

VISÃO GERAL

PROFESSORES EXCELENTES

COMO MELHORAR A APRENDIZAGEM
DOS ESTUDANTES NA AMÉRICA LATINA
E NO CARIBE

BARBARA BRUNS E JAVIER LUQUE



GRUPO BANCO MUNDIAL

Professores Excelentes

VISÃO GERAL

Professores Excelentes

Como melhorar a aprendizagem dos
estudantes na América Latina e no Caribe

Barbara Bruns e Javier Luque

com

Soledad De Gregorio

David Evans

Marco Fernández

Martin Moreno

Jessica Rodriguez

Guillermo Toral

Noah Yarrow



GRUPO BANCO MUNDIAL
Washington, D.C.

Este folheto contém a Visão Geral e uma lista do conteúdo do livro no prelo *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean* (Professores excelentes: Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe) Uma versão em PDF do livro final e completo estará disponível no website <https://openknowledge.worldbank.org/> e exemplares impressos poderão ser adquiridos no website <https://publications.worldbank.org/>. Favor usar a versão final do livro para fins de citação, reprodução e adaptação.

© 2014 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington D.C. 20433

Telefone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Alguns direitos reservados

Este trabalho foi originalmente publicado pelo Banco Mundial em inglês. Em caso de discrepância, prevalece o original inglês.

Este trabalho foi produzido pelo pessoal do Banco Mundial com contribuições externas. As apurações, interpretações e conclusões expressas neste trabalho não refletem necessariamente a opinião do Banco Mundial, de sua Diretoria Executiva nem dos governos dos países que representam. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados apresentados neste trabalho. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa deste trabalho não indicam nenhum julgamento do Banco Mundial sobre a situação legal de qualquer território, nem o endosso ou a aceitação de tais fronteiras.

Nada aqui constitui ou pode ser considerado como constituindo uma limitação ou dispensa de privilégios e imunidades do Banco Mundial, os quais são especificamente reservados.

DIREITOS E PERMISSÕES



Este trabalho está disponível sob licença da Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Nos termos da licença da Creative Commons Attribution, o usuário pode copiar, distribuir, transmitir e adaptar este trabalho, inclusive para fins comerciais, nas seguintes condições:

- **Atribuição** — Favor citar o trabalho como segue: Bruns, Barbara, and Javier Luque. 2014. *Great Teachers: How to Raise Teacher Quality and Student Learning in Latin America and the Caribbean. Overview booklet*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0. Publicado primeiro em inglês; em caso de discrepâncias, prevalece o original inglês.
- **Tradução** — Se o usuário traduzir este trabalho, favor acrescentar o seguinte termo de isenção de responsabilidade juntamente com a atribuição: *Esta tradução não foi feita pelo Banco Mundial e não deve ser considerada tradução oficial do Banco Mundial. O Banco Mundial não se responsabiliza pelo conteúdo nem por qualquer erro dessa tradução.*
- **Adaptações** — Se o usuário criar uma adaptação deste trabalho, favor acrescentar o seguinte termo de isenção de responsabilidade juntamente com a atribuição: *Esta é uma adaptação de um trabalho original do Banco Mundial. A responsabilidade pelos pontos de vista e opiniões expressos na adaptação recai inteiramente sobre o autor ou os autores da adaptação e não são endossados pelo Banco Mundial.*
- **Conteúdo de terceiro** — Cumpre notar que o Banco Mundial não é necessariamente proprietário de todos os componentes do conteúdo incluído no trabalho. Portanto, o Banco Mundial não garante que o uso de qualquer componente individual de propriedade de terceiros ou de parte do conteúdo do trabalho não violem direitos de terceiros. O risco de reivindicações resultantes de tal violação recai inteiramente sobre o usuário. Se o usuário desejar reutilizar um componente do trabalho, recairá sobre ele a responsabilidade de determinar se é necessária permissão para tal reutilização e para obtê-la do proprietário dos direitos autorais. Exemplos de componentes podem incluir, embora não de forma exclusiva, tabelas, figuras ou imagens.

Todas as consultas sobre direitos e licenças devem ser endereçadas a: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, D.C. 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Design da capa: Vladimir Herrera / iGraphi.

Latin American Development Forum Series (Série de Fóruns sobre Desenvolvimento na América Latina)

Esta série foi criada em 2004 para promover o debate, divulgar informação e análises e transmitir o entusiasmo e a complexidade das questões mais típicas do desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe. É patrocinada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas e Banco Mundial e representa a mais alta qualidade em toda pesquisa e produto da atividade da instituição. Os livros da série foram escolhidos por sua relevância para a comunidade acadêmica, formuladores de políticas, pesquisadores e leitores interessados e têm sido sujeitos a uma rigorosa revisão anônima por profissionais da área antes da publicação.

Membros da Comissão Consultiva:

Alicia Bárcena Ibarra, Secretária Executiva, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Nações Unidas

Inés Bustillo, Diretora, Escritório de Washington, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Nações Unidas

Augusto de la Torre, Economista Chefe para a América Latina e o Caribe, Banco Mundial

Daniel Lederman, Economista Chefe Adjunto para a América Latina e o Caribe, Banco Mundial

José Luis Guasch, Assessor Sênior, Região da América Latina e do Caribe, Banco Mundial; e Professor de Economias, University of California, San Diego

Santiago Levy, Vice-Presidente de Setores e Conhecimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento

Roberto Rigobon, Presidente, Associação Econômica para a América Latina e o Caribe

José Juan Ruiz, Economista Chefe e Gerente do Departamento de Pesquisas, Banco Interamericano de Desenvolvimento

Ernesto Talvi, Diretor, Brookings Global-CERES Economic and Social Policy in Latin America Initiative

Andrés Velasco, Cieplan, Chile

Livros da Série de Fóruns sobre Desenvolvimento na América Latina

- Professores Excelentes: Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe* (2014) de Barbara Bruns e Javier Luque
- Entrepreneurship in Latin America: A Step Up the Social Ladder?* (2013) de Eduardo Lora e Francesca Castellani, editores
- Emerging Issues in Financial Development: Lessons from Latin America* (2013) de Tatiana Didier e Sergio L. Schmukler, editores
- New Century, Old Disparities: Gaps in Ethnic and Gender Earnings in Latin America and the Caribbean* (2012) de Hugo Ñopo
- Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies* (2012) de Daniel Lederman e William F. Maloney
- From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Achieving Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean* (2012) de Helena Ribe, David Robalino e Ian Walker
- Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies* (2011) de Robert Devlin e Graciela Moguillansky
- New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions: Industrial Organization Models and Investment Products* (2010) de Gregorio Impavido, Esperanza Lasagabaster e Manuel García-Huitrón
- The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception* (2010) de Eduardo Lora, Andrew Powell, Bernard M. S. van Praag e Pablo Sanguinetti, editores
- Discrimination in Latin America: An Economic Perspective* (2010) de Hugo Ñopo, Alberto Chong e Andrea Moro, editores
- The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean* (2010) de Emiliana Vegas e Lucrecia Santibáñez
- Job Creation in Latin America and the Caribbean: Trends and Policy Challenges* (2009) de Carmen Pagés, Gaëlle Pierre e Stefano Scarpetta
- China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* (2009) de Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga e Guillermo E. Perry, editores
- Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America* (2009) de Pablo Fajnzylber, Jose Luis Guasch e J. Humberto López, editores

- Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean* (2009) de Ricardo de Paes Barros, Francisco H. G. Ferreira, José R. Molinas Vega e Jaime Saavedra Chanduvi
- The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows, and the Road Ahead* (2008) de Luis Andres, Jose Luis Guasch, Thomas Haven e Vivien Foster
- Remittances and Development: Lessons from Latin America* (2008) de Pablo Fajnzylber e J. Humberto López, editores
- Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?* (2007) de Guillermo Perry, Luis Servén e Rodrigo Suescún, editores
- Raising Student Learning in Latin America: Challenges for the 21st Century* (2007) de Emiliana Vegas e Jenny Petrow
- Investor protection and corporate governance: Firm-level Evidence Across Latin America* (2007) de Alberto Chong e Florencio López-de-Silanes, editores
- Natural Resources: Neither Curse nor Destiny* (2007) de Daniel Lederman e William F. Maloney, editores
- The State of State Reform in Latin America* (2006) de Eduardo Lora, editor
- Emerging Capital Markets and Globalization: The Latin American Experience* (2006) de Augusto de la Torre e Sergio L. Schmukler
- Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America* (2006) de Cristian C. Baeza e Truman G. Packard
- Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability* (2005) de José Antonio Ocampo, editor
- Privatization in Latin America: Myths and Reality* (2005) de Alberto Chong e Florencio López-de-Silanes, editores
- Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (2004) de Indermit S. Gill, Truman G. Packard e Juan Yermo
- Lessons from NAFTA: For Latin America and the Caribbean* (2004) de Daniel Lederman, William F. Maloney e Luis Servén
- The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America* (2003) de William Easterly e Luis Servén, editores
- Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective* (2003) de José Antonio Ocampo e Juan Martin, editores
- Is Geography Destiny? Lessons from Latin America* (2003) de John Luke Gallup, Alejandro Gaviria e Eduardo Lora

Sumário

Prefácio	xi
Agradecimentos	xiii
Autores e Colaboradores	xv
Sumário de Professores Excelentes: <i>Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe</i>	xvii
Abreviaturas	xix

Visão Geral 1

Por que os professores são importantes	3
Professores da América Latina e do Caribe em sala de aula	11
Recrutamento de professores melhores	23
Preparação de professores excelentes	34
Motivação dos professores para um melhor desempenho	40
Gerenciamento de políticas da reforma do magistério	47
Nota	51
Referências	51

Figuras

VG.1	Habilidades cognitivas e crescimento econômico de longo prazo entre as regiões, 1960-2000	4
VG.2	Pontuações de leitura no PISA e renda per capita para os países da América Latina e do Caribe, 2012	5
VG.3	Melhoria comparativa em matemática no PISA, 2000-2012	6
VG.4	Desempenho comparativo em matemática no PISA de futuros professores e engenheiros	8
VG.5	Conhecimento comparativo do conteúdo de matemática dos futuros professores de matemática, 2008	9
VG.6	Salários médios para professores comparados a outros profissionais de nível superior entre 2000 e 2010	10
VG.7	Tempo médio de instrução em países da América Latina e do Caribe	13

- VG.8 Discriminação do tempo do professor fora de tarefa por país 14
- VG.9 Tempo do professor fora de tarefa e aprendizagem dos alunos nos países da América Latina e do Caribe 16
- VG.10 Tempo do professor dedicado à instrução com toda a turma envolvida 17
- VG.11 Distribuição das escolas por tempo médio gasto com instrução 18
- VG.12 Variação no tempo do professor com instrução nas escolas 20
- VG.13 Variação de tempo de instrução dentro das escolas na Colômbia e Honduras, 2011 22
- VG.14 Graduados do ensino superior que estudaram pedagogia 24
- VG.15 Elevação do padrão para programas de formação de professores no Peru, 2006-2010 26
- VG.16 Impacto da informação de credenciamento nas matrículas em faculdades de pedagogia no Chile, 2007-2010 27
- VG.17 Prática compulsória preserção nos países da América Latina e do Caribe 28
- VG.18 O “Marco de la Buen Enseñanza” do Chile 29
- VG.19 Taxa de aprovação no exame de conclusão de curso para formação de professores em El Salvador, 2001-2012 30
- VG.20 Modificação necessária no grupo de professores, pressupondo uma cobertura expandida e coeficientes efetivos de alunos-professores, 2010-2025 33
- VG.21 Três classes amplas de incentivos motivam os professores 41

Tabelas

- VG.1 Uso do tempo de aula na quinta série das escolas do Rio de Janeiro, 2010 14

Prefácio

Durante grande parte da última década os países da América Latina e do Caribe presenciaram um progresso social sem precedentes. Quase 80 milhões de pessoas saíram da pobreza; mais de 50 milhões ingressaram na classe média; o ensino fundamental tornou-se quase universal e a média de anos de escolaridade vem aproximando-se à dos países da OCDE. Embora a região se tenha beneficiado de políticas progressivas de assistência social, tais como transferências condicionadas de renda, o principal impulsor do aumento da renda tem sido o crescimento econômico, que se traduziu em redução da pobreza e prosperidade mais amplamente compartilhada.

Mas a desaceleração econômica dos últimos anos lançou dúvidas sobre a sustentabilidade do progresso da década anterior e reanimou os velhos temores do crescimento lento. A atual desaceleração na América Latina e no Caribe está indiscutivelmente vinculada a fatores externos, inclusive crescimento mais lento da China e seus efeitos sobre os preços das exportações, bem como um aumento previsto nas taxas de juros internacionais. No entanto, a solução não pode ser esperar pela mudança do ambiente externo. A região precisa desenvolver as próprias estratégias de produção mais diversificada, exportações de maior valor e crescimento sustentável de longo prazo.

Aumentar o capital humano — o principal ingrediente de uma produtividade maior e inovação mais rápida — é, portanto, um desafio central para a região. Embora a cobertura da educação na América Latina e no Caribe se tenha expandido rapidamente, é a aprendizagem dos estudantes — não os anos de escolaridade concluídos — que produz a maior parte dos benefícios econômicos dos investimentos na educação. O fato perturbador neste aspecto é que os estudantes da América Latina e do Caribe permanecerem mais de dois anos atrás de suas contrapartes da OCDE em matemática, leitura e aptidões do pensamento crítico — e ainda mais atrás dos países do Leste Asiático, inclusive do Vietnã.

Mas a mensagem positiva deste livro é que os países da região da América Latina e do Caribe estão enfrentando esse desafio e pondo a qualidade da educação no centro da agenda política. Com simplicidade elegante, este livro argumenta que a qualidade da educação está condicionada à qualidade de nossos professores. Propõe um novo enfoque com o recrutamento dos jovens mais talentosos para o magistério, o aumento da eficácia dos professores em serviço e o provimento de incentivos que motivem os professores ao máximo esforço em todas as salas de aula, todos os dias, com todos os alunos.

Great Teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean (Professores Excelentes: Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe) é o mais novo trabalho da Série de Fóruns sobre Desenvolvimento na América Latina, que desde 2003 traz a profundidade da pesquisa às questões econômicas e sociais mais prementes da região. Em preparação para este estudo, a equipe construiu o maior banco de dados globalmente comparável sobre a prática docente na sala de aula jamais realizado — com observações de mais de 15.000 professores em sete países da América Latina e do Caribe. Os resultados reveladores são um exemplo da ação do Grupo Banco Mundial de colocar a pesquisa inovadora a serviço da política de desenvolvimento. Em termos mais amplos, *Great Teachers* distila a evidência de avaliação e a experiência prática mais recentes em termos de reformas das políticas docentes tanto de dentro como de fora da região. Ele oferece aos formuladores de política da América Latina e do Caribe um apoio inestimável para o alcance do progresso mais rápido em educação que a próxima geração de estudantes merece.

Jorge Familiar

Vice-Presidente do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe

Hasan A. Tuluy

Ex-Vice-Presidente do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe

Augusto de la Torre

Economista-Chefe do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe

Claudia Costin

Diretora Sênior da Prática Global de Educação do Banco Mundial

Agradecimentos

Este estudo, parte do programa de Estudos Regionais da América Latina e do Caribe do Banco Mundial, é o trabalho de uma equipe grande e talentosa dirigida por Barbara Bruns e Javier Luque. O estudo teve origem em uma sugestão de Chingboon Lee de que a onda de reformas inovadoras na política docente que envolvia toda a América Latina e o Caribe na década de 2000 merecia ser pesquisada e compartilhada com formuladores de política de outras regiões. Com o generoso apoio do Governo dos Países Baixos por meio do Programa de Parceria Banco-Mundial-Países Baixos; do Governo da Espanha por meio do Fundo Espanhol para Avaliação do Impacto (SIEF); e do Fundo Espanhol para a América Latina e o Caribe, nossa equipe começou a avaliar o pagamento de bonificações e outros programas destinados a recompensar a qualidade dos professores e a examinar as salas de aula para compreender se e como os incentivos mudam a prática do magistério.

Este trabalho é dedicado aos líderes em educação no Brasil (Pernambuco, Minas Gerais, Estado do Rio de Janeiro e município do Rio), Colômbia e Departamento de Antioquia, República Dominicana, Honduras, Jamaica, Distrito Federal do México e Peru que se disponibilizaram a serem nossos parceiros nesta pesquisa, apesar da resistência inicial de escolas e professores e sem qualquer garantia de que as constatações seriam úteis.

Queremos agradecer também a muitos colegas do Banco Mundial e outros peritos que contribuíram com ideias e orientação. Jorge Familiar, Hasan Tuluy, Augusto de la Torre, Daniel Lederman, Frederico Ferreira, Reema Nayar, Elizabeth King, Harry Patrinos e Claudia Costin foram defensores deste trabalho em todas as etapas. Emiliana Vegas, Lucrecia Santibanez, Halsey Rogers, Luis Benveniste, Miguel Szekeley, Jere Behrman, Norbert Schady, Rick Hanushek, Margaret Raymond, Tom Kane, Felipe Barrera, Patrick McEwan, Alejandro Ganimian, Jose-Joaquin Brunner, Violeta Arancibia, Gregory Elaqua, German Cervantes, Daniel Hernandez, Claudio Ferraz, Vitor Pereira, Teca Pontual e Tamar Atinc proporcionaram feedback de colegas de valor inestimável.

Nossos dados de observação em sala de aula nunca poderiam ter sido recolhidos sem o incrível treinamento, gestão de campo e talentos analíticos de Audrey Moore e sua equipe da FHI360, bem como dos colegas Madalena dos Santos, Leandro Costa, Tássia Cruz, Erica Amorim, Ines Kudo, Isy Faingold, Cynthia Hobbs, Martha Hernandez,

Luciana Rodrigues e Jessica Rodriguez. Finalmente, durante os três anos de elaboração de nosso banco de dados de observações em sala de aula e da redação deste livro, todos os principais colaboradores passaram a exercer outros trabalhos. Agradecemos de modo especial a Soledad De Gregorio que contribuiu em todas as etapas e acompanhou o trabalho até o fim.

Autores e Colaboradores

Barbara Bruns é a economista principal responsável no Banco Mundial pela educação na Região da América Latina e do Caribe. É autora principal do livro *Achieving World Class Education in Brazil: the Next Agenda* (Conseguir uma educação de classe mundial no Brasil: a próxima agenda), com David Evans e Javier Luque (2011) e coautora de *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms* (Fazendo as escolas funcionarem: nova evidência de reformas em matéria de responsabilização), com Deon Filmer e Harry Patrinos, 2011. Ela foi a primeira gerente do Fundo Estratégico de Avaliação do Impacto (SIEF) de US\$ 14 milhões do Banco Mundial e é coautora do *Relatório sobre Monitoramento Global* dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional de 2005, 2006 e 2007. Foi também membro da Força-Tarefa sobre Educação nomeada pelo Secretário-Geral da ONU em 2003 e coautora do livro *A Chance for Every Child: Achieving Universal Primary Education by 2015* (Oportunidade para todas as crianças: Conseguir o ensino fundamental universal até 2015) e foi chefe da Secretaria de Educação Global da Iniciativa Acelerada de Educação para Todos (EFA FTI) de 2002 a 2004. Graduou-se pela London School of Economics e pela University of Chicago.

Javier Luque é especialista sênior e ponto focal para a Região da América Central no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Antes de entrar para o BID o Dr. Luque foi economista sênior em educação na Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial, onde foi coautor do livro *Achieving World Class Education in Brazil: the Next Agenda* (2011) (Conseguir uma educação de classe mundial no Brasil: a próxima agenda) com Barbara Bruns e David Evans. Antes de entrar para o Banco Mundial o Dr. Luque trabalhou no Banco Central de Reservas e no Ministério da Economia e Finanças do Peru e no Fundo Monetário Internacional. Foi professor de graduação e pós-graduação na Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP), Pacific University, University of Rochester e Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Graduou-se em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Peru e fez Mestrado e Doutorado pela University of Rochester.

Soledad De Gregorio é consultora na Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial. Tem vários anos de experiência em programas de desenvolvimento com comunidades desfavorecidas do Chile. Tem Mestrado em Política Pública pela University of California em Los Angeles e está cursando o doutorado em Política Pública e Administração na University of Southern California.

David Evans é economista sênior no Escritório do Economista-Chefe para a Região da África do Banco Mundial e anteriormente trabalhou como economista sênior na Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial. Elaborou e implementou avaliações do impacto na educação, desenvolvimento da primeira infância, saúde e proteção social no Brasil, México, Gâmbia, Quênia, Nigéria, Serra Leoa e Tanzânia. Tem doutorado em Economia pela Harvard University.

Marco Fernandez é professor no Instituto de Tecnologia de Monterrey no México e ex-consultor do Banco Mundial em assuntos relacionados com a América Latina e o Caribe. Anteriormente foi assessor da Secretaria de Educação do México e Diretor Adjunto do Gabinete da Presidência. Tem doutorado em Ciências Políticas pela Duke University.

Martin Moreno é consultor do Banco Mundial e trabalhou extensamente na Região da América Latina e do Caribe. Tem mestrado e está estudando cursando doutorado em sociologia e demografia na Pennsylvania State University.

Jessica Rodriguez é Diretora Adjunta de Política e Planejamento no Escritório de Washington D.C. do Superintendente Estadual de Educação. Foi consultora na Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial. Tem diploma da Stanford University e da University of Chicago.

Guillermo Toral é consultor na Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial. Tem o MPhil em Ciências Políticas na University of Oxford e está estudando para o doutorado em Ciências Políticas no MIT.

Noah Yarrow é especialista em educação na Região do Oriente Médio e no Norte da África do Banco Mundial e trabalhou na Região da América Latina e do Caribe. Anteriormente foi professor escolar. Tem diplomas em Gestão do Desenvolvimento e Educação pela London School of Economics e Pace University.

Sumário de Professores Excelentes: *Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe*

Prefácio

Agradecimentos

Autores e Colaboradores

Abreviaturas

Visão Geral

Capítulo 1: Os professores latino-americanos são realmente bons?

Capítulo 2: Dentro da sala de aula na América Latina e no Caribe

Capítulo 3: Recrutamento de melhores professores

Capítulo 4: Preparação de professores excelentes

Capítulo 5: Motivação dos professores para um desempenho melhor

Capítulo 6: Gerenciamento de políticas da reforma do magistério

Abreviaturas

ADOFEP	Agremiação de Docentes e Funcionários da Educação Paraguaia
AEP	Designação de Excelência Pedagógica
ALI	Alinhamento do Incentivo à Aprendizagem
AMET	Associação do Magistério de Ensino Técnico
ANDE	Associação Nacional de Educadores
APSE	Associação de Professores do Ensino Médio
AVDI	Atribuição Variável por Desempenho Individual
BVP	Bolsa de Estudos Vocação de Professor
CAMYP	União Argentina de Mestres e Professores
CEA	Confederação de Educadores Argentinos
CEID	Centro de Estudos e Pesquisas Docentes
CENAPAFAS	Central Nacional de Associações de Pais de Família
CLASS	Sistema de Pontuação da Avaliação em Sala de Aula
CM	Carreira de Magistério
CNA	Comissão Nacional de Credenciamento do Chile
CNB/DNCB	Currículo Nacional Básico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CODICEN	Conselho Diretor Central
COLPROSUMAH	Colégio Profissional para a Formação em Magistério de Honduras
COLYPRO	Colégio de Licenciados e Professores de Letras, Ciências e Artes
CONAIE	Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador
CONEACES	Conselho de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade da Educação Superior Não Universitária
CONEAU	Conselho de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade da Educação Superior Universitária
COPEMH	Colégio de Professores de Educação Média de Honduras
CPM	Lei de Carreira Pública no Magistério
CRUCH	Conselho de Reitores das Universidades do Chile
CTERA	Confederação de Trabalhadores da Educação da República Argentina
ECAP	Avaliação das Competências Acadêmicas e Pedagógicas
ECh	Ensina Chile

ENAHO	Pesquisa Nacional de Domicílios
ENLACES	Testes padronizado do desempenho de estudantes, México
EPD	Estatuto de Profissionalização Docente
FEC	Fundo de Estímulo da Qualidade
FECI	Federação de Educadores da Capital e do Interior
FECODE	Federação Colombiana de Educadores
FENAPES	Federação Nacional de Professores do Ensino Médio
FEP	Federação de Educadores do Paraguai
FOMH	Federação de Organizações de Magistério de Honduras
FREPASO	Frente por um País Solidário (partido político)
FUM-TEP	Federação Uruguaia de Magistério-Trabalhadores do Ensino
FUNDEF	Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUTE	Frente Unionista dos Trabalhadores do Ensino do Equador
GEC	Governos Escolares Cidadãos
GER	Taxa bruta de matrículas
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior
ICFES	Instituto Colombiano de Avaliação da Educação
ICT	Tecnologia da Informação e Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IMPACT	Modelo de avaliação do professor, Washington, D.C.
INEE	Instituto Nacional de Avaliação da Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Brasil
ISP	Institutos Superiores Pedagógicos
JTA	Associação de Professores da Jamaica
LAC	América Latina e Caribe
LAST	Professor de Artes Liberais e Ciências
LLECE	Laboratório Latino-Americano da Qualidade da Educação
LRM	Lei de Reforma do Magistério
MBE	Estrutura da Boa Didática
MECESUP	Melhoria da Qualidade e Equidade no Ensino Superior
MET	Medição de um Projeto Eficaz de Ensino
MPD	Movimento Popular Democrático
NIE	Instituto Nacional de Educação
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OECS	Organização de Estados do Caribe Oriental
OLPC	Um computador por criança
OTEP	Organização de Trabalhadores da Educação do Paraguai
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PISA	Programa de Avaliação Internacional de Estudantes
PNP	Partido Nacional do Povo
PPP	Paridade de poder aquisitivo
PRI	Partido Revolucionário Institucional, México
PRICPHMA	Primeiro Colégio Profissional Hondurenho de Professores
PROHECO	Programa Hondurenho de Educação Comunitária
PSP	Planos de Formação Profissional

PSU	Prova de Seleção Universitária
PT	Partido dos Trabalhadores, Brasil
PTR	Coefficiente aluno-professor
RDD	Formulação da descontinuidade da regressão
SADOP	Sindicato Argentino de Docentes Privados
SAT	Sistema de Aprendizagem Tutorial
SBM	Gestão baseada na escola
SD	Desvios de padrão
SEC	Sindicato de Trabalhadores da Educação Costarriquenho
Sedeba	Sindicato de Educadores de Buenos Aires
SER	Sistema Nacional de Avaliação e Prestação de Contas
SERCE	Segundo Estudo Regional, Comparativo e Explicativo
SIDESP	Sindicato de Docentes da Educação Superior do Peru
SIMCE	Sistema de Medição da Qualidade da Educação
SINEACE	Sistema Nacional de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade da Educação
SNED	Sistema Nacional de Avaliação do Desempenho
SNTE	Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação
SUTEP	Sindicato Único de Trabalhadores da Educação do Peru
TALIS	Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem
TEDS-Math	Estudo sobre Educação e Desenvolvimento de Professores de Matemática
TFA	Ensino para Todos
TIMMS	Tendências do Estudo Internacional de Matemática e Ciências
UDA	União de Docentes Argentinos
UNAE	Universidade Nacional de Educação
UNE	União Nacional de Educadores
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UPC	Conclusão do ensino fundamental universal
USAID	Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos
USP	Universidade de São Paulo

Visão Geral

Mais de sete milhões de professores entram diariamente em salas de aula na América Latina e no Caribe. Esses homens e mulheres representam 4% da força de trabalho global da região e mais de 20% dos trabalhadores de nível técnico e superior. Seus salários absorvem cerca de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) da região. Suas condições de trabalho variam vastamente — desde escolas de pau a pique e de cômodo único na zona rural a instalações de categoria internacional — mas os professores da América Latina compartilham um ponto importante: são cada vez mais reconhecidos como os atores críticos nos esforços da região para melhorar a qualidade e resultados da educação.

Embora a importância do bom ensino seja intuitivamente óbvia, somente na última década as pesquisas sobre educação começaram a quantificar o alto impacto econômico da qualidade do professor. Em um mundo em que as metas dos sistemas educacionais estão passando por transformação, de um enfoque na transmissão de fatos e memorização para uma ênfase nas competências do estudante — para o pensamento crítico, solução de problemas e aprendizagem para a vida — as demandas sobre os professores são mais complexas do que nunca. Os governos do mundo inteiro têm colocado a qualidade e o desempenho dos professores sob um escrutínio cada vez maior. A região da América Latina e do Caribe não é exceção a essas tendências; de fato, em algumas áreas-chave da política docente, a região está na vanguarda da experiência global de reforma.

Neste contexto este estudo visa a fazer o seguinte:

- Referenciar o atual desempenho dos professores da América Latina e do Caribe e identificar questões-chave;
- Compartilhar evidências emergentes de reformas importantes das políticas de docência que estão sendo implementada nos países da América Latina e do Caribe;
- Analisar o “espaço para manobra” política para promover a reforma na América Latina e no Caribe.

O relatório enfoca professores da educação básica (pré-escola e ensino fundamental e médio) porque os desafios qualitativos e quantitativos da produção de professores eficazes nesses níveis diferem de forma importante do ensino no nível universitário, o que tem sido abordado em outras publicações recentes do Banco Mundial (Rodríguez, Dahlman,

e Salmi 2008; Salmi 2009). Também são enfocados os sistemas de educação pública. Apesar do crescente número de matrículas no ensino fundamental em escolas privadas em muitos países da região, os governos nacionais e subnacionais prestam a maior parte dos serviços do ensino fundamental e continuam a ser os guardiões da qualidade da educação e os arquitetos da política educacional.

O capítulo 1 analisa as evidências globais e regionais sobre a importância dos resultados da educação para o crescimento econômico e a competitividade, bem como a importância da qualidade do professor para os resultados da educação. O capítulo apresenta um perfil dos professores da América Latina e do Caribe e como suas características mudaram nas últimas décadas. O capítulo 2 oferece uma perspectiva inédita sobre o desempenho dos professores da região em sala de aula, baseando-se em uma nova pesquisa feita para este relatório em mais de 15.000 salas de aula em sete países da América Latina e do Caribe.

Os capítulos 3, 4 e 5 enfocam três áreas principais da reforma da política de formação de professores na América Latina e no Caribe de hoje: o capítulo 3 analisa políticas para *recrutar* melhores professores; o capítulo 4 examina programas para *capacitar* professores e desenvolver a potencial na função; e o capítulo 5 revê estratégias para *motivar* os professores a demonstrar seu melhor desempenho durante toda a carreira.

O capítulo 6 analisa o papel proeminente dos sindicatos de professores na região e uma experiência nacional recente com reformas educacionais de grande porte. Este capítulo, tal como os precedentes, procura destilar o conjunto crescente de evidências, tanto de dentro como de fora da região, que pode orientar a elaboração de programas eficazes e reformas sustentáveis.

Seis mensagens principais surgem deste estudo:

- A baixa qualidade média dos professores latino-americanos e caribenhos é o fator limitante sobre o progresso da educação na região e, por conseguinte, sobre a contribuição da despesa nacional com educação para a redução da pobreza e prosperidade compartilhada.
- A qualidade dos professores na região é comprometida por um fraco domínio do conteúdo acadêmico, bem como por práticas ineficazes em sala de aula: nos países pesquisados os professores utilizam 65% ou menos do tempo de aula em instrução (em comparação com um padrão de referência de boas práticas de 85%), o que implica a *perda de um dia inteiro de instrução por semana*; fazem uso limitado dos materiais didáticos disponíveis, especialmente da tecnologia da informação e comunicação (TIC) não conseguem manter os estudantes interessados.
- Nenhum corpo docente na região hoje (talvez com exceção de Cuba) pode ser considerado de alta qualidade quando comparado globalmente, mas vários países fizeram progresso na última década no sentido de elevar a qualidade dos professores e os resultados de aprendizagem dos alunos, sobretudo o Chile.
- Há três passos fundamentais para um corpo docente de alta qualidade — recrutamento, capacitação, e motivação de melhores professores — e a substancial experiência substancial em reformas dentro e fora da América Latina e do Caribe em todas as três áreas pode orientar a formulação de melhores políticas.
- Na próxima década a redução da população em idade escolar em cerca da metade dos países da região, notavelmente no Cone Sul, poderia tornar

substancialmente mais fácil elevar a qualidade dos professores; na outra metade da região, especialmente na América Central, a necessidade de mais professores complicará o desafio.

- O maior desafio para elevar a qualidade dos professores não é fiscal nem técnico, mas político, porque os sindicatos dos professores em todos os países da América Latina são grandes e politicamente ativos; entretanto, um número crescente de casos bem-sucedidos de reformas está produzindo lições que podem ajudar outros países.

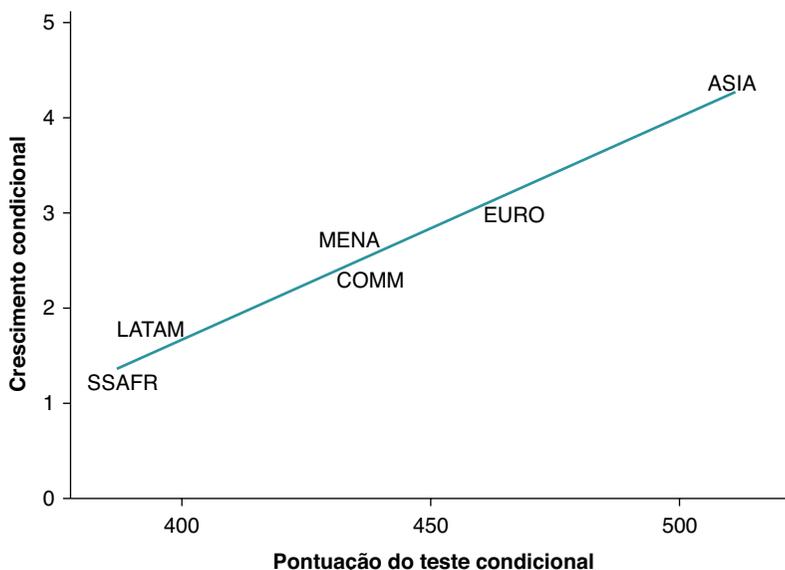
Por que os professores são importantes

O desempenho educacional na América Latina e no Caribe. Nos últimos 50 anos os países da América Latina e do Caribe conseguiram uma expansão em massa da cobertura da Educação que levou um século ou mais para ser alcançada em muitos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De um ponto de partida de menos de 10% de conclusão do ensino médio em 1960, hoje a maioria dos países da América Latina e do Caribe já conseguiu a conclusão universal do ensino fundamental e altas taxas de escolaridade no ensino médio. Somente a Guatemala e o Haiti estão em acentuado contraste com o progresso regional. Embora a média dos trabalhadores latino-americanos e caribenhos com quatro anos de escolarização em 1960 fosse pouco mais metade do nível dos trabalhadores dos países da OCDE, hoje a média da América Latina e do Caribe converge para a média de 12 anos da OCDE. Na segunda metade do século passado houve um acúmulo significativo e rápido de capital humano na América Latina.

No entanto, as pesquisas recentes aprofundaram o entendimento sobre a forma como o capital humano contribui para o crescimento econômico; estabeleceram de forma convincente que o mais importante não é o número de anos de escolarização concluídos pelos estudantes, mas o que eles realmente aprendem. Pode parecer intuitivamente óbvio que um ano de escolarização no Mali não é igual a um ano em Cingapura, mas apenas recentemente os pesquisadores conseguiram quantificar isso. Um país cujo desempenho médio em testes internacionais está a um desvio padrão (DP) maior do que o de outro [aproximadamente diferença de quase 100 pontos entre o México e a Alemanha no Programa de 2012 da Avaliação Internacional de Estudantes (PISA)] terá aproximadamente dois pontos percentuais a mais no crescimento anual de seu PIB no longo prazo. Essa relação se mantém entre os países em todos os níveis de renda, entre as regiões e entre os países dentro das regiões (Hanushek e Woessmann 2012, Figura VG.1). As diferenças entre os países no nível médio de habilidades cognitivas estão em correlação de forma consistente e muito sólida com as taxas de longo prazo de crescimento econômico. É a qualidade — em termos de melhor aprendizagem dos alunos — que produz os benefícios econômicos do investimento em educação. A participação crescente da região em testes internacionais e regionais oferece evidência direta do grau em que seus alunos estão aprendendo. Surgem quatro conclusões.

Primeiro, em relação ao seu nível de desenvolvimento econômico, a América Latina e o Caribe apresentam um desempenho muito abaixo do esperado. Conforme consta da Figura VG.1, o desempenho médio de aprendizagem dos países da América Latina e do Caribe em todos os testes internacionais nos últimos 40 anos está abaixo do de todas as outras regiões, com exceção da África Subsaariana. Dos 65 países participantes do teste do PISA de 2012, todos os oito países da América Latina e do Caribe participantes tiveram

FIGURA VG.1: Habilidades cognitivas e crescimento econômico de longo prazo entre as regiões, 1960-2000



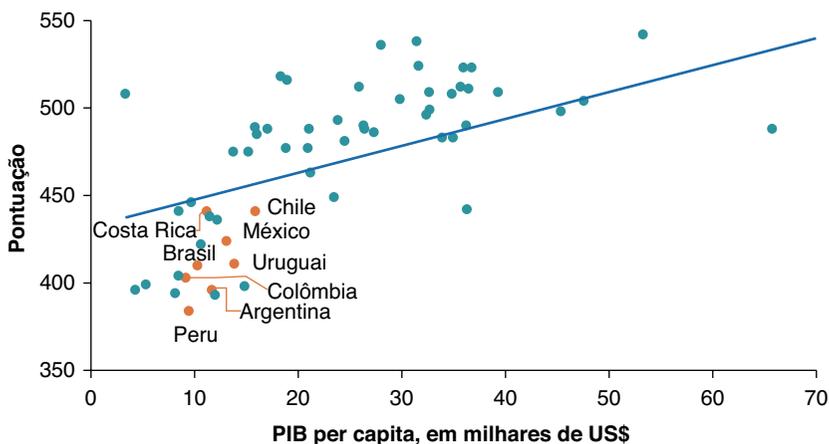
Fonte: Hanushek, Peterson e Woessmann 2012, 2.

Notas: Este gráfico compara a taxa média anual de crescimento (em percentagem) do PIB real per capita no período 1960-2000 (ajustado de acordo com o nível inicial do PIB per capita em 1960) com pontuação média nos testes internacionais de desempenho dos alunos nesse período. Códigos das regiões: Ásia (ASIA), membros da Commonwealth da OCDE (COMM), Europa (EURO), América Latina (LATAM), Oriente Médio e Norte da África (MENA), África Subsaariana (SSAFR).

pontuação abaixo da média para seu nível de renda per capita (Figura VG.2). A diferença de quase 100 pontos entre a pontuação média (494) em matemática dos países da OCDE e a média dos países da América Latina e do Caribe participantes (397) representa uma disparidade de habilidades equivalente a dois anos completos de ensino de matemática. O hiato com relação a Xangai, cujos estudantes atingem, em média, 613, é uma diferença superior a cinco anos em habilidades matemáticas. Considerando que uma parcela maior de todos os estudantes de 15 anos já desertou da escola nos países da América Latina e do Caribe do que nos países da OCDE ou do Leste asiático, o verdadeiro hiato em aptidões é ainda pior. Todas as evidências disponíveis indicam que as habilidades médias de alfabetização e de competência em matemática dos jovens latino-americanos e caribenhos ficam muito aquém da média dos outros países de renda média.

Segundo, a diferença de desempenhos *dentro* da região é substancial. Entre os países da América Latina e do Caribe participantes do PISA, o hiato em aptidões entre o desempenho mais alto (Chile) e o mais baixo (Peru) é tão grande quanto o hiato entre o Chile e a Suécia em matemática e o hiato entre o Chile e os Estados Unidos em leitura. Os testes regionais mostram que os países da América Latina e do Caribe não participantes do PISA estão ainda mais para trás: países como Honduras, Venezuela e Bolívia estão

FIGURA VG.2: Pontuações de leitura no PISA e renda per capita para os países da América Latina e do Caribe, 2012



Fontes: OECD/PISA 2013 e Banco Mundial.

Nota: PIB = Produto Interno Bruto; PISA = Programa de Avaliação Internacional de Estudantes. O PIB per capita é ajustado para a paridade do poder aquisitivo (PPP), em preços constantes de 2005.

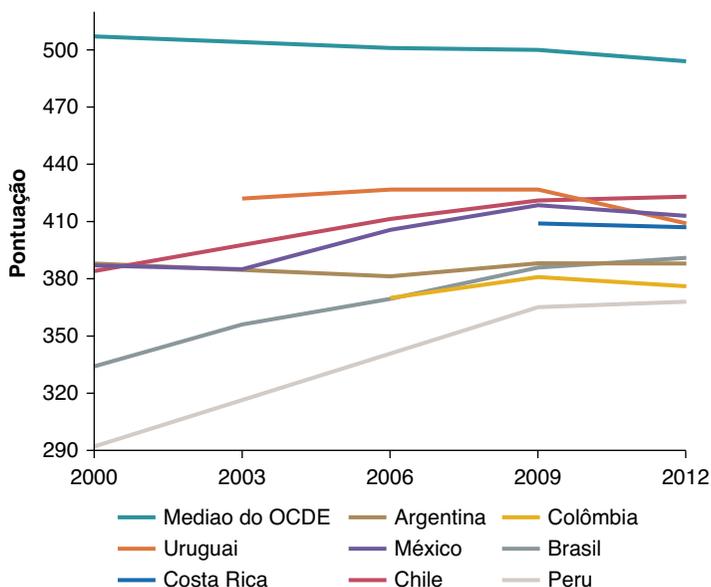
muito fora do padrão em termos do incremento de aprendizado globalmente relevante produzido por um ano de escolarização.

A terceira conclusão geral é encorajadora: alguns países da América Latina e do Caribe estão fazendo progresso sustentável na redução das diferenças com os países da OCDE. De 2000 a 2012 o Chile, Brasil e Peru registraram algumas das melhorias mais significativas em toda a amostra da PISA: mais de duas vezes a taxa de melhoria anual registrada nos Estados Unidos ou na República da Coreia (Hanushek, Peterson e Woessmann 2012).¹ Embora a região da América Latina e do Caribe como um todo enfrente um grande desafio, há também a perspectiva incentivadora de lições relevantes de dentro da região.

Mas a conclusão final, reforçada pelos resultados do PISA 2012, é que não há lugar para complacência. Como mostra a Figura 0.3, os países da América Latina e do Caribe que mais melhoraram, bem como os outros países da região fizeram todos muito menos progresso do que em rodadas anteriores do PISA. Isso sugere que, embora outros países da região possam ter algo para aprender com as políticas adotadas no Chile, Brasil e Peru na última década, esses países ainda precisam fazer mais.

A qualidade do professor e o fator determinante da aprendizagem. Se os benefícios econômicos de investimentos em Educação se baseiam na sua eficácia em produzir aprendizagem dos alunos, surge a questão crítica: o que impulsiona a aprendizagem? Os antecedentes familiares dos estudantes (nível educacional dos pais, situação socioeconômica e condições em casa, tais como acesso a livros) permanecem o fator mais forte na previsão de resultados do ensino. Um conjunto crescente de pesquisas confirma a importância de políticas para proteger a nutrição, saúde, estimulação cognitiva e desenvolvimento socioemocional dos primeiros anos de vida. Mas na última década

FIGURA VG.3: Melhoria comparativa em matemática no PISA, 2000–2012



Fonte: OCDE 2013.

Nota: OECD = OCDE = Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento; PISA = Programa de Avaliação Internacional de Estudantes

as pesquisas também demonstraram que, uma vez na escola, nenhum outro fator é mais crítico do que a qualidade dos professores.

Um volume cada vez maior de dados de testes dos estudantes, particularmente nos Estados Unidos, que permite aos pesquisadores medir o “valor agregado” de cada professor no decorrer de um único ano letivo, gerou clara evidência dos diversos graus eficácia dos professores, até na mesma escola e na mesma série. Os alunos com um professor mais fraco podem dominar 50% ou menos do currículo para aquela série; alunos com um bom professor têm um ganho médio de um ano; e estudantes com professores excelentes avançam 1,5 série ou mais (Hanushek e Rivkin 2010; Rockoff 2004). A pesquisa mais recente mostra que o contato com um único professor altamente eficaz aumenta as taxas de participação no ensino superior e a renda subsequente de um aluno (Chetty, Friedman e Rockoff, no prelo). Uma série de excelentes ou maus professores durante vários anos multiplica esses efeitos e pode levar a hiatos intransponíveis nos níveis de aprendizagem dos alunos. Nenhum outro atributo das escolas se aproxima desse impacto sobre o desempenho dos estudantes.

Essa evidência intensificou o enfoque dos formuladores de políticas e pesquisadores sobre a forma de identificar professores eficazes. Não se discute que uma definição completa de qualidade do professor deve abranger muitas características diferentes e dimensões do desempenho do professor. Mas a capacidade dos professores de assegurar que seus alunos aprendam é condição *sine qua non* para que alunos e países colham os benefícios econômicos e sociais da Educação.

Quem são os professores da América Latina e do Caribe?

O que sabemos sobre as características e desempenho dos professores na América Latina? Os dados disponíveis apresentam um cenário preocupante.

A maioria é do sexo feminino, com status socioeconômico relativamente baixo. Cerca de 75% dos professores da América Latina são mulheres, mas isso varia de 62% no México a 82% no Uruguai, Brasil e Chile. Os professores também são mais pobres do que o conjunto global de estudantes universitários. Os dados de ingresso na universidade mostram que os estudantes que se graduam em Pedagogia têm um status socioeconômico mais baixo e maior probabilidade de serem estudantes universitários de primeira geração do que os que ingressam em outros campos; os dados indicam um conjunto de estudantes cuja vida lhes concedeu experiência limitada em outras profissões e, por conseguinte, aspirações acadêmicas mais limitadas. Além disso, na maioria dos países latino-americanos o corpo docente está envelhecendo. No Peru, Panamá e Uruguai o professor médio tem mais de 40 anos de idade; o grupo mais jovem da região, em Honduras e Nicarágua tem, 35 anos em média.

Altos níveis de educação formal, mas habilidades cognitivas precárias. A educação formal dos professores continuou a aumentar na região da América Latina e do Caribe. Em 1995 somente 19% dos professores do ensino fundamental no Brasil tinham diploma universitário; em 2010 essa percentagem atingiu 62%. Em todos os 10 países da América Latina e do Caribe para os quais há dados comparáveis de pesquisas domiciliares, o nível de educação formal dos professores hoje é mais elevado do que o de todos os outros profissionais e técnicos e consideravelmente mais alto do que o dos trabalhadores administrativos.

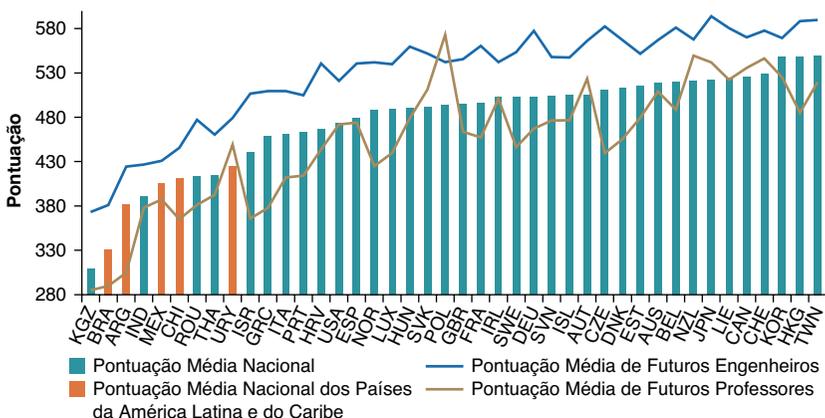
No entanto, o aumento na Educação formal é prejudicado pela evidência de que os indivíduos que ingressam no magistério na América Latina são academicamente mais fracos do que o promedio global de estudantes do ensino superior. Os estudantes de 15 anos de idade que se identificam como interessados na carreira de professor têm pontuações em matemática no PISA muito mais baixas do que os estudantes interessados em Engenharia em todos os países da região e têm pontuações abaixo da média nacional em todos os países, com exceção do Uruguai (Figura VG.4).

Dados de exames vestibulares mostram o mesmo panorama. Os estudantes que se inscrevem nos programas de pedagogia atingem, em média, 505 no exame vestibular chileno (PSU); a média é 660 para Direito; 700 para Engenharia; e 745 para medicina. Na Universidade de São Paulo os alunos que se inscrevem nos cursos de Direito e Engenharia têm pontuação 36% mais elevada do que os candidatos a Pedagogia e os estudantes de Medicina estão mais de 50% acima.

Há poucos estudos diretos sobre o quanto os professores latino-americanos conhecem as matérias que lecionam, mas os que estão disponíveis mostram uma desconexão perturbadora entre as credenciais formais de professores e suas habilidades cognitivas. Um total de 84% dos professores da sexta série no Peru obteve pontuação abaixo do nível 2 em um teste de 2006, onde o nível 3 significava domínio em habilidades de matemática na sexta série. Nos testes de domínio do conteúdo do professor na Colômbia, Equador e Chile, menos de 3% dos professores atingiram pontuação na faixa considerada excelente.

Dos países latino-americanos, apenas o Chile participou do único estudo internacional que compara diretamente o domínio da matemática pelo professor. O estudo testou as aptidões em matemática de alunos de Pedagogia. Os futuros professores de

FIGURA VG.4: Desempenho comparativo em matemática no PISA de futuros professores e engenheiros



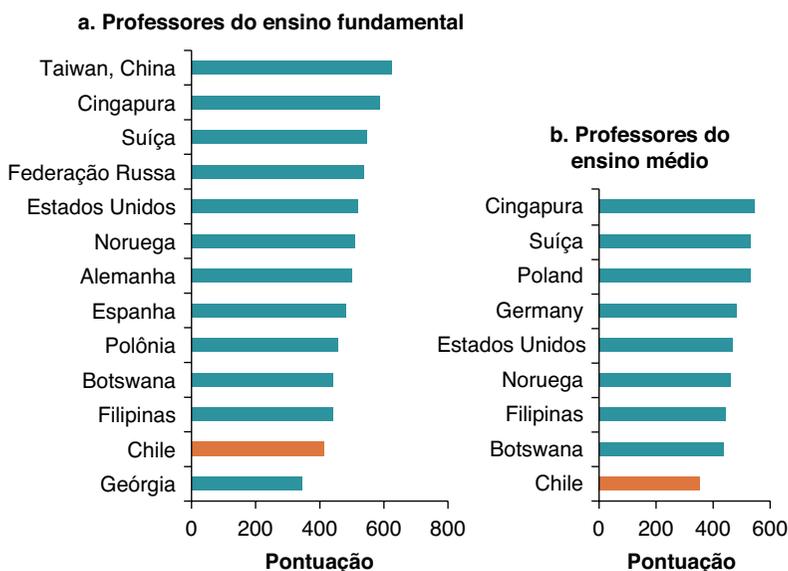
Fonte: OCDE, PISA, 2000–06. Os dados referem-se ao PISA 2006, com exceção do Brasil (do PISA 2000).
 Nota: PISA = Programa de Avaliação Internacional de Estudantes. Os acrônimos dos países seguem o padrão ISO 3166.

matemática do ensino médio do Chile tiveram a pontuação mais baixa entre os países participantes e os futuros professores do ensino fundamental ocuparam o penúltimo lugar (Figura VG.5). A maioria dos países do estudo era de renda alta e de alto desempenho. No entanto, os futuros professores do ensino médio do Chile demonstraram aptidões mais fracas de matemática do que os professores de Botsuana e das Filipinas. Entre os futuros professores do ensino fundamental somente os da Geórgia tiveram desempenho pior. Dado que o Chile tem o mais alto desempenho da região da América Latina e do Caribe em testes internacionais, esses dados indicam questões profundas para os outros países da região em relação a qualidade dos seus professores.

Salários relativamente baixos. O que explica que alunos relativamente fracos busquem níveis elevados de educação formal para tornarem-se professores? Quais são os incentivos para ser professor atualmente na América Latina e no Caribe? A Figura VG.6 compara os salários dos professores com os salários de outros profissionais de nível superior em todos os 10 países para os quais estão disponíveis dados comparáveis de pesquisa de domicílios controlando idade, gênero, localização urbana ou rural e experiência de emprego. Em 2010, o salário mensal dos professores era de 10% a 50% inferior aos salários de outros profissionais de nível superior “equivalentes” e isso ocorreu durante toda a década de 2000 a 2010.

Os professores, contudo, trabalham um número consideravelmente menor de horas, sendo relatada uma média de 30 a 40 horas semanais, em comparação com 40 a 50 horas semanais para outros profissionais de nível superior, técnico e burocrático. Quando ajustada às horas de trabalho, a posição relativa dos professores é diferente. Em três países (México, Honduras e El Salvador) os professores ganham 20% a 30% a mais do que profissionais comparáveis de nível superior e técnico; em três outros países, estão no mesmo nível (Costa Rica, Uruguai e Chile); e em quatro países eles ganham 10% a 25% menos (Peru, Panamá, Brasil e Nicarágua).

FIGURA VG.5: Conhecimento comparativo do conteúdo de matemática dos futuros professores de matemática, 2008

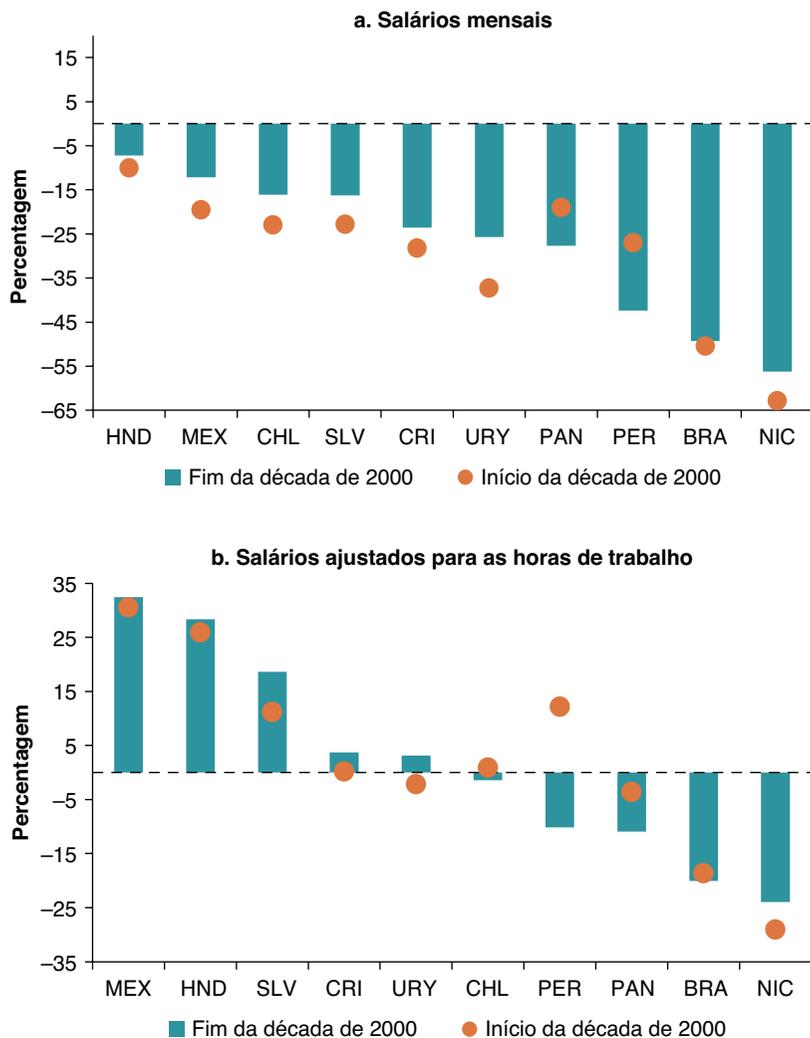


Fonte: TEDS-M 2008 (banco de dados).

Trajetória salarial com pouca variação. Assiciuada a essas diferenças de salário médio, entretanto, há uma trajetória de carreira muito mais horizontal para os professores do que para os outros profissionais de nível superior, técnico e administrativo. O salário inicial dos professores na América Latina e Caribe são equivalentes aos de outros profissionais de nível superior e técnico em muitos países, mas divergem significativamente depois. Os salários dos professores progridem muito lentamente, ao passo que os outros profissionais conseguem ganhos salariais à medida que sua experiência aumenta. Existe também pouca diferenciacao dos salários na educação em comparação com outros setores: independentemente das habilidades individuais, talento e experiência, a obtenção de um emprego de professor garante um salário dentro de uma faixa relativamente restrita, com pouco risco de um ganho muito baixo ou de redução de salário, mas poucas possibilidades de um salário elevado.

A pesquisa de Hernani-Limarino (2005) sugere que na América Latina e no Caribe as pessoas que tendem a ser menos produtivas ganham relativamente mais como professores e aquelas com atributos que as tornam altamente produtivas tendem a ganhar relativamente menos. Isso confirma a pesquisa de Hoxby e Leigh (2004) para os Estados Unidos que constata que as mulheres de talento vêm sendo afastadas da educação há várias décadas pelo “empurrão” de uma escala salarial muito comprimida, que não é atraente para pessoas mais ambiciosas. Não é apenas nos Estados Unidos e na América Latina que a média da habilidade cognitiva dos estudantes universitários que se formam professores vem caindo e que pessoas com mais capacidade abandonam a

FIGURA VG.6: Salários médios para professores comparados a outros profissionais de nível superior entre 2000 e 2010



Fonte: Análise do Banco Mundial da pesquisa de domicílios e dados do mercado de trabalho para 10 países da América Latina e do Caribe.

Nota: Todos os valores apresentados são controlados para idade, educação, gênero e localização urbana/rural e são ajustados para a inflação. A renda dos professores refere-se apenas a renda de ensino, mas pode refletir vários empregos de docência. As abreviações dos países seguem o padrão ISO 3166.

profissão com maior frequência. Pesquisadores da Suécia documentaram tendências semelhantes (Corcoran, Evans e Schwab 2004; Eide, Goldhaber e Brewer 2004; Hoxby e Leigh 2004; Fredriksson e Ockert 2007).

Estabilidade de emprego. Como observaram Mizala e Ñopo (2011), muitos atributos não pecuniários ou “intrínsecos” da profissão de professor compensam os incentivos relativamente baixos em termos de salário aos olhos dos potenciais docentes. Eles incluem a missão de ajudar crianças e as satisfações do domínio profissional e da interação no ambiente escolar. O magistério também oferece férias longas, benefícios de saúde e aposentadoria relativamente generosos e uma jornada de trabalho oficial curta e “favorável à família”. Talvez a maior de todas as atrações seja a elevada segurança no emprego. Dados do mercado de trabalho indicam que, especialmente para as mulheres, o magistério oferece estabilidade de emprego; as mulheres que se formaram em Educação nos últimos 40 anos têm probabilidade muito maior de terem sido empregadas e terem permanecido empregadas do que as mulheres com outras graduações.

Excesso de oferta. Os programas de pedagogia para professores do terceiro grau têm proliferado na região da América Latina e do Caribe nos últimos 15 anos. Os custos para criar esses programas são baixos e têm atraído um grande número de prestadores privados para este campo. Do lado da procura, os padrões acadêmicos baixos ou inexistentes para ingressar nesses programas os tornam atraentes para o crescente número de concluintes do ensino médio. Praticamente todos os países da região relatam dificuldade para encontrar professores suficientes para matérias específicas, tais como matemática e ciências do ensino médio ou para escolas bilíngues nas áreas rurais. Mas o quadro mais amplo em muitas partes da região hoje revela a produção excessiva de professores licenciados com qualidade acadêmica relativamente baixa. Dados recentes do Peru, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai sugerem que entre 40% e 50% dos alunos que se formam em pedagogia não encontrarão trabalho como professores.

A evidência disponível sugere que a América Latina não está atraindo as pessoas de alto calibre de que precisa para construir sistemas educacionais de classe mundial. Praticamente todos os países da região parecem estar presos em uma armadilha de equilíbrio de nível baixo, com baixos padrões para o ingresso no magistério, candidatos de baixa qualidade, salários relativamente baixos e com pouca diferenciação, pouco profissionalismo em sala de aula e resultados educacionais deficientes. Será difícil passar para um novo equilíbrio. Nenhum sistema escolar da América Latina hoje, com exceção talvez de Cuba, está muito próximo de padrões elevados, elevado talento acadêmico, remuneração alta ou, pelo menos adequada, e grande autonomia profissional, que caracterizam os sistemas educacionais mais exitosos do mundo (como os encontrados na Finlândia; Cingapura; Xangai; China; Coreia; Suíça; Holanda e Canadá).

Os professores da América Latina e do Caribe em sala de aula

A mágica da educação — a transformação dos insumos educacionais em resultados da aprendizagem — acontece na sala de aula. Todo elemento de despesa de um sistema educacional, desde a concepção do currículo até a construção da escola, aquisição de livros, e salários dos professores, reúne-se no momento em que um professor interage com os alunos em sala de aula. A intensidade com que esse tempo de instrução é utilizado é um importante determinante da produtividade do gasto com educação.

A pesquisa realizada para este estudo proporciona um olhar nunca empregado antes sobre as salas de aula da América Latina e do Caribe para examinar de que modo os professores utilizam o tempo em sala de aula e outros recursos disponíveis para apoiar a aprendizagem de seus alunos. No período entre 2009 e 2013 foram observadas mais de 15.000 salas de aula em mais de 3,000 escolas de sete países diferentes: o maior estudo internacional desse tipo já mas realizado. Por meio de visitas não-anunciadas a amostras representativas de escolas de âmbito nacional (ou sub-nacional), observadores treinados utilizaram um protocolo de pesquisa padronizado chamado “Retrato da sala de aula de Stallings” para gerar dados comparáveis para quatro variáveis:

- Uso do tempo de instrução por parte dos professores
- Uso dos materiais pelos professores, inclusive computadores e outros recursos de TIC
- Práticas pedagógicas mas usadas pelos professores
- Capacidade dos professores de manter os alunos envolvidos

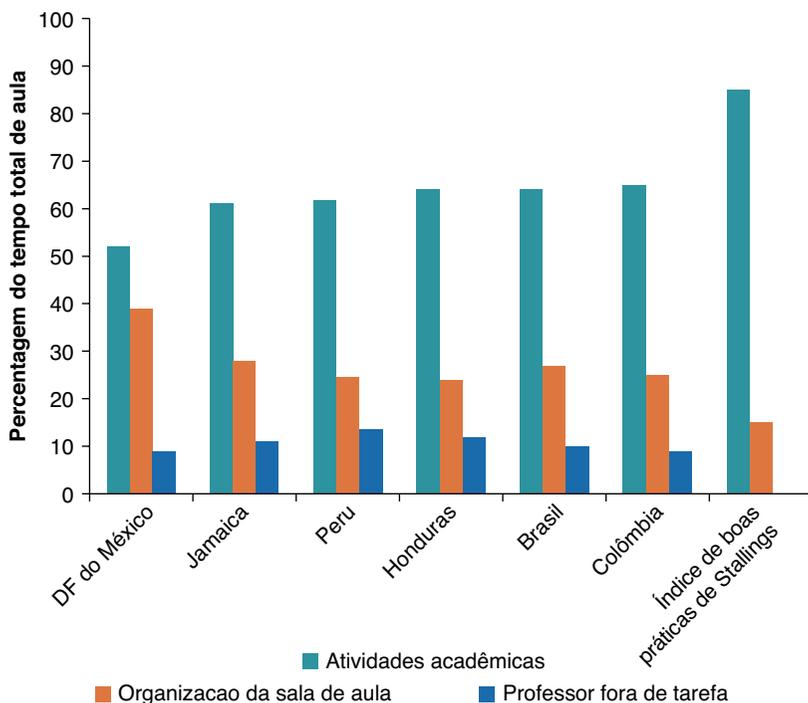
O método foi originalmente desenvolvido nos Estados Unidos e, portanto, os resultados da América Latina e do Caribe podem ser comparados com os dados dos sistemas escolares dos EUA coletados durante várias décadas pelos pesquisadores Stallings e Knight (2003). As evidências de observações na América Latina e no Caribe sustentam cinco conclusões principais.

Baixo uso do tempo de instrução contribui para o baixo nível de aprendizagem na América Latina e no Caribe. Nenhum dos sistemas escolares da América Latina e do Caribe estudados, quer no nível nacional ou subnacional, aproxima-se do padrão de boas práticas de Stallings de 85% de utilização do tempo total da aula com instrução. As médias mais elevadas registradas — 65% para a amostra nacional na Colômbia e 64% para o Brasil e Honduras — estão 20 pontos percentuais abaixo do que a pesquisa de Stallings sugeriu que uma sala de aula bem administrada pode alcançar (Figura VG.7). Tendo em vista que as medidas de Stallings são estatisticamente representativas do funcionamento do sistema escolar como um todo, isso sugere que 20% do tempo de instrução potencial esteja sendo perdido na América Latina em comparação com o objetivo de boas práticas. *Isso equivale a um dia de instrução a menos por semana.*

A maior parte do tempo de instrução perdido é utilizada em atividades de organização da sala de aula, tais como chamada, limpeza do quadro negro, correção de dever de casa ou distribuição de trabalhos, que absorvem entre 24% e 39% do tempo total da aula: muito acima do padrão de 15%. Os programas de capacitação de professores de muitos países da OCDE transmitem técnicas para administrar as transições em sala de aula e os processos administrativos com o máximo de eficiência possível, com o mantra que “o tempo de instrução é o recurso mais caro de uma escola.” Os professores da América Latina que atuam em sala de aula parecem operar com pouca pressão nesse aspecto.

Os padrões de Stallings também partem do pressuposto que os professores passam a aula inteira ensinando ou administrando a sala de aula, mas em todos os países da América Latina e do Caribe estudados os professores gastam pelo menos 9% do tempo em nenhuma dessas duas atividades, o que é considerado tempo do professor fora de tarefa (Figura VG.8). As parcelas mais elevadas são 13% no Peru, 12% em Honduras e 11% na Jamaica. Em alguns sistemas, os professores estão fisicamente ausentes da sala 6% a 11% do tempo total de aula. Em outros, de 6% a 8% do tempo os professores estão ocupados

FIGURA VG.7: Tempo médio de instrução em países da América Latina e do Caribe



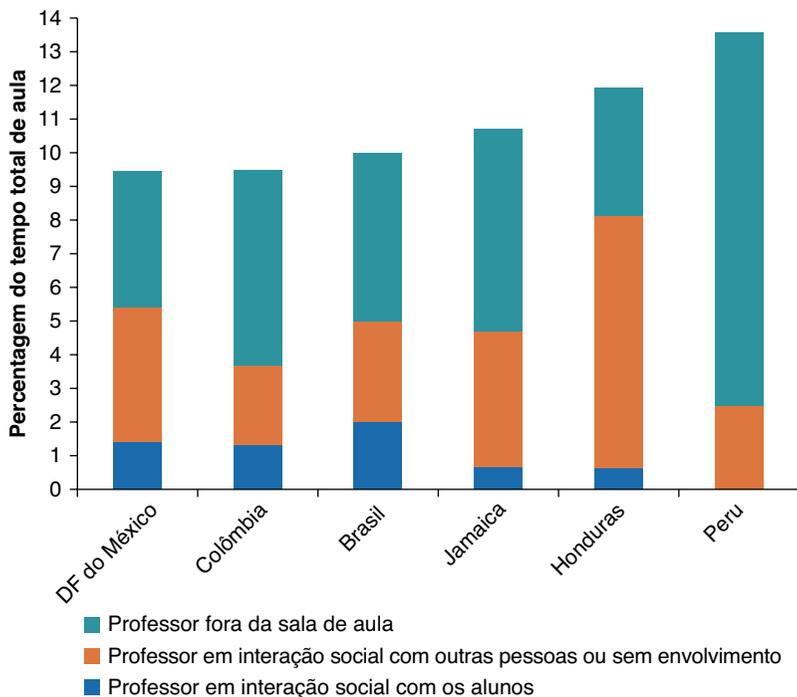
Fonte: Banco de dados de observação em sala de aula do Banco Mundial.

Nota: Os resultados da República Dominicana não estão incluídos porque essa foi uma amostra-piloto. Os valores para Brasil combinam dados dos Estados de Pernambuco e Minas Gerais e do município de Rio de Janeiro. D.F. = Distrito Federal.

com interações sociais com alguém na porta da sala de aula ou simplesmente não estão interagindo com a turma. Dez por cento do tempo total de instrução perdido significam 20 dias a menos em um ano letivo de 200 dias. Nesses países a metade dos dias de instrução perdidos deve-se ao fato de os professores estarem fisicamente ausentes da sala de aula, chegarem atrasados, saírem mais cedo ou realizarem outras atividades da escola no horário da aula.

No Brasil, Honduras, Distrito Federal do México e Colômbia dados das provas dos alunos permitem estabelecer a correlação entre o uso do tempo por parte dos professores e os resultados da aprendizagem no nível escolar. A Tabela VG.1 mostra um resultado característico: um padrão muito diferente de uso do tempo entre as escolas com o melhor e o pior desempenho no Rio de Janeiro (em um índice combinado de pontuação nos testes dos alunos e taxas de aprovação escolar chamado de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica [IDEB]). As melhores escolas apresentaram a média de 70% do tempo de aula com instrução e 27% com a gestão da sala de aula. Os professores estiveram fora de tarefa somente 3% do tempo e nunca saíram da sala de aula. Nas escolas com o pior desempenho, somente 54% do tempo foi dedicado à instrução, 39% foi

FIGURA VG.8: Discriminação do tempo do professor fora de tarefa por país



Fonte: Banco de dados de observação em sala de aula do Banco Mundial.

Nota: D.F. = Distrito Federal.

TABELA VG.1: Uso do tempo de aula na quinta série das escolas do Rio de Janeiro, 2010

	Uso do tempo de aula			
	Tempo com instrução	Organização da sala de aula	Tempo fora de tarefa	Professor fora da sala de aula (incluído no tempo fora de tarefa)
Município do Rio de Janeiro	58%	37%	6%	1%
10% melhores escolas no IDEB	70%	27%	3%	0%
10% piores entre as escolas no IDEB	54%	39%	7%	3%
Diferença	0,16	-0,13	-0,03	-0,03
	[0,09]*	[0,09]*	[0,02]*	[0,01]**

Fonte: Banco de dados de observação em sala de aula do Banco Mundial.

Nota: IDEB = Índice de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Erros significativos de padrão entre colchetes;

*estatisticamente importante no nível de 10%; ** estatisticamente importante no nível de 5%.

absorvido pela administração da sala de aula, os professores ficaram fora de tarefa 7% e fisicamente ausentes 3% do tempo. Esses dados significam que os alunos das escolas do Rio de Janeiro com desempenho elevado recebem *em média 32 dias a mais de instrução* durante o ano letivo de 200 dias do que seus colegas das escolas com pior desempenho. Os dados da observação não podem estabelecer impacto causal, mas lacunas dessa magnitude em oportunidades de aprendizagem podem claramente contribuir para lacunas nas pontuações de testes e taxas de aprovação.

As escolas das extremidades superior e inferior da distribuição de desempenho em termos de aprendizagem dos estudantes quase sempre demonstram diferenças grandes e estatisticamente significativas no tempo de instrução. Em Honduras, as escolas que ficaram entre as 10% melhores na avaliação nacional apresentaram média de 68% do tempo dedicado à instrução, enquanto as escolas que ficaram entre as 10% piores apresentaram média de 46%. No Distrito Federal do México, os 10% das escolas com as melhores notas nas provas utilizaram em média 62% do tempo com instrução em comparação com 51% do tempo com instrução das 10% com as piores notas. Em toda a distribuição, há correlações positivas em todos os quatro países, em todas as séries e matérias testadas, com relativamente poucas exceções: os alunos apresentam resultados de aprendizagem melhores nas escolas em que os professores dedicam mais tempo às atividades acadêmicas.

Quando as pontuações nos testes são correlacionadas à capacidade dos professores de manter os estudantes interessados no que estão ensinando, os resultados podem ser ainda mais fortes. Os professores que envolvem com êxito toda a turma na tarefa proposta têm melhor controle da aula, menos problemas com disciplina, mais tempo para impactar a aprendizagem dos estudantes e proporcionam a oportunidade de aprender a uma parcela maior dos seus alunos.

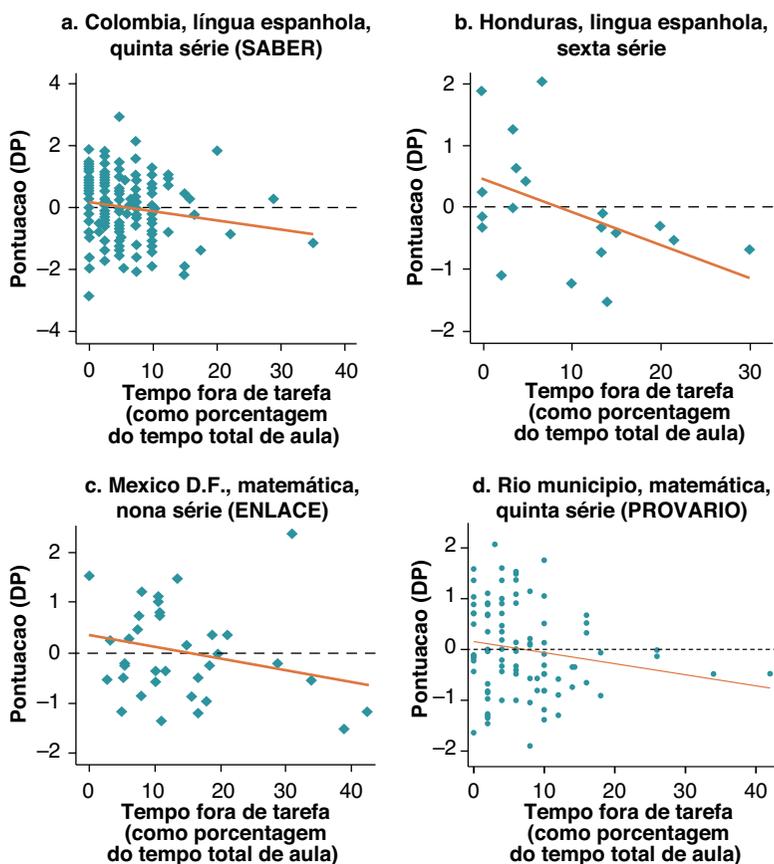
A mais forte de todas foi a correlação negativa entre o tempo dos professores fora de tarefa e a aprendizagem dos alunos. Conforme dito anteriormente, em aproximadamente 10% do tempo os professores da América Latina e do Caribe não estão ensinando nem administrando a sala de aula. Esse padrão tem consequências claras para a aprendizagem dos estudantes (Figura VG.9).

Embora os padrões gerais sejam evidentes, as correlações são mais fracas estatisticamente do que se poderia esperar. Uma explicação importante é que os dados das pontuações nos testes dos alunos são analisados no nível das escolas e representam a média das pontuações de várias turmas de estudantes diferentes (por exemplo: três ou quatro turmas de quarta série de matemática) de uma determinada escola, ao passo que os dados de observação representam apenas uma dessas salas de aula. Dada a grande variação na dinâmica em sala de aula de um professor para outro, ainda que na mesma escola — como será discutido mais adiante nesta seção — a comparação da média dos resultados de aprendizagem no nível de escola com a dinâmica de uma única sala de aula insere um nível elevado de variação nas correlações.

Os professores dependem muito do quadro negro e fazem pouco uso da TIC.

Uma segunda constatação da pesquisa é que muitos materiais de aprendizagem disponíveis nas salas de aula da América Latina e do Caribe não são utilizados intensamente pelos professores. Dados descritivos coletados pelos observadores demonstram que a maioria das escolas da região oferecem aos alunos um ambiente de aprendizagem razoavelmente enriquecido. Os alunos são amplamente equipados com livros de exercícios, cadernos e livros didáticos. Uma parcela em ampla expansão de escolas tem TIC visível em sala de aula: desde aparelhos de televisão até quadros brancos digitais,

FIGURA VG.9: Tempo do professor fora de tarefa e aprendizagem dos alunos nos países da América Latina e do Caribe



Fonte: Dados do Banco Mundial.

Nota: ENLACE = Avaliação Nacional do Desempenho Acadêmico nas Escolas; PROVARIO = teste padronizado, Brasil; SABER = teste padronizado, Colômbia; DS = desvio padrão.

projetores de LCD e notebooks. Peru e Honduras haviam introduzido o projeto OLPC (*One Laptop per Child* - um computador por criança).

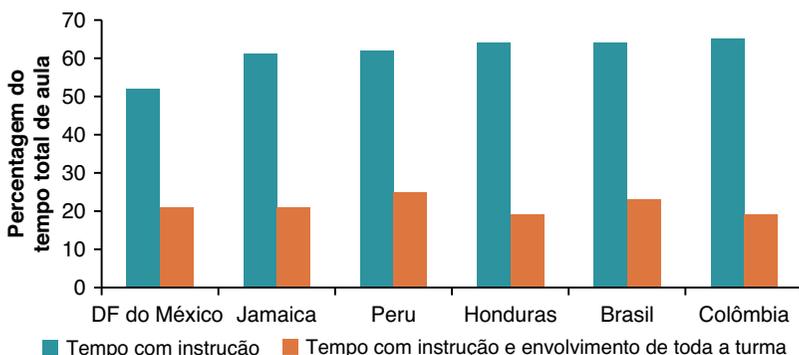
Mas a prática dos professores continua a depender primordialmente de um único e muito tradicional meio de auxílio à aprendizagem: o quadro negro. Em cerca de um terço de todo o tempo dispendido em atividades de ensino os professores utilizam o quadro negro e nada mais. Entre 14% e 24% do tempo, os professores não utilizam qualquer material de aprendizagem. Os professores utilizam as ferramentas de TIC disponíveis na sala de aula somente 2% do tempo. Em Honduras e no Peru — os países com os maiores investimentos em computação individualizada desta amostra — a parcela total de tempo gasto no uso desses materiais foi, de fato, a mais baixa, 1% no Peru (em 2011) e menos de 1% em Honduras (em 2011).

Os alunos não estão envolvidos. Os professores da América Latina e do Caribe têm grande dificuldade em manter seus alunos interessados nas atividades acadêmicas. Em nenhum dos sistemas pesquisados os professores mantêm, em média, toda a turma envolvida em aprender por mais de 25% do tempo da aula (Figura VG.10). Em todos os países, em mais da metade do tempo total da aula até cinco alunos estão distraídos. Entre um quinto e um quarto do tempo total da aula, em todos os países, um grande grupo de alunos (seis ou mais) claramente não está participando da atividade que o professor está conduzindo. Em uma sala de aula média de 25 alunos da nossa amostra, seis alunos representam uma parcela significativa e podem prejudicar o trabalho dos outros alunos. Observadores em todos os países viram salas de aula gravemente fora de controle, mesmo com o professor presente e ciente de que estava sendo observado.

Diante das altas taxas de repetência, os professores da América Latina e do Caribe muitas vezes deparam-se com turmas que englobam diferentes idades e níveis de aprendizagem. Professores bem treinados, contudo, aprendem a lidar com essas turmas e, com planos de aula bem elaborados, mantêm todos os alunos envolvidos muito mais do que 20% do tempo. Uma das constatações mais claras desta pesquisa é que os baixos resultados da aprendizagem dos alunos podem estar diretamente relacionados com o fracasso dos professores em manter os alunos envolvidos na aprendizagem. São desafios importantes para os programas de formação de professores na América Latina e no Caribe, tanto anteriores ao serviço quanto em serviço: garantir que os professores reconheçam a importância de atrair todos os alunos para o processo de aprendizagem, estejam equipados com uma série de estratégias de ensino para conseguir isso e que cheguem à escola todos os dias preparados para usar essas estratégias, e cada minuto do tempo de aula, com eficiência.

A prática em sala de aula varia enormemente entre as escolas. Uma quarta descoberta é a grande variação na prática em sala de aula entre as escolas. Em todos os sistemas há muitas escolas nas quais a parcela média de tempo de aula dedicado à instrução excede o padrão de 85% de Stallings e outras nas quais o tempo de instrução é

FIGURA VG.10: Tempo do professor dedicado à instrução com toda a turma envolvida



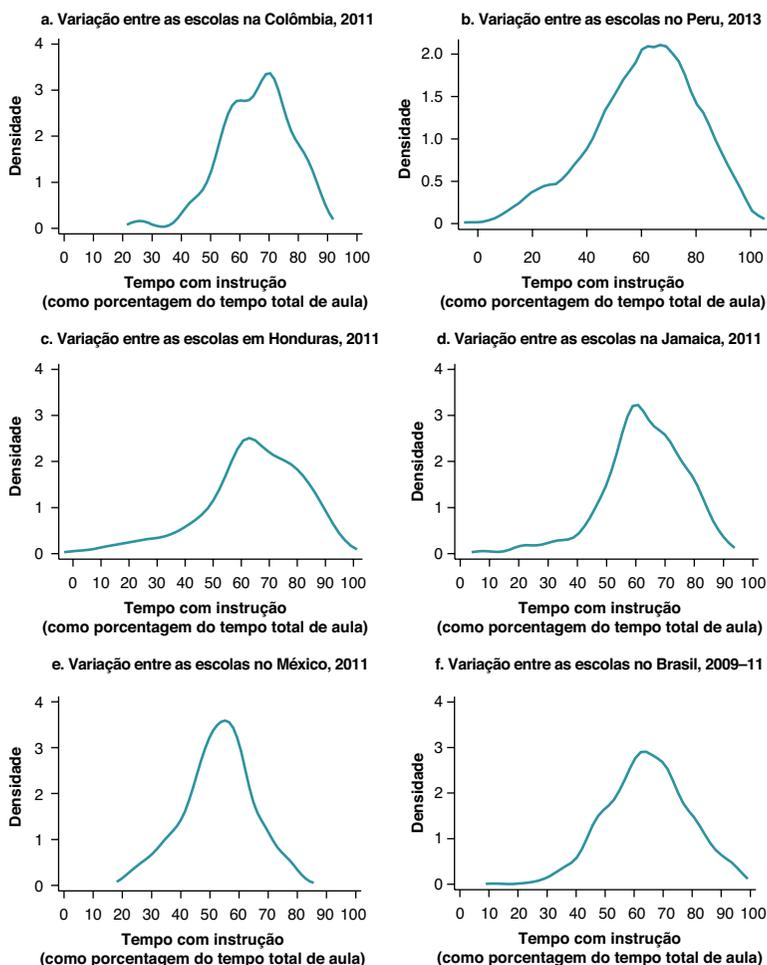
Fonte: Banco de dados de observação em sala de aula do Banco Mundial.

Nota: D.F. = Distrito Federal.

desastrosamente baixo: menos de 20% do tempo total da aula. Imagine frequentar uma escola onde em quatro dias por semana não haja instrução (Figura VG.11).

Em alguns países, houve diferenças distintas entre regiões; em Honduras, as escolas da província de Colón dedicaram em média 33% do tempo com instrução, enquanto as de Copán dedicaram em média 83%. Em Pernambuco, Brasil, as escolas observadas no final de 2009 que conseguiram alcançar suas metas de desempenho para o ano e ganharam a bonificação no nível da escola, dedicaram em média 63% do tempo com instrução em comparação com a média de 54% nas escolas que não ganharam a bonificação.

FIGURA VG.11: Distribuição das escolas por tempo médio gasto com instrução



Fonte: Banco de dados de observação em sala de aula do Banco Mundial.

O que fica claro a partir dessa dispersão é que os *sistemas escolares não estão focados na questão do tempo de instrução*. Dentro de um mesmo sistema educacional nacional ou subnacional, as escolas operam no mesmo ambiente institucional e de políticas. Elas compartilham as mesmas políticas para a seleção de diretores de escola, currículo, padrões para os professores, preparação e regras para a matrícula dos alunos. Entretanto, esta pesquisa demonstra que essas políticas estão sendo implementado no nível da escola de maneiras extremamente diferentes. E essas diferenças têm consequências importantes para os alunos. Nas escolas hondurenhas, 64% do tempo, em média, é dedicado à instrução em todo o sistema. Mas as escolas que figuram entre as 20% melhores (em termos de uso do tempo de instrução) usam em média 85%: elas alcançam o padrão de Stallings. As escolas que estão no quintil inferior ocupam em média 37%. Essa diferença de 48 pontos percentuais significa que os alunos do quintil superior recebem em média 96 dias de instrução a mais que os alunos das escolas do quintil inferior *todos os anos*. As consequências de os alunos passarem vários anos em uma escola que oferece consistentemente muito menos instrução são cumulativas e altamente injustas.

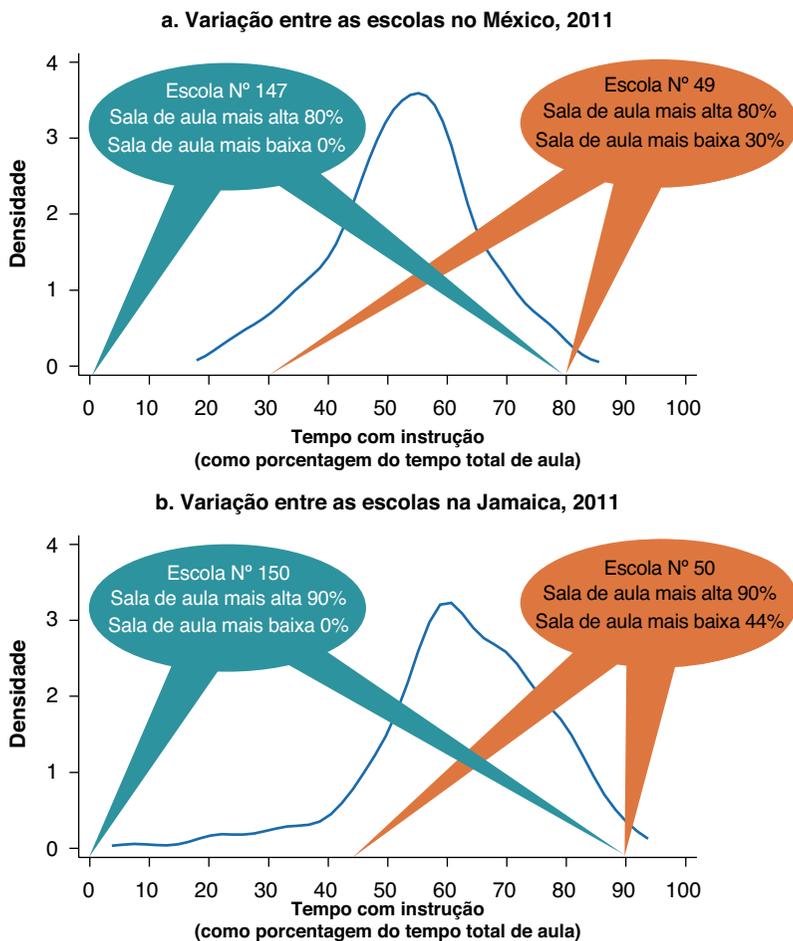
A média da prática em sala de aula varia enormemente dentro das escolas.

A quinta e mais surpreendente descoberta está no grau de variação na prática do professor *dentro* das escolas. A diferença de tempo de instrução entre o melhor (mais tempo ensinando) e o pior professor em uma mesma escola é geralmente cerca de dois terços da variação em todo o sistema escolar, uma faixa realmente inacreditável.

Praticamente todos os países mostraram evidência de variações extremas e inexplicáveis no uso, por parte do professor, do tempo de instrução nas diferentes salas de aula da mesma escola. No México, D.F., uma escola no 25° percentil da distribuição geral de escolas (classificadas pelo tempo médio de instrução) passou, em média, 60% do tempo em instrução, mas o professor de melhor desempenho passou 80% do tempo em atividades de aprendizagem e o professor de pior desempenho somente 30% — uma diferença de 50 pontos percentuais de uma sala de aula para outra na mesma escola (Figura 0.12). No 75° percentil de distribuição uma escola passou, em média, somente 46% do tempo em instrução em todas as salas de aula, mas o seu professor de melhor desempenho também passou 80% do tempo em instrução — igualando o melhor professor na outra escola. A diferença? Em outra sala de aula os observadores registraram tempo zero de instrução: uma diferença de 80 pontos percentuais no uso do tempo em duas salas de aula da mesma escola no mesmo dia. Na Jamaica, nas escolas tanto no 25° percentil como no 75° percentil os professores de melhor desempenho passaram 90% do tempo de sala de aula em instrução — pontuação mais alta do que o padrão de Stallings. Mas na primeira escola a pior sala de aula usou 44% do tempo (uma diferença de 56 pontos percentuais), ao passo que na outra os observadores notaram uma sala de aula com zero tempo de tarefa. Uma diferença de 90 pontos percentuais no tempo gasto de sala de aula entre dois professores da mesma escola no mesmo dia é realmente notável e, em certo sentido, inconcebível.

Na Colômbia, em uma escola no 75° percentil da distribuição, que atingiu, em média, somente 58% do tempo em instrução, havia um professor cujo desempenho (90% do tempo em instrução) realmente superou o desempenho do melhor professor na escola no 25° percentil. Em Minas Gerais, Brasil, tanto em uma escola de melhor desempenho no 25° percentil como em uma escola no 75° percentil da distribuição houve um hiato de 60 pontos percentuais entre os professores de melhor e de pior desempenho. Examinando estes dados como um todo, a conclusão mais evidente é a seguinte: mesmo

FIGURA VG.12: Variação no tempo do professor com instrução nas escolas

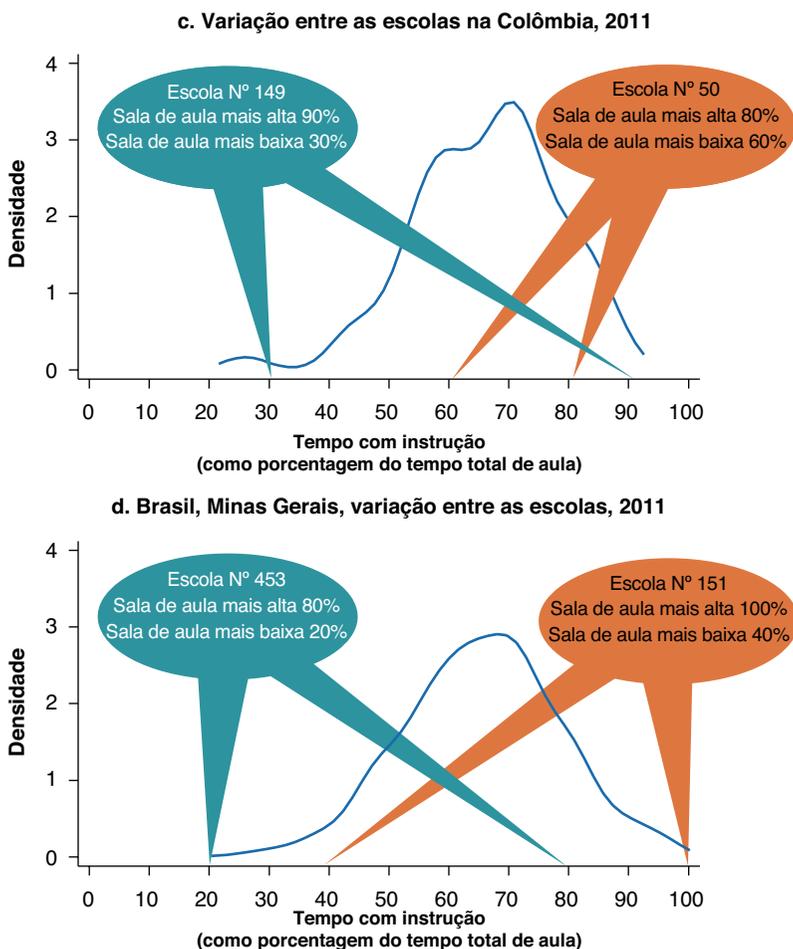


(continua na página seguinte)

em escolas com tempo de tarefa, em média, extremamente baixo, há professores que realizam um trabalho excelente no uso do tempo de instrução em sala de aula.

Figura VG.13 apresenta esses padrões. Na Colômbia, por exemplo, o tempo médio utilizado com instrução em toda a amostra nacional é 65% do tempo. As escolas do quintil superior da distribuição de desempenho (de uso do tempo) dedicam em média 82% e as escolas do quintil inferior dedicam em média 49%: uma diferença de 33 pontos percentuais. Mas existe uma variação ainda maior entre os professores de melhor e de pior desempenho *dentro* dessas escolas. Para uma escola do quintil mais baixo, o melhor professor gastará tipicamente 78% do tempo da aula com instrução — não muito

FIGURA VG.12: Variação no tempo do professor com instrução nas escolas
(continua)



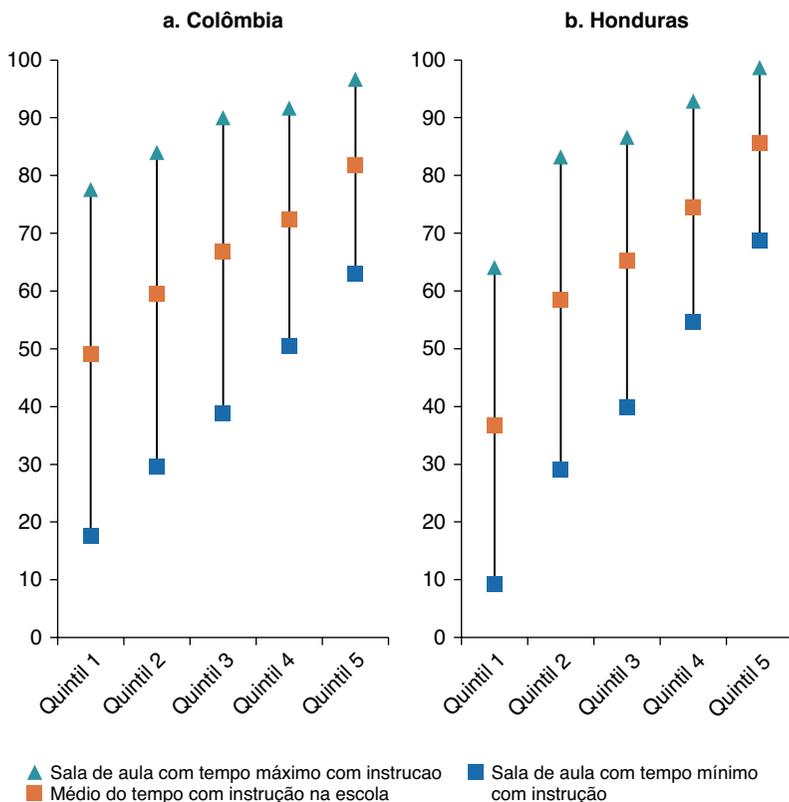
Fonte: Banco de dados de observação em sala de aula do Banco Mundial.

distante do padrão de Stallings — enquanto o professor de pior desempenho naquela escola usará somente 18% do tempo com instrução. Essa diferença média de 60 pontos percentuais em tempo gasto com o ensino dentro dessas escolas é maior do que a variação na média entre os quintis de escolas.

Nas 20% das escolas com a maior de uso do tempo, os hiatos no uso do tempo entre os professores com o melhor e o pior desempenho em cada escola são bem menores. Os melhores professores nessas escolas da Colômbia dedicam um impressionante 97% do tempo total de aula à instrução, mas mesmo os professores menos eficientes nessas escolas passam 63% do tempo com instrução. Esta diferença de 34 pontos

FIGURA VG.13: Variação de tempo de instrução dentro das escolas na Colômbia e Honduras, 2011

Percentagem de tempo de aula gasto com instrução



Fonte: Banco de dados de observação em sala de aula do Banco Mundial.

Nota: Os quintis referem-se à distribuição de escolas classificadas do maior para o menor tempo médio com instrução.

percentuais e aproximadamente a metade do tamanho da lacuna que se encontra dentro das escolas no quintil inferior da distribuição. O que na verdade distingue as melhores escolas é a consistência: boas escolas têm menos variação de uma sala de aula para outra em um parâmetro bem básico de desempenho dos professores: a parcela do tempo de aula usada para instrução. Independentemente de o país ter uma variação relativamente elevada entre as escolas (como Honduras, Jamaica ou Brasil) ou baixa (México e Colômbia), o quintil superior da distribuição é caracterizado por um desempenho mais consistente por parte dos professores nas diferentes salas de aula.

As implicações desses dados são profundas. Primeiro, os sistemas escolares obviamente não estão focados na questão do tempo de instrução. De certo modo, isso é compreensível. Nenhum sistema escolar nos países da América Latina e do Caribe hoje

coleta dados padronizados sobre a dinâmica da sala de aula; é compreensível que grandes diferenças possam persistir na ausência de qualquer sistema de detecção.

Mas variações na prática da sala de aula *dentro* de uma escola são outro problema. A observação direta de todas as salas de aula dentro de uma única escola é sim tecnicamente viável, e ademais é uma responsabilidade implícita dos diretores das escolas. Existe claramente um grande escopo para os diretores promoverem mais intercâmbio das práticas dentro de suas escolas. Os custos da identificação dos professores mais eficazes dentro de uma escola e da garantia de que outros professores observem e aprendam com esses exemplos são mínimos comparados aos custos dos programas tradicionais de capacitação de professores, que requerem a vinda de um grande número de professores de fora e a contratação de instrutores.

O aumento da qualidade média da prática dos professores num rede de educação é de responsabilidade dos gestores do sistema. Muitas abordagens diferentes podem ser imaginadas: o fornecimento de dados comparativos de observação em sala de aula para as escolas contribui para seu plano de desenvolvimento; o início de novas formas de capacitação de professores, com exemplos gravados em vídeo de práticas boas e deficientes por parte dos professores; e a inclusão de avaliações da prática dos professores em sala de aula, seja por vídeo ou observadores treinados, nas avaliações de desempenho dos professores. Os formuladores de políticas nos sete países envolvidos nesse pesquisa receberam os resultados como um estímulo à ação nesse sentido. Nossa pesquisa criou um quadro de referência do que os estudantes dos países da América Latina e do Caribe encontram dentro da sala de aula hoje. A pesquisa também fornece uma base para acompanhar como as reformas conseguem remodelar essa realidade.

Recrutando melhores professores

Existem três desafios de crucial importância para aumento da qualidade dos professores: recrutamento, preparação e motivação de professores melhores. Destes, o recrutamento — aumento do calibre dos professores quando do recrutamento — provavelmente será o desafio mais complicado para os países da América Latina e do Caribe, uma vez que depende do aumento da seletividade do magistério como uma profissão. A pesquisa global em sistemas educacionais de alto desempenho aponta consistentemente para a capacidade de atrair estudantes talentosos para o magistério como um fator crítico subjacente que faz os sistemas educacionais passarem de “bons a excelentes” (Barber e Mourshed, 2007). Mas a atração de indivíduos altamente qualificados para o magistério requer o alinhamento de um conjunto complexo e inter-relacionado de fatores que pode ser difícil e lento de mudar, incluindo salários e a estrutura salarial, o prestígio da profissão, a seletividade de ingresso na formação de professores, além da qualidade dessa formação.

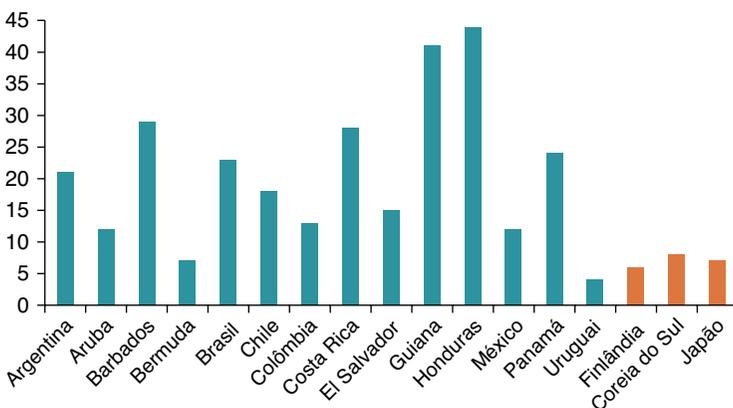
Aumento da seletividade. A nossa análise sugere que aumentos de salário podem ser necessários em alguns países para criar ou manter os salários médios dos professores — e a estrutura de incentivos de salário dos professores — em níveis competitivos. Mas os aumentos de salário somente aumentarão a qualidade se forem acompanhados de políticas para aumentar a seletividade dos programas de formação de professores. Esse é um problema crucial na região da América Latina e do Caribe que está longe de receber a atenção que merece. Em Cingapura e na Finlândia, apenas 20% dos alunos do ensino médio que se inscrevem nos programas de formação de professores são aceitos e todos são provenientes do terço superior dos alunos. Nos países da América

Latina e do Caribe, praticamente não há qualquer seleção de candidatos a professores no ponto de ingresso na formação de professores e os padrões acadêmicos são inferiores aos de outros campos profissionais. Como resultado, a parcela de alunos do ensino superior na América Latina matriculada na capacitação de professores é bem maior do que em muitos países da OCDE, e muitos países da América Latina e do Caribe estão atualmente produzindo um excesso de professores graduados (Figura VG.14). No Peru, apenas 50% dos graduados encontram emprego como professores de sala de aula; na Costa Rica, apenas 54%. Em 2013, o Ministério da Educação do Chile estimou que praticamente a metade de todos os estudantes graduados dos programas de formação de professores nos últimos anos encontra-se no atualmente empregada na área de varejo.

Uma vez que a formação de professores é geralmente subsidiada pelo setor público, a produção de um excesso de professores desvia recursos de outros investimentos mais produtivos para a aprendizagem dos estudantes. Nos países onde os estudantes financiam sua própria formação como professores com empréstimos ou recursos pessoais, a superprodução de graduados de um programa de estudo de quatro ou cinco anos que não leve a um emprego relevante pode ser ainda mais problemática e pode gerar mobilizações sociais. Basicamente, uma falta de seletividade abala o prestígio da profissão e torna a formação de professores menos atraente para os melhores alunos.

A seletividade e o status da profissão do magistério não são qualidades imutáveis de um sistema educacional. A Finlândia tornou o aumento da seletividade dos professores a pedra angular de uma estratégia de reforma educacional adotada na década de 1970. Nas décadas seguintes, o país transformou seu mercado de trabalho para professores de um mercado onde um grande número de instituições de capacitação de professores de qualidade variável produzia um número excessivo de professores para um mercado onde

FIGURA VG.14: Graduados do ensino superior que estudaram pedagogia
Percentagem do total de graduados/concluintes



Fonte: UIS.Stat (Instituto da UNESCO para Estatísticas e base de dados).

Nota: Os dados referem-se ao ano disponível mais recente para cada país entre 2009 e 2012.

um número bem menor de instituições de alta qualidade produzia apenas uma quantidade suficiente de professores bastante talentosos, todos os quais encontram cargos de ensino e desfrutam de grande prestígio social.

A experiência global aponta para três mecanismos principais para tornar o recrutamento de professores mais seletivo:

- Aumento dos padrões para ingresso na formação de professores
- Aumento da qualidade das escolas de formação de professores
- Aumento dos padrões para a contratação de novos professores

Aumento dos padrões para ingresso na formação de professores. O princípio da autonomia universitária na América Latina impede legalmente a maioria dos ministérios da educação de controlar diretamente os padrões de admissão na capacitação de professores anterior ao serviço. Algumas universidades de prestígio são seletivas, mas na maioria dos países, a maior parte dos novos professores é gerada por provedores privados de baixa qualidade e instituições de capacitação não universitárias, sujeitas a uma garantia de qualidade precária.

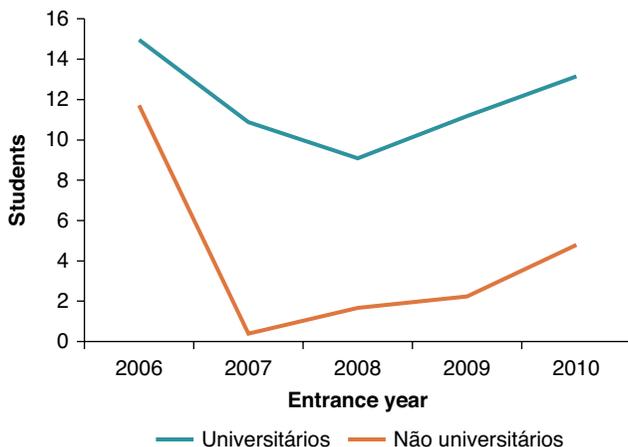
Quatro estratégias principais estão sendo seguidas pelos ministérios de educação na região para abordar esses problemas: (a) fechamento de institutos de baixa qualidade sob controle direto do Ministério (normalmente instituições de formação não universitárias de professores); (b) estabelecimento de uma universidade nacional de formação de professores diretamente controlada pelo Ministério, tal como o Instituto Nacional de Educação de Cingapura; (c) criação de bolsas de estudo especiais para os melhores estudantes; e (d) aumento dos padrões de credenciamento para instituições autônomas de ensino superior, forçando o fechamento ou adaptação.

O Peru combateu o excesso de oferta de professores de baixa qualidade das escolas não universitárias de formação de professores (*Institutos Superiores Pedagógicos [ISP]*) em 2006, com a introdução de uma ordem nacional para admissão. O requisito do alcance de uma pontuação mínima de competência por parte dos candidatos em testes cognitivos, em um teste escrito e em uma entrevista, produziu um efeito acentuado nas matrículas nos ISPs; elas baixaram de 11.000 para 389 em um único ano (Figura VG.15). Alguns institutos regionais foram subitamente ameaçados de fechamento, aumentando as preocupações com a possível escassez de professores nas comunidades bilingües e rurais. Em 2012, o Ministério devolveu o controle sobre as admissões à instituições, mas com limites anuais de matrículas definidos pelo Ministério.

O Equador tem sido igualmente agressivo na tentativa de aumentar a qualidade da formação dos professores. O país fechou 14 instituições de baixa qualidade de preparação de professores em 2012 e está criando uma universidade pedagógica de alto nível dependente do Ministério da Educação, a *Universidad Nacional de Educación* (UNAE). Os pesquisadores identificaram um “vínculo forte” entre o Ministério da Educação e as instituições onde os professores são formados como um fator no sucesso educacional de países tão diferentes quanto Cingapura e Cuba (Carnoy, 2007). O “vínculo forte” garante a coordenação da formação de professores com as metas da política nacional de educação, tais como uma maior seletividade no ingresso e uma maior ênfase na instrução de matemática, pensamento crítico e competências em tecnologias da informação do século XXI. A UNAE preparará os professores para um novo currículo nacional atualmente em desenvolvimento, em consulta com partes interessadas e peritos nacionais e internacionais.

FIGURA VG.15: Elevação do padrão para programas de formação de professores no Peru, 2006-2010

Milhares de novas matrículas



Fontes: Construção do Banco Mundial do Peru, dados do Ministério da Educação.

Outra ideia central é que a UNAE se torne o vínculo entre os formuladores da política nacional e outras instituições de capacitação de professores, abastecendo essas instituições ao longo do tempo com professores “maestros” altamente qualificado pela UNAE.

Uma terceira estratégia, que oferece um impacto de curto prazo, é o uso de incentivos direcionados para atrair os melhores formandos do ensino médio para o magistério. Em Cingapura, Finlândia, Hong Kong e Escócia, a formação de professores é aberta apenas para as candidatos altamente preparados, mas esses estudantes recebem ensino gratuito, mais um salário ou estipêndio, enquanto estiverem em treinamento (Garland, 2008). Colômbia e Chile lançaram recentemente programas semelhantes. O programa do Chile, denominado *Beca Vocación de Profesor* (BVP), em 2010 começou a oferecer bolsas integrais aos estudantes que obtiverem pontuação 600 ou superior na Prova de Seleção Universitária (PSU) e que concordarem em estudar pedagogia e trabalhar como professores em horário integral por pelo menos três anos em escolas públicas ou subsidiadas após a graduação. Cerca de 3.500 estudantes por ano têm se qualificado para o Sistema Beca desde 2010, uma parcela relativamente pequena dos 130.000 estudantes na formação de professores no Chile. Mas os pesquisadores confirmaram o sucesso do programa BVP em atrair estudantes com um perfil acadêmico mais sólido. O *feedback* das melhores universidades é que os novos estudantes estão estimulando um desempenho acadêmico mais elevado de seus colegas de turma também.

A quarta e mais importante ferramenta é o processo de credenciamento institucional. O desenvolvimento da capacidade institucional de um sistema nacional de credenciamento do ensino superior é complexo e leva tempo. A experiência do Chile, contudo, mostra que as informações de credenciamento podem exercer uma influência

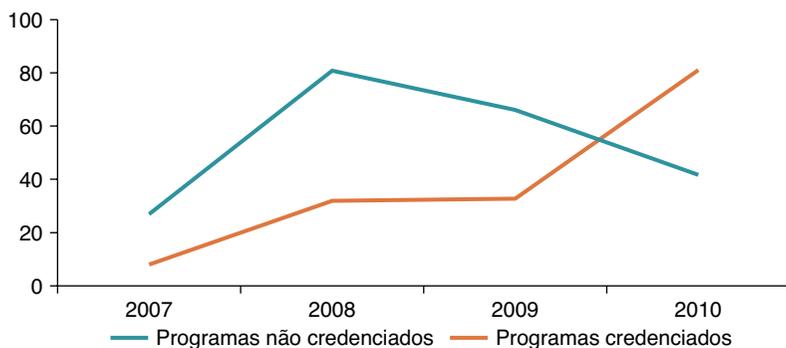
importante nas escolhas de matrícula dos estudantes (Figura VG.16). Quando o processo obrigatório de credenciamento dos programas de pedagogia começaram em 2006, 80% dos 940 programas de formação de professores do país não receberam qualquer credenciamento ou receberam a categoria mais baixa. Mesmo sem uma ação direta para fechar as instituições de baixa qualidade, no período de alguns anos o mercado passou acentuadamente de 77% de matrículas em programas não credenciados para 70% de matrículas em programas credenciados. A legislação proposta em 2012 mais além, requisitando que todos os professores contratados para escolas públicas (ou com subsídio público) devam ser formados em programas credenciados.

Aumento da qualidade da formação de professores. A qualidade acadêmica dos estudantes que ingressam nas faculdades de pedagogia é deficiente, mas a qualidade desses programas é também desanimadoramente baixa. Os relatórios qualitativos de formação pre-serviço na América Latina geralmente a descrevem como sendo deficiente no fornecimento de domínio suficiente do conteúdo e de pedagogia centrada no estudante; de ficar isolada do sistema escolar e da formulação de políticas educacionais; e de incluir a exposição prática para trabalhar em escolas somente no final do curso e às vezes nem isso (UNESCO, 2012).

Apesar de a pesquisa global sugerir que os programas de treinamento pre-serviço focados no trabalho que os professores de fato enfrentarão nas salas de aula levam a professores principiantes mais eficazes e a uma aprendizagem mais elevada para seus estudantes (Boyd *et al.*, 2009), a maioria dos países da América Latina e do Caribe não define um padrão mínimo para a prática de ensino e deixa esse padrão para ser definido pelas instituições. Como resultado, enquanto Cuba tem um alto desempenho, com 72% de um programa de formação de professores serem gastos com a prática em escolas (isto é, quase 5,600 horas num período de 5 anos), os limites nacionais de outros países exigem bem menos. (Figura VG.17).

FIGURA VG.16: Impacto da informação de credenciamento nas matrículas em faculdades de pedagogia no Chile, 2007-2010

Estudantes inscritos em tempo integral, milhares



Fonte: Construção do Banco Mundial que utiliza os dados das matrículas do Ministério de Educação do Chile.

A autonomia universitária impede a imposição direta de mudanças no conteúdo da formação de professores, mas diversos ministérios da educação na região estão usando com criatividade programas de financiamento competitivo para estimular tais reformas. Em 2013 o Chile lançou uma nova linha de financiamento competitivo para ajudar a “repensar” a formação de professores. Seu ministério está aberto a propostas de mudança importante, incluindo a redução do número de anos necessários, mudanças radicais no conteúdo do currículo e aumento do tempo gasto com o trabalho nas salas de aula. O único requisito é que as propostas sejam baseadas em evidências de pesquisas globais. O fundo competitivo do Peru para o ensino superior (*Fondo de Estímulo de la Calidad*) também tem uma linha específica de apoio para melhorar a qualidade das instituições de capacitação de professores.

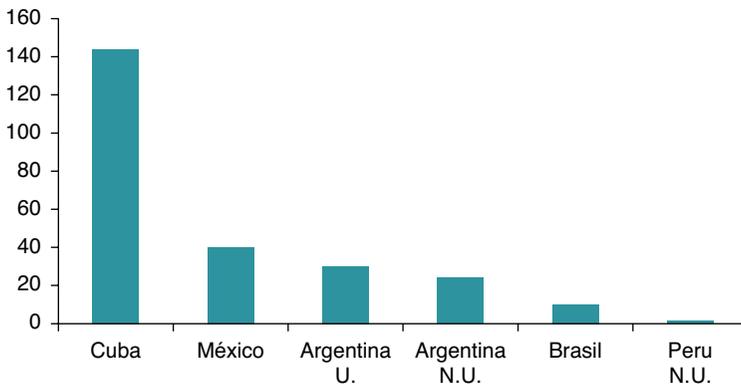
Aumento dos padrões de contratação. A baixa qualidade dos programas de formação de professores torna importante que os sistemas públicos educacionais selecionem com cuidado no momento da contratação. Três instrumentos principais da política podem garantir isso: (a) padrões nacionais para professores; (b) testes pré-emprego das competências de professores; e (c) certificação alternativa.

Padrões nacionais para professores, articulando “o que um professor deve saber e ser capaz de fazer”, são uma etapa importante no desenvolvimento de um corpo docente mais profissional. Nos últimos vinte anos, a maioria dos países da OCDE enviou grandes esforços no desenvolvimento de padrões para professores. Relativamente poucos países da América Latina e do Caribe efetuaram esse procedimento.

A exceção é o Chile, que adotou um padrão nacional (*Marco para la Buena Enseñanza*) em 2003, após três anos de trabalho conjunto por parte de uma comissão nacional e do sindicato dos professores. Os padrões do Chile permanece sendo um exemplo da melhor

FIGURA VG.17: Prática de ensino compulsória pré-serviço nos países da América Latina e do Caribe

Número de semanas



Fonte: Franco, 2012.

Notas: N.U. refere-se a programas não universitários. U. refere-se a programas universitários. Os valores representam 40 horas de programa por semana e 40 semanas por ano.

práticas na região (Figura VG.18). Eles tem orientado a elaboração de outras políticas importantes, incluindo o sistema de avaliação dos professores do Chile e o exame de conclusão de formação de professores, o *Prueba Inicia*. Os padrões nacionais de formação de professores requerem tempo e esforço para desenvolver, mas o estabelecimento formal de padrões mas altos para os professores constitui é a base da qualidade do ensino.

Uma segunda ferramenta são os exames de certificação ou testes de competência para selecionar os candidatos a professores. Pesquisa recente no México oferece a evidência mais sólida até hoje sobre a importância de padrões claros de competência para professores (Estrada, 2013). Mediante a análise de variações geográficas no ritmo em que diferentes estados mexicanos começaram a implementar um mandato federal de 2008 determinando que todos os professores do serviço público fossem contratados com base em testes nacionais de competência, Estrada pôde comparar o impacto dos novos professores “contratados com base em testes” com novos professores contratados por meio do método tradicional — comissões estaduais nas quais o sindicato dos professores tinha voz predominante. Os resultados são surpreendentes. Em uma amostra de escolas rurais que receberam somente um novo professor em 2011, os alunos que receberam um professor contratado na base de testes tiveram uma pontuação de 0,66 SD (desvio padrão) maior em matemática e 0,78 SD maior em idiomas do que os alunos que receberam um novo professor contratado pelo método tradicional. Estes efeitos são enormes e demonstram que, mesmo em um período relativamente curto, os professores mais bem qualificados podem ter um impacto dramático sobre a oportunidade de os estudantes aprenderem. A Colômbia e El Salvador também introduziram exames obrigatórios de conclusão de curso em que os graduados em formação de professores

FIGURA VG.18: O “Marco de la Buen Enseñanza” do Chile

<p>Preparação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conhece o conteúdo e currículo • Conhece os estudantes • Domina a didática • Organiza objetivos e conteúdo de modo coerente • Utiliza estratégias de avaliação coerentes 	<p>Cenário de aprendizagem</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cria um ambiente de aceitação, equidade, confiança e respeito • Manifesta grandes expectativas sobre as possibilidades de aprendizagem e desenvolvimento de todos os estudantes • Usa as regras da sala de aula • Fornece um ambiente de trabalho e cenário físico organizados
<p>Responsabilidades profissionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reflete sistematicamente no ensino • Mantém relações profissionais e de equipe com colegas • Assume a responsabilidade de orientar os estudantes • Favorece a colaboração com pais e tutores • Conhece informações atualizadas sobre a profissão, o sistema educacional e políticas atuais 	<p>Instrução para todos os estudantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunica os objetivos de aprendizagem • Usa estratégias desafiadoras, coerentes e significativas de ensino • Trata do conteúdo da classe com exatidão conceitual e assegura sua compreensibilidade para todos os alunos • Otimiza o uso do tempo • Promove o pensamento • Avalia e monitora a aprendizagem dos alunos

Fonte: Adaptado do Chile, Ministério de Educação, 2008.

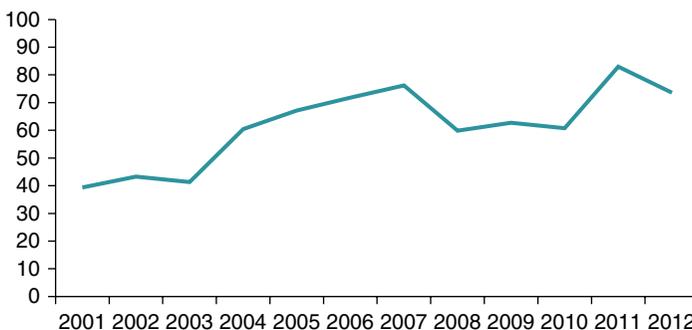
devem ser aprovados para serem contratados pelo setor público. Em El Salvador houve um claro progresso no aumento da parcela dos graduados em formação de professores que são aprovados no exame (*Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas [ECAP]*), desde que foi introduzido em 2001 (Figura VG.19). Outra etapa importante será a pesquisa sobre como o fluxo dos professores mais bem preparados no sistema escolar afeta os resultados da aprendizagem dos alunos.

Na Colômbia, o exame para a graduação de professores estabelecido sob a lei da reforma de 2002 também definiu um padrão mais elevado, mas ainda assim existem evidências limitadas sobre seu impacto até o momento. Mas a parcela de professores contratados sob o novo sistema permanece relativamente pequena e, infelizmente, existem poucas evidências sobre sua eficácia.

A introdução de exames de certificação obrigatórios que definiu um padrão mais elevado para a qualidade dos professores geralmente requer um período de transição. Quando o Estado de Nova York estabeleceu um exame de certificação de professores mais rigoroso em 1998, uma grande parcela dos novos graduados não conseguiu ser aprovada no exame. O estado permitiu uma janela de cinco anos para os distritos escolares contratarem os professores “com licença temporária” que não foram aprovados no exame. Os novos padrões causaram um grande impacto nos distritos escolares urbanos com elevado nível de pobreza, como a Cidade de Nova York, onde os professores com licença temporária responderam por 63% das novas contratações no quartil mais pobre das escolas. Para atender ao prazo final de 2003 para eliminação desse tipo de contratação, a cidade foi forçada a buscar estratégias agressivas para atrair professores de melhor qualidade. Mas já em 2005, a cidade teve êxito na eliminação da contratação de professores não certificados, estreitou bastante a lacuna em termos de qualificações dos professores entre as escolas com alto e baixo níveis de pobreza e observou grandes melhorias no desempenho dos alunos das escolas com elevado nível de pobreza (Boyd *et al.*, 2008).

FIGURA VG.19: Taxa de aprovação no exame de conclusão de curso para formação de professores em El Salvador, 2001-2012

Percentagem de novos graduados em formação de professores com pontuação para aprovação



Fonte: Picardo, 2012.

Apesar de os exames obrigatórios de certificação serem o instrumento mais poderoso de aumento dos padrões de professores, “exames de conclusão de curso” não vinculantes no término dos programas de formação de professores também podem ajudar melhores escolhas de contratação, monitorar a qualidade dos graduados ao longo do tempo e expor as diferenças de qualidade entre as escolas de capacitação de professores. O teste “*Inicia*” de 2008 do Chile e o exame nacional para professores em desenvolvimento no Brasil (Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente) são exemplos. A realização de tais exames de forma voluntária tem um aspecto negativo, contudo; no Chile, apenas 40% dos graduados, em média, optam por fazer o teste *Inicia*, e destes, 70% não conseguem obter a pontuação mínima. As preocupações do ministério de que os 60% dos graduados que se recusam a fazer o exame estejam ainda menos preparados para cumprir os padrões nacionais de capacitação de professores suscitaram uma proposta legislativa para tornar o exame obrigatório.

Uma terceira estratégia para aumentar a qualidade dos novos professores é ignorar totalmente as escolas com educação de baixa qualidade e recrutar professores treinados em outras disciplinas, uma prática conhecida como certificação alternativa. Isso foi fundamental para o rápido progresso da Cidade de Nova York no aumento da qualidade dos professores e é amplamente usado em outros distritos escolares urbanos dos Estados Unidos que têm dificuldade em atrair professores para trabalhar com as populações desfavorecidas. Rigorosos estudos nos EUA têm concluído em geral que os alunos de professores com certificação alternativa, mais notadamente os do programa *Teach for America*, apresentam um resultado igual ou melhor do que os alunos de professores regularmente recrutados.

A maioria dos países da América Latina e do Caribe não tem buscado uma certificação alternativa em nenhum nível, apesar de ser permitido na Colômbia e ser proposto no Chile e México. Desde 2007, porém, diversos países da América Latina e do Caribe vêm lançando ramificações nacionais do programa *Teach For All*, com base no modelo *Teach for America*. No Chile, Peru, México, Colômbia, Argentina e Brasil, os programas *Teach For All* têm recrutado os melhores graduados de outras disciplinas dispostos a se empenhar por dois anos de magistério em escolas altamente desfavorecidas.

Uma avaliação randomizada do programa no Chile, *Enseña Chile*, está atualmente em andamento, com os primeiros resultados previstos para 2016. Um estudo de 2010 documentou que os programas na Argentina, Peru e Chile conseguiram atrair graduados altamente qualificados das universidades, sendo que, quando comparados, os alunos dos professores do programa *Enseña Chile* tiveram resultados de aprendizagem mais elevados do que os dos professores tradicionais. Os alunos dos professores do programa *Enseña* também apresentaram competências socioemocionais melhores, incluindo maior autoestima e autoeficácia. Os professores do programa *Enseña* apresentaram atitudes mais positivas quanto à capacidade de aprendizagem de seus alunos e expectativas mais elevadas para eles (Alfonso, Santiago e Bassi, 2010). Apesar de os programas da América Latina e do Caribe atualmente operarem em uma pequena escala, parecem ser uma ferramenta útil, principalmente para aumentar a qualidade dos professores das escolas urbanas ou rurais desfavorecidas e para as disciplinas difíceis de preencher, tais como matemática e Ciências no ensino médio.

Aumento da seletividade de professores na próxima década. Todos os países da América Latina e do Caribe enfrentam o desafio de recrutar professores melhores, mas ele se desenvolverá em diferentes países com perfis demográficos bem diferentes.

Mais da metade da região, incluindo todos os países maiores, verá a população de estudantes ser reduzida em 31%, enquanto outros países, principalmente na América Central e na República Dominicana, enfrentarão um crescimento contínuo nos números de estudantes. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) projeta que, sem mudanças desde 2010 nas taxas de matrículas ou nos coeficientes alunos-professores, a região deve precisar de 8% menos professores até 2025.

Uma vez que nem todos os países da região atingiram uma cobertura universal do ensino, principalmente no ensino médio e na pré-escola, a demanda por professores também depende de premissas sobre a rapidez da expansão da cobertura por parte desses países. Para projetar um cenário de demanda máxima potencial para novos professores, consideramos que todos os países na região alcancem 100% de matrículas no ensino fundamental, 90% de matrículas no ensino médio e 90% de matrículas no ensino pré-escolar de crianças entre quatro e seis anos de idade até o ano de 2025, mesmo que isso represente taxas de expansão do ensino bem acima das tendências do passado dos países.

Nesse cenário altamente ambicioso de expansão do ensino, a região ainda precisaria de um grupo total menor de professores do ensino pré-escolar e dos ensinos fundamental e médio em 2025, considerando que os coeficientes alunos-professores (PTR) atuais em cada país permaneçam estáveis. O grupo total de professores cairia de 7,35 milhões em 2010 para cerca de 6,61 milhões em 2025. Apesar de alguns países poderem precisar aumentar os números de professores para ajudar na expansão da cobertura, outros veriam apenas mudanças modestas ou grandes reduções. Uma redução líquida nos números de professores implica uma oportunidade para os países de pagar um grupo menor de professores com média salarial mais elevada, o que poderia ajudar a aumentar a atratividade da profissão. Mas o incremento de salário seria relativamente pequeno e mesmo esse possível “espaço fiscal” se materializaria somente se os atuais coeficientes alunos-professores não diminuíssem.

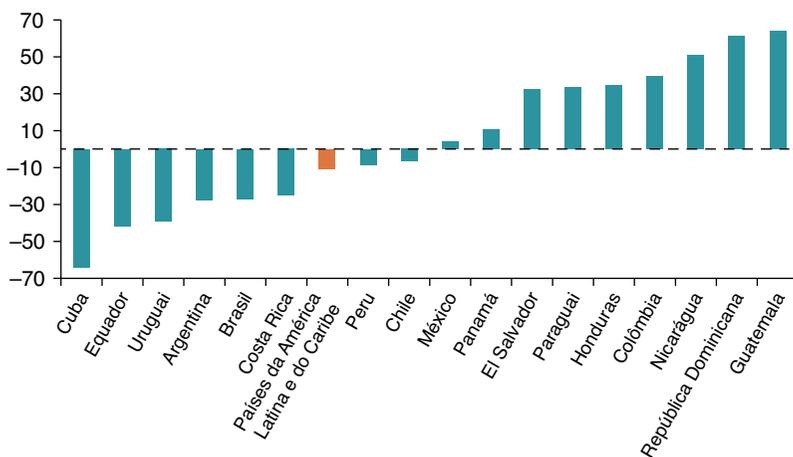
Contudo, a tendência dos sistemas escolares com uma população de estudantes em declínio é de permitir a diminuição do coeficiente alunos-professores. Isso requer uma gestão ativa para reduzir o corpo docente *pari passu* com o declínio demográfico, mantendo assim um PTR estável. Tanto os sindicatos dos professores (que desejam proteger a estabilidade do emprego) quanto os pais (que acreditam que uma turma menor seja melhor para seus filhos) resistem a esse argumento. Os coeficientes alunos-professores em queda já observados nos países da América Latina e do Caribe com as a diminuição das populações de estudantes indicam que esse padrão já foi adotado.

O contraste com os países do Leste Asiático é nítido. Cingapura, Coreia, China e Japão conscientemente mantêm os coeficientes alunos-professores relativamente altos para disponibilizar recursos para salários mais elevados para os professores, dias letivos mais longos e investimentos não salariais rentáveis. Os salários dos professores nesses países são relativamente altos em média e são diferenciados por competência e desempenho, o que atrai indivíduos mais qualificados.

Para explorar as implicações de uma compensação semelhante nos países da América Latina e do Caribe, projetamos as mesmas tendências ambiciosas nas matrículas, mas com a gestão ativa dos coeficientes alunos-professores, para atingir a meta dos níveis de 18:1 no ensino pré-escolar e de 20:1 nos ensinos fundamental e médio até 2025. Apesar de alguns países poderem precisar contratar mais professores para atingir as metas projetadas próximas da cobertura universal e diminuir os coeficientes

FIGURE VG.20: Modificação necessária no grupo de professores, pressupondo uma cobertura expandida e coeficientes efetivos de alunos-professores, 2010-2025

Percentagem



Fonte: Projeções do Banco Mundial, usando dados de UIS.Stat (Instituto da UNESCO para Estatísticas e base de dados) de 2009 e 2011.

Notas: As projeções consideram que todos os países alcancem as taxas brutas de matrícula (GBRs) desejadas, ou seja, 100% para o ensino fundamental e 90% para os ensinos pré-escolar e médio até 2025 e também os coeficientes alunos-professores de 18:1 no ensino pré-escolar e de 20:1 nos ensinos fundamental e médio até 2025.

alunos-professores em relação ao quadro atual, a dimensão global do corpo docente nos países da América Latina e do Caribe diminuiria 11% (Figura VG.20).

Para vários dos maiores países da região, as políticas para administrar o coeficiente aluno/professor combinadas com as tendências demográficas permitiriam aumentos significativos nos salários dos professores. No Brasil, por exemplo, esse cenário resulta em uma diminuição de 27% no número de professores, de 2,9 milhões para 2,1 milhões até 2025. Mas permitiria um aumento real de 36% nos salários médios dos professores e passaria os salários relativos do 76º percentil da distribuição salarial para o 85º percentil, em comparação com o 90º percentil de outros profissionais.

Na próxima década, vários países terão uma oportunidade única de aumentar a qualidade dos professores por meio de salários mais altos, incentivos mais ambiciosos e maiores despesas não relacionadas a salários. Não haveria necessidade de nenhum aumento nos orçamentos educacionais gerais se os sistemas escolares administrassem com cuidado a quantidade de professores em favor da qualidade dos professores. Como essas suposições baseiam-se no gasto real constante por aluno, os países que têm populações de alunos em diminuição e aumentam a despesa educacional como uma parcela do PIB teriam ainda mais recursos por professor para financiar uma mudança rumo a uma melhor qualidade.

Essa heterogeneidade poderá criar diferentes desafios para a política de formação de professores. As reduções projetadas na população de alunos em metade da região — incluindo os países maiores — tornarão mais fácil para os sistemas escolares financiar uma maior qualidade dos professores, mas representarão o desafio político de cortar os professores de baixo desempenho para dar lugar a novos contratados de mais qualidade. Com reduções em alguns casos de 20% ou mais no tamanho do corpo docente até 2025, é fundamental gerenciar tanto as saídas dos professores como o recrutamento seletivo com um foco estratégico na qualidade. Em países onde é projetado um aumento da necessidade de professores para a próxima década, o maior desafio é o ônus financeiro de aumentar as despesas com educação para apoiar o recrutamento de novos profissionais com padrões mais elevados. Para esses países, o tamanho adequado das turmas é uma importante opção política.

Preparação de professores excelentes

Uma vez que os professores tenham sido contratados, é tarefa do sistema escolar torná-los o mais eficazes possível. Para isso, é necessário avaliar, gerenciar e apoiar o desenvolvimento individual da sua capacidade e criar uma comunidade profissional de professores, tanto nas escolas como em todo o sistema escolar. Quatro tarefas essenciais são:

- *Indução*: apoio ao desenvolvimento dos professores durante os primeiros cinco anos mais críticos de magistério
- *Avaliação*: sistemas para a avaliação regular dos pontos fortes e fracos de cada professor
- *Desenvolvimento profissional*: treinamento eficaz para corrigir os pontos fracos identificados dos professores e alavancar as competências dos atores de melhor desempenho
- *Gestão*: adequar as atribuições dos professores às necessidades das escolas e dos alunos e criar escolas eficazes por meio de práticas compartilhadas e interação profissional

Indução de professores. Uma conclusão coerente das pesquisas educacionais é que os novos professores enfrentam uma curva de aprendizagem acentuada nos primeiros três a cinco anos de trabalho (Boyd et al. 2009; Chingos e Peterson 2010; Hanushek e Rivkin 2010b). Durante esse período, os sistemas escolares têm uma importante oportunidade de apoiar e maximizar o desenvolvimento de novos professores e de identificar aqueles que devem ser aconselhados a deixar a profissão. Como os professores normalmente são contratados para cargos do serviço público, o que torna a demissão por desempenho difícil depois de serem admitidos, é altamente vantajoso evitar erros de admissão. Essas duas metas são alcançadas por meio de um programa de indução bem organizado e do uso eficaz de períodos probatórios.

Na região da América Latina e do Caribe, muito poucos países fora da área de países caribenhos de língua inglesa têm programas formais de iniciação para professores recém-admitidos. O programa de Belize, que durante o primeiro ano de trabalho dos professores inclui acompanhamento, observação na sala de aula, orientação

individual, projetos de pesquisa de atividades e avaliações, tem um desenho especialmente interessante.

A inicialização eficaz caminha paralelamente aos períodos probatórios consequenciais. A maioria dos países da OCDE usa períodos probatórios. Alguns sistemas escolares dos Estados Unidos ampliaram esses períodos para três anos ou mais a fim de deixar mais tempo para avaliar o desempenho e o potencial de crescimento dos professores antes de tomar a decisão final de contratação. Mas na América Latina e no Caribe os períodos probatórios consequenciais são raros. Apenas dois dos sete países analisados recentemente (Colômbia e República Dominicana) têm períodos probatórios consequenciais que incluem uma avaliação completa dos novos professores (Vaillant e Rossel 2006). Um programa de 2013 iniciado no município do Rio de Janeiro apresenta um modelo promissor: os novos candidatos a professores recebem um treinamento intensivo em dinâmicas eficazes de sala de aula — que se baseia nos resultados de Stallings do município — e depois são observados dando aulas e avaliados antes de terem a contratação confirmada.

Avaliação dos professores. Os principais sistemas educacionais investem pesadamente na avaliação do desempenho dos professores. A avaliação dos professores tem duas funções fundamentais: melhorar a qualidade dos professores e mantê-los responsáveis. Cingapura, Japão, Coreia e Xangai (China) têm sistemas eficazes de avaliação do desempenho e progresso dos professores. A experiência na América Latina até o momento é bem mais limitada. Embora o México (na década de 1990) e a Colômbia em 2002 tenham introduzido os primeiros sistemas de avaliação de professores da região, os problemas de implementação prejudicaram seu impacto e o sistema do México está atualmente sendo redesenhado. (Vegas e Umansky 2005; Ome 2012) O sistema do Chile, de 2003, continua sendo exemplo de melhores práticas da região até o momento. O Equador começou a implementar avaliações do desempenho dos professores em 2007 e o Peru está atualmente elaborando um sistema abrangente semelhante ao do Chile. Em outras partes da região, alguns países têm seus próprios elementos em funcionamento, mas são menos abrangentes e sistemáticos.

A implementação de um sistema sólido de avaliação de professores é dispendioso e desafiador do ponto de vista institucional, mas pode levar outros sistemas educacionais importantes a funcionarem com mais eficiência. As informações sobre o desempenho dos professores podem tornar mais adequados os investimentos no treinamento em serviço, ajudar a melhorar seus objetivos e até reduzir os custos gerais de treinamento. Elas criam a base de informação necessária para os incentivos individuais de desempenho e medidas de responsabilização. Fornecem aos professores um *feedback* individualizado talvez mais imediato ou perspicaz do que por parte dos seus supervisores diretos e colegas, e aumentam a sua motivação para buscar capacitação ou melhoria profissional. Se esses benefícios forem alcançados, os custos líquidos de um bom sistema de avaliação de professores podem ser pequenos.

A crescente experiência global com a avaliação de professores indica quatro características principais dos sistemas de avaliação bem-sucedidos. Primeiro, eles se baseiam em padrões de professores: uma clara articulação das competências e dos comportamentos que se espera que os bons professores tenham e demonstrem. Segundo, eles medem o desempenho de forma abrangente. Um programa de pesquisa de três anos nos Estados Unidos concluiu que um julgamento confiável sobre o desempenho individual dos professores exige várias medidas, incluindo a observação em sala de aula

(de preferência várias vezes) e o *feedback* de alunos e colegas. Em combinação, essas medidas podem produzir avaliações da eficácia dos professores bem correlacionadas com o valor agregado pelos ganhos de aprendizagem dos alunos (Kane e Staiger 2012). O sistema de avaliação de professores do Chile é um bom exemplo de avaliação abrangente. Ele combina a observação da prática do professor em sala de aula (por meio do vídeo de uma aula), uma amostra de plano de aula, uma autoavaliação, uma entrevista com um colega e uma avaliação feita pelo diretor da escola e pelo supervisor pedagógico.

Terceiro, os bons sistemas de avaliação usam instrumentos que tenham validade técnica e protejam a integridade dos processos de avaliação. A implementação do sistema do Chile é contratada por meio de licitação a um grupo independente de pesquisa educacional que conduz uma pesquisa contínua para melhorar a solidez do sistema. A equipe de avaliação é responsável por assegurar a qualidade e a consistência da implementação. Por exemplo, ela fornece amplo treinamento aos supervisores que avaliam os vídeos das práticas dos professores em sala de aula e aos professores que fazem as entrevistas com colegas.

Quarto, os bons sistemas asseguram que os resultados da avaliação tenham consequências para os professores: tanto positivas como negativas. A maioria dos países da OCDE usa os sistemas de avaliação como uma plataforma para incentivos por desempenho: identificação e recompensa dos atores de melhor desempenho. No Chile e no Equador, os professores que recebem as melhores avaliações são qualificados ao recebimento de bonificações. Os sistemas de avaliação também proporcionam a base mais sólida para a preparação em longo prazo do potencial de cada professor e a base mais justa para promoções. Em vez de promover os professores somente com base na antiguidade — como faz a maioria dos países da América Latina e do Caribe — os professores podem ser promovidos com base na competência reconhecida. Uma estrutura salarial alinhada com o desempenho avaliado cria os incentivos certos para os professores atuais e torna a profissão mais atrativa a candidatos talentosos no futuro.

Os sistemas eficazes de avaliação de professores fortalecem a responsabilização. Eles permitem que os gestores dos sistemas escolares identifiquem os professores com necessidade de aprimoramento e criem fortes incentivos para que esses professores busquem o treinamento oferecido e o apliquem ao seu trabalho. No Chile, no Equador e na Colômbia, bem como em novas propostas do Peru e do México, os professores com avaliações baixas recebem capacitação e precisam ser reavaliados.

Finalmente, a avaliação dos professores fornece aos sistemas escolares dados para lidar com aqueles que apresentam desempenho deficiente de forma direta e transparente. No Chile, no Equador e na Colômbia, bem como em novas propostas do Peru e do México, os professores com avaliações sucessivas nas categorias mais baixas de desempenho são dispensados. A capacidade de um sistema escolar de identificar os professores menos eficazes é uma ferramenta poderosa para aumentar a qualidade do ensino. As pesquisas sugerem que o direcionamento sistemático anual dos 5% dos professores com desempenho mais baixo para “dispensa” pode gerar grandes ganhos na aprendizagem dos alunos ao longo do tempo (Hanushek 2011; Chetty, Friedman e Rockoff, no prelo).

Uma avaliação rigorosa dos impactos do sistema de avaliação de professores de Washington, D.C., que é considerado um modelo de melhores práticas nos Estados Unidos, concluiu que o sistema produziu uma melhoria impressionante na qualidade geral dos professores em apenas três anos de implementação. Os pesquisadores documentaram quatro mecanismos principais: a saída voluntária de professores com baixas classificações de desempenho aumentou mais de 50%; os professores

com baixas classificações que decidiram permanecer no sistema conseguiram grandes aprimoramentos no desempenho; uma parcela mais alta de professores com alto desempenho permaneceu no sistema (em vez de se transferir para outros distritos escolares); e os professores que estão no limite para bonificação fizeram grandes progressos (Dee e Wyckoff 2013). Desde que o sistema de avaliação de professores foi implementado, não foi apenas a qualidade dos professores que melhorou. Os ganhos de aprendizagem dos alunos foram os maiores entre todos os distritos urbanos dos Estados Unidos.

Desenvolvimento profissional de professores. Quando os custos do tempo dos professores são incluídos, o treinamento em serviço é um dos principais elementos das despesas com educação na América Latina e no Caribe. No Brasil e no México, muitos professores participam de mais de um mês de treinamento por ano. Ainda assim as evidências no custo-benefício do treinamento são quase inexistentes. A base de evidências global também é limitada. A conclusão mais comum dos metaestudos é o fato de a importância do conteúdo do treinamento, a intensidade e a duração do curso e a qualidade da implementação serem essenciais: observações que abstraem a questão central de como elaborar programas com conteúdo apropriado.

Uma análise da literatura acadêmica e de outras abordagens de treinamento que se destacam nos sistemas educacionais “em aprimoramento” identificados por Mourshed, Chijioke e Barber (2010) sugere que quatro estratégias amplas de formação de professores são mais importantes para os países da América Latina e do Caribe:

- *Abordagens orientadas:* treinamento que prepara os professores de ambientes de baixa capacidade para usar determinadas estratégias de ensino e os materiais correspondentes para fornecer um currículo diário bem-definido
- *Domínio do conteúdo:* treinamento voltado para preencher lacunas ou aprofundar o conhecimento dos professores nas matérias que eles ensinam e em como ensiná-las de forma eficaz
- *Gestão da sala de aula:* treinamento voltado para melhorar a eficácia do professor em sala de aula por meio de planejamento das aulas, uso eficiente do tempo de aula, estratégias para manter os alunos envolvidos e técnicas de ensino mais eficazes
- *Colaboração de colegas:* oportunidades dentro da escola ou entre escolas para que pequenos grupos de professores possam observar e aprender com a prática uns dos outros e colaborar no desenvolvimento de currículos, em estratégias de avaliação de alunos, pesquisa e outras atividades que contribuam para a qualidade do sistema e o desenvolvimento profissional dos professores

Os programas de treinamento orientado são importantes para muitos países da América Latina e do Caribe e talvez principalmente para as primeiras séries de alfabetização e matemática. O sistema de treinamento orientado SAT (*Sistema de Aprendizaje Tutorial*) de Honduras para professores do ensino médio em áreas rurais produziu melhores resultados de aprendizagem a menores custos por aluno (McEwan *et al.*, no prelo). As abordagens orientadas também foram usadas com sucesso na *Escuela Nueva* da Colômbia para apoiar os professores em escolas com várias séries e nos estados brasileiros do Ceará e Minas Gerais para capacitar professores de leitura das primeiras séries. Ao fornecer aos professores um apoio abrangente no uso de manuais de professores, planos de aula, livros para leitura em sala de aula e avaliações de leitura a serem aplicadas em

intervalos regulares, o Ceará constatou melhorias significativas nos resultados de leitura e matemática (Costa e Carnoy 2014). O Ministério da Educação agora está apoiando a ampliação nacional dessa abordagem.

Devido ao fraco domínio de conteúdo de muitos professores da América Latina e do Caribe, a capacitação nessa área também é claramente importante. Infelizmente, não há evidência de avaliação rigorosa de programas bem-sucedidos da América Latina e do Caribe. No entanto, um treinamento útil no contexto dos EUA concentrou-se no conhecimento específico de matemática necessário para o ensino eficaz em diferentes níveis (Thames e Ball 2010).

A melhoria da prática dos professores em sala de aula surgiu como uma questão clara a partir das observações de aulas realizadas para este relatório, incluindo a capacidade dos professores de usar o tempo da aula e os materiais de maneira eficaz e de manter os alunos interessados. É estimulante que alguns sistemas escolares da América Latina e do Caribe estejam criando cursos voltados para técnicas de gestão de sala de aula que possam melhorar o envolvimento dos alunos e o desempenho da aprendizagem. Em vários casos, os governos estão planejando avaliações rigorosas, com a atribuição aleatória de professores para diferentes opções de treinamento e a medição cuidadosa, tanto da prática subsequente em sala de aula (por meio de observações das aulas) como dos impactos na aprendizagem dos alunos. Essas experiências poderiam contribuir imensamente para que a base de evidências orientasse investimentos eficazes em capacitação não somente na América Latina e no Caribe, mas também em todo o mundo.

A colaboração de colegas — como praticada na Finlândia, em Ontário (Canadá) e de acordo com o método “*Lesson Study*” do Japão — é fundamental para o desenvolvimento de maior profissionalismo entre os professores da América Latina e do Caribe e para o intercâmbio informal de práticas no nível da escola, que é a estratégia mais custo-eficiente para melhorar os resultados escolares. Existe uma tendência incipiente nessa direção em vários países da América Latina e do Caribe. No Equador, por exemplo, as necessidades de capacitação são identificadas no âmbito da escola e os colegas recebem o treinamento juntos (*Ministerio de Educacion del Ecuador* 2012). De acordo com o programa de acompanhamento de professores do Peru, os orientadores externos trabalham com todos os professores da escola como uma equipe, fornecendo *feedback* em tempo real e aconselhamento fundamentado na observação dos orientadores e na compreensão do contexto e dos desafios específicos da escola. Nos novos programas experimentais do município do Rio, GENTE e Ginásio Carioca, o dia de aula foi ampliado para liberar tempo para a colaboração entre os professores e o ensino em equipe. Todos eles representam abordagens bastante novas para a região da América Latina e do Caribe e ainda precisam ser avaliados. Mas a ênfase colocada em olhar para dentro das escolas e salas de aula para identificar os problemas nos quais os professores mais precisam de apoio é promissora.

Não será fácil elaborar e implementar programas de capacitação com o calibre e a escala necessários na maioria dos países. Como observou Carnoy (2007), a “fraca ligação” entre os ministérios da educação e os departamentos de educação das universidades tornam estes últimos mal preparados para responder às necessidades dos ministérios. Cada vez mais, os ministérios (e as secretarias no Brasil) estão criando institutos de formação de professores no serviço para controlar diretamente o conteúdo e a implementação do desenvolvimento profissional dos professores. Embora seja muito cedo para avaliar a eficácia desses institutos, existe uma mudança visível em direção a programas de desenvolvimento profissional que abordem diretamente os problemas identificados.

Usar os dados de avaliação de professores para determinar prioridades de capacitação; explorar parcerias com ONGs, centros de estudo e outros provedores que operam fora dos departamentos de educação das universidades; e investir em uma avaliação rigorosa pelo menos das iniciativas de capacitação mais importantes ajudarão a fazer investimentos mais econômicos nessa área, o que é essencial para se obter um progresso mais rápido no aumento do calibre da atual reserva de professores.

Distribuição e gestão de professores. A preparação dos professores para que eles desenvolvam todo o seu potencial e contribuam para o crescimento profissional dos seus colegas é uma responsabilidade direta dos dirigentes das escolas. Pesquisas globais mostram que os diretores das escolas têm grande impacto na qualidade dos professores, tanto na triagem e seleção de professores talentosos para suas escolas, como ao proporcionar um clima de coleguismo, *feedback* positivo e colaboração que torne esses professores ainda melhores (Loeb, Kalogrides e Beteille 2012). Sistemas educacionais de alto desempenho tais como os de Cingapura e Ontário (Canadá), prestam muita atenção em como os diretores das escolas são selecionados, treinados e aperfeiçoados, dando ênfase especial à sua habilidade de medir e desenvolver a qualidade dos professores (Schwartz e Mehta 2014; Tucker 2011; Barber e Mourshed 2007).

Apesar da crescente conscientização do papel central dos dirigentes, evidências empíricas sobre como melhorar suas habilidades e eficácia são escassas. A maioria dos países da América Latina e do Caribe está apenas começando a desenvolver sistemas de seleção, formação e orientação de dirigentes escolares.

O Chile fornece um bom exemplo de estratégia incremental para aumentar a qualidade dos dirigentes das escolas. Assim como na política de formação de professores, o Ministério da Educação começou pela definição de padrões. O *Marco para la Buena Dirección* (Padrão para a Boa Direção Escolar), criado em 2004, estabeleceu critérios para a formação e avaliação de dirigentes nas áreas de liderança, gestão de currículos, gestão de recursos e gestão do ambiente organizacional, além de ter estabelecido um processo competitivo para a seleção de diretores (*Ministerio de Educación*, Chile 2005; Concha Alborno 2007). Uma lei de 2011 fortaleceu o processo de seleção e aumentou a autonomia e a responsabilidade dos diretores. Os diretores podem demitir até 5% dos professores da escola ao ano por desempenho e devem assinar acordos de desempenho com os governos locais que os contratam. O governo também introduziu o *Programa de Formación de Directores de Excelencia* (Programa de Formação de Diretores de Excelência) em 2011, que forneceu formação de liderança para mais de 1.600 dos 7.000 diretores do país. O programa subsidia taxas e custos de sustento de programas de pós-graduação (mestrado, diplomas, cursos) e de extensão voltados para a direção de escolas. Os programas são selecionados por meio de uma licitação pública: em 2013, os candidatos podiam escolher entre 29 programas de 15 instituições, principalmente no Chile, mas também no Canadá e na Inglaterra.

Embora a abordagem do Chile permita diversidade na formação oferecida aos diretores, diversos países da OCDE optaram por desenvolver treinamento interno de diretores. O *Institute for Teaching and School Leadership* (Instituto de Ensino e Direção de Escolas) da Austrália, criado em 2010, desenvolve padrões, credenciamento e formação de professores e diretores de escolas (OCDE 2012). Os diretores também recebem treinamento interno em Cingapura, onde os jovens professores são avaliados quanto ao potencial de liderança já no início da carreira e seguem um acompanhamento especializado de capacidade de liderança. Essa abordagem foi adotada recentemente pela Jamaica, cujo *National*

Center for Educational Leadership (Centro Nacional de Liderança Educacional) tem a responsabilidade de formar e credenciar diretores aspirantes e existentes.

Uma vez que os diretores estejam selecionados e treinados, é importante ter um apoio contínuo durante os primeiros anos. Um estudo das escolas da cidade de Nova York concluiu que o apoio eficaz em serviço, principalmente nos primeiros anos, tem um efeito positivo significativo no desempenho escolar, conforme avaliado pelas notas das provas e pelo absenteísmo dos alunos (Clark, Martorell e Rockoff 2009). Nos países mais avançados como Cingapura, os diretores mais experientes orientam os novos de maneira sistemática.

Motivação dos professores para um melhor desempenho

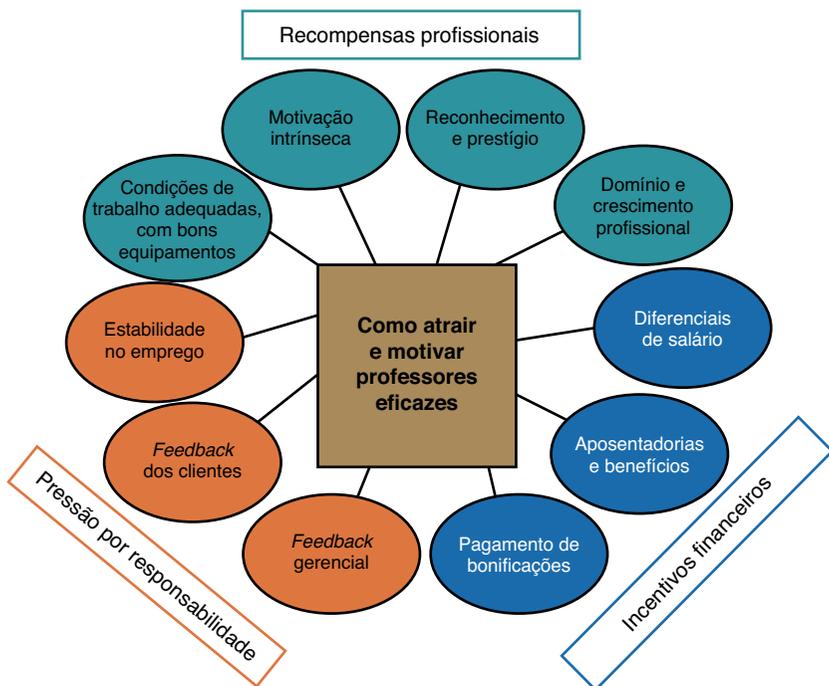
Para conseguir um importante progresso na melhoria da qualidade dos professores na América Latina, será necessário atrair candidatos de alto calibre, eliminar os de pior desempenho de forma contínua e sistemática e motivar os indivíduos a continuarem a aprimorar suas habilidades e dar o seu melhor ao longo da carreira. Esses três processos caracterizam o mercado de trabalho das profissões de grande prestígio em todos os países. Nos países com sistemas educacionais de alto desempenho, eles também funcionam para o magistério.

As pesquisas confirmam que as pessoas são atraídas para o magistério e inspiradas para um alto desempenho por diversas razões. Vegas e Umansky (2005) estipulam um quadro abrangente de incentivos que podem ser agrupados em três categorias amplas: (a) recompensas profissionais, incluindo satisfação intrínseca, reconhecimento e prestígio, crescimento profissional, domínio intelectual e boas condições de trabalho; (b) pressão por responsabilidade; e (c) incentivos financeiros (Figura VG.21).

Embora pareça intuitivamente óbvio que todos os três tipos de incentivos são importantes, existe uma profunda assimetria na base da pesquisa. Existem poucas pesquisas sobre determinados programas ou políticas para aumentar as recompensas profissionais dos professores, e nenhuma na América Latina. Existem mais pesquisas sobre reformas para fortalecer as pressões de responsabilidade sobre os professores — principalmente por meio da gestão baseada na escola — mas poucas evidências sobre questões importantes como o impacto de políticas que reduzem a estabilidade dos professores no emprego ou melhoram a capacidade dos diretores das escolas para avaliar e gerenciar o desempenho dos professores. A maior atenção por parte das pesquisas até o momento concentrou-se nos incentivos financeiros, principalmente o pagamento de bonificações. Mas essa tendência nas pesquisas não deve ser considerada como indicativa de que os incentivos financeiros sejam os mais importantes. Na verdade, os estudos em diferentes países sugerem que os incentivos profissionais são um elemento bastante poderoso dos sistemas educacionais de alto desempenho. Na Finlândia e no Canadá, por exemplo, as recompensas profissionais dos professores têm um grande peso e as pressões por responsabilidade e as recompensas financeiras são relativamente modestas.

Também é provável que esses três tipos de incentivos sejam complementares: eles têm um impacto extra se estiverem bem alinhados e se anulam mutuamente se não estiverem. Estudos de casos dos sistemas escolares com o melhor desempenho do mundo mostram incentivos positivos em todas as três áreas, embora seu peso relativo possa variar.

FIGURA VG.21: Três classes amplas de incentivos motivam os professores



Fonte: Adaptado de Vegas e Umansky 2005.

Recompensas profissionais

Praticamente não existem evidências experimentais sobre o impacto de estratégias alternativas para aumentar as recompensas profissionais para o magistério, mas estudos em vários países mostram que os sistemas escolares de alto desempenho oferecem aos professores diversas oportunidades de *domínio e crescimento profissional* contínuos e que os professores de destaque recebem *reconhecimento e prestígio* substanciais. Em comparação com a maioria dos países da América Latina, os países com sistemas educacionais de alto desempenho investem mais recursos no desenvolvimento profissional dos professores — as 100 horas anuais de desenvolvimento profissional pago de Cingapura é um dos melhores exemplos — mas o mais importante é a qualidade desses investimentos. Os cursos são desenvolvidos por profissionais das universidades em estreita colaboração com os ministérios da educação, fundamentados nos resultados das pesquisas, e enfocam questões específicas relativas à implementação eficaz do currículo, à prática em sala de aula de professores altamente competentes e lições de sistemas educacionais de outras partes do mundo. Os sistemas de alto desempenho também apoiam o crescimento profissional dos professores promovendo uma interação constante e a colaboração entre os professores. Os professores da Finlândia gastam apenas 60% do tempo médio da

OCDE com o ensino em sala de aula; no resto do seu tempo eles trabalham em conjunto em novos conteúdos curriculares, materiais didáticos e formas de avaliar o progresso dos alunos. O programa de acompanhamento de professores do Peru e o Ginásio Experimental Carioca do município do Rio de Janeiro são exemplos promissores na região da América Latina e do Caribe de iniciativas para promover o domínio do campo profissional dos professores por meio da colaboração entre colegas.

Os sistemas educacionais de alto desempenho também proporcionam grande *reconhecimento e prestígio* aos professores excelentes. Eles têm sistemas para avaliar o potencial e o desempenho de cada professor e concedem aos melhores professores um status especial de professor mestre ou líderes em determinadas áreas do currículo, como a matemática. Por outro lado, os professores da América Latina raramente são acompanhados ou avaliados de perto. Quer seu desempenho seja excelente ou profundamente deficiente, na maioria dos sistemas os professores avançam igualmente pelas categorias com base no tempo de serviço.

Pressão por responsabilidade

As altas taxas de absenteísmo dos professores em toda a região da América Latina e do Caribe e as observações em sala de aula que mostram que os professores em geral são mal preparados para usar o tempo da aula de forma eficaz são evidências de que as pressões que eles sofrem para desempenhar suas funções de forma responsável geralmente são deficientes. As estratégias para fortalecer a responsabilidade incluem medidas para *reduzir ou eliminar a estabilidade no emprego, aumentar a supervisão e capacitar os clientes (pais e alunos)* a monitorar ou avaliar os professores. Existem poucas evidências de pesquisas até o momento sobre qualquer dessas estratégias, exceto a capacitação dos clientes: formas “fortes” de gestão baseada na escola, nas quais os pais e membros da comunidade tinham uma participação na contratação e demissão do pessoal da escola e receberam treinamento e incentivos para exercer esse poder, mostraram em alguns contextos que podiam reduzir as faltas dos professores e aumentar os resultados da aprendizagem dos alunos (Bruns, Filmer e Patrinos 2011).

Em termos de estabilidade no emprego, a legislação no Chile, Peru, Equador, Colômbia e México criou um caminho de saída da profissão para aqueles professores com desempenho persistentemente insatisfatório. Embora seja potencialmente muito importante, o número de professores demitidos até agora nesses países tem sido pequeno. Isso contrasta com a prática em Cingapura, onde todos os professores são avaliados regularmente e somente os 5% com pior desempenho são aconselhados a deixar a profissão anualmente, e em Washington, DC, onde 33% do corpo docente foram demitidos ou deixaram voluntariamente a profissão nos primeiros quatro anos após a introdução do sistema de avaliação de professores. O aprimoramento radical da profissão de professor na América Latina necessitará ações muito mais agressivas para retirar de cena de forma contínua os professores com desempenho mais baixo.

Em termos de supervisão gerencial, o papel dos diretores de escola na gestão do desempenho dos professores na América Latina e no Caribe tem sido geralmente fraco. Uma pesquisa realizada nos Estados Unidos documentou que muitos líderes em educação na América Latina e no Caribe observam: escolas de elevado desempenho alcançam o sucesso por meio de uma gestão qualificada do corpo docente. Os diretores dessas escolas atraem bons professores, demitem professores ineficazes e empregam e desenvolvem novos professores de modo mais eficaz do que os diretores de outras escolas. Diretores eficazes

têm a capacidade de observar professores na sala de aula, fornecer-lhes um *feedback* formativo e gerenciar sua “saída” da escola, se necessário. Diretores eficazes apoiam o desenvolvimento dos professores e exigem deles a responsabilidade pelo desempenho (Branch, Hanushek e Rivkin 2013; Boyd et al. 2008; Loeb, Kalogrides e Bêteille 2012).

Recentes esforços no Chile, Jamaica, Brasil, Peru e Equador para elevar os padrões de diretores de escola e treiná-los e capacitá-los para tornarem-se responsáveis pela qualidade de ensino e pelo desenvolvimento dos professores são importantes iniciativas. Mas a experiência da Colômbia — onde os diretores acham difícil dar *feedback* crítico aos professores — sugere que confiar somente nos diretores de escola para a realização de avaliação de desempenho pode ser problemático. Em vez disso, a avaliação do professor precisa ser uma função de todo o sistema apoiada por observadores externos especializados e orientada por padrões comuns, processos de avaliação e rubricas, tanto para evitar injustiças como para a aprendizagem em todo o sistema. As metas devem gerar *feedback* formativo e acionável para professores de todo o sistema e continuamente tirar de cena os professores que apresentam baixo desempenho para seguir elevando a qualidade média do ensino.

Incentivos financeiros

Pesquisas envolvendo vários países sugerem que as recompensas financeiras do ensino devem ter um nível mínimo de paridade com outras profissões para atrair talentos. Como mostra o capítulo 1, os salários médios e a trajetória salarial dos professores em alguns países da América Latina e do Caribe estão atualmente abaixo desse nível.

Aumentos salariais gerais — politicamente populares e fáceis de implementar — têm o potencial de empurrar a curva de oferta de professores mais para fora. Mas são ineficientes. Para a mesma despesa fiscal, sistemas escolares podem alcançar mais qualidade elevando os salários médios por meio de uma escala salarial diferenciada de acordo com o desempenho. Isso evita remuneração excessiva para professores de baixo desempenho, pode reduzir os passivos gerais das aposentadorias e cria incentivos mais sólidos para as pessoas mais talentosas.

As duas principais estratégias para recompensas financeiras diferenciadas são *reformas no plano de carreira* e *pagamento de bonificações*. Reformas no plano de carreira tipicamente fazem promoções permanentes de acordo com as competências e o desempenho dos professores e não com base na antiguidade. Elas também expandem diferenças salariais entre diferentes séries. O número de países da América Latina e do Caribe que implementaram reformas no plano de carreira é pequeno, mas crescente. Embora seja difícil avaliar essas reformas rigorosamente, uma vez que são quase sempre implementadas em todo o sistema, por analogia com outras ocupações, é provável que as reformas no plano de carreira tenham efeitos de seleção mais poderosos sobre quem ensina do que o pagamento de bonificações. As reformas no plano de carreira indicam uma estrutura permanente e cumulativa de recompensas por alto desempenho, têm implicações atraentes para a aposentadoria e são obtidas por professores individualmente.

As lições-chave que podem ser extraídas da experiência com reformas no plano de carreira na América Latina e no Caribe até esta data são:

- A escolha de formas válidas de medir a qualidade do professor e ajustá-las apropriadamente são etapas cruciais. A pesquisa global sugere que avaliações abrangentes de professores são a base mais confiável para decisões de promoção. Um exemplo consistente com melhores práticas globais é a lei que rege a profissão

do professor de 2012 do Peru, que estabelece o conhecimento e as competências de professores, e não a antiguidade, como a base para as promoções. As propostas do Ministério de implementar a lei exigem avaliações abrangentes da qualidade dos professores, incluindo observações de especialistas da prática dos professores em sala de aula; e *feedback* de “360 graus” de colegas, alunos, pais e diretores de escola — sempre coerente com a melhor evidência global.

- Para sistemas escolares que introduzem a promoção com base na competência e pagam pela primeira vez de acordo com um teste bem elaborado da matéria de domínio e do conhecimento pedagógico, como ocorre no Equador, pode ser uma prática primeira etapa. Para serem legítimos, os testes devem avaliar o que os professores *sabem* em termos de conteúdo, o que *entendem* sobre desenvolvimento infantil e estilos de aprendizagem e o que são *capazes de fazer* para adaptarem-se a estratégias pedagógicas para a apresentação do conteúdo em diferentes séries. Os testes também devem ter um padrão de referência apropriado. Se as promoções forem obtidas muito facilmente, como nos anos iniciais da carreira de magistério no México, ou forem muito inacessíveis, destruirão a força do incentivo. Finalmente, as mais recentes reformas no plano de carreira na América Latina e no Caribe não baseiam as promoções dos professores em pontuações de testes de alunos. Isso parece sensato dada a complexidade técnica das medidas de aprendizagem de valor agregado e os riscos de incentivos perversos.
- Quem avalia é importante. Embora os ministérios da educação devam controlar de perto a elaboração e implementação de políticas de promoção de professores, a contratação de agências externas para elaborar e administrar avaliações de professores aumenta sua legitimidade. Para observações em sala de aula, o uso de especialistas externos bem treinados, o desenvolvimento de normas e instrumentos de avaliação claros e consistentes e o fornecimento de um *feedback* individualizado detalhado são importantes.
- A inclinação da trajetória salarial afeta a força do incentivo, mas há pouca evidência até agora de que oriente a elaboração da reforma. Reformas recentes expandem o número de níveis de promoção e aliviam a tensão entre os salários iniciais e os mais altos. Mas em todos os novos programas, essas dimensões variam: três diferentes níveis de promoção são propostos em alguns sistemas e oito níveis em outros. Salários de alto nível são 100% mais altos do que os de nível inicial em alguns sistemas e quase 300% mais altos em outros. Como a maioria dessas reformas são muito novas, há uma importante oportunidade para pesquisar seus impactos diferenciais no recrutamento de novos professores com o passar do tempo.
- Estratégias para gerenciar as implicações fiscais de longo prazo das reformas na carreira são importantes. Embora a permanência de promoções e aumentos no salário-base seja central para sua força como incentivo, ela corre o risco de reter salários altos para professores que são promovidos mas que posteriormente deixam de manter atualizadas suas competências. A reforma do Equador protege contra isso exigindo que os professores obtenham outra promoção ou nova certificação no mesmo nível a cada quatro anos, caso contrário, podem enfrentar rebaixamento de nível e salário. Esse é o primeiro caso na região de uma

estratégia “para cima ou para fora” implementada em uma reforma de plano de carreira. É um aspecto interessante que merece avaliação.

- É importante o planejamento cuidadoso da implementação de reformas como essas. A credibilidade de vários programas — carreira de magistério no México, reforma na carreira de magistério público de 2008 do Peru e programas na Colômbia e São Paulo — foram prejudicados por problemas que podiam ter sido previstos e gerenciados de outra forma.
- O poder do incentivo depende da crença de que o programa será sustentado sob regras sólidas. Sempre que os professores percebem que os critérios para ingressar em uma nova carreira podem mudar, abrandar ou serem dissolvidos, o incentivo para adquirir novo conhecimento e aplicá-lo ao seu trabalho é prejudicado. As reformas no plano de carreira que realmente sinalizam recompensas financeiras de longo prazo substancialmente mais altas para professores talentosos provavelmente oferecem o caminho mais claro para o recrutamento de candidatos mais capacitados e para o ensino mais eficaz. Os formuladores de política em toda a região ganhariam com uma pesquisa cuidadosa sobre a nova onda de reformas no plano de carreira na América Latina e no Caribe.

Pagamento de bonificações

O pagamento de bonificações é outro instrumento importante para elevar as recompensas financeiras ao magistério. Os programas de pagamento de bonificações estão proliferando na América Latina e no Caribe, especialmente no Brasil. Eles são política e tecnicamente mais fáceis de implementar do que reformas no plano de carreira e não têm implicações fiscais ou de aposentadoria de longo prazo. Os programas de bonificações normalmente oferecem uma única recompensa para professores (ou escolas) por resultados específicos obtidos durante o ano letivo anterior. Não há evidências ainda do impacto dos programas de pagamento de bonificações sobre a importante questão de longo prazo da seleção de professores: os programas de pagamento de bonificações são um incentivo suficientemente forte para atrair candidatos mais capacitados à carreira de professor? Mas a experiência até agora fornece alguma evidência de impactos de curto prazo sobre o desempenho de professores e escolas, além de lições para a formulação do programa:

- Programas de pagamento de bonificações podem funcionar nos contextos de países em desenvolvimento. Embora o número de casos permaneça pequeno, os programas de pagamento de bonificações nos ambientes de países em desenvolvimento produziram resultados consistentemente mais positivos do que nos países desenvolvidos (especialmente nos Estados Unidos) até agora. Os únicos dois casos de programas de pagamento de bonificações rigorosamente avaliados operando em escala (SNED do Chile e bonificação escolar em Pernambuco, Brasil) são ambos da América Latina e ambos demonstraram resultados positivos sobre a aprendizagem e o nível de escolaridade dos estudantes. Impactos medidos em todos os programas de países em desenvolvimento até agora estão geralmente na faixa de melhorias de 0,10 a 0,3 do desvio padrão (DP) em pontuações de testes, que são efeitos de dimensão significativa para intervenções educacionais. Uma hipótese razoável é que os incentivos de pagamento de bonificações — focados nos resultados de aprendizagem dos alunos — podem

ser produtivos em sistemas nos quais outras pressões por responsabilidade e o profissionalismo dos professores são fracas.

- A associação do projeto de incentivos ao contexto é crucial. Boa parte da evidência experimental até agora é de estudos que testaram projetos de bonificações alternativas — incentivos individuais versus incentivos de grupos; incentivos a professores versus incentivos a alunos; bonificações de “ganho” versus “perda”— e é surpreendente o quanto pode variar o grau de impacto de projetos de bonificação alternativa em um único contexto. O tamanho ideal da bonificação é outro problema do projeto no qual há ainda pouca orientação prática resultante de pesquisa; alguns dos maiores impactos relatados na literatura são de bonificações que representaram um incremento muito pequeno no pagamento mensal dos professores, mas bonificações significativamente maiores — média de um a dois salários mensais — estão se tornando comuns no Brasil. A base de pesquisas hoje está longe de fornecer uma orientação para os projetos mais produtivos de bonificações em um dado contexto. Mas isso sugere que se o impacto de um determinado programa parecer fraco é porque provavelmente existe um projeto produtivo alternativo.
- A definição da(s) medida(s) de desempenho a ser(em) recompensada(s) é um grande desafio. Basear a bonificação somente nas pontuações dos testes dos alunos tem sido problemático em várias regiões dos Estados Unidos devido à fraude comprovada e preocupações gerais de que isso leve os professores a se concentrarem de modo muito restrito na preparação de testes e em matérias específicas e os desestime a ensinar a alunos problemáticos. Nenhum país da América Latina e do Caribe até hoje introduziu o pagamento de bonificações com base somente em pontuações de testes e essa estratégia parece inteligente. O indicador composto usado no Brasil, que é um produto de pontuações de testes e taxas de aprovação, é um modelo interessante a ser considerado por outros países. Ele desencoraja a promoção automática de crianças que não estão aprendendo e a estratégia reversa de reter as crianças ou encorajar a evasão escolar para aumentar as pontuações dos testes.
- Os programas podem ter impactos heterogêneos em diferentes tipos de escolas. Em ambos os programas de bonificação operando em escala tem sido observada uma heterogeneidade significativa. No Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho do Chile (SNED), cerca de um terço das escolas parece consistentemente “sem dinheiro” nas bonificações concedidas a cada dois anos, apesar dos sérios esforços feitos para garantir que as escolas concorram somente contra escolas similares (Contreras e Rau 2012). No caso de Pernambuco, Brasil, a bonificação tem gerado melhorias mais sólidas nas pequenas escolas, onde os professores podem colaborar entre si e monitorar um ao outro mais facilmente do que nas escolas maiores. As melhorias também têm sido maiores para alunos de baixa renda e academicamente fracos, sugerindo que a bonificação estimulou escolas e professores a focarem mais esforço nesses estudantes (Ferraz e Bruns, no prelo). A evidência de pesquisas desse tipo pode fornecer orientação útil para elaborar os programas.
- Os alunos são um parceiro-chave na produção de resultados de aprendizagem. O projeto inovador do experimento ALI (*Aligning Learning Incentives* -

Alinhamento dos incentivos à aprendizagem) no México gerou uma forte evidência de que os sistemas escolares podem ganhar quando encontram meios de fazer os alunos se sentirem mais envolvidos em seu progresso de aprendizagem (Behrman *et al.*, no prelo). Isso está de acordo com a evidência de que o desempenho de aprendizagem dos alunos em testes internacionais é mais alto em países com avaliações de alunos do final do ensino médio, o que gera fortes incentivos ao esforço do aluno (Woessmann 2012).

- Nossa compreensão dos mecanismos por meio dos quais o pagamento de bonificações melhora os resultados dos alunos ainda é pequena. A lógica do pagamento de incentivos é estimular o comportamento do professor que ajuda a melhorar a aprendizagem do aluno: seja pelo aumento do esforço ou um empenho mais eficaz do professor. Contudo, relativamente poucas avaliações documentaram mudanças na prática dos professores em sala de aula que expliquem plausivelmente aumentos observados na aprendizagem dos alunos. A pesquisa da prática dos professores em sala de aula está se tornando mais viável, com os custos reduzidos da instalação de câmeras de vídeo em amostras de salas de aula e uso crescente de métodos padronizados de codificação e análise da interação professor-aluno. A inclusão sistemática desse tipo de análise nas avaliações dos impactos de programas de pagamento pelo desempenho não somente iluminará a forma como esses programas funcionam, mas também vai gerar evidências e exemplos de ensino eficaz que podem beneficiar de forma mais ampla esses sistemas escolares.

Por fim, estudos entre países sugerem que nenhum sistema educacional obtém professores de alta qualidade sem alinhar todos os três tipos de incentivos: recompensa profissional, pressões de responsabilidade e recompensa financeira. Mas esses estudos também sugerem que as combinações particulares que são mais eficientes dependem principalmente de um contexto específico. Finlândia, Cingapura e Ontário (Canadá), por exemplo, criaram sólidas recompensas profissionais para os professores, mas as pressões de responsabilidade são muito mais fortes em Cingapura do que na Finlândia ou Canadá. E nenhum segue uma abordagem padronizada sobre incentivos financeiros: A Finlândia obteve uma melhora acentuada na qualidade dos professores nos últimos 20 anos com pouco aumento nos salários relativos dos professores. Cingapura mantém os salários iniciais de professores no mesmo nível de outras profissões e oferece bonificações para alto desempenho, mas tem uma ascensão profissional muito mais plana do que em outras profissões. Ontário paga salários competitivos, mas a essência da sua estratégia é o desenvolvimento profissional baseado na equipe no nível escolar, apoiado por peritos externos, mas sem outros incentivo. Esses exemplos sugerem que há vários caminhos até a meta: um conjunto equilibrado de incentivos suficientes para atrair candidatos talentosos ao corpo docente, estabelecer a responsabilidade por resultados e motivar o crescimento profissional contínuo e a busca por excelência.

Gerenciamento de políticas da reforma do magistério

Os professores não são somente os principais atores na produção de resultados educacionais, mas também os interessados mais poderosos no processo da reforma na educação. Nenhum outro ator educacional é tão altamente organizado, visível e politicamente

influyente (Grindle 2004). Devido à sua autonomia em sala de aula, os professores também têm muito poder quanto a quais novas políticas podem ser implementadas com sucesso. Pelo padrão global, os sindicatos dos professores na América Latina e no Caribe são considerados especialmente poderosos. Eles têm um histórico de uso efetivo de influência eleitoral direta e movimentos de protesto nas ruas para impedir reformas consideradas uma ameaça a seus interesses.

Como todos os trabalhadores organizados, os sindicatos dos professores existem para defender os direitos que eles legitimamente conquistam por meio de negociação e opor-se a mudanças políticas que ameacem esses direitos. Os professores e seus representantes estão inteiramente legitimados na busca dessas metas e os sindicatos dos professores em toda a história têm sido uma força progressiva na conquista de pagamento igualitário e tratamento justo para mulheres e minorias. Mas também é verdade que as metas das organizações dos professores não estão em harmonia com as metas dos formuladores de políticas de educação ou dos interesses dos beneficiários do sistema educacional — incluindo estudantes, pais e empregadores que precisam de trabalhadores qualificados.

Visto pelas lentes dos interesses legítimos dos professores, várias políticas de educação que os governos adotam na busca de qualidade educacional representam ameaças: aos benefícios dos professores (eliminação da estabilidade no emprego e redução ou perda de outros benefícios); às condições de trabalho dos professores (reformas no currículo, testes de alunos, sistemas de avaliação de professores); ou à estrutura e poder dos sindicatos (descentralização, opção escolar, padrões mais altos para professores iniciantes, certificação alternativa e pagamento vinculado a competências ou desempenho individual). Relativamente poucas políticas de educação — gastos mais altos em educação, pagamento de bonificações no nível escolar e índices mais baixos de professor por aluno — são positivamente alinhadas com os interesses dos sindicatos. A capacidade dos sindicatos de desafiar as políticas depende de sua estrutura (isto é, a parcela de professores sindicalizados), sua capacidade de ação coletiva e a eficácia de suas estratégias políticas. Essa última inclui greves e protestos, captura do aparelho governamental, estratégias legais, bem como pesquisas e análises de políticas patrocinadas pelo sindicato para influenciar o debate sobre a educação. Todas essas estratégias foram empregadas com eficácia pelos sindicatos na América Latina e no Caribe em debates nacionais sobre a reforma na educação durante as últimas décadas.

Porém, experiências de reformas recentes no México, Peru e Equador sugerem que o equilíbrio de poder entre os governos e os sindicatos de professores na região pode estar mudando. Em uma época em que a mídia de massa proporciona aos líderes políticos um canal direto de comunicação com até os mais distantes e rurais de seus cidadãos, uma das fontes antigas de poder dos sindicatos — a capacidade de mobilizar seus membros para campanha política de base em larga escala — podem ser de pouca utilidade. Em uma região onde a democracia foi consolidada na maioria dos países, a mídia de massa torna-se cada vez mais vociferante em expor falhas do governo e corrupção política. Isso alimenta a demanda pública por um governo mais responsável e efetivo e repercute fortemente na educação, o que toca as esperanças e aspirações de cada família por seus filhos. Cada vez mais, os líderes políticos na América Latina e no Caribe parecem estar calculando que o apoio popular por reforma na educação é uma aposta mais forte para seu futuro político do que o tradicional *quid pro quo* do apoio eleitoral de sindicatos de professores em troca de políticas educacionais que não ameacem seus interesses.

Embora haja uma substancial heterogeneidade em toda a região no poder dos sindicatos, prioridades das reformas do governo e na dinâmica do processo de reformas, as experiências de reformas mais recentes apoiam várias observações cuidadosas:

- Os líderes políticos podem criar alianças pró-reformas eficazes com líderes empresariais e a sociedade civil por meio de campanhas de comunicações que expõem claramente as falhas atuais do sistema educacional e a importância da melhoria na educação para a competitividade econômica. Unir de forma bem-sucedida dois lados do triângulo de interessados (sociedade civil e governo) em um diálogo com o terceiro (professores organizados) pode criar espaço político para a adoção de reformas, incluindo três delas que desafiam os interesses dos sindicatos (avaliação de desempenho individual do professor, pagamento diferenciado por desempenho e perda da estabilidade no emprego).
- A oportunidade para a reforma é maior se lançada no início de uma administração. Na maioria dos casos, o processo é contencioso e os sindicatos têm um forte interesse em postergá-lo. Se agirem rapidamente, os líderes beneficiam-se do seu ponto de influência política máxima e estabelecem a educação como prioridade máxima. À medida que começam a governar, as administrações são inevitavelmente forçadas a gastar tempo com vários outros problemas e sofrem alguns reveses políticos; isso esvazia as mensagens e prejudica a influência.
- Dados impressos sobre os resultados do sistema educacional são uma ferramenta política crucial. Especialmente poderosos são os dados sobre os resultados de aprendizado dos alunos, que se tornam padrões de referência internacionais (tais como Programa para Avaliação Internacional de Alunos [PISA], TIMMS, SERCE e LLERCE) e dados sobre o desempenho dos professores em testes de competência. O uso que os líderes políticos fazem desses resultados para argumentar a favor da reforma tem sido um fator em todas as estratégias bem-sucedidas até hoje. De todos os testes internacionais, o PISA da OCDE parece repercutir mais fortemente na comunidade empresarial e nos grupos da sociedade civil. Provavelmente porque os países do comparativo são aqueles aos quais os países da América Latina e do Caribe aspiram unir-se e porque é fácil interpretar os resultados de jovens de 15 anos, como um barômetro de qualidade de mão-de-obra e competitividade econômica.
- Estratégias de reforma baseadas na confrontação com sindicatos podem ser bem-sucedidas em garantir a adoção legislativa de importantes reformas, mas não necessariamente sua implementação. Em muitos países, não existe espaço político para negociar grandes reformas com os sindicatos dos professores. Em três casos recentes (México, Peru e Equador), as políticas de confrontação produziram a adoção legislativa/constitucional de reformas políticas no ensino cuja evidência global sugere que são necessárias para a qualidade da educação: testes de alunos, avaliação do desempenho dos professores, contratação e promoção de professores vinculadas a habilidades e desempenho em vez de antiguidade e demissão de professores com desempenho consistentemente fraco. Pode não haver alternativa política para estratégias de confrontação em muitos contextos; no caso do México, um esforço do governo de grande destaque para elaborar reformas com o sindicato fracassou quando o sindicato não foi capaz de obter a adesão dos membros aos seus acordos. Mas as estratégias

de confrontação implicam em grande impasse: elas tornam impossível obter a contribuição de professores que poderiam melhorar genuinamente o projeto de uma reforma e facilitar sua implementação.

- Uma sequência de reformas pode facilitar a adoção e melhorar a implementação. A experiência da região sugere uma lógica política com uma determinada sequência de reformas na educação. A primeira etapa é testar os alunos, com divulgação transparente dos resultados, tanto nacionalmente como para escolas individuais; essa é a âncora que torna possível introduzir outras reformas baseadas em desempenho. Uma segunda etapa é a adoção do pagamento de bonificações com base na escola, o que estabelece o conceito de pagamento por desempenho e leva as escolas a focarem no progresso da aprendizagem dos alunos, mas tem enfrentado normalmente menos resistência dos sindicatos do que o pagamento individual de bonificações. Uma terceira etapa é a avaliação individual do professor de forma voluntária, tendo como estímulo uma atraente recompensa financeira para professores que assumirem o risco de ser avaliados e obterem bom desempenho. Geralmente, os sindicatos se opõem a isso, mas tornar o programa voluntário pode evitar confronto. Essa sequência de reformas foi implementada no Chile entre 1995 e 2004, mais recentemente pelo estado de São Paulo e (proposta) no estado do Rio de Janeiro.

Todas as evidências disponíveis sugerem que a qualidade dos professores na América Latina e no Caribe é a limitação para um progresso de nível de classe mundial dos sistemas educacionais da região. Baixos padrões para o ingresso no magistério; candidatos de baixa qualidade; salários, promoções e permanência no emprego desvinculada do desempenho; e frágil liderança escolar têm produzido baixo profissionalismo na sala de aula e fracos resultados na educação. A migração para um novo equilíbrio será difícil e exigirá o recrutamento, a preparação e a motivação de um novo tipo de professor.

Aumentar os riscos é a ampla transformação que está ocorrendo na educação global. As metas tradicionais dos sistemas educacionais nacionais e o paradigma tradicional da interação professor-aluno tornaram os professores o ponto central na transmissão de diferentes conjuntos de conhecimento para os alunos na sala de aula. O novo paradigma é que os professores não são o único ou nem mesmo a principal fonte de informação e conhecimento disponível para os alunos. O principal papel dos professores hoje é equipar alunos para buscar, analisar e efetivamente usar grandes quantidades de informações que estão prontamente disponíveis em algum lugar. Os professores também devem desenvolver as competências dos alunos na ampla faixa de áreas valorizadas em uma economia global integrada: pensamento crítico; solução de problemas; trabalho colaborativo em diversos ambientes; adaptação a mudanças e a capacidade de dominar novos conhecimentos e habilidades e demandas variáveis de emprego ao longo de suas vidas. Nenhum programa de preparação de professores na América Latina e no Caribe — e, na verdade, na maioria dos países da OCDE — está totalmente preparado para produzir este perfil de professor hoje, sem falar nos perfis que podem ser necessários na próxima década. Mas quase todos os países da OCDE estão respondendo a esses desafios aumentando suas expectativas e padrões em relação aos professores.

Países de toda a América Latina e do Caribe também estão respondendo. Quase todos os aspectos das políticas de professores estão sob revisão e reforma em diferentes países da América Latina e do Caribe e, em algumas áreas, a região está na vanguarda da

experiência de políticas globais. Ao reunir em um único volume as principais reformas de políticas de professores que estão sendo realizadas na região hoje e a melhor evidência disponível sobre seu impacto, este livro espera estimular e apoiar o mais rápido progresso necessário.

Nota

¹ Como o Peru não participou das rodadas do PISA de 2003 e 2006, os pesquisadores o excluíram da análise dos países registrando o progresso sustentado mais significativo entre 1990 e 2006.

Referências

- Alfonso, M., A. Santiago, and M. Bassi. 2010. "Estimating the Impact of Placing Top University Graduates in Vulnerable Schools in Chile." Technical Note IDB-TN-230, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Barber, M., and M. Mourshed. 2007. *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. London: McKinsey. http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- Behrman, J., S. Parker, P. Todd, and K. Wolpin. Forthcoming. "Aligning Learning Incentives of Students and Teachers: Results from a Social Experiment in Mexican High Schools." *Journal of Political Economy*.
- Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb, and J. Wyckoff. 2008. "Who Leaves? Teacher Attrition and Student Achievement." Working Paper 14022, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2009. "Teacher Preparation and Student Achievement." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 31 (4): 416–40.
- Branch, G., E. Hanushek, and S. Rivkin. 2013. "School Leaders Matter." *Education Next* 13 (2): 62–69.
- Bruns, B., D. Filmer, and H. A. Patrinos. 2011. *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*. Washington, DC: World Bank.
- Carnoy, M. 2007. *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Carnoy, M., and L. Costa. 2014. "The Effectiveness of an Early Grades Literacy Intervention on the Cognitive Achievement of Brazilian Students." Paper presented at the Conference of Brazilian Econometric Society Conference, Foz do Iguaçu, Brazil.
- Chetty, R., J. N. Friedman, and J. E. Rockoff. Forthcoming. "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood." *American Economic Review*.
- Chile, Ministerio de Educación. 2005. *Marco para la Buena Dirección*. Santiago: Ministerio de Educación. http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf.
- . 2008. "Marco para la Buena Enseñanza." *Docente más*. Santiago (accessed July 24, 2012). <http://www.docentemas.cl/docs/MBE2008.pdf>.
- Chingos, M., and P. E. Peterson. 2010. "Do School Districts Get What They Pay for? Predicting Teacher Effectiveness by College Selectivity, Experience, Etc." Harvard University Program on Education Policy and Governance Working Paper 10-08, Harvard University, Cambridge, MA.

- Clark, D., P. Martorell, and J. Rockoff. 2009. "School Principals and School Performance." CALDER Working Paper 38, National Center for Analysis of Longitudinal Data in Education Research, Urban Institute, Washington, DC.
- Concha Alborno, C. 2007. "Claves para la formación de directivos de instituciones escolares." *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 5 (5): 133–38.
- Contreras, D., and T. Rau. 2012. "Tournament Incentives for Teachers: Evidence from a Scaled-up Intervention in Chile." *Economic Development and Cultural Change* 91 (1): 219–46.
- Corcoran, S. P., W. N. Evans, and R. M. Schwab. 2004. "Women, the Labor Market, and the Declining Relative Quality of Teachers." *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3): 449–70.
- Dee, T., and J. Wyckoff. 2013. "Incentives, Selection and Teacher Performance: Evidence from IMPACT." Working Paper 19529, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ecuador, Ministerio de Educación. 2012. *Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo*. Quito (accessed September 7, 2012). http://sime.educacion.gob.ec/Modulo/SIPROFE/index.php?mp=9_0.
- Eide, E. G., D. Goldhaber, and D. Brewer. 2004. "The Teacher Labour Market and Teacher Quality." *Oxford Review of Economic Policy* 20 (2): 230–44.
- Estrada, R. 2013. "Rules rather than Discretion: Teacher Hiring and Rent Extraction." Manuscript, Paris School of Economics, Paris, France.
- Ferraz, C., and B. Bruns. Forthcoming. "Paying Teachers to Perform: The Impact of Bonus Pay in Pernambuco, Brazil." Manuscript, World Bank, Washington, DC.
- Franco, M. 2012. "Pre-Service Training in Latin America and the Caribbean: A Background Study for the World Bank LAC Study on Teachers." Manuscript, World Bank, Washington, DC.
- Fredriksson, P., and B. Ockert. 2007. "The Supply of Skills to the Teacher Profession." Manuscript, Uppsala University, Uppsala, Sweden.
- Garland, S. 2008. "Reform School." Daily Beast, December 17. <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/12/17/reform-school.html>.
- Grindle, M. S. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hanushek, E. A. 2011. "The Economic Value of Higher Teacher Quality." *Economics of Education Review* 30: 466–79.
- Hanushek, E., P. Peterson, and L. Woessmann. 2012. "Achievement Growth: International and U.S. State Trends in Student Performance." Harvard's Program on Education Policy and Governance/Education Next, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Hanushek, E., and S. Rivkin. 2010. "Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality." *American Economic Review* 100 (2): 267–71.
- Hanushek, E. A., and L. Woessmann. 2012. "Schooling, Educational Achievement, and the Latin American Growth Puzzle." *Journal of Development Economics* 99 (2): 497–512.
- Hernani-Limarino, W. 2005. "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, edited by E. Vegas. Washington, DC: World Bank.
- Hoxby, C. M., and A. Leigh. 2004. "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States." *American Economic Review* 94 (2): 236–40.
- Kane, T. J., and D. O. Staiger. 2012. *Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains*. Seattle, WA: Measures of Effective Teaching Project, Bill & Melinda Gates Foundation.
- Loeb, S., D. Kalogrides, and T. Bételle. 2012. "Effective Schools: Teacher Hiring, Assignment, Development, and Retention." *Education Finance and Policy* 7 (3): 269–304.

- McEwan, P. J., E. Murphy-Graham, D. Torres Iribarra, C. Aguilar, and R. Rápalo. Forthcoming. "Improving Middle School Quality in Poor Countries: Evidence from the Honduran Sistema de Aprendizaje Tutorial." *Educational Evaluation and Policy Analysis*. doi:10.3102/0162373714527786.
- Mizala, A., and H. Nopo. 2011. "Teachers' Salaries in Latin America: How Much Are They (Under or Over) Paid?" IZA Discussion Paper 5947, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Mourshed, M., C. Chijioke, and M. Barber. 2010. *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. London: McKinsey and Company. http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better_Download-version_Final.pdf.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from Around the World*. Paris: OECD.
- . 2013. *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do—Student Performance in Mathematics, Reading and Science*. Vol. 1. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/19963777.
- Ome, A. 2012. "The Effects of Meritocracy for Teachers in Colombia." Manuscript, Centro de Investigación Económica y Social, Fedesarrollo, Bogotá.
- Picardo, J. O. 2012. "La formación de docentes en América Latina y El Caribe: Caso El Salvador." Manuscript, San Salvador.
- Rockoff, J. E. 2004. "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data." *American Economic Review* 94 (2): 247–52.
- Rodríguez, A., C. J. Dahlman, and J. Salmi. 2008. *Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil*. Washington, DC: World Bank.
- Salmi, J. 2009. *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington, DC: World Bank.
- Schwartz, J., and J. Mehta. 2014. "Ontario: Harnessing the Skills of Tomorrow." In *Lessons from PISA for Korea, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, edited by OECD. Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190672-en>.
- Stallings, J., and S. Knight. 2003. "Using the Stallings Observation System to Investigate Time on Task in Four Countries." Unpublished paper for the International Time on Task (ITOT) Project, World Bank, Washington, DC.
- TEDS-M (Teacher Education and Development Study in Mathematics [database]) 2008. International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Amsterdam. <http://www.iea.nl/teds-m.html>.
- Thames, M. H., and D. L. Ball. 2010. "What Math Knowledge Does Teaching Require?" *Teaching Children Mathematics* 17 (4): 220–29.
- Tucker, M., ed. 2011. *Surpassing Shanghai: An Agenda for American Education Built on the World's Leading Systems*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 2012. *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.
- UIS.Stat (UNESCO Institute for Statistics [database]). <http://data.uis.unesco.org/>.
- Vaillant, D., and C. Rossel. 2006. *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesión*. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). http://www.oei.es/docentes/publicaciones/maestros_escuela_basicas_en_america_latina_preal.pdf.
- Vegas, E., and I. Umansky. 2005. "Improving Teaching and Learning through Effective Incentives." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, edited by E. Vegas, 21–62. Washington, DC: World Bank.
- Woessmann, L. 2012. "Peering over the Hedge: How Do the Neighbours Do It?" *CESifo Forum* 13 (3): 16–20.

“Este livro notável pode transformar a América Latina. O futuro da região realmente está nas mãos dos professores atuais e futuros, mas este livro não apenas reitera os slogans vagos comumente encontrados no debate político atual. Combina uma leitura sofisticada das pesquisas disponíveis atualmente com um verdadeiro tesouro de novas pesquisas e avaliações integradas no contexto latino-americano com recomendações claras e expressivas. O apelo de todas as pessoas preocupadas com o desenvolvimento da região deve ser ‘prestem atenção às mensagens deste livro.’”

Eric Hanushek, *Membro Sênior da Paul e Jean Hanna, Hoover Institution, Stanford University*

“A pesquisa feita por Bruns e Luque ilustra tão claramente que, quando falamos de melhorar a educação no mundo, precisamos discorrer sobre como recrutar, capacitar e apoiar os professores excelentes. Mostra-nos que o acesso universal à educação — setor em que os países da América Latina e do Caribe fizeram enorme progresso — não basta para preparar nossos filhos para prosperar no século XXI. Mas alguns países da região estão fazendo progresso e este livro traz uma contribuição reunindo evidência e exemplos que podem inspirar outros.”

Wendy Kopp, *fundadora da Teach for America e Diretora-Executiva da Teach For All*

“Este livro traz uma contribuição única à política educacional na região da América Latina e do Caribe. A evidência dos fatores críticos de recrutamento, preparação e motivação de professores é convincente e os dados de mais de 15.000 salas de aula em sete países ressaltam a importância crítica da prática em sala de aula dos professores na melhoria dos resultados da aprendizagem — uma perspectiva que está no âmago da Escola Nova. Eu recomendo este livro com toda confiança a formuladores de políticas, pesquisadores e profissionais do campo.”

Vicky Colbert, *vencedora do Prêmio WISE de Educação 2013 e cofundadora da Fundación Escuela Nueva*

