

ESTADO AVALIADOR E EXAME NACIONAL DE INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE: FUNDAMENTOS E EMBATES

Andréia Ferreira da Silva

Universidade Federal de Campina Grande

silvaandreia@uol.com.br

Resumo: O artigo analisa a Portaria Normativa n.º 14/2010, que instituiu o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, suas definições, o posicionamento de entidades da área da educação sobre a portaria e seus possíveis desdobramentos para a carreira e, sobretudo, para a formação docente e as instituições formadoras. Discute a implantação do Estado-avaliador no país, a partir dos anos 1990, que privilegia uma lógica de gestão pública pautada no controle do desempenho medido por avaliação externa e pela cobrança a *posteriori* dos resultados, combinada a uma maior responsabilização. Compreende que um dos maiores impactos do exame vincula-se à formação docente e não à carreira como previsto.

Palavras-chave: exame nacional de ingresso na carreira docente; entidades da área da educação; formação de professores.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a Portaria Normativa n.º 14, instituída pelo Ministério da Educação em maio de 2010, que cria o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Identifica suas principais definições, o posicionamento de setores e entidades da educação acerca da portaria e seus possíveis desdobramentos para a carreira docente, para os sistemas de ensino e, sobretudo, para a formação de professores. A realização do exame, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tem por objetivos avaliar os conhecimentos, competências e habilidades dos profissionais que tenham concluído ou estejam concluindo cursos de licenciatura e que pretendam ingressar na carreira docente nos sistemas estaduais e municipais de ensino. A publicação da portaria gerou a manifestação de vários segmentos envolvidos com as questões educacionais, dentre eles, entidades sindicais e acadêmicas e as secretarias de educação.

Para se compreender esse documento, faz-se necessária sua contextualização em um momento, iniciado na segunda metade dos anos 1990, de implantação e consolidação do Estado-avaliador no país. Desde então, passa a prevalecer uma lógica de gestão pública pautada no controle dos produtos e resultados medidos por avaliação externa que valoriza o controle ou a cobrança a *posteriori* dos resultados pelo governo federal, combinada a uma maior autonomia e responsabilização dos agentes locais. Vêm sendo implantadas políticas públicas que têm possibilitado, de acordo com expressão usada por Lima (2002), uma recentralização de poderes do Estado por controle remoto.

O texto procura contribuir para a discussão das questões apontadas e, desse modo, colaborar para a ampliação da compreensão das “novas” formas de regulação do governo nacional no âmbito da educação básica e da educação superior.

Reforma do Estado e Estado-avaliador no Brasil

A reforma do Estado constante da agenda política brasileira a partir da segunda metade dos anos 1990, sob a hegemonia do neoliberalismo da terceira via, objetivou mudanças profundas na concepção, na organização e nas funções do Estado em todas as suas esferas. A reforma objetivou a implantação de uma administração pública gerencial em que, dentre outros, a forma de controle estatal deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. As políticas públicas implantadas, a partir de então, buscaram o fortalecimento do Estado regulador e avaliador em detrimento do Estado-executor, o que não significa necessariamente menos Estado, mas mudanças no padrão de regulação estatal.

De acordo com Freitas (2007), no Brasil, as diversas alterações ocorridas na aparelhagem estatal e no papel do Estado central, implantadas desde a última década do século XX, não consistiram propriamente em uma reforma do Estado, mas em uma “reforma da administração pública projetada como equivalente a uma reforma do Estado” (p. 193). Desse modo, para a autora, a ascensão do Estado-avaliador no Brasil não pode ser explicada pela reforma do Estado, mas “pelo rearranjo institucional e administrativo estratégico para que o projeto de modernização conservadora da sociedade brasileira lograsse ser hegemônico no país” (p. 193).

Nesse contexto, o modelo de administração pública gerencial, que pauta as mudanças no Estado, propõe a definição precisa dos objetivos e metas a serem atingidos pelo administrador em sua unidade e a garantia de sua autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para o alcance das metas. Prioriza o controle e a cobrança *a posteriori* dos resultados e estimula a competição no interior do próprio Estado. Recomenda, ainda, que “a administração pública deve ser permeável a maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p. 2).

O modelo de administração pública gerencial, apesar de defender a descentralização, organizações mais flexíveis e com maior autonomia, propiciou a ampliação do poder de regulação do Estado central, pois combinou práticas descentralizadas e processos de flexibilização com um maior controle centralizado.

De acordo com Oliveira (2007), as reformas educacionais, pautadas nos princípios acima, implantadas na maioria dos países latino-americanos, foram marcadas pela descentralização administrativa, financeira e pedagógica e atribuíram maior autonomia aos estabelecimentos dos ensinos e aos próprios sistemas subnacionais. Entretanto, esse processo foi marcado pela padronização de procedimentos administrativos e pedagógicos, como meio de redução dos custos da expansão da oferta do atendimento e pela manutenção do controle central das políticas.

Essa orientação vem possibilitando, no setor da educação, uma “recentralização político-administrativa”, sobretudo no que se refere à tomada de decisões e ao controle de resultados pelo governo federal. De acordo com Freitas, com a reforma educacional

O gerencialismo alastrou-se nesse setor, verificando-se: forte indução, pelo Estado central, da municipalização do ensino fundamental, especialmente por meio de medidas

concernentes a financiamento e definição de competências dos âmbitos administrativos; maior presença da administração central na unidade escolar [...]; juridificação da educação básica pela instância central; práticas sistemáticas de avaliação dos sistemas e exames; centralização de informações educacionais (2007, p. 193).

No que se refere à criação de um sistema de avaliação, foi implantado no país um modelo padronizado de avaliação em larga escala com o objetivo de monitorar a qualidade de todos os níveis da educação. Esse modelo caracteriza-se por uma regulação avaliativa centralizada no governo federal, externa aos sistemas e às escolas, e orientada pelos princípios da administração gerencial que estimulam a competição entre as unidades escolares e os sistemas de ensino, combinada à responsabilização (*accountability*) dos agentes educacionais (SOUSA, 2009).

As políticas públicas federais para o setor educacional passam a privilegiar a aplicação nacional de testes estandardizados apresentados como mecanismo eficaz para se conhecer e propiciar uma educação de qualidade no país. Implanta-se uma lógica de gestão escolar pautada no controle dos produtos e resultados educacionais medidos pelo desempenho dos alunos em testes padronizados¹. Nesse contexto, marcado, segundo Magalhães (2001), pela radicalização da figura do “Estado intervencionista” nos sistemas e instituições de ensino, os mecanismos de avaliação passam a constituir-se em instrumento de gestão dos sistemas e das escolas.

De acordo com Sousa (2009), vem sendo implantado, no país, “o uso dos resultados das avaliações com ‘consequências fortes’ [...], intensificando a perspectiva de responsabilização” (p. 41), que significa seu uso como mecanismo para a concessão de incentivos e de punições às escolas, com o argumento de mobilizar os profissionais das escolas e dos sistemas e os alunos a buscarem melhor desempenho nos exames. Para a autora, essa consistiria na “nova onda” das políticas educacionais, a associação entre avaliação e incentivos.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado à sociedade brasileira pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, em abril de 2007, fortalece a presença direta da União na regulação da educação básica, que é oferecida e administrada pelas instâncias municipais e estaduais, permitindo-lhe exercer, sobre elas, um maior grau de controle e fiscalização. Segundo Alves e Silva (2009), o PDE reafirma a atuação indutora do governo federal e a centralidade das políticas de avaliação externa em curso e busca aprimorá-las.

De acordo com Adrião e Garcia (2008), a dinâmica do PDE articula medidas de gestão, avaliação e financiamento da educação básica objetivando a oferta, pelo governo federal, de apoio técnico e financeiro, voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos no Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb), “desde que aceitem se submeter a certas medidas, [...] caracterizadas como de responsabilização (*accountability*)”. As autoras esclarecem que “[...] o acompanhamento das ações pelo governo federal induz à responsabilização de gestores locais e, no limite, das próprias unidades escolares, pelo sucesso das ações e melhoria da escola pública” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 791).

Objetivando o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação da educação básica, o PDE, mediante diretrizes constantes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

(BRASIL, 2007), estabelece a necessidade da criação de mecanismos de avaliação do professor vinculados à concessão de estímulos. O PDE busca comprometer os estados e os municípios para a criação de planos de carreira, cargos e salários e mecanismos de avaliação que considerem o mérito e a avaliação do desempenho dos profissionais da educação. A regulamentação desses mecanismos, considerando a autonomia dos entes federados, cabe aos estados e municípios.

Schulmeyer (2002), em estudo-diagnóstico realizado em treze países latino-americanos², buscou conhecer o panorama da avaliação docente em relação a três momentos centrais na vida profissional dos professores: a avaliação dos postulantes às carreiras docentes, a avaliação da formação docente inicial e a avaliação do desempenho dos docentes em seu exercício profissional. Dentre os principais achados do estudo, destacam-se que a “avaliação docente não é uma política educacional de longa data e tradição na América Latina, e sobre ela não se acumulou suficiente experiência teórica e prática” (2002, p. 263). Além disso, que já existem disposições legais que amparam a aplicação dessa política na maioria dos países estudados, entretanto, não são empregadas em grande parte deles. Ainda, a existência de oposição dos sindicatos de educadores à implementação da avaliação docente e que, cerca de 31% dos países estudados realizam observação direta de aulas para avaliar o desempenho docente.

No Brasil, e diversos países latino-americanos, a situação acima descrita, vem sendo alterada significativamente na última década e várias políticas do governo federal e dos sistemas municipais e estaduais de ensino vêm implantando programas e ações de avaliação do conhecimento e do desempenho docente. No âmbito do PDE, a instituição de diretrizes do Plano de Metas referentes à avaliação docente faz parte do esforço governamental para sua implantação nas redes de ensino. A criação do Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente situa-se nesse movimento de ampliação dos mecanismos de avaliação da formação e da seleção de professores para a educação básica, ampliando a ação do governo central na educação básica.

Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente: definições, posições, aplicações e implicações

O Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente³ constitui-se de uma avaliação de conhecimentos, competências e habilidades para auxiliar estados, Distrito Federal e municípios na contratação de docentes para a educação básica (BRASIL, 2010a). De acordo com a Portaria nº. 14/20010, artigo 2.º, o exame tem os seguintes objetivos: subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios na realização de concursos públicos para a contratação de docentes para a educação básica; conferir parâmetros para autoavaliação dos futuros docentes, com vistas à continuidade da formação e à inserção no mundo do trabalho; oferecer um diagnóstico dos conhecimentos, competências e habilidades dos futuros professores para subsidiar as políticas públicas de formação continuada; e construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas de formação inicial de docentes. Serão avaliados os conhecimentos, competências e habilidades imprescindíveis à vida docente, ao mundo do

trabalho e ao exercício da cidadania. Essa avaliação terá como base a matriz de competências especialmente definida para o exame, a ser divulgada anualmente pelo Inep (BRASIL, 2010a, art. 3.º).

As secretarias de educação que queiram utilizar os resultados do Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente deverão formalizar adesão junto ao Inep (Art. 4º). Além disso, cabe a cada secretaria a definição da forma de utilização dos resultados do Exame para fins de contratação de docentes. Assim, as secretarias deverão indicar se utilizarão a nota do Exame como substituta da nota da prova do concurso ou como parte dela no seu respectivo concurso de provas e títulos (BRASIL, 2010b).

A realização dessa avaliação será feita anualmente, com aplicação descentralizada das provas (BRASIL, 2010b Art. 5.º) e seu planejamento e a operacionalização serão de responsabilidade do Inep (BRASIL, 2010b Art. 6.º).

De acordo com os Referenciais para o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente: documento para Consulta Pública (BRASIL, 2010b), divulgado pelo Inep, o exame permitirá que as redes estaduais e municipais de ensino reduzam gastos com a elaboração e a aplicação das provas, bem como permitirá maior agilidade no preenchimento de cargos vagos de docentes. Os elevados custos dos concursos e as dificuldades para a sua efetivação estariam levando várias secretarias de educação a permanecerem amplos períodos sem a realização de concursos públicos.

Com o exame nacional, durante todo ano as secretarias poderão realizar processo seletivo para os cargos que necessitam ser preenchidos. Os resultados das provas poderão informar as redes de ensino sobre as áreas em que os professores recém contratados têm maiores conhecimentos e maiores deficiências. Essas informações poderão orientar os processos de formação continuada implantados nas redes (BRASIL, 2010b).

A realização do exame, recomendado aos que tenham concluído ou estejam concluindo cursos de formação inicial para a docência, é de caráter voluntário, mediante inscrição (art. 7.º). O valor da taxa de inscrição será fixado anualmente pelo Inep e será destinado ao custeio dos serviços pertinentes à elaboração e aplicação das provas, bem como ao processamento dos seus resultados (BRASIL, 2010a).

Inicialmente, a prova será destinada aos candidatos à docência no ensino infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Posteriormente, deverá ser realizada pelos professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio regular (BRASIL, 2010b). A participação no exame conferirá ao candidato um boletim de resultados. O sigilo individual será assegurado pelo Inep, que estruturará banco de dados e emitirá relatórios com os resultados do exame, a serem disponibilizados para instituições de educação superior, secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e pesquisadores, visando ao aprofundamento e à ampliação da análise de interesse da sociedade (BRASIL, 2010a, art. 8.º). Os resultados individuais do exame somente poderão ser utilizados mediante a autorização expressa do candidato (art. 9º). Sempre que solicitado, o Inep deverá confirmar os dados constantes do boletim de resultados apresentado pelo examinando (art. 10).

Os referenciais para o exame estabelecem uma relação direta entre a existência periódica de concursos públicos e a valorização do magistério. O concurso permitirá a definição e a verificação de um conjunto de conhecimentos considerados necessários para o ingresso na docência, garantindo oportunidades iguais a todos os candidatos às vagas e a efetivação de professores nos quadros estaduais e municipais do magistério, assegurando um contrato de trabalho permanente. Entretanto, esse potencial dos concursos públicos não estaria sendo totalmente aproveitado, especialmente no que diz respeito aos conteúdos cobrados nas provas (BRASIL, 2010b). Além do exposto, os referenciais afirmam que

ao promover uma melhoria no instrumento de seleção dos candidatos à docência, o Exame deve promover uma melhoria na qualidade dos professores que ingressarão no magistério, o que fará com que os alunos da educação básica ganhem professores com uma qualificação cada vez melhor (BRASIL, 2010b, p. 6).

Com a criação do exame de ingresso na carreira docente, o MEC abriu um processo de consulta pública, durante 45 dias, para iniciar a definição dos referenciais para a elaboração da matriz de referência do exame. Para tal, apresentou à sociedade brasileira uma proposta para discussão. O Inep/MEC preparou uma lista de temas para compor o exame, cada um com uma série de tópicos relacionados às habilidades a serem demonstradas pelos candidatos a professor. Para construir essa proposta, segundo o Inep, foi aproveitada “a experiência de uma série de países que já se debruçaram consistentemente sobre a questão: foi feito um levantamento sobre os fatores comuns ao perfil de um bom professor em diversos países” (BRASIL, 2010b, p. 6). O Inep esclarece que foram identificados somente os fatores passíveis de serem medidos por meio de uma prova escrita, a ser realizada no momento do ingresso na carreira docente. Além disso, foram analisados documentos, como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para os anos iniciais do ensino fundamental, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, os manuais do Programa Nacional do Livro Didático, dentre outros, para que os temas e componentes do exame, com base nesse perfil desejado internacionalmente, fossem adequados à realidade brasileira.

Para o MEC, essa relação de temas deveria constituir-se em um referencial para ser amplamente discutido por especialistas em formação de professores, pelos gestores das redes estaduais e municipais, por representantes dos professores, enfim, por toda a sociedade educacional. Desse modo, poder-se-ia alcançar a definição de um perfil de conhecimentos necessários ao ingressante da carreira do magistério. A partir daí, as equipes técnicas do INEP/MEC trabalhariam para “produzir uma matriz de referência com todas as habilidades que, de fato, serão cobradas dos candidatos no exame” (BRASIL, 2010b, p. 7)⁴.

A criação do exame gerou rápida manifestação de entidades do setor educacional. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) manifestou-se acerca do exame, afirmando, dentre outros, que, por ser um tema de grande importância e por articular-se à perspectiva da carreira nacional do magistério, o correto seria o MEC ter priorizado o debate

com os atores educacionais (gestores, trabalhadores, instituições de ensino, dentre outros), a fim de definir a base conceitual e as melhores formas para implantação da proposta. Além disso, considerando as políticas educacionais em curso, a CNTE indica a existência de outras prioridades que não serão superadas com a realização do Exame Nacional para Contratação de Docentes (CNTE, 2010).

A confederação destaca que apesar de o exame destinar-se à contratação de professores, muito já se especula sobre sua possível abrangência à avaliação dos docentes em exercício nas redes de ensino. Sobre esse possível uso, esclarece que é contrária e que lutará contra propostas de sistema de avaliação profissional limitado a provas teóricas e que desconsidere os demais elementos intrínsecos à atividade escolar, bem como a participação dos trabalhadores no processo avaliatório.

Esclarece, ainda, que o fato de o MEC disponibilizar um cadastro nacional de docentes aptos a serem contratados pelos entes federados, sobretudo por aqueles com menos condições para realizar concurso público de qualidade e com a devida idoneidade, não garante o preenchimento das vagas em todas as localidades, especialmente em razão das condições de trabalho, dos baixos salários e da falta de perspectiva na carreira. No entanto, reconhece que a proposta tende a facilitar o acesso de docentes na profissão, desde que os futuros profissionais se sintam atraídos pelas ofertas de empregos públicos (CNTE, 2010).

Alerta para o risco do estabelecimento de ranqueamento, um problema do ponto de vista do preconceito étnico-social e profissional, mesmo reconhecendo que a portaria prevê o sigilo dos resultados individuais do Exame. Também lamenta o fato de a proposta do Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente não ter sido inserida no debate na 1ª CONAE, uma vez que a pluralidade do evento possibilitaria a formatação de um texto democrático e com respaldo da comunidade educacional. Por fim, apresenta sua disposição em debater o assunto e solicita a participação nas discussões sobre a regulamentação do Exame Nacional.

A CNTE apresenta uma postura favorável à criação do exame, apesar de reconhecer que a proposta não contribui para a ampliação da incipiente implantação das políticas de formação e valorização do magistério no país, que deveria ser a prioridade das políticas educacionais no momento atual. Afirma que a realização do exame não assegura o preenchimento das vagas em todo o país, em decorrência das condições de trabalho, dos baixos salários e da ausência de uma carreira atrativa. Desse modo, a instituição do exame é insuficiente para a ampliação da procura pelos concursos e pela valorização da carreira docente. Além disso, revela sua oposição à realização de avaliações dos professores reduzidas a provas e que não considerem as dimensões constitutivas da atividade escolar. Mesmo com esses questionamentos, a entidade manifesta a sua disposição em debater o tema e solicita assento nas discussões para a sua regulamentação.

As entidades da área da educação, entidades nacionais de estudos e pesquisas em educação, Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), Centro de Estudos Educação e Sociedade

(CEDES) e o Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros/Departamentos e Educação das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR), pronunciaram-se em relação ao exame de seleção de professores da educação, em junho de 2010, mediante uma carta entregue ao ministro da educação, em audiência realizada para tratar desse tema.

As entidades afirmam que, mesmo considerando os avanços conquistados recentemente na área da educação, a avaliação do estado do conhecimento e da execução das políticas públicas de educação revela que ainda enfrentamos enormes desafios no campo da formação dos professores e de temas correlatos, como o controle da criação de cursos de formação docente, do acompanhamento e da avaliação da formação nas instituições de ensino superior e das condições para o exercício profissional. Pondera que a instituição do Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente não considerou essas condições e que “o exame passa diretamente à fase de avaliação do professor sem uma definição e implantação prévias de um currículo de formação a ser avaliado” (ENTIDADES NACIONAIS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, 2010, p. 3).

Ao analisar a proposta do exame, em relação às questões acadêmicas, as entidades apontam três aspectos que devem anteceder-lo. Em primeiro lugar, está a necessidade de que se tenha um currículo base para a formação dos professores que tenha como referência uma concepção de base comum nacional na formação dos profissionais da educação, incluídas suas principais áreas de formação e os resultados desejados. Em segundo lugar, a lógica da gestão educacional sugere que o processo de avaliação docente deve ser pensado quando se tem um desenho curricular concebido à luz do perfil profissional objeto de avaliação (ENTIDADES NACIONAIS..., 2010)

Em terceiro lugar, as entidades destacam os riscos relacionados à redução do currículo aos saberes constantes da matriz de referência do exame. Nesse sentido, apontam, dentre outros, os “efeitos ligados ao “estreitamento da visão curricular da formação” pela avaliação. Não havendo um currículo implantado, este é substituído por uma matriz de referência que dá base à organização dos itens do exame de ingresso” (ENTIDADES NACIONAIS..., 2010, p. 2). Também ressaltam “a impossibilidade de provas unificadas diante da complexidade da educação e da pluralidade dos fundamentos e das concepções pedagógicas do campo educacional” (p. 6). Diante das exigências do exame, as instituições formadoras, ao eliminar aspectos importantes da formação e adotar uma perspectiva homogeneizadora, passam “a valorizar menos determinadas formas de abordar o processo educativo ou determinadas áreas de formação e passam a ensinar mais aquelas valorizadas na matriz de referência” (p. 6). Desse modo, para as signatárias da carta,

a matriz de referência acaba virando o próprio “currículo de formação”. Finalmente, a matriz de referência acaba sendo o instrumento que além de pautar o currículo das agências formadoras, permite a uniformização da produção de bens e serviços educacionais em larga escala, movimentando empresas que se multiplicam, seja para produzir materiais, seja para preparar o próprio Exame. Nessa perspectiva, os exames deixam de medir, de fato, aqueles aspectos básicos para o desempenho profissional, passando a medir o quanto os candidatos se prepararam para fazê-los. (ENTIDADES NACIONAIS ..., 2010, p. 3).

Fundamentadas nas considerações acima, as entidades entendem que é fundamental que o MEC revogue a Portaria n.º 14/2010 e suspenda a montagem da matriz de referência do Exame pelo INEP, em razão das profundas implicações desse Exame para a educação brasileira, e retome, com urgência, a questão da definição e implantação do currículo de formação do professor, em favor de um amplo debate nacional, envolvendo as diferentes secretarias do MEC, o CNE e os órgãos gestores de estados e municípios, assim como as universidades e as entidades da sociedade civil.

Na audiência do MEC com as entidades da área da educação, realizada em junho de 2010, as entidades entregaram ao Ministro da Educação uma carta com o posicionamento conjunto contrário ao exame de ingresso na carreira docente. O Ministro da Educação esclareceu que o exame está de acordo com a legislação federal e que responde às preocupações e dificuldades de secretários de educação dos sistemas públicos de ensino estadual e municipal manifestadas por meio do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) quanto à organização e realização de concursos públicos para o magistério de suas redes de ensino e consistiria em apoio técnico do Ministério nessa área⁵. Para o Ministro, um exame ou prova representa um avanço na discussão da problemática de ingresso dos professores na carreira docente. Registrou que o MEC estaria aberto para ampliar o debate e acolher sugestões para o aperfeiçoamento da portaria, que poderá ser republicada com alterações que venham a aprimorar a sua formulação (BRASIL, 2010c).

Diante das preocupações e críticas apresentadas pelos representantes das entidades de estudos e pesquisa da área da educação, o Ministro afirmou que o exame não pretende ter caráter de avaliação dos cursos de formação de professores uma vez que essa avaliação já é realizada por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Além disso, informou que esse exame não tem o caráter de certificação docente, pois trata de uma estratégia para apoiar os estados e municípios na realização de concursos públicos para o ingresso na carreira do magistério público e que o exame não pretende ser definidor dos currículos de formação de professores, pois essa definição é feita pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para os respectivos cursos.

Na reunião, o Ministro propôs que as entidades de estudos e pesquisa da área da educação analisem a proposta e encaminhem sugestões para o aprimoramento dos termos da Portaria n. 14/2010. Também que, em havendo concordância recíproca, os representantes das entidades educacionais poderiam se juntar ao Consed, Undime e CNTE na formulação de uma proposta para o Exame Nacional para Ingresso na Carreira do Docente e suas respectivas “matrizes de referência” e, para tanto, submeteria essa proposta àquelas entidades. Além disso, indicou a possibilidade da constituição, sob a coordenação do INEP, de um Comitê de Governança, do qual participariam representantes das entidades de estudos e pesquisas da área da educação, do CONSED, da UNDIME e da CNTE (BRASIL, 2010c).

As entidades reafirmaram ao Ministro, na audiência, a urgência da revisão da Resolução CNE/CP n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002, por meio da revogação de seu art. 16 que define

a necessidade da formulação das diretrizes para a organização de um sistema nacional de certificação de competência dos professores de educação básica (BRASIL, 2010c). A instituição do exame de ingresso na carreira docente levantou questionamentos se não consistiria numa reedição da Portaria nº. 1.403, de 9 de junho de 2003, que instituiu o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, revogada pela Portaria nº. 1.179 de 6 de maio de 2004, que criou o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Apesar da portaria não fazer referência a um sistema nacional de certificação de competências, as entidades da área apontam os riscos da manutenção de sua lógica, a formação por competências, na definição da matriz de referência do exame.

Em setembro de 2010, o MEC instituiu a Portaria n.º 1.103, que cria o Comitê de Governança do Exame Nacional de Ingresso na Carreira de Docente. O Comitê é constituído pelo Presidente do INEP, que o presidirá, por um representante do Inep, que será o Secretário Executivo do Comitê de Governança, e seu respectivo suplente, por um representante da Secretaria de Educação Básica do MEC, e seu respectivo suplente, por dois titulares e dois suplentes representantes do CONSED, dois titulares e dois suplentes representantes da UNDIME, dois titulares e dois suplentes representantes da CNTE, dois titulares e dois suplentes representantes de instituições formadoras de professores. Os representantes e seus respectivos suplentes terão mandato de 2 anos, sendo vedada a recondução sucessiva.

São atribuições do Comitê: apreciar a matriz de referência para o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, que será elaborada pelo Inep com a assessoria de uma comissão de especialistas, opinar sobre procedimentos e formas de adesão ao exame por parte das secretarias de educação, de inscrição dos candidatos ao exame, de divulgação e utilização dos resultados por parte dos interessados, de modo a garantir que os objetivos do exame sejam atingidos, opinar, sempre que solicitado pelo presidente do INEP, em assuntos relacionados ao exame (BRASIL, 2010d, art. 3º).

As entidades da área da educação, signatárias da carta entregue ao Ministro, definiram pela não participação no Comitê de Governança, considerando o processo de definição do exame de ingresso na carreira docente e o limitado espaço para discussão do exame. Essas entidades, desde a publicação da portaria, têm buscado uma ampla articulação contra ao exame e o diálogo com o Ministério da Educação para sua reversão.

Considerações finais

A criação do exame de ingresso na carreira docente consiste na definição de mais um mecanismo de ampliação da presença do governo central na educação básica sob a responsabilidade de estados e municípios. Assim, além de definir as diretrizes curriculares para os cursos de formação de professores e avaliar esses cursos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o governo federal passará a realizar o processo de seleção dos professores que atuarão nos sistemas subnacionais. Certamente, a implantação desse exame contribuirá para se repensar, mais uma vez, as relações entre os entes federados.

Considerando que os entes federados são autônomos, conforme esclarece Arretche (1999), os estados federativos e os estados e municípios, porque são dotados de autonomia política e fiscal, podem assumir funções de gestão de políticas públicas por própria iniciativa, por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por imposição constitucional. Isso porque as agências federais já não possuem mecanismos de alinhamento dos governos locais como dispunham durante o regime militar.

Desse modo, a adoção por estados e municípios do exame nacional de ingresso na carreira docente deve ser realizada mediante uma decisão própria dos estados e municípios. Entretanto, nesse processo, não se pode desconsiderar o poder de indução do governo federal. Nas últimas décadas, o financiamento consistiu em um dos principais instrumentos para que estados e municípios incorporassem às suas redes de ensino políticas e programas do governo federal. Nesse modelo, a autonomia desses entes é reduzida e o regime de colaboração passa a constituir-se, como define Freitas (2007), como um “regime de ‘colaboração’ sob condicionalidades” (p. 188).

Observa-se, no país, o fortalecimento do Estado-regulador e avaliador, à medida que o governo central aumenta o seu poder de regulação, que práticas descentralizadas e processos de flexibilização e de avaliação de desempenho vêm sendo submetidos a um maior controle centralizado (FREITAS, 2007). A criação do exame nacional de ingresso na carreira docente insere-se nesse movimento de “recentralização de poderes” combinada às orientações de descentralização, municipalização e responsabilização.

Muitas podem ser as implicações da criação do exame para a formação de professores no Brasil. De um lado, pode ser considerada a perspectiva homogeneizadora dos cursos de formação de professores e, relacionada a essa questão, a redução do currículo aos saberes/conhecimentos presentes na matriz de referência do exame e o conseqüente estreitamento da visão curricular da formação à avaliação. Por outro, com o exame, as entidades formadoras, sobretudo as universidades, têm a sua autonomia ameaçada, diante da existência de uma matriz curricular única para a formação e das pressões sociais para a aprovação no exame.

Os maiores impactos da criação desse exame tendem a ocorrer no âmbito da formação, visto que a realização de um exame não é suficiente para produzir mudanças na carreira e na valorização dos professores nos municípios e nos estados. Em muitos municípios brasileiros, com destaque para os menores, a demora para a realização de concurso público para professor não ocorre por falta de recursos financeiros, mas, sobretudo, pela ausência de vontade política dos governantes em tornar os processos de contratação mais impessoais e transparentes, de acordo com o modelo burocrático. Vários prefeitos optam por manter as práticas patrimonialistas de contratação por indicação própria e dos aliados. Será que a criação do exame poderá contribuir para gerar mudanças nessas práticas?

As discussões em torno do exame nacional de ingresso na carreira docente e da definição de sua matriz de referência estão em aberto. Muitas posições favoráveis ou contrárias ao exame vêm sendo apresentadas à sociedade, mas nem todas relacionam a sua criação aos novos papéis assumidos pelo Estado central a partir de sua reconfiguração iniciada na segunda metade

dos anos 1990. Essa análise é fundamental para se perceber como vem se dando no país o deslocamento do controle dos resultados das instâncias subnacionais para a instância central da administração, articulada ao discurso da autonomia e descentralização. A mudança do governo federal, em janeiro de 2011, e a permanência do Ministro da Educação apontam que o debate em torno da criação do exame continua na pauta do governo e de diferentes organizações e entidades da área da educação.

(Endnotes)

- 1 De acordo com Sousa (2009), as características usualmente presentes nas políticas de avaliação adotadas nas últimas décadas são: ênfase nos produtos ou resultados; atribuição de mérito a alunos, instituições ou redes de ensino; dados de desempenho escalonados, resultando em classificação; dados predominantemente quantitativos e destaque à avaliação externa, não articulada à autoavaliação. Além disso, a ampla divulgação dos resultados das avaliações na mídia, sobretudo na forma de classificação, favorecendo a comparação, em nome da necessidade de prestação de contas à sociedade.
- 2 Os países estudados foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.
- 3 Em maio de 2009, o MEC instituiu a Portaria Normativa n.º 6, que instituiu o Exame Nacional de Admissão de Docentes (BRASIL, 2009), entretanto, naquele momento, esse documento não foi alvo de grande questionamento e mobilização.
- 4 A lista de temas e respectivos tópicos para a definição do perfil de conhecimentos necessários ao ingressante da carreira do magistério submetida à consulta pública é constituída por temas gerais e temas específicos. Temas gerais: 1. Direito à educação, 2. Políticas educacionais vigentes, Processo de desenvolvimento humano e aprendizagem, 3. Planejamento pedagógico, 4. Estratégias, abordagens, atividades e recursos pedagógicos, 5. Estratégias, abordagens, atividades e recursos pedagógicos, 6. Adaptações curriculares para o atendimento de alunos com necessidades especiais. Temas específicos: conhecimentos de língua portuguesa, matemática, ciências sociais e naturais, educação infantil e educação de jovens e adultos (BRASIL, 2010b).
- 5 O Ministro lembrou que a Portaria n.º 14, de 21 de maio de 2010, em discussão, “se constitui em apenas uma atualização da Portaria n.º 06, de 28 de maio de 2009 e que ao longo desses doze meses não chegou ao MEC nenhuma solicitação de revogação da Portaria anterior e que, diante disso, não concordava com a solicitação agora apresentada de revogação da Portaria em tela” (BRASIL, 2010c, p. 1).

REFERÊNCIAS

- ADRIAO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008. p. 779-796. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 27 jun. 2009.
- ALVES, Miriam Fábria; SILVA, Andréia Ferreira da. Análise do PNE e do PDE: continuidades ou rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 101-118.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria normativa n.º 14, de 21 de maio de 2010*. Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. 2010a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=24/05/2010>>. Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Referenciais para o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente*: documento para consulta pública. 2010b. Disponível em: <http://consultaexamedocente.inep.gov.br/publico/download/Referenciais_para_o_Exame_Nacional_de_Ingresso_na_Carreira_Docente.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2010.

_____. Ministério da Educação. *Ata de Audiência entre o Ministro da Educação e os representantes das Entidades de Estudos e Pesquisas em Educação*. 2010c. Disponível : <<http://anfope.spaceblog.com.br/842363/Ata-de-Audiencia-entre-o-Ministro-daEducacao-e-os-representantes-das-Entidades/>> . Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. Ministério da Educação. *Portaria n.º 1.103, de 1º de setembro de 2010*. Institui o Comitê de Governança do Exame Nacional de Ingresso na Carreira de Docente. 2010d. Disponível em: <http://200.17.141.11/site/grh//files/Portaria_homologacao_1970_DMO_02_09_10_02.pdf>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa n.º 6, de 28 de maio de 2009. *Institui o Exame Nacional de Admissão de Docentes*. Disponível em: <<http://anfope.spaceblog.com.br/950148/PORTARIA-NORMATIVA-n-6-28-5-2009-PORTARIA-NORMATIVA-n-14-de-21-5-2010-PORTARIA-n-1-103-de-1-9-2010/>>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. Presidência da República. *Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=153:legislacao&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=366>. Acesso em: 2 maio 2009.

_____. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente*: visão preliminar da CNTE. 2010. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/educacao/nedu1607.asp>>. Acesso em: 8 jun. 2010.

ENTIDADES NACIONAIS DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros/Departamentos e Educação das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR). *Carta de Manifestação entregue ao Ministro de Educação Fernando Haddad em Audiência com as Entidades*. (2010) Disponível em: <http://anfope.spaceblog.com.br/834501/Carta-de-Manifestacao-entregue-ao-Ministro-de-Educacao-Fernando-Haddad-em-Audiencia-com-as-Entidades/>. Acesso em: 2 jul. 2010.

FREITAS, Dirce Ney. *A avaliação da educação básica no Brasil*: dimensão normativa, pedagógica, e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

LIMA, Licídio C. de. Reformar a administração escolar: a recentralização por controle remoto e a autonomia como delegação política. In: LIMA, Licídio C. de.; Afonso, A. Janela. Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento. 2002. p. 61-73.

MAGALHÃES, Antônio M. A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n. 59, p. 125-143, fev. 2001. Disponível em: < http://www.ces.uc.pt/rccs/index.php?id=744&id_lingua=1>. Acesso em: 20 set. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. *Educação e sociedade, Campinas, SP*, vol. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 maio 2009.

SCHULMEYER, Alejandra. *Estado atual da avaliação docente em treze países da América Latina*. Conferencia Regional “El desempeño de los maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas. LLECE- UNESCO/OREALC. Brasília. 2002.

SOUZA, Sandra Maria Zákia L. de. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.