para contratar pessoal de apoio, capacitar professores e adquirir materiais pedagógicos. Embora tenha havido esforços na região para implementar incentivos não monetários, ainda há muito a ser melhorado. Por exemplo, em Xangai, professores e diretores que desejam ascender devem trabalhar primeiro em escolas com baixo desempenho estudantil e contribuir para a melhoria da aprendizagem. Os professores que trabalham

nessas escolas também recebem outros benefícios, como prioridade em programas de pós-graduação e a possibilidade de adiamento da aposentadoria por até cinco anos. Deve-se notar que, em Xangai, os diretores são reconhecidos como agentes essenciais para facilitar e aprimorar o trabalho dos professores nas escolas. Existe um sistema de rodízio que leva os diretores mais eficazes das escolas urbanas para escolas rurais para serem mentores e oferecerem aconselhamento sobre gestão escolar por dois anos. Dessa forma, busca-se garantir que os professores recebam apoio enquanto realizam o seu trabalho (Liang, Kidwai e Zhang, 2016).

Políticas para melhorar a formação inicial dos futuros professores

Maiores requisitos para ingresso aos programas iniciais de formação de professores

Os sistemas de ensino estabelecem requisitos para o ingresso em programas de formação inicial docente (FID) com o objetivo de ter alunos talentosos, que possam se tornar professores eficazes. Os programas de FID em países com alto desempenho estudantil, como Finlândia, Coreia do Sul e Cingapura, têm processos de admissão altamente seletivos, em que os candidatos pertencem, pelo menos, ao terço superior dos graduados do ensino médio. Nesses países, os processos de admissão costumam avaliar, além das aptidões acadêmicas, a motivação para ser professor e habilidades de comunicação, por meio de entrevistas e aulas demonstrativas.

Até agora, os esforços na América Latina se concentraram na expansão dos requisitos acadêmicos para ingresso na FID. Embora o aumento dos requisitos busque elevar o prestígio da profissão e formar professores potencialmente mais eficazes, recomenda-se implementá-lo gradualmente, conforme declarado na recente lei da carreira docente no Chile. Um aumento drástico nas exigências, como o observado no Peru entre 2007 e 2012, pode levar a uma redução no número de candidatos e, como consequência, uma escassez de professores, particularmente em escolas mais vulneráveis, em especial se a profissão docente ainda não possuir um elevado prestígio. À medida que os sistemas educacionais da região forem fortalecidos e o prestígio da profissão docente for recuperado, maiores aumentos nas exigências acadêmicas para admissão na FID poderão se tornar mais viáveis. Além disso, no médio prazo,

outros fatores poderiam ser introduzidos no processo de admissão. A incorporação de critérios como motivação para ser professor e habilidades de comunicação poderia representar um filtro melhor para identificar potenciais professores eficazes.

Para estabelecer novos requisitos de admissão, é essencial que o governo coordene a política com as instituições de formação de professores e supervisione sua implementação. Em países com um grande número de instituições de FID e com fraca regulamentação estatal sobre os programas, a definição de novos requisitos de ingresso pode ser um grande desafio e por isso se apresenta como uma possibilidade no médio prazo.

Incentivos econômicos para candidatos talentosos

Incentivos monetários são outra medida para atrair candidatos talentosos à carreira do magistério, principalmente incentivos na forma de bolsas e créditos para financiar os estudos. Em geral, as bolsas são concedidas a candidatos talentosos interessados em lecionar e condicionam os beneficiários a trabalhar por um certo número de anos em escolas públicas após a conclusão dos estudos. Na Argentina, no Chile e no Peru existem bolsas exclusivas para cursos superiores de magistério baseadas em mérito e disponíveis para estudantes de todos os níveis socioeconômicos.

Recomenda-se que o processo de seleção de bolsistas inclua vários critérios, de maneira análoga ao sugerido para os processos de admissão aos programas de FID. Na Argentina e no Peru, por exemplo, os processos de seleção contemplam, além do desempenho acadêmico no ensino médio e dos resultados em provas escritas, entrevistas pessoais para avaliar a vocação e o compromisso com a profissão. Da mesma forma, para que os futuros professores recebam uma formação inicial de qualidade, os programas só concedem bolsas de estudo a instituições de ensino superior certificadas que atendam às condições de qualidade estabelecidas pelas autoridades educacionais nacionais.

Por fim, é interessante explorar o uso da concessão de bolsas de estudo como uma ferramenta para solucionar a falta de equilíbrio entre o número de professores disponíveis e o número de professores necessários. Na Argentina, as bolsas *Compromiso Docente* só são concedidas a estudantes em áreas onde há um déficit nos sistemas de ensino provinciais.

Regulamentação do conteúdo e resultados dos programas

A fim de melhorar a formação de futuros professores, os governos podem estabelecer padrões para o conteúdo e os resultados dos programas de FID. Embora, de modo geral, as instituições de ensino superior tenham autonomia para formular seus currículos e estabelecer os perfis esperados de seus graduados, os governos podem definir diretrizes tanto no que diz respeito aos principais componentes que devem ser incluídos nos programas quanto às características básicas que todos os formandos devem possuir.

Um elemento essencial dos programas de FID é seu componente prático, pois os futuros professores devem estar preparados para lecionar nas escolas. Os conhecimentos específicos da disciplina e os pedagógicos, embora fundamentais, não são suficientes para enfrentar a sala de aula. As evidências sugerem que os melhores programas de FID tendem a apresentar uma maior conexão entre seus currículos e o trabalho prático nas escolas. Em países com alto desempenho estudantil, como Finlândia e Cingapura, os estudantes em cursos de magistério observam e praticam nas escolas constantemente. Os países da América Latina estudados possuem diretrizes curriculares que exigem que as práticas nas escolas representem entre 8% e 14% da carga horária. No entanto, elas são insuficientes e há dúvidas sobre a qualidade de sua implementação. É essencial que a experiência prática nas escolas seja orientada e supervisionada e por professores experientes.

Nos países desenvolvidos, a regulamentação está cada vez mais focada em resultados, como o conhecimento e as habilidades dos egressos, e menos na elaboração de currículos ou insumos (infraestrutura, professores de instituições de ensino superior, entre outros). O estabelecimento de sistemas de regulamentação baseados em resultados requer mecanismos para determinar se os programas de FID estão em conformidade com os padrões definidos. Nesse sentido, o Chile é pioneiro na região. Em 2011, o país desenvolveu os Padrões Orientadores para a Formação Inicial, que definem o conhecimento pedagógico e específico da disciplina que os profissionais de educação devem possuir ao concluírem seus estudos. E em 2016, por meio da nova lei docente, definiu uma prova obrigatória para mensurar o conhecimento dos egressos de cursos de magistério (antes havia uma prova voluntária). À medida que os sistemas regulatórios na América Latina forem fortalecidos, eles poderão incorporar esse tipo de abordagem baseada em resultados.

Sistemas de certificação

O investimento menor, em termos relativos, necessário para oferecer cursos de formação docente, em comparação com outros cursos como medicina ou engenharia, tem sido um incentivo para sua rápida expansão, o que resultou em um grande número de instituições que oferecem o curso. A certificação é um dos instrumentos que os governos possuem para garantir a qualidade dos programas de formação de professores. Para tanto, os sistemas de certificação devem basear-se em padrões de qualidade claros, ser implementados de forma eficaz e garantir que as consequências do processo de certificação sejam cumpridas.

Em consonância com a tendência das regulamentações baseadas em resultados, os padrões para obtenção de certificação de programas de FID em países desenvolvidos concentram-se no desempenho e conhecimento dos graduados. Na região, os sistemas de certificação geralmente avaliam fatores como currículo, infraestrutura e a composição do corpo docente das instituições formadoras. Embora esses insumos sejam importantes, os sistemas educacionais devem optar por mecanismos de certificação que avaliem o conhecimento e as competências básicas que os egressos devem ter. No Chile, a nova lei docente estabelece que os estudantes da área de formação docente devem fazer duas avaliações (uma no início do curso e outra ao final do curso) para que os programas obtenham a certificação.

Além disso, é necessário estabelecer consequências claras para os programas não certificados e que elas sejam cumpridas, para que haja incentivos para implementar melhorias e conferir credibilidade ao sistema. No Equador, em 2012, 14 universidades não certificadas foram fechadas e todas ofereciam cursos superiores de magistério. Enquanto isso, no Chile, os regulamentos recentes estipulam que os programas de FID que não obtêm a certificação não podem admitir novos alunos, enquanto na Colômbia as regras estabelecem que os programas não certificados perdem a autorização para a funcionar. A introdução de mecanismos de certificação e o fechamento de programas ou instituições de ensino superior é um processo que requer forte comprometimento político, pois é provável que essa medida provoque rejeição, principalmente por parte dos gestores das instituições afetadas. Os governos devem definir procedimentos claros para a transferência de estudantes para instituições certificadas, onde possam continuar seus estudos.

O sistema de certificação pode ser implementado gradualmente. Na Colômbia, os processos para garantir condições básicas de qualidade em todos os programas de ensino superior começaram a ser aplicados em 2010 e, em 2017, ficou decidido que os cursos de formação docente deveriam obter a certificação de alta qualidade. Devido à heterogeneidade que existe em termos da qualidade do ensino superior na América Latina, é importante que, em primeiro lugar, a entidade supervisora garanta uma qualidade mínima em todas as instituições e programas.

Financiamento de projetos de melhoria

Alguns países da região criaram fundos para financiar projetos de melhoria e inovações em instituições que oferecem programas de formação docente. Esses fundos geralmente fornecem financiamento, de maneira competitiva, para instituições que apresentam projetos para melhorar os conteúdos, metodologias e a gestão das instituições de FID. É o caso do Brasil, Chile e México. Outro tipo de fundo, como o da Colômbia, fornece financiamento a instituições para realizar avaliações externas ou melhorias necessárias para obter a certificação. Em geral, os programas de financiamento permitem alinhar os recursos e as capacidades das instituições com as prioridades e metas nacionais ou estaduais. Essa é uma política interessante cuja eficácia ainda se desconhece; portanto, é necessário produzir evidências sobre seu impacto na qualidade da FID.

Políticas para selecionar os melhores candidatos e apoiar os novos professores

Concursos públicos e alocação de professores nas escolas

Os sistemas educacionais implementam concursos públicos para a carreira docente com o objetivo de identificar os melhores candidatos para atuar em escolas públicas. O desafio é determinar quais são os candidatos com maior potencial para serem professores eficazes, ou seja, aqueles com maior capacidade de promover a aprendizagem dos alunos.

Como que não existe um instrumento único que indique claramente a eficácia futura do professor, é importante realizar concursos multidimensionais. Os concursos podem usar diferentes instrumentos, como formação acadêmica e resultados em provas escritas, entrevistas e aulas demonstrativas. Embora mais pesquisas ainda sejam necessárias,

as evidências a respeito dos concursos sugerem que o histórico acadêmico não prediz muito da eficácia do professor; os resultados nas provas de conhecimento têm um poder preditivo que varia de acordo com o ano escolar e a disciplina lecionada; e as aulas demonstrativas preveem parte da eficácia.

Ao formular concursos, os sistemas educacionais devem determinar o nível de descentralização e a autoridade responsável pelas diferentes etapas. Na região, há processos centralizados, como na Colômbia, onde provas escritas e entrevistas são realizadas por órgãos centrais. Em outros países, como o Peru, existem processos mistos, nos quais as primeiras etapas do processo são realizadas na esfera nacional e as etapas seguintes, embora padronizadas, são de responsabilidade das autoridades escolares e locais. O Chile, por outro lado, possui um processo descentralizado em que os concursos e os critérios de seleção são definidos pelos municípios e pelos *sostenedores* privados. Nos sistemas mais descentralizados, os governos regionais devem contar com apoio financeiro e técnico para poderem implementar concursos rigorosos e transparentes.

Depois que os professores ingressam na carreira docente pública, eles são alocados em escolas específicas. Na maioria dos países estudados, os professores com as maiores pontuações nos concursos escolhem primeiro as escolas de sua preferência, que são geralmente aquelas localizadas em áreas urbanas e possuem alunos de maior nível socioeconômico e melhores resultados nas avaliações de aprendizagem. Esse mecanismo de alocação significa que os novos professores com pontuações mais baixas nos concursos e potencialmente menos eficazes ficam concentrados nas escolas mais vulneráveis. Diante dessa situação, é essencial oferecer incentivos monetários e não monetários para o trabalho em escolas vulneráveis, como mencionado acima.

Da mesma forma, vagas que não foram preenchidas após os concursos ou vagas que são temporariamente criadas por não haver alunos ou financiamento suficientes são geralmente ocupadas por professores temporários. Esses professores não são obrigados a participar dos concursos públicos. No Peru, desde 2015, é dada prioridade aos candidatos que realizaram a prova única nacional, a primeira etapa do concurso, mas ter sido aprovado não é um requisito. Se ainda houver vagas disponíveis, os candidatos que não fizeram a prova serão avaliados com base em sua formação e experiência. Na Colômbia, o Banco de Excelência foi criado em 2016 estabelecendo uma ordem de mérito para os profissionais interessados em ser professores temporários, de acordo com sua

formação, experiência e pontuação na prova de fim de curso do ensino superior, a *Saber Pro*. Quando houver vagas disponíveis, as entidades regionais certificadas devem selecionar o candidato com a pontuação mais alta. Utilizar as informações disponíveis para contratar professores temporários pode aumentar a competitividade e a transparência dos processos de seleção.

Apesar das melhorias nos processos de contratação de professores temporários, recomenda-se evitar a inclusão de uma alta porcentagem de professores temporários em escolas públicas, pois isso poderia minar a meritocracia e o prestígio da carreira docente. No Chile, no Peru e na Colômbia, os professores temporários representam 58%, 41% e 30% do total de professores de escolas públicas de ensino médio, respectivamente, e em geral eles estão concentrados nos estabelecimentos mais pobres e vulneráveis. As evidências sobre o impacto de professores temporários são mistas. Por um lado, quando existem mecanismos de responsabilização, os professores temporários devem se empenhar e exibir bom desempenho se desejarem ser contratados no ano seguinte. Por outro lado, eles geralmente têm menos credenciais acadêmicas e menos experiência, e seu processo de ingresso nas escolas é menos exigente e, por vezes, menos transparente, o que poderia resultar em um alto número de docentes temporários pouco eficazes. Estudos conduzidos na região sugerem que professores temporários fornecem menos feedback aos seus alunos, participam menos das atividades escolares e, em alguns casos, geram menos aprendizagem (Ayala e Sánchez, 2017; Marotta, 2017).

Programas de integração

As evidências indicam que os primeiros anos de experiência têm um impacto significativo na eficácia dos professores, por isso é importante fornecer apoio aos novos professores. Vários países da região começaram a apoiar novos professores em sua inserção na escola e na carreira docente por meio de programas de integração.

Existem diferentes maneiras de oferecer integração, mas as evidências sugerem que atribuir mentores a professores novatos teria o maior impacto. A mentoria pode aprimorar as práticas de ensino e impactar positivamente a aprendizagem dos alunos. No entanto, deve-se ter em mente que a eficácia desses programas depende da duração, intensidade e qualidade da mentoria.

Para que os programas de mentoria sejam eficazes, os sistemas educacionais devem selecionar mentores capazes de observar o trabalho em sala de aula de maneira sistemática, fornecer feedback e sugerir ideias e estratégias para aprimorar a prática docente. Além disso, os mentores devem ser professores experientes e treinados, que conheçam o contexto da escola e que possam se reunir frequentemente com os novatos.

Como selecionar e treinar um grande número de mentores representa um desafio, em um primeiro estágio, os programas de integração podem se concentrar apenas em professores que ingressam na carreira pública e têm menos de dois anos de experiência, como no Chile e no Peru. À medida que o programa de mentoria se fortalece, ele pode ser estendido a todos os professores que ingressam na carreira docente pública, independentemente de sua experiência prévia como professores temporários ou em escolas particulares.

Período probatório

Dadas as limitações na identificação de professores eficazes no momento da contratação, alguns sistemas educacionais avaliam novos professores após um período probatório. Assim, é possível corroborar sua eficácia na sala de aula. Ao final do período, professores identificados como ineficazes estão desvinculados da carreira, enquanto aqueles que demonstram competência obtêm uma posição permanente.

Ao elaborar os períodos probatórios, é necessário estabelecer avaliações para determinar se os professores são eficazes ou não ao final do período. Por exemplo, no Canadá, a avaliação é feita durante o período probatório e no final, e é responsabilidade do diretor da escola. Vários aspectos são avaliados, como planejamento e preparação de aulas, práticas de ensino, ambiente em sala de aula e contribuição do professor para a escola, com base em diferentes instrumentos (observações em sala de aula, conversas com avaliadores, colaboração com pares e pesquisas com pais). Os resultados da avaliação influenciam a rapidez com que o professor pode progredir na carreira, com a possibilidade de o contrato não ser renovado sem caso de resultados insatisfatórios. Deve-se notar que em contextos em que os diretores de escola não são adequadamente treinados ou estão envolvidos primordialmente em atividades administrativas, será difícil que eles observem e avaliem os professores. Nesses casos, a participação de professores experientes ou avaliadores externos pode ser uma opção.

Além de avaliações rigorosas, é importante que os períodos probatórios contemplem as consequências da avaliação e seu efetivo cumprimento. É provável que os sistemas educacionais com períodos probatórios enfrentem oposição sindical no momento de desvincular os professores menos eficazes. Embora alguns países da região, como o Brasil, a Colômbia e o México, tenham implementado períodos probatórios, há poucas evidências sobre o rigor das avaliações e a exoneração de professores menos eficazes.

Contexto político e institucional para reformas de professores

Conforme observado no capítulo 4 sobre reformas no ensino de carreiras na América Latina, o processo de aprovação e implementação de reformas de professores varia em cada país, dependendo de seu contexto político, social e econômico. Embora cada contexto seja único, esta seção apresenta algumas características do contexto político e institucional observados nos países que introduziram essas reformas e que parecem ser importantes para criar as condições necessárias para o seu desenvolvimento¹.

Em primeiro lugar, é necessária uma forte vontade política e a liderança do governo para introduzir uma reforma docente e conduzir as negociações com os sindicatos. De modo geral, os sindicatos de professores questionam ou criticam as reformas do magistério, especialmente se elas incluem um eventual desligamento em caso de baixo desempenho.

As experiências na América Latina mostram que a aprovação das novas leis docentes varia de país para país, de acordo com o grau de oposição por parte do magistério. No Chile, as reformas docentes foram majoritariamente elaboradas de forma consensual entre o *Colegio de Profesores* e o governo. Ambos atores vêm dialogando sobre reformas educacionais desde meados dos anos 1990. Além disso, a coalisão do governo (*Nueva Mayoría*), liderada pela presidente Michelle Bachelet, incentivadora da reforma, incluía o Partido Comunista, partido que apoiava o sindicato dos professores, o qual contribuiu para o diálogo entre as partes (Mizala e Schneider, 2018).

¹ Estudos recentes analisam a política de reformas educacionais e educacionais na América Latina: Mizala e Schneider (2018) no Chile, Schneider et al. (2017) no Equador, Chambers-Ju e Finge (2017) no México, e Bruns e Schneider (2016) em vários países.

Já a estratégia do governo do Equador, do México e do Peru foi avançar com as reformas e avaliações docentes sem que houvesse um consenso prévio com os sindicatos, que eram organizados e influentes. Esses governos propuseram carreiras meritocráticas para os professores, que inicialmente foram rejeitadas por meio de greves e protestos públicos. Cabe ressaltar que em vários países da região, como Chile, Equador e Peru, a introdução de novas carreiras foram acompanhadas de um aumento salarial para os professores, estratégia que pode ter contribuído para que houvesse certo apoio por parte de alguns professores. A experiência indica que é importante que os sistemas educacionais interessados em iniciar ou consolidar carreiras docentes meritocráticas estabeleçam consenso com os professores sobre os elementos essenciais da proposta. Do contrário, há um alto risco de que a implementação da reforma seja rejeitada e seu progresso seja continuamente atrasado pelos sindicatos (Bruns e Luque, 2015).

Outro aspecto a ser destacado sobre a experiência dos países estudados é que as reformas das carreiras docentes receberam apoio da sociedade civil, do setor privado e da imprensa. No Equador e no Peru, o governo difundiu os baixos resultados dos professores e alunos nas provas padronizadas para evidenciar a urgência de uma reforma educacional. No México, as práticas corruptas do sindicato dos professores acarretaram o desprestígio da entidade e levaram ao apoio da população à reforma docente. Nesses países, mobilizar o apoio da opinião pública foi essencial para obter um maior respaldo para as reformas. Da mesma forma, organizações da sociedade civil, como a *Mexicanos Primero*, ressaltaram a necessidade e urgência de mudanças nos marcos regulatórios.

Além da vontade política e do apoio social necessários para dar início a uma reforma docente, é imprescindível contar com o compromisso dos governos seguintes para implementá-la e aprimorá-la. No Equador, as políticas educativas implementadas pelo governo de Rafael Correa estavam alinhadas com o Plano Decenal de Educação 2006-15, definido por seu antecessor. O plano incluía a revalorização da profissão docente e a melhora da formação inicial, da capacitação permanente, das condições de trabalho e da qualidade de vida. No Peru, as novas leis docentes estão de acordo com o Projeto Educacional Nacional para 2021, cujos objetivos incluem ter professores bem preparados que exerçam a docência profissionalmente. Em 2012, o governo de Ollanta Humala estabeleceu uma nova lei docente, semelhante à instaurada

durante o governo de Alan García, mas desta vez incluindo todos os professores da rede pública. No Chile, alguns dos componentes da reforma da carreira docente de Bachelet foram introduzidos por seu antecessor.

Como o impacto dessas políticas sobre a qualidade dos professores somente pode ser observado no médio e longo prazo, deve existir um consenso social sobre a importância de implementar e manter uma reforma docente. Por exemplo, os aumentos salariais em geral são bem acolhidos pelos sindicatos de professores e, por isso, são politicamente proveitosos no curto prazo. Por outro lado, as modificações na estrutura salarial para que a ascensão na carreira esteja sujeita ao desempenho do professor em geral são rejeitadas pelas forças sindicais e, além disso, os efeitos são observados no médio prazo, pois não conferem benefícios imediatos aos formuladores de políticas. Esse tipo de política requer um forte consenso coletivo para que sua implementação e continuidade sejam garantidas.

Cada política docente possui orientações particulares. No entanto, existem recomendações que devem ser levadas em consideração para todas as políticas incluídas nas reformas dos professores: a implementação gradual e a necessidade de produzir melhores dados e obter evidências.

As reformas educacionais estudadas representam mudanças sistêmicas, que contemplam vários aspectos que afetam o prestígio e a eficácia dos professores. Portanto, sua implementação é complexa e deve ser gradual. No Chile, o Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente, aprovado em 2016, está sendo implementado de forma gradual. Em 2026, seu funcionamento será pleno. Devido à magnitude das reformas, uma implementação gradual permitiria reunir e fortalecer os recursos financeiros, técnicos, humanos e materiais necessários para executá-las.

Além disso, é preciso contar com dados sobre os insumos e os resultados das políticas para avaliar seu impacto e estipular melhorias. Os países devem possuir informações claras e confiáveis sobre as escolas, os alunos e a equipe educacional, bem como sobre os principais resultados, como o desempenho de aprendizagem dos alunos e as pontuações nas avaliações de professores. Esses dados permitiriam avaliar se as políticas implementadas contribuem para a criação de um magistério com

professores mais eficazes que de fato promovem a aprendizagem de seus alunos. Saber quais políticas docentes funcionam melhor no contexto latino-americano permitiria adotar práticas exitosas e aprimorar os programas existentes.

Além dos desafios relacionados à implementação de políticas para atrair, formar e selecionar professores eficazes, os países da região devem preparar-se para enfrentar outros obstáculos que aparecerão no futuro. A história indica que as transformações sociais podem ser decisivas no rumo de profissão. As grandes mudanças econômicas e sociais pelas quais a região passou, como o aumento da cobertura educacional e as transformações no mercado de trabalho, continuam criando novos desafios para a profissão docente.

Também é preciso preparar-se para enfrentar os obstáculos educacionais representados pelas novas realidades do século XXI, como os rápidos avanços tecnológicos e a economia digital, que continuarão transformando o papel do professor e os processos de ensino-aprendizagem. Por exemplo, as novas tecnologias já são utilizadas em muitas aulas para auxiliar na visualização de conceitos científicos complexos e na criação de ambientes de aprendizagem em que os alunos podem participar ativamente na resolução de problemas da “vida real” por meio de programas de simulação. Além disso, a digitalização dos conteúdos educativos permite personalizar e adaptar os materiais de ensino de acordo com a necessidade dos alunos.

Nesse contexto, a profissão docente terá de adaptar-se às novas tecnologias e utilizá-las de maneira que complemente e potencialize o trabalho. Assim como ocorreu com os métodos tradicionais de ensino, os benefícios da tecnologia dependem fundamentalmente do professor. Os professores deverão estar na vanguarda dos avanços tecnológicos e tirar proveito deles para complementar e ampliar seu trabalho. Apoiados pela tecnologia para a transmissão de conhecimentos, os professores poderão concentrar-se em tarefas que demandam suas habilidades como promotores da aprendizagem. Poderão escolher (ou até mesmo criar) ferramentas tecnológicas para criar ambientes de aprendizagem adequados que se ajustem às necessidades de seus alunos. Também poderão dedicar mais tempo ao apoio e orientação a seus alunos no pensamento científico, no processo criativo e no desenvolvimento de habilidades socioemocionais. O trabalho em equipe com outros professores poderá ser mais enriquecedor devido à maior facilidade no compartilhamento de materiais didáticos. Fica claro que

somente será possível tirar proveito das novas tecnologias se houver um corpo docente capacitado. As habilidades dos docentes continuarão sendo decisivas para a aprendizagem dos alunos. É fundamental que os países da região continuem fortalecendo o prestígio da profissão docente neste contexto de novos desafios tecnológicos e de outros obstáculos que certamente virão.

Referências

- Aaronson, D., L. Barrowe W. Sander. 2007. Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools. *Journal of Labor Economics* 25 (1): 95-135. Disponível em <https://doi.org/10.1086/508733>.
- Abendaño, A. 2004. Procesos de formación de los docentes por parte de universidades e institutos pedagógicos en Ecuador. Caracas: IELSALC-Unesco.
- Acosta, F. 2012. La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 11(1): 132-144.
- Ahern, E. J. G. 1991. El Desarrollo de la Educación en Colombia. 1820-1850. Tradução de G. Arévalo e G. Cataño, *Revista Colombiana de Educación*, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Núm. 22-23.
- Albán Gómez, E. 1990. Situación del docente: lo académico y profesional. En FESO, *Agonía de la educación media*. Quito: Autor.
- Alfonso, M. e L. Meckes. 2015. Evaluación de desempeño de egresados de pedagogía como medida de efectividad docente: la experiencia chilena. Documento mimeografiado.
- Alfonso, M. e A. Santiago. 2010. Selection into Teaching: Evidence from Enseña Perú. Nota técnica do BID Núm. 193. Washington, D.C.: BID. Disponível em <http://publications.iadb.org/handle/11319/4924>.
- Alfonso, M., A. Santiago, e M. Bassi. 2010. Estimating the Impact of Placing Top University Graduates in Vulnerable Schools in Chile. Nota técnica do BID Núm. 230. Washington, D.C.: BID. Disponível em <http://publications.iadb.org/handle/11319/4917>.
- Almeida, M. E. B., L. R. Iannone e M. G. M. Silva. Educação a Distância: oferta, características e tendências dos cursos de Licenciatura em Pedagogia. (Informe.) Estudos e Pesquisas Educacionais. São Paulo: Fundação Victor Civita.
- Alvarado, M., F. Duarte, C. Neilson e Mineduc (Ministerio de Educación de Chile). 2012. Efectos preliminares de la Beca Vocación de Profesor.

- Santiago de Chile: Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile (Mineduc).
- André, M. 2012. Políticas e programas de apoio aos professores iniciantes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa* 42 (145): 112-29. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0100-15742012000100008>.
- _____. 2015. Políticas de formação continuada e de inserção à docência no Brasil. *Educação Unisinos* 19 (1): 34-44.
- Angrist, J. e J. Guryan. 2008. Does teacher testing raise teacher quality? Evidence from state certification requirements. *Economics of Education Review* 27 (5): 483-503.
- Araujo, M. C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo e N. Schady. 2016. Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics* 131 (3): 1415-53.
- Araujo, M. D. e D. Bramwell. 2015. Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000. Informe de antecedentes para el Education for All Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges. Paris: Unesco. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232430S.pdf>.
- Arnaut, A. 1996. Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994. Cidade do México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- _____. 2004. *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*. Serie Cuadernos de discusión: hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Cuaderno 17. Cidade do México: Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP.
- Astorga, P., A. Berges e V. Fitzgerald. 2005. The standard of living in Latin America during the twentieth century. *Economic History Review*, LVIII(4): 765-796.
- Auguste, B., P. Kihn e M. Miller. 2010. *Closing the talent gap: Attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching*. (Informe.) McKinsey.
- Ávalos, B. 2004. La formación docente inicial en Chile. (Informe.) Santiago do Chile: Digital Observatory for Higher Education in Latin American and the Caribbean, Unesco.
- _____. 2014. La formación inicial docente en Chile: tensiones entre políticas de apoyo y control. *Estudios pedagógicos*, 40 (Especial 1): 11-28. Disponível em <https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000200002>.

- Ayala, M. C. e F. Sánchez. 2017. Efecto de los docentes provisionales sobre desempeño académico: Evidencia para la educación secundaria oficial en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponível em <http://2017.economicsofeducation.com/user/pdfs sesiones/159.pdf?PHPSESSID=so7ujho24h9n1v4iv2pn31fvo2>.
- Backoff, E. e G. Guevera. 2015. La Reforma Educativa y la evaluación docente: retos para su implementación. *Nexos* (blog), 17 de junho de 2015. Disponível em <https://www.nexos.com.mx/?p=25277>.
- Bacolod, M. P. 2007. Do Alternative Opportunities Matter? The Role of Female Labor Markets in the Decline of Teacher Quality, *Review of Economics and Statistics* 89(4): 737-51.
- Balcázar, C. F. e H. Ñopo. 2015. Broken Gears: The Value Added of Higher Education on Teachers' Academic Achievement. Policy Research Working Paper No. 7168. World Bank Group, Washington, DC.
- Ballou, D. e M. Podgursky. 2002. Returns to Seniority among Public School Teachers. *The Journal of Human Resources*, 37 (4): 892. Disponível em <https://doi.org/10.2307/3069620>.
- Banco Mundial. 2001. Teachers Development and Incentives : A Strategic Framework. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15463>.
- Barber, M. e M. Mourshed. 2007. *How the world's best-performing school systems come out on top*. (Informe.) McKinsey.
- Barrera, I. e R. Myers. 2011. Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate. Documento Núm. 59, PREAL.
- Barreto, E. 2015. Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos. *Revista Brasileira de Educação*, 20(62): 679-701.
- Barro, R. e J-W. Lee. 2013. A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010. *Journal of Development Economics*, 104, pp. 184-198.
- Barroso, C. e G. Mello. 1975. O acesso da mulher ao ensino superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 15, pp. 47-77.
- Bastian, K. C. 2013. Do Teachers' Non-Cognitive Skills and Traits Predict Effectiveness and Evaluation Ratings? (Tese de doutorado.) Chapel Hill, NC: University of North Carolina.
- Bau, N. e J. Das. 2017. The Misallocation of Pay and Productivity in the Public Sector: Evidence from the Labor Market for Teachers. Documento de trabajo de investigación de políticas 8050. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8050>.

- Behrman, J. R., M. M. Tincani, P. E. Todd e K. I. Wolpin. 2016. Teacher Quality in Public and Private Schools under a Voucher System: The Case of Chile. *Journal of Labor Economics* 34 (2): 319–62. Disponível em <https://doi.org/10.1086/683642>.
- Bellei, C. e J. Valenzuela. 2010. ¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile? Em: S. Martinic e G. Elacqua, *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, pp. 257–83. Santiago do Chile: Unesco e Pontificia Universidad Católica de Chile (PUCP). Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001905/190544S.pdf>.
- Bernasconi, A. e F. Rojas. 2004. *Informe Sobre La Educación Superior en Chile: 1980–2003*. Santiago do Chile: Editorial Universitaria.
- Bertoni, E., G. Elacqua, A. Jaimovich, J. Rodríguez e H. Santos. 2018. Teacher policies, incentives, and labor markets in Chile, Colombia, and Peru: Implications for equity. Documento mimeografado.
- Betts, J. R., A. C. Zau e L. A. Rice. 2003. Determinants of Student Achievement: New Evidence from San Diego. San Francisco, CA: Public Policy Institute of California.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2017. PISA América Latina y el Caribe: ¿Cuánto mejoró la región?” Folheto realizado por M. Bos, A. Elías, E. Vegas e P. Zoido. Washington, D.C.: BID.
- Bietenbeck, J., M. Piopiunik e S. Wiederhold. Publicação próxima. Africa’s skill tragedy: Does teachers’ lack of knowledge lead to low student performance? *Journal of Human Resources* (em impressão).
- Blackmore, J., D. Bateman, J. Loughlin, J. O’Mara e G. Aranda. 2011. Research into the Connection between Built Learning Spaces and Student Outcomes. Monografia Núm. 22. Melbourne: Department of Education and Early Childhood Development, State of Victoria. Disponível em <http://dro.deakin.edu.au/view/DU:30036968>.
- Bohrstedt, G. W. e B. M. Stecher. 2002. *What We Have Learned about Class Size Reduction in California*. Sacramento, CA: California Department of Education.
- Bold, T., M. Kimenyi, G. Mwabu, A. Ng’ang’a e J. Sandefur. 2013. Scaling Up What Works: Experimental Evidence on External Validity in Kenyan Education. Documento de trabalho 321. Washington, D.C.: Center for Global Development (CDG). Disponível em <http://www.ssrn.com/abstract=2241240>.
- Bonilla, L. 2011. Doble Jornada Escolar y Calidad de la Educación en Colombia. *Coyuntura Económica*, 41(1): 66–103.

- Bosch, C. 2012 Las mujeres en el mundo del trabajo, ciudad de Córdoba, 1904-1919. *Prohistoria*, 17(XV): 51-76.
- Boyd, D., H. Lankford, S. Loeb e J. Wyckoff. 2005. Improving Science Achievement: The Role of Teacher Workforce Policies. Stanford, CA: Center for Education Policy Analysis (CEPA), Stanford University.
- . 2013. Analyzing the Determinants of the Matching of Public School Teachers to Jobs: Disentangling the Preferences of Teachers and Employers. *Journal of Labor Economics*, 31 (1): 83-117.
- Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb e J. Wyckoff. 2008. Who Leaves? Teacher Attrition and Student Achievement. Documento de trabajo NBER 14022. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w14022>.
- . 2009. Teacher Preparation and Student Achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 31 (4): 416-40. Disponível em <https://doi.org/10.3102/O162373709353129>.
- Bravo, D., D. Falck, R. González, J. Manzi, e C. Peirano. 2008. La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: Evidencia para el caso de Chile. Santiago do Chile: Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Brea, J. 2003. Population Dynamics in Latin America. *Population Bulletin*, 58(1): 1-36.
- Brito, A. e C. Vivallos. 2011. Inserción laboral y educación profesional de mujeres en Concepción-Chile (1895-1940), *UNIVERSUM*, 1(26): 39-57.
- Britton, J. e C. Propper. 2016. Teacher Pay and School Productivity: Exploiting Wage Regulation. *Journal of Public Economics*, 133: 75-89. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.12.004>.
- Bruns, B. e J. Luque. 2015. *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488>.
- Bruns, B. e B. Schneider. 2016. Managing the Politics of Quality Reforms in Education: Policy Lessons from Global Experience. Informe de antecedentes para el reporte The Learning Generation: Investing in education for a changing world. The Education Commission. Disponível em <http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2017/01/Managing-the-Politics-of-Quality-Reforms.pdf>.
- Brutti, Z. e F. Sánchez. 2017. Does Better Teacher Selection Lead to Better Students? Evidence from a Large Scale Reform in Colombia,

- 2017-11. Documentos do CEDE. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Buddin, R. e G. Zamarro. 2009. Teacher qualifications and student achievement in urban elementary schools. *Journal of Urban Economics*, 66 (2): 103-15.
- Bulmer-Thomas, V. 2014. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina e L. Ripani. 2017. *Aprender Mejor: Políticas Públicas para el Desarrollo de Habilidades*. Washington D.C.: BID.
- Cabezas, V., J. Cuesta e F. Gallego. 2011. Effects of Short-Term Tutoring on Cognitive and Non-Cognitive Skills: Evidence from a Randomized Evaluation in Chile. Santiago do Chile: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL).
- Cavalcanti, S. e G. Elacqua. 2018. Eficiência e equidade na alocação dos recursos educacionais de Pernambuco. Documento mimeografado.
- Cámpoli, O. 2004. La Formación Docente en la República Argentina. Buenos Aires: IELSALC-Unesco.
- Cardoso, F. e E. Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Cidade do México: Siglo XXI Editores.
- Carrera, J. 1990. Situación del docente: un balance socioeconómico. Em: Alban (ed.), *La agonía de la educación media*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.
- Case, A., e A. Deaton. 1999. School Inputs and Educational Outcomes in South Africa. *The Quarterly Journal of Economics*, 114 (3): 1047-84. Disponível em <https://doi.org/10.1162/003355399556124>.
- Censo Nacional a Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógica Públicos. 2015. Disponível em <http://sistemas13.minedu.gob.pe/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?lang=esp>.
- Cetina, O. 2016. Algunas políticas de formación docente en Yucatán, durante el plan de 11 años. (Dissertação de mestrado em pedagogia.) Cidade do México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Cevallos, P. e D. Bramwell. 2015. Ecuador, 2007-2014: Attempting a radical educational transformation. Em: S. Schwartzman, *Education in South America*, pp. 329-61. Bloomsbury Academic.
- Chambers-Ju, C. e L. Finger. 2016. Teachers' Unions in Mexico: The Politics of Patronage. Em: T. Moe e S. Wiborg (ed.), *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems around the World*, pp. 215-238. Cambridge: Cambridge University Press.

- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan, e F. Halsey Rogers. 2006. Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 20 (1): 91-116. Disponível em <https://doi.org/10.1257/089533006776526058>.
- Chetty, R., J. Friedman e J. Rockoff. 2014a. Measuring the impacts of teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review*, 104(9): 2593-2632.
- . 2014b. Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104(9): 2633-2679.
- Chevalier, A., P. Dolton e S. McIntosh. 2007. Recruiting and Retaining Teachers in the UK: An Analysis of Graduate Occupation Choice from the 1960s to the 1990s. *Economica* 74 (293): 69-96.
- Chingos, M. M. e P. E. Peterson. 2011. It's Easier to Pick a Good Teacher than to Train One: Familiar and New Results on the Correlates of Teacher Effectiveness. *Economics of Education Review* 30 (3): 449-65. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2010.12.010>.
- Chingos, M. M. e M. R. West. 2011. Do More Effective Teachers Earn More Outside the Classroom? *Education Finance and Policy*, 7 (1): 8-43. Disponível em https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00052.
- Chioda, L. 2016. *Work and Family: Latin American and Caribbean Women in Search of a New Balance*. Serie Latin American Development Forum. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chudgar, A. e T. Luschei. 2013. Final Report: Study of Teachers for Children Marginalized by Social Origin, Economic Status, or Location. Nova York: Unesco.
- . 2015. Evolution of policies on teacher deployment to disadvantaged areas. Documento de apoyo encargado para el EFA Global Monitoring Report 2015, *Education for All 2000-2015: achievements and challenges*. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232401E.pdf>.
- Chuquilin, J. 2011. La educación secundaria en Perú y sus profesores: cambios y continuidades. *Revista Educación*, 35(2): 1-39.
- Claro, F., M. Bennett, R. D. Paredes e T. Wilson. 2013. Incentivos para estudiar pedagogía: El caso de la Beca Vocación de Profesor. *Estudios Públicos*, 131: 37-59. Disponível em https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100405/rev131_FClaro-RParedes-MBennett-TWilson.pdf.

- Cleveland, B. 2009. Engaging spaces: An investigation into middle school educational opportunities provided by innovative built environments. A new approach to understanding the relationship between learning and space. *International Journal of Learning*, 16 (5): 385-97.
- Clotfelter, C., H. Ladd e J. Vigdor. 2006. Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness. *Journal of Human Resources*, 41(4), 778-820.
- . 2007. Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects. *Economics of Education Review*, 26 (6): 673-82. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2007.10.002>.
- . 2010. Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects. *The Journal of Human Resources*, 45 (3): 655-81.
- Colegio de Profesores de Chile. 2015. Carta à Presidente Bachelet sobre o projeto de lei que cria a nova Carreira Profissional Docente. Santiago do Chile: Colegio de Profesores de Chile.
- Contreras, C. 2014. Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX. Em: C. Contreras e P. Oliart, *Modernidad y Educación en el Perú*. Lima: Ministerio de Cultura.
- Contreras, D., O. Larragaña, L. Flores, F. Lobato e V. Macías. 2005. Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento. Em: S. Cueto, *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*, pp. 61-110. Santiago do Chile: PREAL.
- Contreras, D. e T. Rau. 2012. Tournament Incentives for Teachers: Evidence from a Scaled-Up Intervention in Chile. *Economic Development and Cultural Change*, 61 (1): 219-46.
- Corcoran, S., W. Evans e R. Schwab. Changing Labor Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers, 1957-2000. *American Economic Review*, 94(2): 230-235.
- Cruz-Aguayo, Y., P. Ibararán e N. Schady. 2017. Do tests applied to teachers predict their effectiveness? *Economics Letters*, 159: 108-111.
- Cuenca, R. 2015. Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. Santiago do Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf>.
- . 2017. Moving toward Professional Development: The Teacher Reform in Peru (2012-2016). Documento de Trabajo 235. Serie Educación 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Cuenca, R. e L. Stojnic. 2008. *La cuestión docente: Perú, carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional en el Perú*. Colección Libros FLAPE 27. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE).
- Cuenca, R. e J. Vargas. 2018. Peru: El estado de políticas públicas docentes. Informe de seguimiento PREAL. Diálogo Interamericano.
- Cumsille, B. e A. Fiszbein. 2015. Construyendo políticas docentes efectivas: pautas para la acción. Documento de antecedentes. *El Diálogo*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano. Disponível em <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/10/EDU-Cumsille-Fiszbein-Spanish-v31.pdf>.
- CVR (Comisión de la Verdad y Reconciliación). 2003. Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: CVR.
- Darling-Hammond, L. 2006. *Powerful Teacher Education: Lessons from Exemplary Programs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- _____. 2010. *The Flat World and Education: How America's Commitment to Equity Will Determine Our Future*. Nova York, NY: Teacher's College Press.
- Darling-Hammond, L. e R. Rothman (eds.). 2011. *Teacher and Leader Effectiveness in High-Performing Education Systems*. Washington, D.C.: Alliance for Excellent Education e Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- Defensoría del Pueblo. 2016. Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas. Informe 174. Serie Informes Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo, Gobierno del Perú. Disponível em <http://www.defensoria.gob.pe/blog/informe-educacion-intercultural-bilingue-hacia-el-2021/>.
- Demartini, Z. e F. Antunes. 1993. Magistério primário: profissão feminina, carreira masculina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 86, pp. 5-14.
- De Ree, J., K. Muralidharan, M. Pradhan e H. Rogers. Publicação próxima. Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia. *The Quarterly Journal of Economics*, qjx040-qjx040. Disponível em <https://doi.org/10.1093/qje/qjx040>.
- Díaz, J. J. 2008. Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. Em: Benavides, M. (ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.
- Díaz, H. e J. Saavedra. 2000. La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño. Documento de trabajo 32. Lima: GRADE.

- Díaz, H. 2015. *Formación docente en el Perú: Realidades y tendencias*. Lima: Fundación Santillana.
- Díaz, P. 2011. *Historia de las escuelas normales en el Perú y las políticas educativas*. (Dissertação de mestrado em pedagogia.) Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Diker, G. e F. Terigi. 1997. *La formación de maestros y profesores: Hoja de ruta*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Dobbie, W. 2011. *Teacher Characteristics and Student Achievement: Evidence from Teach For America: Semantic Scholar*. Cambridge, MA : Harvard University. <http://blogs.edweek.org/edweek/teacherbeat/teachercharacteristicsjuly2011.pdf>.
- Docente Más. 2018. *Portafolio. Docente Más. Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente*. 2018. Disponível em <http://www.docentemas.cl/>.
- Domínguez, M., M. Bacospé, L. Meckes e E. San Martín. 2012. ¿Producen mejores resultados las carreras de pedagogía básica con más años de acreditación? *Estudios Públicos*, 128: 59.
- Donaire, R. 2009. *Sobre la proletarización de los trabajadores intelectuales: un ejercicio comparativo a partir del caso de los docentes en Argentina*. Em: J. Neffa, E. De la Garza e L. Muñiz (comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Vol. II. Buenos Aires: CLASO.
- Duarte, J. 2001. *Política y educación: tentaciones particularistas en la educación latinoamericana*. Em: S. Martinic y M. Pardo, *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, 286. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) e Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (PREAL). <http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/06/MARTINIC-y-PARDO-Econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-de-las-reformas-educativas-en-AmLat.pdf>.
- . 2003. *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Duflo, E., P. Dupas e M. Kremer. 2015. *School Governance, Teacher Incentives, and Pupil-teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools*. *Journal of Public Economics*, 123 (março): 92-110. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.jpube.2014.11.008>.
- Egaña, M. L., C. Salinas e I. Núñez. 2000. *Feminización y primera profesionalización del trabajo docente en las escuelas primarias, 1860-1930*. *Pensamiento Educativo*, 26(99): 91-127.

- Eisenberg, N. 2008. The performance of teachers in Chilean public elementary schools: exploring its relationship with teacher backgrounds and student achievement, and its distribution across schools and municipalities. (Tese de doutorado.) Los Angeles, CA: University of California.
- El Comercio*. 2016. La UNAE creció en un año y pasó de 19 a 726 estudiantes, 17 de junho. Disponível em <http://www.elcomercio.com/actualidad/unae-ecuador-educacion-universidad-profesores.html>.
- El Universo*. 2017. Ya no hay puntaje mínimo para postular a carreras universitarias, 7 de setembro. Disponível em <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/07/09/nota/6270028/ya-no-hay-puntaje-minimo-postular-carreras>.
- Elacqua, G., C. Figueroa, M. Martínez e H. Santos. 2014. Los efectos de las presiones de *accountability* en la movilidad de los docentes en escuelas de bajo desempeño. Proyecto FONIDE F811312. Santiago do Chile. Disponível em <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/F811394-Informe-Final-Elacqua-UDP.pdf>.
- Elige Educar. 2016. Análisis matriculados y seleccionados en Programas de Educación 2016. Elige Educar. Santiago do Chile. Disponível em http://www.eligeeducar.cl/wp-content/uploads/2016/09/analisisseleccion_2016.pdf.
- Estrada, R. 2015. Rules Rather than Discretion: Teacher Hiring and Rent Extraction. Documento de trabajo. Florencia: Max Weber Programme, European University Institute. Disponível em <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/36535>.
- Eyzaguirre, N. 2015. Reforma Educacional. Proyecto de ley de Política Nacional Docente. (Presentación.) Santiago do Chile: Mineduc. Disponível em http://www.cide.cl/documentos/presentaciones_agenda_educacion/Agenda_abril_2015_Carrera_docente_Jaime_Veas.pdf.
- Fabara, E. 2013. Estado del arte de la formación docente en el Ecuador. Cuadernos del Contrato Social por la Educación 8. Quito: Contrato Social por la Educación en el Ecuador. Disponível em <http://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/cuadernos/8.pdf>.
- Farkas, S., J. Johnson e T. Foleno. 2000. A Sense of Calling: Who Teaches and Why. A Report from Public Agenda. Nova York, NY: Public Agenda Foundation. Disponível em <https://eric.ed.gov/?id=ED443815>.
- Ferraz, C. e B. Bruns. 2012. Paying Teachers to Perform: The Impact of Bonus Pay in Pernambuco, Brazil. Documento de trabalho. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://eric.ed.gov/?id=ED530173>.

- Figlio, D. N. 2002. Can Public Schools Buy Better-Qualified Teachers? *Industrial and Labor Relations Review*, 55 (4): 686. Disponível em <https://doi.org/10.2307/3270629>.
- Fischman, G. 2007a. Persistence and ruptures: the feminization of teaching and teacher education in Argentina. *Gender and Education*, 19 (3): 353–368.
- . 2007b. Entre segundas madres y trabajadoras “ajustadas”: cambios, ambivalencias y yuxtaposiciones en las representaciones sociales acerca de las maestras en la Argentina. *Revista Cadernos de Educação da FaE/UFPEL*, 28 (2): 41–84.
- Ganimian, A. J., A. Ho e M. Alfonso. 2015. The Predictive Validity of Information from Clinical Practice Lessons: Experimental Evidence From Argentina. (Tese de doutorado,) Cambridge, MA: Harvard School of Education, Harvard University.
- Garavito, C. e M. Carrillo. 2004. Feminización de la matrícula de educación superior y mercado de trabajo en el Perú: 1978–2003. Informe para IELSAC-Unesco.
- García, S., D. Maldonado, G. Perry, C. Rodríguez e J. Saavedra. 2014. Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos. Bogotá: Fundación Compartir. Disponível em <http://www.fundacioncompartir.org/pdf/Traslaexcelenciadocente18.02.2014.pdf>.
- . 2017. La Profesión Docente en Colombia: Normatividad, Formación, Selección y Evaluación. Documento mimeografado.
- Gatti, B., M. André, N. Gimenes e L. Ferragut. 2014. Um estudo avaliativo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). São Paulo: Fundação Carlos Chagas.
- Gatti, B. e E. Barreto. 2009. *Professores do Brasil: Impasses e Desafios*. Brasília: Unesco.
- Gatti, B., Elba Barretto e M. André. 2011. Políticas docentes no Brasil: um estado da arte. Brasília: Unesco.
- Gil, E. 1970. *La mujer en el mundo del trabajo*. Buenos Aires: Libera.
- Glazerman, S. e J. Max. 2011. Do Low Income Students Have Equal Access to the Highest Performing Teachers. NCEE Evaluation Brief. Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.
- Glazerman, S., E. Isenberg, S. Dolfin, M. Bleeker, A. Johnson, M. Grider e M. Jacobus. 2010. Impacts of Comprehensive Teacher Induction: Final Results from a Randomized Controlled Study.

- NCEE 2010-4027. Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.
- Glazerman, S., A. Protik, B. Teh, J. Bruch e J. Max. 2013. Transfer Incentives for High-Performing Teachers: Final Results from a Multisite Randomized Experiment. NCEE 2014-4003. Washington, DC: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.
- Glewwe, P., E. A. Hanushek, S. D. Humpage e R. Ravina. 2013. School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010. Em: P. Glewwe (ed.), *Education Policy in Developing Countries*, pp. 13-64. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Goetschel, A. M. 2007. *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas: Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: FLACSO.
- Goldhaber, D. 2007. Everyone's Doing It, But What Does Teacher Testing Tell Us about Teacher Effectiveness? *Journal of Human Resources*, XLII (4): 765-94. Disponível em <https://doi.org/10.3368/jhr.XLII.4.765>.
- Goldhaber, D., T. Gratz e R. Theobald. 2017. What's in a teacher test? Assessing the relationship between teacher licensure test scores and student STEM achievement and course-taking. *Economics of Education Review*, 61 (C): 112-29.
- Goldhaber, Dan, Betheny Gross e Daniel Player. 2011. «Teacher Career Paths, Teacher Quality, and Persistence in the Classroom: Are Public Schools Keeping Their Best?» *Journal of Policy Analysis and Management* 30 (1): 57-87. <https://doi.org/10.1002/pam.20549>.
- Goldhaber, D., C. Grout e N. Huntington-Klein. 2017. Screen Twice, Cut Once: Assessing the Predictive Validity of Applicant Selection Tools. *Education Finance and Policy*, 12 (2): 197-223. Disponível em https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00200.
- Goldhaber, D. e M. Hansen. 2010. Using Performance on the Job to Inform Teacher Tenure Decisions. *American Economic Review*, 100 (2): 250-55. Disponível em <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.250>.
- Goldhaber, D., S. Liddle e R. Theobald. 2013. The gateway to the profession: Assessing teacher preparation programs based on student achievement. *Economics of Education Review*, 34 (junio): 29-44. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2013.01.011>.
- Goldin, C. 2006. The Quiet Revolution that Transformed Women's Employment, Education, and Family. *American Economic Review*, 96(2): 1-21.

- González, R. M. 2009. De cómo y por qué las maestras llegaron a ser mayoría en las escuelas primarias de México, Distrito Federal. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(42): 747-785.
- Gordon R., T. J. Kane e D. O. Staiger. 2006. Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job. *The Hamilton Project*, white paper 2006-01, Washington, D.C.
- Goodwin, A. 2012. Quality teachers, Singapore style. Em: L. Darling-Hammond e A. Lieberman, *Teacher education around the world*, pp. 22-43. Nova York: Taylor & Francis.
- Gordon, N. e E. Vegas. 2005. Educational Finance Equalization, Spending, Teacher Quality, and Student Outcomes: The Case of Brazil's FUNDEF. Em: E. Vegas, *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7265>.
- Granda, M. L. 2013. Relación entre “Resultados de aprendizaje” y “Entorno de aprendizaje” en el modelo de evaluación de las universidades “E”. Em: «*Suspendida por falta de calidad: El cierre de catorce universidades en Ecuador*», pp. 77-97. Quito, Equador: Consejo de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Disponível em <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/CIERRE-DE-UNIVERSIDADES-placas-ok.pdf>.
- Guedes, M. 2008. A presença feminina nos cursos universitários e nas pós-graduações: desconstruindo a idéia da universidade como espaço masculino. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 15(supl.): 117-132.
- Guin, K. 2004. Chronic Teacher Turnover in Urban Elementary Schools. *Education Policy Analysis Archives* 12 (0): 42. Disponível em <https://doi.org/10.14507/epaa.v12n42.2004>.
- Gvirtz, S. e J. Beech. 2008. *Going to school in Latin America*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Hanushek E. A. 1971. Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement: Estimation using Micro Data. *American Economic Review*, 61(2): 280-88.
- . 1986. The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature*, 24 (3): 1141-77.
- . 2011. The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, 30: 466-479.
- Hanushek, E. A., J. F. Kain, D. M. O'Brien e Steven G. Rivkin. 2005. The Market for Teacher Quality. Documento de trabalho NBER 11154.

- Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w11154>.
- Hanushek, E. A., M. Piopiunik e S. Wiederhold. 2017. The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance. NBER Working Paper 20727. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E. A. e S. G. Rivkin. 2006. Teacher quality. Em: E. A. Hanushek e F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2, pp. 1051-78. Amsterdam: North Holland.
- . 2010. Constrained Job Matching: Does Teacher Job Search Harm Disadvantaged Urban Schools? Documento de trabajo NBER 15816. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w15816>.
- . 2012. The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics*, 4: 131-157.
- Harris, D. N. e T. R. Sass. 2011. Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 798-812.
- Helg, A. 1987. *La educación en Colombia, 1918-1957: una historia social, económica y política*. Bogotá: CEREC.
- Hendricks, M. D. 2015. Towards an Optimal Teacher Salary Schedule: Designing Base Salary to Attract and Retain Effective Teachers. *Economics of Education Review* 47 (agosto): 143-67. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.05.008>.
- Henry, G. T., K. C. Bastian e A. A. Smith. 2012. Scholarships to Recruit the “Best and Brightest” Into Teaching: Who Is Recruited, Where Do They Teach, How Effective Are They, and How Long Do They Stay? *Educational Researcher*, 41 (3): 83-92. Disponível em <https://doi.org/10.3102/0013189X12437202>.
- Hill, C.J., H.S. Bloom, A.R. Blacke M.W. Lipsey. 2008. Empirical Benchmarks for Interpreting Effect Sizes in Research. *Child Development Perspectives*, 2(3): 172-177.
- Hinze-Pifer, R. e C. Méndez. 2016. Can Pay Draw Teachers to Hard-to-Staff Schools? Evidence from Chile. Documento apresentado na Conferência LACEA LAMES 2017.
- Hoxby, C. e A. Leigh. 2004. Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States. *American Economic Review*, 94(2): 236-240.
- Ibarra, R. 2013. El aula multigrado: esfuerzos y desafíos en los procesos de enseñanza en la escuela primaria bilingüe “Narciso Mendoza”

- de Santa Rosa, Tamazulápam Mixe. (Dissertação de mestrado.) Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón.
- ICFES (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación). 2016. Informe Nacional 2016. Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa (ECDF). Bogotá: ICFES.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). 2014. Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior. México: INEE.
- _____. 2015a. Los docentes en México. Informe 2015. Cidade do México: INEE. Disponível em <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf>.
- _____. 2015b. Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. Cidade do México: INEE.
- _____. 2016. La educación obligatoria en México. Informe 2016. Cidade do México: INEE.
- _____. 2017. La educación obligatoria en México. Informe 2017. Cidade do México: INEE.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 1992. Peru: Series estadísticas, 1970-91. Lima: INEI.
- _____. 2013. Compendio estadístico del Perú 2013. Lima: INEI.
- Ineval (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). 2016. Preguntas frecuentes: ser maestro. Cidade do México: Ineval.
- Ingvarson, L., A. Elliott, E. Kleinhenz e P. McKenzie. 2006. Teacher Education Accreditation: A Review of National and International Trends and Practices. Camberwell: Australian Council for Educational Research (ACER). Disponível em https://research.acer.edu.au/teacher_education/1/.
- Isenberg, E., J. Max, P. Gleason, L. Potamites, R. Santillano, H. Hock e M. Hansen. 2013. Access to Effective Teaching for Disadvantaged Students. Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.
- Jackson, C. K. 2013. Non-Cognitive Ability, Test Scores, and Teacher Quality: Evidence from 9th Grade Teachers in North Carolina. NBER Working Paper 18624. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Jacob, B., J. E. Rockoff, E. S. Taylor, B. Lindy e R. Rosen. 2016. Teacher Applicant Hiring and Teacher Performance: Evidence from DC Public Schools. Documento de trabajo NBER 22054. Cambridge,

- MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w22054>.
- Jaramillo, M. 2013. Apego al terruño: la geografía espacial de los mercados laborales de docentes. Documento de investigación 68. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Disponível em <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt68.pdf>.
- Jepsen, C. 2005. Teacher Characteristics and Student Achievement: Evidence from Teacher Surveys. *Journal of Urban Economics*, 57 (2): 302-19.
- Jepsen, C. e S. Rivkin. 2009. Class Size Reduction and Student Achievement: The Potential Tradeoff between Teacher Quality and Class Size. *Journal of Human Resources*, 44 (1): 223-50. Disponível em <https://doi.org/10.3368/jhr.44.1.223>.
- Jiménez, N. 2006 La reforma de la educación básica durante el sexenio salinista. (El caso de los libros de texto gratuitos de historia.) (*Tesina*.) Cidade do México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Jones, M. D. 2015. How Do Teachers Respond to Tenure? *IZA Journal of Labor Economics* 4: 1-19. Disponível em <https://doi.org/10.1186/s40172-015-0024-6>.
- Junapla (Junta Nacional de Planificación). 1979. Desarrollo y educación en el Ecuador. Quito: Junapla.
- Kane T. J., D. F. McCaffrey, T. Miller e D. O. Staiger. 2013. Have We Identified Effective Teachers? Validating Measures of Effective Teaching Using Random Assignment. Seattle, WA: Bill & Melinda Gates Foundation.
- Kane T. J., J. E. Rockoff e D. O. Staiger. 2008. What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City. *Economics of Education Review*, 27(6): 615-631.
- Kane T. J. e D. O. Staiger. 2005. Using Imperfect Information to Identify Effective Teachers. (Versão preliminar.) Disponível em <https://www.dartmouth.edu/~dstaiger/Papers/2005/Kane%20Staiger%20teacher%20quality%204%2028%2005.pdf>.
- . 2008. Estimating Teacher Impacts on Student Achievement: An Experimental Evaluation. NBER Working Paper 14607. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- . 2012. Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains. MET Project Research Paper. Seattle, WA: Bill & Melinda Gates Foundation.

- Kane, T. J., E. Taylor, J. Tyler e A. Wooten. 2011. Identifying Effective Classroom Practices Using Student Achievement Data. *The Journal of Human Resources*, 46 (3): 587-613.
- Kelly, S. e L. Northrop. 2015. Early Career Outcomes for the “Best and the Brightest”: Selectivity, Satisfaction, and Attrition in the Beginning Teacher Longitudinal Survey. *American Educational Research Journal*, 52 (4): 624-56. Disponível em <https://doi.org/10.3102/0002831215587352>.
- Kirby, S. N., M. Berends e S. Naftel. 1999. Supply and Demand of Minority Teachers in Texas: Problems and Prospects. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21 (1): 47-66. Disponível em <https://doi.org/10.3102/01623737021001047>.
- Koedel, C., E. Parsons, M. Podgursky e M. Ehlert. 2015. Teacher Preparation Programs and Teacher Quality: Are There Real Differences Across Programs? *Education Finance and Policy*, 10 (4): 508-34. Disponível em https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00172.
- Kraft, M. A., D. Blazar e D. Hogan. Publicação próxima. The Effect of Teacher Coaching on Instruction and Achievement: A Meta-Analysis of the Causal Evidence. *Review of Educational Research*.
- La Tercera. 2015. Tras 57 días de movilización el Colegio de Profesores decide terminar paro, 27 de julho. Disponível em <http://www2.latercera.com/noticia/tras-57-dias-de-movilizacion-el-colegio-de-profesores-decide-terminar-paro/>.
- Lazear, E. P. 2003. Teacher incentives. *Swedish Economic Policy Review*, 10: 179-214.
- Leigh, A. 2012. Teacher Pay and Teacher Aptitude. *Economics of Education Review*, 31 (3): 41-53. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2012.02.001>.
- Lewin, K. M. 2000. Mapping Science Education Policy in Developing Countries. Secondary Education Series, Human Development Network. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <http://web.worldbank.org/archive/website00243B/WEB/PDF/MAPPING.PDF>.
- Liang, X., H. Kidwai e M. Zhang. 2016. How Shanghai Does It : Insights and Lessons from the Highest-Ranking Education System in the World. Directions in Development. Human Development. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lobato, M. 2013. Women workers in South America (nineteenth-twentieth centuries). Versão em inglês do original «Ouvrières en Amérique du Sud (XIXe-XXe siècle)», 38, pp. 209-218.

- Lorenzo, C. 1969. *Situación del personal docente en América Latina*. Santiago do Chile: Editorial Universitaria/Unesco.
- Louzano, P. e G. Moriconi. 2014. Visión de la Docencia y Características de los Sistemas de Formación Docente. Em: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago do Chile: OREALC/UNESCO. Disponível em http://www.unesco.org/new/es/santiago/resources/single-publication/news/critical_issues_for_formulating_new_teacher_policies_in_lati/.
- Lucio, R. e M. Serrano. 1992. *La educación superior: tendencias y políticas estatales*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Luna, M. 2014. Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010: las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad. (Tese de doutorado.) Espanha: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Educación, Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada. Disponível em <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=tesisuned:Educacion-Mluna>.
- Lupion, P. et al. 2010. Educación Superior a Distancia en Brasil. Em: P. Lupion e C. Rama (coord.), *La Educación Superior a Distancia en América Latina y el Caribe: Realidades Tendencias*, pp. 17-24. Cidade do México: Editora Unisul.
- Luschei, T. F., A. Chudgar e W. Joshua Rew. 2013. Exploring Differences in the Distribution of Teacher Qualifications across Mexico and South Korea: Evidence from the Teaching and Learning International Survey. *Teachers College Record*, 115 (5).
- Manzi, J., R. González e Y. Sun (eds.). 2011. *La Evaluación Docente en Chile*. Santiago do Chile: MIDE UC, Centro de Medición. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponível em http://www.mideuc.cl/libroed/pdf/La_Evaluacion_Docente_en_Chile.pdf.
- Marotta, L. 2017. The influence of school-related factors on educational outcomes in Brazil. (Tese de doutorado.) Standford, CA: Standford University.
- Mauro, A., L. Godoy e X. Díaz. 2009. “Trabajo y empleo femenino en Chile 1880-2000. Su aporte al desarrollo del país desde la economía doméstica, el trabajo voluntario y el trabajo remunerado”. Informe final del Proyecto Fondecyt Regular 10 60057. McEwan, P. J. e L. Santibáñez. 2005. Teacher and Principal Incentives in Mexico. Em: E. Vegas, *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*,

- pp. 42 e ss. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7265>.
- Mcgregor, J. 2003. Making Spaces: teacher workplace topologies. *Pedagogy, Culture & Society*, 11 (3): 353-77. Disponível em <https://doi.org/10.1080/14681360300200179>.
- McLauchlan de Arregui, P., B. Hunt e H. Díaz. 1996. Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú. Lima: GRADE. Documento mimeografado.
- Meckes, L. 2014. Estándares y Formación Docente Inicial. Em: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago do Chile: OREALC/UNESCO. Disponível em http://www.unesco.org/new/es/santiago/resources/single-publication/news/critical_issues_for_formulating_new_teacher_policies_in_lati/.
- Meckes, L. e M. Bacospé. 2010. Distribución inequitativa de los nuevos profesores mejor preparados: características de origen y destino laboral de los egresados de Pedagogía Básica. Santiago do Chile: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación.
- Meller, P. 2010. "Perspectiva histórica de la discriminación femenina a nivel profesional". Em: P. Meller (ed.), *Carreras universitarias: rentabilidad, selectividad y discriminación*. Santiago do Chile: Uqbar Editores.
- Mello, L. de e M. Hoppe. 2005. Education Attainment in Brazil: The Experience of FUNDEF. Documento de trabalho 424. Paris: OCDE. Disponível em <https://doi.org/10.1787/556807485718>.
- Menezes-Filho, N. e E. Pazello. 2007. Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, 26 (6): 660-72.
- Metzler, J. e L. Woessmann. 2012. The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation. *Journal of Development Economics*, 99 (2): 486-496.
- Mexicanos Primero. 2016. Recomendaciones sobre formación inicial y continua de los maestros en México. Cidade do México: Mexicanos Primero. Disponível em <http://www.mexicanosprimero.org/images/prof/prof-comp.pdf>.
- Milanowski, A. 2004. The Relationship between Teacher Performance Evaluation Scores and Student Achievement: Evidence from Cincinnati. *Peabody Journal of Education*, 79(4): 33-53.
- Minedu (Ministerio de Educación del Perú). 2004. Cifras de la Educación 1998-2003. Lima: Unidad de Estadística Educativa, Minedu.

- . 2016a. Nuevos docentes nombrados son capacitados por Minedu para garantizar calidad educativa. Lima: Minedu. Disponível em <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=37606>.
- . 2016b. El impulso de una carrera: política de revalorización docente en el Perú. Lima: Minedu. Disponível em <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5456>.
- Mineduc (Ministerio de Educación de Chile). 2013. Evaluación Inicia: Presentación de Resultados 2012. (22 de agosto.) Santiago do Chile: Mineduc. Disponível em <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Presentaci%C3%B3n-Resultados-INICIA-2014.pdf>.
- . 2015. Resultados Evaluación Inicia 2014. (19 de novembro.) Santiago do Chile: Mineduc. Disponível em <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Presentaci%C3%B3n-Resultados-INICIA-2014.pdf>.
- . 2017. Beneficios estudiantiles: Memoria Financiamiento Estudiantil 2016. Santiago do Chile: Mineduc. Disponível em http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/sites/default/files/-_memoria_beneficios_estudiantiles_2016_-_cap_3.pdf.
- Ministerio de Educación de Colombia. 2017. Mil “pilos” podrán formarse para ser futuros docentes. Bogotá: Ministerio de Educación de Colombia. Disponível em <https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-printer-360898.html>.
- Ministerio de Educación del Ecuador. 2014. Rendición de cuentas 2014. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador.
- . 2015. Estadística Educativa: Reporte de Indicadores. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador. Disponível em https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/PUB_EstadisticaEducativaVol1_mar2015.pdf.
- Miwa, C. 2007. Universalization of Basic Education in Chile and the Voucher System. Em: A. Yonemura (ed.), *Universalization of Primary Education in the Historical and Developmental Perspective*. Tóquio: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (JETRO).
- Mizala, A. e H. Ñopo. 2016. Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997-2007. *International Journal of Educational Development*, 47(C): 20-32.
- Mizala, A. e B. Schneider. 2018. Promoting Quality Education in Chile: The Politics of Reforming Teacher Careers. Documento mimeografado.

- Monsalve, M. 1998. *I y el Silencio Comenzó a Reinara*. Documento para la Historia de la Instrucción Primaria 1840-1920. Santiago do Chile: DIBAM.
- Montoya, S. 2013. Las Escuelas Normales Superiores y la feminización de la docencia en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 36(1): 179-198.
- Muga, A. 2016. Ley 20.903 que crea el sistema profesional docente y modifica otras normas: Desafíos para el aseguramiento de la calidad en las pedagogías. Presentación ante la Comisión Nacional de Acreditación, Santiago de Chile, 6 de octubre.
- Mulkeen, A., D. Chapman, J. DeJaeghere e E. Leu. 2007. Recruiting, Retaining, and Retraining Secondary School Teachers and Principals in Sub-Saharan Africa. Documento de trabajo 99. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7066-7>.
- Muñoz, A. 1988. Fuerza de trabajo femenina: evolución y tendencias. *Mundo de mujer: continuidad y cambio*. Santiago do Chile: CEM (Centro de Estudios de la Mujer).
- Muralidharan, K. e V. Sundararaman. 2013. Contract Teachers: Experimental Evidence from India. Documento de trabajo NBER 19440. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w19440>.
- Murnane, R. J. e J. L. Steele. 2007. What Is the Problem? The Challenge of Providing Effective Teachers for All Children. *The Future of Children*, 17 (1): 15-43. Disponível em <https://doi.org/10.1353/foc.2007.0010>.
- Nagler, M., M. Piopiunik e M. West. 2015. Weak Markets, Strong Teachers: Recession at Career Start and Teacher Effectiveness. Documento de trabajo NBER 21393, revisado em 2017. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w21393>.
- Navarrete-Cazales, Z. 2015. Formación de profesores en las Escuelas Normales de México. Siglo XX. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 17(25): 17-34.
- NCEE (National Center on Education and the Economy). 2016. Country Brief Singapore: A teaching model for the 21st century. Empowered Educators. Washington, D.C.: NCEE. Disponível em <http://ncee.org/wp-content/uploads/2017/02/SingaporeCountryBrief.pdf>.
- . 2018. Top Performing Countries. Center on International Education Benchmarking. Disponível em <http://ncee.org/>

- what-we-do/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/.
- Núñez, I. 1990. Reformas educacionales e identidad de los docentes en Chile, 1960-1973. Serie Histórica Núm. 3. Santiago: PIIE.
- _____. 2002. La formación de docentes. Notas históricas. Em: B. Ávalos, *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*. Santiago do Chile: Mineduc.
- _____. 2007. "La profesión docente en Chile: Saberes e Identidades en su Historia". *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 41, No. 2, pp. 149-164.
- Obrero, C. e M. Lombardi. 2016. Teacher Performance Pay and Student Learning: Evidence from a Nationwide Program in Peru. Disponível em https://lacer.lacea.org/bitstream/handle/123456789/64632/lacea2017_teacher_performance_pay.pdf?sequence=1.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). 2004. Atraer, Formar y Retener Profesorado de Calidad. Reporte Sobre La Situación de México. Paris: OCDE.
- _____. 2005. Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Paris: OCDE. Disponível em <http://www.oecd.org/education/school/attractingdevelopingandretainingeffectiveteachers-finalreportteachersmatter.htm>.
- _____. 2010. Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Paris: OCDE. Disponível em <http://www.oecd.org/education/school/47101613.pdf>.
- _____. 2013. Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching. Paris: OCDE. Disponível em <http://www.oecd.org/site/eduistp13/TS2013%20Background%20Report.pdf>.
- _____. 2014. Investing in Youth: Brazil. Paris: OCDE. Disponível em <http://www.oecd.org/publications/investing-in-youth-brazil-9789264208988-en.htm>.
- Ochoa, H. 1977. La Mujer en el Sistema Educativo. Em: M. León de Leal (ed.), *La Mujer y el Desarrollo en Colombia*. Bogotá: ACEP.
- OEI (Organização dos Estados Iberoamericanos) e MEC/INEP (Ministério da Educação do Brasil). 2002. Sistema Educativo Nacional de Brasil. *Madri: OEI e MEC/INEP*. Disponível em <http://www.oei.es/historico/quipu/brasil/#sis>.
- OEI (Organização dos Estados Iberoamericanos) e Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador. 1994. *Sistema Educativo Nacional del Ecuador*. *Madri: OEI e Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador*.

- Ome, A. 2012. The Effects of Meritocracy for Teachers in Colombia. Informe de Investigación 010260. Bogotá: Centro de Investigación Económica y Social, Fedesarrollo. Disponível em <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/193/The-Effects-of-Meritocracy-for-Teachers-in-Colombia-Estatuto-Docente-Alejandro-Ome-final-2-2012.pdf?sequence=1>.
- OREALC-UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Organización das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). 2013. Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Santiago do Chile: OREALC/UNESCO.
- . 2017. La Formación Inicial Docentes en Educación para la Ciudadanía en América Latina. Análisis comparado de seis casos nacionales. Estrategia Regional sobre Docentes. Santiago do Chile: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, OREALC-UNESCO. Disponível em <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Formacion-Inicial-Docente-en-Educacion-para-la-Ciudadani.pdf>.
- Orellano, V., F. Rocha, E. Mattos e A. C. Zoghbi. 2012. Descentralização Fiscal e Municipalização Do Ensino Fundamental: Impactos Sobre Os Indicadores de Desempenho Educacional. *Economia*, 13 (3a): 529-52.
- Ortúzar, S., C. Flores, C. Milesi e C. Cox. 2009. Aspectos de la formación inicial docente y su influencia en el rendimiento académico de los alumnos. Em: *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*, pp. 155-86. Santiago do Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ossenbach, G. 1999. *La educación en el Ecuador en el periodo 1944-1983. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10(1).
- Palermo, A. 2006. El acceso de las mujeres a la educación universitaria. *Revista Argentina de Sociología*, 4(7): 11-46.
- Pareja, F. 1986. La educación superior en el Ecuador. (Monografía.) Caracas: OREALC-UNESCO.
- Pereira, C. V. 2001. *O sexo e o gênero da docência. Cadernos Pagu*. 17/18: 81-103.
- Petrei, A., M. Montero e A. Maraviglia. 1989. Estudio comparativo de las remuneraciones en el sector educación. Em: A. Petrei (ed.), *Ensayos en economía de la educación*. Buenos Aires: Balado Buschi S.A.
- PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación). 1984. *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago do Chile: PIIE.

- Podgursky, M., R. Monroe e D. Watson. 2004. The Academic Quality of Public School Teachers: An Analysis of Entry and Exit Behavior. *Economics of Education Review*, 23 (5): 507-18. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2004.01.005>.
- Portela de Oliverira, R. e G. Cardoso de Araujo. 2005. Qualidade do ensino: uma nova dimensão de luta pelo direito a educação. *Revista Brasileira de Educação*, 28, pp. 5-23.
- Porter, S. S. 2016. *Working Women in the Mexican Revolution*. Oxford University Press on-line Encyclopedia.
- Prebisch, R. 1951. Growth, disequilibrium and disparities: Interpretation of the process of economic development. *Economic Survey of Latin America 1949*, E/CN.12/164/Rev.1, 3-85.
- Pronabec (Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo). 2015. Postulantes rinden examen para acceder a Beca Vocación de Maestro. Lima: Pronabec.
- . 2016. 100 mil becas. Memoria Gráfica del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo 2011-2016. Lima: Pronabec.
- . 2017. Más de 1600 jóvenes rindieron examen único para la Beca Vocación Maestro. Lima: Pronabec. Disponível em http://www.pronabec.gob.pe/noticia/np_14012017-Mas-de-1600-jovenes-rindieron-examen--unico-para-la-Beca-Vocacion-Maestro.html.
- Puruncajas, V. 2011. Fractura en la Institucionalidad de la formación docente. La crisis del Manuela Cañizares a la luz de la sociología de la crítica. (Dissertação de mestrado.) Quito: Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales.
- Rabelo, A. e A. Martins. 2010. A mulher no magistério brasileiro: um histórico sobre a feminização do Magistério, VI Congresso Luso Brasileiro de História da Educação, pp. 6167-76.
- Ramírez, R. (ed.). 2013. *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. Cidade do México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Ramírez, M. T. e J. Téllez. 2006. La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. Em: Robinson, J. e M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX: Un análisis cuantitativo*. Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Rivas, A. 2004. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Editorial Granica.

- . 2010. Radiografía de la educación argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Fundación Arcor y Fundación Roberto Noble.
- . 2015. *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponível em <http://www.cippec.org/publicacion/america-latina-despues-de-pisa-lecciones-aprendidas-de-la-educacion-en-siete-paises-2000-2015/>.
- Rivero, M. del R. 2013. The Chilean Teacher Labor Market. (Tese de doutorado.) Berkeley: University of California, Berkeley. Disponível em http://digitalassets.lib.berkeley.edu/etd/ucb/text/Rivero_berkeley_0028E_13643.pdf.
- Rivkin, S. G., E. A. Hanushek y J. F. Kain. 2005. Teachers, Schools, and Academic Achievement. *Econometrica*, 73 (2): 417-58. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2005.00584.x>.
- Robles, E. 2004. Las primeras Escuelas Normales en el Perú. *Historia de la Educación Latinoamericana*, 6: 57-86.
- Rockoff, J. E. 2004. The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data. *American Economic Review*, 94(2): 247-252.
- . 2008. Does Mentoring Reduce Turnover and Improve Skills of New Employees? Evidence from Teachers in New York City. Documento de trabajo NBER 13868. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w13868>.
- Rodrigues, P. 2007. Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil. (Dissertação de mestrado.) São Paulo: Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), Fundação Getúlio Vargas.
- Rodríguez, J. 1992. Gasto público en educación y distribución del ingreso en Perú. Documento de trabajo Núm. 19. Lima: GRADE.
- Rodríguez, J. S. e L. Montoro. 2013. La educación superior en el Perú: situación actual y perspectivas. Documento de trabajo 370. Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponível em <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/documento/la-educacion-superior-en-el-peru-situacion-actual-y-perspectivas/>.
- Rojas, P. 1998. Remuneraciones de los profesores en Chile. *Estudios Públicos*, 71: 121-175.
- Ronfeldt, M., S. Loeb e J. Wyckoff. 2013. How Teacher Turnover Harms Student Achievement. *American Educational Research Journal*, 50 (1): 4-36. Disponível em <https://doi.org/10.3102/0002831212463813>.

- Rosa, L. 2017. Teacher Preferences in Developing Countries: Evidences from the City of São Paulo, Brazil.
- Roy, A. D. 1951. Some Thoughts on the Distribution of Earnings. *Oxford Economic Papers, New Series*, 3 (2): 135-46.
- Ruffinelli, A. e A. Guerrero. 2009. Círculo de segmentación del sistema educativo chileno: destino laboral de egresados de Pedagogía en Educación Básica. *Revista Calidad en la educación*, 31: 20-44.
- Rust, V. D. e P. Dalin (eds.). 1990. *Teachers and Teaching in the Developing World*. Nova York: Garland Publishing.
- Saavedra, J. 2004. La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. Em: P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, J. Saavedra e B. Hunt, *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades* (capítulo V). Lima: GRADE.
- Saavedra, J., D. Maldonado, L. Santibáñez e L. O. Herrera Prada. 2017. Premium or Penalty? Labor Market Returns to Novice Public Sector Teachers. Documento de trabajo de NBER 24012. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponível em <https://doi.org/10.3386/w24012>.
- San Martín, E., R. Rivero, M. Bascopé e C. Hurtado. 2013. ¿Es la prueba INICIA una medida predictiva de efectividad docente? Santiago do Chile: Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (Fonide) y Mineduc. Disponível em <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/Informe-Final-F711265-San-Martin.pdf>.
- Santibáñez, L. 2007. Entre dicho y hecho. Formación y actualización de maestros de secundaria en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(32): 305-335.
- Santibáñez, L., D. Rubio e M. Vásquez. 2017. Formación continua de docentes: política actual en México y buenas prácticas nacionales e internacionales. Cidade do México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sass, T. R., J. Hannaway, Z. Xu, D. N. Figlio e L. Feng. 2012. Value added of teachers in high-poverty schools and lower poverty schools. *Journal of Urban Economics*, 72 (2): 104-22. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.04.004>.
- Sautu, R. 1980. The Female Labor Force in Argentina, Bolivia, and Paraguay. *Latin American Research Review*, 15(2): 152-161.

- Schleicher, A. 2011. Building a High-Quality Teaching Profession Lessons from around the World. Informe de antecedentes para la International Summit on the Teaching Profession. Paris: OCDE.
- Schmidt, W., MT. Tatto, K. Bankov, S. Blömeke, T. Cedillo, L. Cogan, Sll. Han, R. Houang, FJ. Hsieh, L. Paine, M. Santillán e J. Schwille. 2007. The Preparation Gap: Teacher Education for Middle School Mathematics in Six Countries. East Lansing: Center for Research in Mathematics and Science Education, Michigan State University.
- Schneider, B. R., P. Cevallos Estarellas e B. Bruns. 2017. The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2007–17. MIT, UNESCO IEP, CDG. Disponível em <https://www.riseprogramme.org/sites/www.riseprogramme.org/files/inline-files/Bruns%20The%20politics%20of%20transforming%20education%20in%20Ecuador%206.11.2017.pdf>.
- Seckel, M. J. 2015. Competencia en el análisis didáctico en la formación inicial de profesores de la educación general básica con mención en matemática. (Tese de doutorado.) Barcelona: Universitat de Barcelona.
- SEP (Secretaría de Educación Pública). 2013. Normas de control escolar relativas a la selección, inscripción, reinscripción, acreditación, regularización, certificación y titulación de las licenciaturas para la formación de docentes de educación básica, en la modalidad escolarizada (Plan 2012). Cidade do México: SEP. Disponível em http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/normas_control_escolar/Normas%20CE%202012.pdf.
- Silva Filho, G. 2016. Higher Salaries, More Teaching, Better Performance? The Effects of the Introduction of the Minimum Salary for Teachers in Brazil. (Tese.) São Paulo: Fundação Getulio Vargas. Escuela de Economía de São Paulo. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15477>.
- Simonsen, E. 2009. Chile, país de probeta: 40 años de reformas educacionales. (Memoria para optar al título de periodista.) Santiago do Chile: Universidad de Chile.
- Sineace (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa). 2017. Buscador de Instituciones y Carreras Acreditadas. Lima: Sineace. Disponível em <https://app.sineace.gob.pe/buscador/acreditacion.aspx>.
- Solana, F., R. Cardiel Reyes e R. Bolaños (coord.). 2002. *Historia de la educación pública en México*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

- Solari, M. 1991. *Historia de la educación argentina*. Buenos Aires: Paidós SAICF.
- Steele, J. L., R. J. Murnane e J. B. Willett. 2010. Do financial incentives help low-performing schools attract and keep academically talented teachers? Evidence from California. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3): 451-78. Disponível em <https://doi.org/10.1002/pam.20505>.
- Steele, J. L., M. J. Pepper, M. G. Springer e J. R. Lockwood. 2015. The distribution and mobility of effective teachers: Evidence from a large, urban school district. *Economics of Education Review*, 48 (octubre): 86-101. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.05.009>.
- Sunedu (Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria). 2018. Dirección de Licenciamiento. Lima: Sunedu. Disponível em <https://www.sunedu.gob.pe/direccion-de-licenciamiento/>.
- Tanuri, L. 2000. História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*, 14: 61-88.
- Taut, S. e Y. Sun. 2014. The Development and Implementation of a National, Standards-based, Multi-method Teacher Performance Assessment System in Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 22(71).
- Taut, S., E. Valencia, D. Palacios, M. V. Santelices, D. Jiménez e J. Manzi. 2016. Teacher performance and student learning: linking evidence from two national assessment programmes. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23 (1): 53-74. Disponível em <https://doi.org/10.1080/0969594X.2014.961406>.
- Tedesco, J. C. 1993. *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Tenti Fanfani, E. e C. Steinberg 2011. *Los docentes mexicanos: datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. Cidade do México: Siglo XXI Editores.
- Tincani, M. 2014. School Vouchers and the Joint Sorting of Students and Teachers. Documento de trabajo 2014-012. Chicago, IL: Human Capital and Economic Opportunity Working Group, Economics Research Center, University of Chicago. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/hka/wpaper/2014-012.html>.
- Tovar, T., L. Gorriti e E. Morillo. 1989. *Ser Maestro: Condiciones del trabajo docente en Perú*. Santiago, UNESCO/PREALC.
- Transparencia Internacional (ed.). 2013. *Global Corruption Report: Education*. Abingdon, Oxon: Routledge.

- Trombetta, A. 1998. Alcances y dimensiones de la educación superior no universitaria en la Argentina. (Dissertação de mestrado e relatório de pesquisa.) Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Ugarte, D. e J. Martínez. 2009. Políticas de formación y desarrollo docente: balance y temas críticos. Documento de trabajo USAID/PER/SUMA, Lima.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1971a. *World Survey of Education, Volume III: Secondary Education*. Paris: UNESCO.
- . 1971b. *World Survey of Education, Volume IV: Higher Education*. Paris: UNESCO.
- UNESCO e CNE (Consejo Nacional de Educación). 2017. Revisión de las políticas educativas 2000-2015: continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada. Lima: UNESCO e CNE. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002491/249171s.pdf>.
- Urquiola, M. 2006. Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Bolivia. *The Review of Economics and Statistics*, 88 (1): 171-77. Disponível em <https://doi.org/10.1162/rest.2006.88.1.171>.
- Vaillant, D. 2012. Formación inicial del profesor para las escuelas del mañana. *Revista Diálogo Educativo*, 12(35): 167-186.
- . 2013. Formación inicial del profesorado en América Latina: Dilemas y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada*, 22: 185-206.
- Valenzuela, J. e A. Sevilla. 2013. La movilidad de los nuevos profesores chilenos en década del 2000: Un sistema escolar viviendo en peligro. Estudio realizado en el marco del proyecto Fondecyt No120740. Santiago do Chile: Fondecyt.
- Veas, J. 2016. Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Ley N 20.903. Ministerio de Educación de Chile. (Presentación.) Santiago do Chile: Mineduc. Disponível em <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/JaimeVeasESP.pdf>.
- Vegas, E. e J. De Laat. 2003. Do Differences in Teacher Contracts Affect Student Performance: Evidence from Togo. Documento de trabajo 26955. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/113391468759576945/Do-differences-in-teacher-contracts-affect-student-performance-evidence-from-Togo>.

- Vegas, E., S. Loeb, P. Romaguera, A. Paglayan, N. Goldstein, A. Ganimian, A. Trembley e A. Jaimovich. 2013. What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper. Documento de trabajo 90182. Systems Approach for Better Education Results (SABER). Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/503591468331856077/What-matters-most-for-teacher-policies-a-framework-paper>.
- Vegas, E. e I. Umansky. 2005. *Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: What Can We Learn from Education Reforms in Latin America?* Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8694>.
- Webb, R. e G. Fernández-Baca. 1991. Perú en números 1991. Anuario Estadístico. Lima: AGRIS-FAO.
- Wilkie, W. e J. Guadalupe. 1997. *Statistical Abstract of Latin America*, Vol. 33. Los Angeles, CA: UCLA Latin American Center Publications, University of California.
- Woodman, K. R. 2011. *Re-Placing Flexibility: An Investigation into Flexibility in Learning Spaces and Learning*. (Tese de doutorado.) Melbourne: Architecture, Building and Planning, University of Melbourne. Disponível em <http://hdl.handle.net/11343/36311>.
- Yeager, G. 2005. Religion, Gender Ideology, and the Training of Female Public Elementary School Teachers in Nineteenth Century Chile. *The Americas*, 62(2): 209-243.
- Zuluaga, L. 2011. Las Escuelas Normales Superiores Colombianas: reformas y tensiones en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (Colombia)*, 7(2): 67-93.

“Este livro é uma grande contribuição para os países comprometidos a melhorar a qualidade de seus sistemas de educação. A análise detalhada das reformas sistêmicas que foram realizadas na América Latina nas últimas décadas com vistas a elevar a qualidade da educação por meio da melhoria na qualidade dos professores é muito oportuno e fará deste livro uma referência obrigatória para os formuladores de políticas da América Latina e outros lugares do mundo”.

Barbara Bruns

*Pesquisadora convidada
Center for Global Development*

“Uma fantástica contribuição ao tema das políticas de melhoria da docência da América Latina. As informações e a análise apresentadas em suas páginas serão, sem dúvida, um recurso fundamental para os encarregados pelas decisões, acadêmicos e o público em geral”.

Lucrecia Santibáñez

*Professora associada
School of Educational Studies, Claremont Graduate University*

Esta publicação analisa as políticas públicas que vários países da região estão implementando para atrair, preparar e selecionar professores eficazes. Também examina a evolução histórica da profissão docente na América Latina. Há dois fatores históricos importantes que explicam a deterioração da profissão docente desde meados do século passado. O primeiro é a expansão da cobertura escolar e mudanças na profissão docente. O segundo tem origem nas transformações do mercado de trabalho feminino. A conclusão é simples: somente recuperando o prestígio da profissão docente, atraindo e preparando os melhores candidatos para a docência será possível transformar de fato a profissão no longo prazo e aumentar a eficácia dos professores em nossa região.

O **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)** é uma instituição internacional fundada em 1959 para promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe.

