

Contribuição do ANDES-SN ao debate sobre avaliação docente

Este documento tem por objetivo apresentar algumas indicações para o debate sobre avaliação docente iniciado no GT do MEC. Apresentamos uma breve consideração sobre a situação hoje existente nas IFES e as principais diretrizes elaboradas pelo ANDES-SN em seus Congressos e CONAD para a vinculação da avaliação docente à avaliação institucional.

1. Situação atual: A avaliação resultante do PUCRCE

A avaliação docente para fins de promoção funcional no âmbito das IFES foi definida, em termos gerais, pelo Decreto 94.664/87, conforme o que se segue:

“CAPÍTULO VI - Da Progressão Funcional

*Art. 16 - A progressão nas carreiras do Magistério poderá ocorrer, exclusivamente por titulação e **desempenho acadêmico**, nos termos das normas regulamentares a serem expedidas pelo Ministro de Estado da Educação;*

I - de um nível para outro, imediatamente superior, dentro da mesma classe;

II - de uma para outra classe, exceto para a de Professor Titular.

*§ 1º - A progressão de que trata o item I será feita após o cumprimento, pelo docente, do interstício de 2 (dois) anos no nível respectivo, **mediante avaliação de desempenho**, ou interstício de 4 (quatro) anos de atividade em órgão público.*

*§ 2º - A progressão prevista no item II far-se-á sem interstício, por titulação ou **mediante avaliação de desempenho acadêmico do docente que não obtiver a titulação necessária** mas que esteja, no mínimo, há 2 (dois) anos no nível 4 da respectiva classe ou com interstício de 4 (quatro) anos de atividade em órgão público.” (grifo nosso)*

As classes foram definidas para a carreira de Magistério Superior em: Professor Auxiliar para os portadores de diploma de graduação em curso superior, Professor Assistente para os que possuam o grau de Mestre, Professor Adjunto para os portadores de título de Doutor ou Livre Docência, e o ingresso na classe de Professor Titular dá-se unicamente mediante habilitação em concurso público de provas e títulos no qual somente poderão inscrever-se portadores do título de Doutor ou de Livre Docente, Professores-Adjuntos, bem como pessoas de notório saber reconhecido pelo conselho superior competente da IFES. Para a carreira de Magistério de 1º e 2º graus, as classes são as seguintes: Classe A para os portadores de habilitação específica obtida em curso de 2º Grau, Classe B para os

portadores de habilitação específica obtida em Licenciatura de 1º Grau, Classe C para habilitação específica em Licenciatura Plena ou habilitação legal, Classe D para os portadores de certificado de curso de Especialização, Classe E para os portadores de grau de Mestre, e, para o ingresso na classe de Professor Titular, poderão inscrever-se portadores de títulos de Doutor ou de Livre Docente, bem como pessoas de notório saber, além de professores que, já pertencentes à carreira do Magistério de 1º e 2º Graus, estejam na classe "E", com o mínimo de 15 (quinze) anos de efetivo exercício de magistério.

A implantação da avaliação de desempenho prevista pelo PUCRCE foi feita de maneira desigual. Para a carreira de 1º e 2º graus, a avaliação de desempenho praticamente não foi implantada e a progressão tem se dado quase que exclusivamente por tempo de serviço. As IFES, a partir de orientações sugeridas por suas CPPD (Comissão Permanente de Pessoal Docente), definiram critérios de avaliação para os docentes da carreira de Magistério Superior. Basicamente, em todas as IFES, cada docente, ao cumprir o interstício de dois anos em determinado nível, pleiteia a ascensão apresentando relatório documentado das atividades desenvolvidas no período a ser avaliado, sendo nomeada comissão de avaliação em âmbito departamental. Diversas IFES normatizaram pontuações mínimas e máximas para a avaliação de cada tipo de atividade, bem como o número mínimo de pontos para a aprovação, uniformizando os procedimentos em seu âmbito, o que gerou uma disparidade muito grande nas condições de evolução do docente na carreira em razão do amplo leque de critérios que vai desde a simples progressão por tempo de serviço até a exigência de avaliação rigorosa de desempenho.

Ao longo dos anos que se seguiram à implantação do PUCRCE, as instituições passaram a priorizar a contratação de docentes, nas duas carreiras, com graus de escolaridade superiores àqueles correspondentes às classes iniciais, o que resultou em menor tempo necessário para se atingir o topo de cada carreira, respectivamente Adjunto nível 4 na do magistério superior e E nível 4 na do magistério de 1º e 2º graus. Um docente portador do título de doutor atinge o topo da carreira em seis anos, passando por três avaliações. Além de não poder mais progredir na carreira, exceto em caso de aprovação em concurso para titular, o docente deixará de ser avaliado na maior parte de sua vida profissional.

Deve ser ressaltado que o PUCRCE significou um avanço em relação à estrutura de carreira vigente até então, ao introduzir o conceito de avaliação do trabalho docente, ao valorizar a dedicação exclusiva como regime de trabalho e ao adotar uma abordagem isonômica para as universidades federais com a carreira única e o Plano de Qualificação.

A descontinuidade de ações do governo, no entanto, dificultou os avanços e melhorias, agravando vários problemas. Contratações foram feitas a conta-gotas, quando não foram suspensas. A substituição de aposentados não foi permitida. Tornou-se regra o que seria exceção, sobretudo, nos anos 90, a contratação de substitutos. Instrumentos de qualificação foram extintos com a licença sabática. E os programas de qualificação foram aplicados de forma insuficiente para atender às demandas do pessoal docente. De resto, não foram satisfatoriamente atendidas as demandas de qualificação dos técnicos-administrativos.

O ANDES-SN sempre teve em consideração que a avaliação docente se insere na problemática da universidade brasileira. Em 1985, precedendo o PUCRCE das IFES, aprovou a “Proposta do ANDES e das ADs para a Universidade Brasileira”.

2. Propostas do Andes-SN para a Carreira Docente após o PUCRCE.

Em 1993, o Sindicato deliberou por uma nova estrutura de Carreira Única para o 1º e 2º graus e o Ensino Superior, conjugado com um Plano de Qualificação. Esses documentos entregues ao MEC, há mais de dez anos, não foram minimamente discutidos.

Nesses documentos, que também passaram a integrar a Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira, a questão da avaliação sempre teve destaque.

A disparidade de situações e os demais problemas apontados, no entanto, não se resumem à avaliação docente. Essa é uma parte da avaliação institucional. Assim, a falta de avaliação docente ou a fragilidade de processos de avaliação individual podem expressar a debilidade da avaliação institucional em seu conjunto. Alguns critérios quantitativos de avaliação docente, ainda que aparentemente rigorosos, podem não estar contribuindo com a avaliação da instituição.

O ANDES-SN compreende que o debate sobre carreira e avaliação docente deve ter como referência principal a avaliação institucional com vistas ao aprimoramento constante do cumprimento das atividades fins: ensino, pesquisa e extensão. Portanto, essa discussão deve estar inscrita no debate mais amplo do projeto estratégico das IES públicas. A definição de um processo de avaliação que se caracterize por uma concepção estratégica de fortalecimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e que esteja a serviço do projeto de uma universidade pública, gratuita e de qualidade poderá ser inócua, se o ambiente onde se aplicará a avaliação não favorecer a autonomia didático-científica e a indissociabilidade. Um contexto desfavorável, como o dos anos 90, por exemplo, torna a prática avaliativa instrumento de controle para uma suposta eficiência, mas não uma atividade que componha o âmago da docência.

A avaliação do docente requer a consideração de sua vinculação ao projeto científico-pedagógico institucional em diferentes níveis: departamento, unidade e da própria instituição ou mesmo em programas interinstitucionais. Contudo, os programas de fomento à C&T atualmente são desenvolvidos a partir de esferas externas à universidade e, por isso, a avaliação torna-se fragmentada (incide sobre os indivíduos ou sobre a pós-graduação) e fortemente orientada por pressupostos não-acadêmicos baseados no chamado produtivismo.

Também o achatamento salarial associado aos penduricalhos remuneratórios produtivistas, os intentos de desmoralização do regime de dedicação exclusiva, o financiamento de pesquisa das agências oficiais que privilegiam grupos auto-reconhecidos de excelência por cima da instituição a que pertencem seus membros, a desmoralização dos espaços institucionais pelo respaldo ilegal às operações via fundações de apoio (como o decreto nº 5.154/2004), ao estímulo “caça-níquel” para complementação salarial mediante cursos pagos nas universidades públicas,

cobrança flagrantemente inconstitucional, que recentemente teve o beneplácito do MEC deste governo ao cancelar resolução do Conselho Nacional de Educação, configura um ambiente impeditivo da implantação de um processo de avaliação coerente com os fins da educação pública.

Nesse sentido, é um equívoco considerar que as universidades são responsáveis pela degradação dos processos de avaliação funcional previstos no PUCRCE, quando, na verdade, a degradação foi induzida pela seqüência de medidas do governo que foram criando um ambiente de “salve-se quem puder”, individualista, durante toda a década de 90, sendo que agora, na primeira metade dos anos 2000, isso foi mais radicalizado ainda.

É preliminar para qualquer sistema de avaliação institucional e de desempenho docente uma inflexão que seja capaz de recriar um ambiente onde a avaliação seja possível pela credibilidade e respeitabilidade de projetos científico-pedagógicos institucionais, tendo como âncora cada uma das unidades.

Para que esse ambiente seja criado, é fundamental que o MEC, preliminarmente, revogue o conjunto de medidas que induzem à fragilização do caráter público e coletivo das instituições; resgate na prática o conceito de que a contraprestação pecuniária percebida pelo docente do erário público é a justa retribuição pelo seu trabalho eminentemente público, especialmente no regime de dedicação exclusiva; extinga a GED e qualquer outro “penduricalho” no salário, incorporando-os, em seus valores máximos, à subvenção do docente; revogue o decreto que oficializa de vez a relação promíscua entre as instituições e as fundações de apoio, definindo com o movimento uma agenda que encaminhe para a extinção desses entes em curto período; vete a resolução do Conselho Nacional da Educação que, em flagrante agressão à Constituição, tem permitido a proliferação da cobrança de taxas nas instituições públicas.

Portanto, a avaliação deve ser profundamente transformada com a extinção dos exames padronizados e de aparatos em que o público e o privado se confundem. A sua função não pode ser de padrão de financiamento, certificação, triagem social, uniformização do ensino básico e superior e de estabelecimento de *rankings* (universidades de excelência, instituições com bom ensino e comerciais). No caso das instituições públicas, o financiamento, baseado na avaliação, junto com os exames padronizados converteu-se em um dos mecanismos mais importantes das políticas neoliberais. Os poucos recursos são explicados “tecnicamente” pela avaliação como consequência da suposta falta de mérito. Assim, os necessários recursos adicionais para as instituições (OCC) deixam de ser um dever do Estado e são convertidos em uma consequência da “excelência” na forma de subsídios.

Neste contexto de desvirtuamento da função e vocação da universidade pública, é cada vez mais importante a reafirmação do compromisso de recuperação financeira das IES com recursos orçamentários públicos que sejam suficientes para bancar o financiamento dos projetos científico-pedagógicos das unidades acadêmicas das IES, incluindo os investimentos em pesquisas que venham a redundar em produções científicas capazes de não apenas elevar o prestígio do saber acadêmico brasileiro junto à comunidade científica internacional, mas,

sobretudo, transformar-se em instrumento de conquistas de maior bem-estar social para a população em geral, o que não é vocação da universidade-empresa comprometida essencialmente com a acumulação de lucro.

Enfim, que, numa inflexão clara e contundente do governo, sejam viabilizadas as condições para a consolidação de um processo avaliativo que seja participativo e emancipatório, constituindo-se, pois, em instrumento de democratização objetivando o aperfeiçoamento das instituições em busca do padrão unitário de qualidade. Dessa forma, as IES implementarão mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa de suas atividades, levando em conta os fins da educação. Nessa ótica, deve-se realizar avaliação do desempenho de cada docente vinculado à instituição como forma de estimular seu aperfeiçoamento no exercício de seu trabalho, que envolve de modo incontestado o ensino, a pesquisa e a extensão, e fornecer subsídios para a sua progressão na carreira docente.

2. Indicações gerais do ANDES-SN:

O ANDES-SN definiu em suas instâncias deliberativas os seguintes princípios e diretrizes referentes à avaliação:

Avaliação Interna

1. As instituições de ensino superior implementarão mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa de suas atividades, levando em conta os fins da educação.

2. A avaliação interna das instituições de ensino superior realizada no seu próprio âmbito deverá ser entendida como:

a) retrospectiva crítica, socialmente contextualizada, construída na discussão pública e democrática do trabalho realizado pela instituição, com a participação de todos os envolvidos;

b) parte integrante do processo de construção da escola pública e democrática, na gestão e no acesso;

c) instrumento para o controle social da atividade do Estado, na esfera da educação;

d) geradora da construção de um projeto de desenvolvimento acadêmico e científico dentro da perspectiva colocada para a educação nacional.

3. O processo de avaliação do trabalho institucional e acadêmico é responsabilidade das diversas instâncias em que é realizado, devendo ter caráter público, democrático e pluralista no que diz respeito a idéias e concepções.

4. O processo de avaliação indicado será referenciado nas condições concretas em que é exercido, considerando-se verbas, salários, insumos materiais, instalações e condições sociais, econômicas e políticas.

5. O processo de avaliação do trabalho acadêmico de cada docente terá como objetivo o estímulo ao aprimoramento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e à compreensão de sua articulação com o projeto global da unidade acadêmica e da instituição.

6. Esse processo será decidido e encaminhado, dentro das perspectivas e critérios enunciados anteriormente, no âmbito da unidade acadêmica a que o docente estiver vinculado.

7. O processo de avaliação interna do trabalho acadêmico de cada docente fornecerá parâmetros para a progressão funcional e a reconstrução, onde couber. Ainda quanto à avaliação interna, o 10º CONGRESSO definiu que seus princípios norteadores são:

a) a avaliação do trabalho acadêmico deve ser feita nas instâncias em que este se realiza, envolvendo todos os que dele participam (docentes, discentes e técnicos-administrativos);

b) o processo de avaliação não é pessoal e, sim, institucional, passando pela avaliação do desempenho profissional individual; a IES é, primordialmente, responsável por ele, bem como seu objeto prioritário;

c) a avaliação deve ter como objetivo a formulação - ou reformulação - da política acadêmica das unidades de ensino, na qual fiquem explicitadas todas as condições necessárias para que ela se desenvolva plenamente;

d) a intencionalidade, no plano operacional, atribui ao processo de avaliação a função fundamental de reeducação e revisão das práticas e de assessoria no encaminhamento das tomadas de decisão, no interior das IES;

e) a avaliação deve propiciar mecanismos de intercâmbio e articulação entre as diversas instâncias acadêmicas e administrativas de cada IES.

Avaliação externa

O processo de avaliação interna se complementa com a avaliação externa a ser realizada de forma democrática, e tendo caráter consultivo em respeito à

autonomia da universidade, com o objetivo de formulação de políticas acadêmicas e financeiras das IES públicas.

Nas IES privadas, uma vez que todas são concessionárias de um serviço público, a avaliação externa deverá ser concebida como um controle sobre o exercício da concessão. Para tanto, o processo de avaliação externa deverá ser coordenado pelo Ministério da Educação, tendo em vista os fins da educação nacional.

Essa avaliação a ser realizada por um conselho social tem como marco inicial a função necessária de transformação da universidade, fundada na autonomia, na liberdade de produção do conhecimento, independentemente das formulações típicas e modais ditadas pelo mercado, sobretudo visando ao real progresso social, humano e democrático.

Ressalte-se, ainda, que o ANDES-SN defende que *“o trabalho docente (ensino, pesquisa e extensão) precisa ser avaliado sistematicamente, a partir de critérios definidos de forma pública e democrática, não só para se defender da tutela estatal e da influência do capital, mas também de qualquer esquema de privilégios corporativos da categoria”*. E mais: *“A liberdade acadêmica não deve ser confundida com o liberalismo que acaba por reproduzir as estruturas autoritárias, na medida em que incentiva posturas individualistas sem nenhum compromisso e responsabilidade com as decisões coletivas”*. *“A democracia universitária não se esgota nas assembleias gerais, ela se sustenta essencialmente na garantia da igualdade de condições e oportunidades e supõe compromissos coletivos que devem ser cumpridos. A partir desse referencial, será possível definir os objetivos a serem perseguidos e as condições técnicas e políticas para alcançá-los”*. *“Nessa ótica, deve-se realizar a avaliação do desempenho de cada docente vinculado à instituição com o objetivo de estimular o seu aperfeiçoamento no exercício do ensino, da pesquisa e da extensão, e fornecer subsídios para sua progressão na carreira docente”*. (Caderno 2).

A expectativa da categoria é que haja valorização do trabalho docente, o que, neste momento, impõe a incorporação das gratificações, com solução imediata para a GED, visto haver acordo quanto a sua extinção. Essa expectativa se estende e é muito grande em relação à definição de soluções para os limites hoje existentes na carreira docente, que possam promover mudanças no que foi definido pelo PUCRCE possibilitando uma carreira mais extensa para os docentes correspondendo, assim, à valorização da capacitação docente, conforme exigências da natureza do próprio fazer profissional.

O ANDES-SN enfatiza o pleito de incorporação das gratificações e, de imediato, a GED, além de adequação da carreira às demandas da categoria, entendendo que a definição de um processo de avaliação nos marcos do que foi aqui apresentado e defendido exige que este seja atendido.

Brasília, 6 de junho de 2005.