

# Selecionar e alocar docentes na América Latina e no Caribe: um caminho para a qualidade e equidade na educação

Gregory Elacqua  
Eleonora Bertoni  
Veronica Montalva  
Anne Sofie Westh Olsen  
Isabela Munevar  
Carolina Méndez  
Alonso Román

Divisão de Educação

NOTAS  
TÉCNICAS Nº  
IDB-TN-01900

# Selecionar e alocar docentes na América Latina e no Caribe: um caminho para a qualidade e equidade na educação

Gregory Elacqua  
Eleonora Bertoni  
Veronica Montalva  
Anne Sofie Westh Olsen  
Isabela Munevar  
Carolina Méndez  
Alonso Román

Abril 2020

Catálogo na fonte fornecida pela  
Biblioteca Felipe Herrera do  
Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Selecionar e alocar docentes na América Latina e no Caribe: um caminho para a  
qualidade e equidade na educação / Gregory Elacqua, Eleonora Bertoni, Verónica  
Montalva, Anne Sofie Westh Olsen, Isabela Munevar, Carolina Méndez, Alonso  
Román.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 1900)

Inclui referências bibliográficas.

1. Teachers-Recruiting–Latin America. 2. Teachers-Selection and appointment-Latin  
America. 3. Teaching-Latin America-Evaluation. I. Elacqua, Gregory M., 1972- II.  
Bertoni, Eleonora. III. Montalva, Verónica. IV. Westh Olsen, Anne Sofie. V. Munevar,  
Isabela. VI. Méndez, Carolina. VII. Román, Alonso. VIII. Banco Interamericano de  
Desenvolvimento. Divisão de Educação. IX. Série.  
IDB-TN-1900

Códigos JEDL: I24, I25, H75, N36, J38

Palavras-chave: concursos docentes; políticas docentes; equidade e eficiência; ALC

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons  
IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) ([http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/  
legalcode](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode)) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é  
permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à  
arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a  
atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o  
usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

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





**Selecionar e alocar docentes  
na América Latina e no Caribe:  
um caminho para a qualidade e equidade na educação**



# Nota Técnica

## Divisão de Educação

### Banco Interamericano de Desenvolvimento

Abril 2020

## RESUMO

A evidência é clara em concluir que o docente é o insumo educacional que mais incide em melhorar a qualidade da educação. Nesse cenário, a América Latina e o Caribe (ALC) enfrentam desafios urgentes ao selecionar e alocar os docentes mais eficazes às escolas que mais precisam deles. Este documento procura responder a duas perguntas fundamentais: como identificamos e selecionamos os docentes mais eficazes? e como os alocamos nas escolas de maneira eficiente e equitativa? Para responder a essas perguntas, coletamos informações sobre como 12 sistemas da região selecionam e alocam seus professores: Barbados, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, Jamaica, Panamá, Peru, Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA - Argentina), o município do Rio de Janeiro (Brasil) e o estado de Pernambuco (Brasil).

O documento conclui que, apesar de existirem diversos níveis de descentralização na forma como os países identificam e designam os melhores docentes, segundo as distintas realidades institucionais, culturais e idiossincráticas dos países, aqueles que implementam estes processos de forma centralizada têm algumas vantagens que permitem melhorar a equidade e eficiência dos sistemas educativos.

*Palavras-chave: concursos docentes; políticas docentes; equidade e eficiência; ALC.*



# Selecionar e alocar docentes na América Latina e no Caribe

Um caminho para a qualidade e equidade na educação

Ter bons professores é fundamental para reduzir as lacunas de aprendizado. O estudo analisa como os melhores docentes são identificados e selecionados e como eles são alocados nas escolas de uma maneira eficiente e equitativa.



**12**  
sistemas educacionais



## Como identificar e selecionar os docentes mais eficazes?



## Como os docentes são atribuídos às escolas?



## Tabela de Conteúdos

1. Introdução	05
2. Seleção de docentes: Como identificar e selecionar os docentes mais eficazes?	07
3. Atribuição de docentes: Como alocamos docentes mais eficazes às escolas?	15
3.1. Docentes se candidatam a vagas	16
Mecanismos de candidatura	16
Informação entregue ao candidato	18
3.2. Os candidatos são alocados às vagas	21
4. Discussão	24
5. Bibliografia	26
<b>Tabela 1:</b> Instrumentos de avaliação para a seleção e contratação de docentes	10
<b>Tabela 2:</b> Níveis de descentralização na etapa de seleção de docentes	15
<b>Tabela 3:</b> Mecanismos de postulação de candidatos a vagas e unidade de preferências	17
<b>Tabela 4:</b> Níveis de descentralização na alocação de candidatos a vagas	21
<b>Quadro 1:</b> Como as candidaturas on-line e os algoritmos podem melhorar a alocação dos docentes?	23

## 1.- Introdução

Por que é importante ter bons docentes? A resposta parece intuitiva e a evidência internacional assim o demonstra: o docente é o insumo educacional que mais incide em melhorar a qualidade da educação. De fato, ter um bom docente tem um efeito importante na diminuição das lacunas de aprendizado (Araujo et al., 2016; Chetty et al., 2014; Hanushek e Rivkin, 2012; Rockoff, 2004), sobretudo nas escolas que atendem a estudantes de menor rendimento (Rivkin, Hanushek e Kain, 2005) e, inclusive, repercute em resultados de longo prazo, como decisões de ensino superior, desempenho de trabalho; ou em aspectos sociais, tais como a gravidez adolescente (Chetty Friedman e Rockoff, 2014b).

*Cerrando Brechas* (Fechando Lacunas), um experimento randomizado controlado implementado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Equador entre os anos de 2012 e 2018, descobriu que, em média, o benefício de ter um bom docente<sup>1</sup> por 4 anos equivale a aumentar o aprendizado dos alunos em 6 meses. Esse mesmo estudo constatou que o efeito de um bom docente é, em média, três vezes maior para estudantes de baixo desempenho, que costumam ser alunos de menor nível socioeconômico (NSE) e, muitas vezes, pertencentes a minorias étnicas.

Infelizmente, os países da região enfrentam escassez de bons docentes, especialmente em escolas onde se concentram estudantes que mais precisam deles (Bertoni et al., 2020). De fato, diversas pesquisas mostram que na América Latina e no Caribe (ALC), há muitas vagas preenchidas com docentes temporários, que normalmente não cumprem os requisitos para ocupar os cargos efetivos (por exemplo, não conseguem passar nos concursos) e podem, inclusive, ter uma influência negativa na aprendizagem (Ayala e Sánchez, 2017), sobretudo para os estudantes mais desfavorecidos (Marotta, 2019). Adicionalmente, na região encontramos que as escolas de baixo nível socioeconômico (NSE) têm uma maior proporção de docentes sem a formação adequada, problema que se agrava no caso das escolas que atendem estudantes indígenas (Bertoni et al., 2020).

Considerando esses desafios, esta nota técnica busca responder às seguintes perguntas: como identificamos e selecionamos os melhores docentes? E, uma vez que os identificamos, como os alocamos às escolas de maneira eficiente e equitativa? Para responder a essas perguntas, analisamos como os seguintes doze (12) sistemas da ALC selecionam e alocam seus docentes: Barbados, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, Jamaica, Panamá, Peru, Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA - Argentina), município do Rio de Janeiro (Brasil) e estado de Pernambuco (Brasil).

---

1) Medido pela metodologia da CLASS elaborada por Pianta et al. (2007) que leva em conta o comportamento dos docentes, bem como a qualidade de suas interações.

Na primeira seção, analisamos os processos de seleção de docentes, focando nos diferentes instrumentos de avaliação utilizados em cada sistema. Na segunda seção, analisamos o processo de alocação de docentes para escolas, destacando duas etapas principais: 1) a candidatura dos candidatos às vagas; e 2) a alocação dos candidatos às vagas. Dado que uma dimensão transversal aos processos de seleção, candidatura e alocação de docentes é o nível de descentralização em que se tomam estas decisões, em cada seção analisamos as diferenças nestes processos, distinguindo entre sistemas centralizados e descentralizados. Além disso, especificamente para o processo de candidatura de docentes a escolas, analisamos diferenças quanto à informação que os docentes recebem no momento de se candidatar a vagas. Finalmente, a terceira seção inclui uma discussão de políticas que permitem aos países da região identificar, selecionar e alocar seus docentes de maneira equitativa e eficiente.

## 2.- Seleção de docentes: Como identificar e selecionar os docentes mais eficazes?

Na educação, como em outras áreas, é difícil identificar, a priori, a qualidade dos profissionais que se busca contratar. No entanto, o uso de instrumentos adequados de avaliação docente pode contribuir para identificar e selecionar os bons docentes, isto é, aqueles que alcançam os melhores resultados em seus estudantes.

Cruz-Aguayo et al. (2020) argumentam que, para poder identificar os professores com capacidade de impactar positivamente seus estudantes, a avaliação dos candidatos deve basear-se em instrumentos que forneçam informação válida<sup>2</sup> e confiável<sup>3</sup>. As autoras explicam que estas duas qualidades são fundamentais para que a autoridade educacional possa entender quais são os pontos fortes e fracos de seus docentes, e possa levar adiante as ações necessárias para potencializá-las ou superá-las.

Tradicionalmente, a contratação de docentes para cargos efetivos (permanentes) é feita com base em seus antecedentes trabalhistas e educacionais. Embora essas características sejam fáceis de observar e avaliar, as evidências sugerem que nem os certificados acadêmicos tradicionais (Aaronson et al., 2007; Clotfelter et al., 2007; Clotfelter et al., 2010; Goldhaber e Brewer, 1999; Rivkin et al., 2005) nem os anos de experiência, quando são mais de três (Araujo et al., 2016, Clotfelter et al., 2010; Harris e Sass, 2011; Rivkin et al., 2005), são bons preditores da eficácia do docente<sup>4</sup>. De qualquer forma, a exigência de padrões acadêmicos mínimos para a profissão docente contribui para estabelecer uma base mínima para as qualificações, o que se traduz, entre muitas coisas, em aumentar o prestígio da profissão (Elacqua et al., 2018).

Devido a esta incapacidade de detectar eficácia docente, vários sistemas educacionais começaram a considerar instrumentos adicionais para selecionar os seus professores, como, por exemplo, a utilização de testes padronizados de conhecimentos básicos (geralmente matemática e linguagem) e/ou de conhecimentos específicos; a observação em sala de aula (avaliação prática); e as entrevistas com o diretor da escola ou outros funcionários encarregados da avaliação docente. Há ampla evidência de que testes de conhecimento e observações padronizadas em sala de aula são instrumentos relacionados ao aumento da eficácia do docente (Bruno e Strunk, 2019; Kane et al., 2011; Kane e Staiger, 2012), bem como entrevistas pelo diretor ou outro funcionário (Harris e Sass, 2014; Jacob e Lefgren, 2008).

---

2) Por informação válida, entende-se quando os resultados que surgem da implementação de tais instrumentos permitem identificar, por meio de pesquisas rigorosas, docentes altamente eficazes ou que tenham impacto na aprendizagem de seus estudantes.

3) Por informação confiável entende-se quando os resultados obtidos de cada docente refletem seu desempenho típico em sala de aula e não dependem do dia em particular em que a informação foi coletada ou da pessoa que esteve a cargo dessa coleta.

4) O método estabelecido na literatura para medir a qualidade ou efetividade docente é o método de valor agregado, o qual compara o nível de desempenho dos estudantes de um docente em um determinado período com seu desempenho no período anterior (Chetty et al., 2014a; Kane et al., 2013; Kane e Staiger, 2008).

Os testes padronizados aplicados aos docentes são uma ferramenta útil que, dependendo de seu desenho, permitem identificar seu conhecimento pedagógico ou disciplinar. Vários estudos constataam que as pontuações obtidas pelos docentes em testes de conhecimento estão associadas ao aumento da aprendizagem dos estudantes (Bietenbeck et al., 2017; Clotfelter et al., 2006; Clotfelter et al., 2007; Hanushek et al., 2017; Metzler e Woessmann, 2012), particularmente na matéria que ministram. De acordo com isso, as evidências apontam que as qualificações e certificações acadêmicas, que estão diretamente relacionadas ao assunto que os docentes ministram, estão associadas a maiores aprendizagens (Betts et al., 2003; Boyd et al., 2007; Clotfelter et al., 2010; Goldhaber e Brewer, 1999). No entanto, os efeitos dessas qualificações acadêmicas muitas vezes dependem do nível educacional e geralmente se concentram em matemática.

O uso de testes padronizados é comum nos sistemas educacionais da ALC, particularmente nas avaliações associadas à entrada na carreira e naquelas exigidas para progressão. Para a região, há evidências causais positivas que mostram como a implementação dessas avaliações pode efetivamente melhorar o desempenho estudantil (Cruz-Aguayo et al., 2020). No entanto, outros estudos mostram que nem todos os sistemas conseguem identificar os docentes mais eficazes. Para uma amostra de estudantes do 2º ao 4º anos do Ensino Fundamental, Cruz-Aguayo et al. (2017) constataam que professores equatorianos com maiores pontuações em testes de conhecimento do concurso docente não necessariamente têm maiores efeitos nas aprendizagens dos alunos. Estrada (2015) encontra um resultado similar para o caso de escolas telesecundárias mexicanas (escolas de poucos estudantes em comunidades pequenas). Embora falte investigar se esses resultados se mantêm para outros tipos de populações de estudantes, ou se existem testes padronizados mais eficazes, ter padrões de entrada mais altos pode aumentar o prestígio da profissão docente. Estrada (2015) e Brutti e Sánchez (2017) encontram resultados nesta direção para México e Colômbia, respectivamente, ao mostrar que os professores que ingressam na carreira docente mediante um sistema mais rigoroso são mais eficazes, independente do resultado que obtiveram nos testes.

Um segundo instrumento são as entrevistas com os docentes. Neste caso, a evidência é escassa. Contudo, Jacob et al. (2016) constataam que, em Washington DC, as entrevistas pessoais no processo de contratação de docentes têm relação com o aumento da eficácia docente. Estas foram entrevistas estruturadas, realizadas pela equipe e por docentes do distrito educacional considerados altamente competentes.

Um terceiro tipo de instrumento é a avaliação prática ou observação em sala de aula. Esta, ao contrário das provas padronizadas, tem como grande vantagem ser menos controversa (Cruz-Aguayo et al., 2020). Além disso, evidências empíricas apontam que a observação em sala de aula é um bom preditor de qualidade docente, particularmente em professores já contratados (Araujo et al., 2016; Kane et al., 2011; Kane y Staiger, 2012; Milanowski, 2004; Taut et al., 2016; Tyler et al., 2010). Um estudo realizado em escolas públicas da cidade de Washington DC, nos Estados Unidos, descobriu que as aulas demonstrativas usadas no processo de contratação de docentes permitem identificar os docentes mais eficazes (Jacob et al., 2016). No entanto, isso nem sempre é

o caso. Cruz-Aguayo et al. (2017) não encontram relação entre as aprendizagens dos estudantes e a pontuação de docentes equatorianos na aula demonstrativa que é utilizada no concurso docente desse país. É importante, portanto, considerar como as aulas de demonstração são implementadas e avaliadas.

Em suma, todas as formas de avaliar os potenciais docentes têm seus prós e contras. Embora a experiência de trabalho e a formação acadêmica não pareçam prever em grande parte o potencial do candidato, elas são características fáceis de observar e verificar. Além disso, pode ser importante para a profissão docente ter esses padrões para contribuir para o seu prestígio. Testes padronizados de conhecimentos básicos e específicos, quando bem construídos, parecem ser um indicador melhor, pois são bastante imparciais e melhor predizem os resultados dos alunos. No entanto, essas medidas são insuficientes para identificar outras características do docente que parecem ser mais determinísticas, como motivação e facilidade para transmitir conhecimento aos alunos. Em vez disso, avaliações práticas, como observação em sala de aula, são uma maneira mais holística de avaliar a capacidade do candidato. No entanto, embora possam ser muito eficazes, são difíceis e dispendiosas de aplicar. Além disso, deve-se ter muito cuidado no projeto e implementação, tanto dos testes padronizados quanto das avaliações práticas, para que sejam instrumentos realmente eficazes. Finalmente, as entrevistas podem ser outra maneira de identificar bons docentes, mas são instrumentos mais subjetivos. Portanto, dada a complexidade do trabalho docente, é aconselhável usar uma multiplicidade de instrumentos para identificar e selecionar os docentes mais eficazes.

Os sistemas que analisamos neste estudo utilizam diversas combinações para avaliar seus potenciais docentes para o sistema público de educação: alguns utilizam todas as formas de avaliar que foram discutidas, e outros apenas uma (tabela 1). Em seguida, os detalhes para os doze sistemas analisados são fornecidos.

Como pode ser observado na tabela 1, a maioria dos sistemas analisados exige que os docentes tenham um diploma docente ou um diploma profissional em outra área. Costa Rica, Jamaica e Barbados requerem diplomas profissionais para exercer a docência; e outros sistemas, como os do Equador, Colômbia e CABA, aliviam as exigências se não se apresentam melhores candidatos. Em contrapartida, Chile, Panamá, Brasil (Pernambuco e Rio), Honduras e Peru exigem diplomas profissionais docentes ou normalistas<sup>5</sup> para exercer a profissão.

---

*5) Institutos pedagógicos formadores de docentes habilitados para atuar principalmente no ensino fundamental datam do século XIX e existiram majoritariamente até a segunda metade do século XX. Houve na Argentina, Chile, Brasil e Panamá, entre outros. Ainda existem no México.*

Tabela 1: Instrumentos de avaliação para a seleção e contratação de docentes

Instrumento de seleção: Sistema:	Requisitos de diplomas	Antecedentes educacionais e de trabalhos <sup>1/</sup> .	Testes padronizados				Observação em sala de aula	Entrevistas
			Conhecimento pedagógico	Conhecimentos disciplinares	Raciocínio (aptidão matemática e/ou verbal)	Psicotécnico		
Chile	Sim (Diploma Docente)	Depende do diploma individual						
Argentina: Cidade de Buenos Aires	Sim (Diploma Docente*)	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Costa Rica	Sim (Bacharelado)	Sim (Pontuações são atribuídas)	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Panamá	Sim (Diploma Docente*)	Sim (Pontuações são atribuídas)	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Jamaica	Sim (Diploma profissional)	Sim (A cargo da escola)	Não	Não	Não	Não	Não	Sim (Cargo de reitor, vice-reitor, diretor do departamento e representante do Ministério)
Barbados	Sim (Diploma profissional)	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim (Perante o pessoal do departamento e do reitor e conselho de administração da escola)
Brasil: Rio de Janeiro	Sim (Diploma Docente)	Sim (Pontuações são atribuídas)	Sim (Pontuação mínima 50%)	Não	Sim (Pontuação mínima 50%)	Não	Sim	Não
Brasil: Pernambuco	Não	Sim (Pontuações são atribuídas)	Sim (É exigida pontuação mínima)	Sim (É exigida pontuação mínima)	Sim	Não	Não	Não
Honduras	Sim (Diploma Docente)	Sim (Pontuações são atribuídas)	Sim (Pontuação mínima 50%)	Sim (Pontuação mínima 50%)	Sim (Pontuação mínima 50%)	Não	Não	Sim (Semiestrutura e a cargo de um conselho departamental)
Equador	Sim (Diploma profissional*)	Sim (Pontuações são atribuídas)	Não	Sim (Pontuação mínima 70%)	Sim (Pontuação mínima 70%)	Sim	Sim	Não
Colômbia	Sim (Diploma profissional ou Normalista*)	Sim (Pontuações são atribuídas)	Sim (Pontuação mínima 60%)	Sim (Pontuação mínima 60%)	Sim (Pontuação mínima 60%)	Sim	Não	Sim (A cargo da Comissão Nacional do Serviço Civil (CNSC), órgão autônomo e independente. Opcional)
Peru	Sim (Diploma Docente*)	Sim (Escola atribui pontuações)	Sim (Pontuação mínima 60%)	Sim (Pontuação mínima 60%)	Sim (Pontuação mínima 60%)	Não	Sim (Na escola, sob orientação do Ministério da Educação)	

1/. A formação educacional e profissional pode incluir diplomas, cursos, anos de experiência e outros (publicações, participação como painelistas, etc.)

\* No caso de não se apresentarem candidatos suficientes que cumpram com os requisitos da prova realiza-se uma segunda convocação na qual se admitam candidatos menos qualificados

Da mesma forma, a maioria dos sistemas avalia o histórico educacional e a experiência profissional. No Chile, único caso em que isso não está explicitamente regulamentado, o uso deste instrumento dependerá de cada estabelecimento ou fornecedor do serviço educacional, sejam eles municípios<sup>6</sup>, sejam Serviços Locais de Educação (SLE)<sup>7</sup> no caso das escolas públicas, aqueles que têm a liberdade de estabelecer suas regras de contratação docente. Embora seja facultada a avaliação de antecedentes e experiência profissional, como a de qualquer outra forma de avaliação, sabe-se que, usualmente, os antecedentes são avaliados. Para o restante dos sistemas, geralmente esse processo envolve a atribuição de pontuações de acordo com experiências de trabalho anteriores, diplomas e títulos universitários ou outros históricos. Como veremos mais adiante, essas avaliações são realizadas em diferentes níveis da administração dos países. Em CABA, por exemplo, a avaliação está a cargo da Comissão de Registro e Avaliação de Antecedentes Profissionais (COREAP); na Costa Rica está a cargo da Direção Geral de Serviços Cívicos; e no Panamá, de uma comissão formada por dois organismos regionais e um nacional.

Quanto aos testes padronizados, CABA, Costa Rica, Panamá, Jamaica e Barbados não contam com este instrumento para selecionar docentes. Para o resto dos países, consideramos quatro tipos de testes padronizados. O primeiro corresponde aos testes de conhecimentos pedagógicos gerais que são aplicados no Brasil, Honduras, Colômbia e à prova de compreensão leitora no Peru. Em todos estes, o sistema exige que os docentes cumpram um padrão mínimo (de 50% a 60%) para continuar no concurso. O segundo tipo de teste padronizado corresponde a testes de conhecimentos específicos ou disciplinares para docentes em sua área de especialização. Com exceção da cidade do Rio de Janeiro, este requisito é exigido nos demais países mediante o cumprimento de pontuações mínimas. Um terceiro tipo são os testes de raciocínio e habilidades gerais em matemática e linguagem. Brasil, Honduras, Equador, Colômbia e Peru aplicam este teste. Por último, apenas Equador e Colômbia aplicam um quarto teste psicotécnico de personalidade e funcionalidade aos seus docentes.

A observação em sala de aula não é uma prática muito difundida na região. Rio de Janeiro, Equador e Peru são os únicos sistemas que contam com este instrumento para avaliar seus docentes. No Rio, o processo consiste em uma aula simulada de 15 minutos diante de uma banca, onde são avaliadas a linguagem, o conhecimento e a habilidade de planejar uma aula didática. No Equador, a aula demonstrativa é de uma hora acadêmica, e é realizada em uma escola sede, diante de um júri qualificador determinado pelo ministério, que é composto por um docente de acordo com a especialidade, pelo diretor da escola e por um representante do Comitê de país. O Peru, por outro lado, realiza a avaliação no nível da escola, seguindo diretrizes estabelecidas no nível central.

---

6) Os municípios são a divisão territorial mínima do país (em alguns casos menor que uma cidade), e gerenciam em rede todos os estabelecimentos educacionais públicos de seu território.

7) Em novembro de 2017, a Lei 21.040 cria uma nova institucionalidade para a Educação Pública no Chile, que transfere os estabelecimentos educacionais de 345 municípios para 70 Serviços Locais de Educação. Estas entidades são encarregadas da administração de todos os estabelecimentos educacionais do seu território. Até 2020, existem 7 serviços locais em funcionamento.

A observação de sala de aula pode durar entre 45 e 90 minutos e é avaliada por um Comitê de Avaliação de Instituições<sup>8</sup> Educacionais (para vagas polidocentes completas); ou por um Comitê de Avaliação da Unidade de Gestão Local<sup>9</sup> (UGEL<sup>10</sup>), para vagas em escolas unidocentes, polidocentes incompletas ou multigrãos.

Por fim, muitos países incluem entrevistas como parte de seus concursos. Países descentralizados, como Barbados e Jamaica, contam com uma entrevista com a direção do estabelecimento, além da avaliação de antecedentes educacionais e trabalhistas. No Chile, onde embora cada prestador do serviço educacional tenha a liberdade de desenhar o seu processo de contratação docente, existe geralmente uma entrevista para a candidatura ao sistema público. Honduras e Colômbia também consideram uma entrevista, mas a cargo dos conselhos departamentais e do Serviço Nacional do Serviço Civil, respectivamente. Por último, apesar de ter um sistema completo e bem centralizado para seus concursos, o Peru descentraliza as entrevistas em nível escolar.

Uma questão que também é relevante nesta discussão é: quem avalia os docentes? Normalmente, nos modelos de seleção mais centralizados, o governo central desenha os instrumentos padronizados de seleção, enquanto nos sistemas descentralizados a seleção é realizada a nível da escola. Em geral, o nível de descentralização em que são tomadas as decisões de seleção de docentes tem implicações, tanto em equidade como em eficiência. Por exemplo, selecionar docentes centralmente pode ajudar a reduzir os custos de avaliação e também reduzir as inequidades que podem surgir se as capacidades técnicas dos governos locais ou das escolas forem baixas.

---

8) Formado pelo diretor da escola, o subdiretor e um docente permanente do mesmo nível ou ciclo da modalidade que o avaliado.

9) Formado pelo chefe de Área de Gestão Pedagógica, o diretor da Rede Educacional e um docente permanente do mesmo nível ou ciclo da modalidade que o avaliado.

10) As unidades de Gestão Local (UGEL) do Ministério da Educação são instâncias de execução descentralizada das políticas educacionais com autonomia no âmbito de sua competência.

11) Há uma tendência geral em todo o mundo em direção à descentralização, motivada pelo desejo dos governos de estar mais próximos das pessoas e, portanto, ter melhores informações sobre como escolher políticas que atendam às necessidades locais (Alesina, 2000). Em geral, os defensores argumentam que a descentralização pode gerar eficiência financeira e ganhos de qualidade regionalizando os recursos e entregando o poder de tomada de decisão aos governos locais para a prestação de serviços. Além disso, você pode maximizar a produtividade da educação e de outros serviços, permitindo que os governos locais tomem decisões sobre a atribuição de recursos escassos, pois eles têm um melhor senso das preferências locais. Da mesma forma, diz-se que a descentralização torna as unidades locais de governo mais responsáveis nas decisões de atribuição de recursos. Finalmente, pode melhorar a qualidade do serviço, pois os governos locais serão mais sensíveis a variações nos requisitos locais e serão mais receptivos ao feedback dos usuários dos serviços. Os críticos, por sua vez, argumentam que existe um risco bem conhecido de captura pelas elites políticas locais, o que pode piorar a equidade na prestação de serviços. Também afirmam que as capacidades técnicas do pessoal do governo local podem ser inadequadas para uma atribuição eficiente de recursos e, portanto, a descentralização pode ampliar as disparidades regionais na prestação de serviços públicos. (Azfar et al, 2004).

Em geral, não se pode afirmar que exista um modelo idôneo de descentralização na prestação de serviços públicos<sup>11</sup>. Além disso, e apesar de destacarmos algumas vantagens dos sistemas mais centralizados, neste contexto, as diferentes realidades institucionais, culturais e idiossincráticas dos países, apontam que não haja evidência conclusiva sobre qual é o nível de descentralização ideal para a seleção docente. A seguir, analisam-se os diferentes níveis de descentralização nos processos de seleção docente dos 12 sistemas educacionais analisados (tabela 2).

Como descrevemos anteriormente, Barbados, Jamaica têm sistemas de avaliação e seleção de docentes descentralizados no nível da escola. A Jamaica descentraliza o processo de seleção e contratação no nível da escola. Barbados, por outro lado, tem pelo menos algumas diretrizes do governo central. Chile -com uma descentralização ligeiramente menor que a da Jamaica-, entrega os processos de candidatura, avaliação e alocação de docentes que querem trabalhar em escolas públicas<sup>12</sup> aos municípios ou SLE, que, em conjunto com a direção de cada escola, fazem o processo. Para escolas privadas com subsídios do Estado, o processo de recrutamento é regido em cada estabelecimento pelo código do trabalho de direito privado. No caso destes três países, as decisões de iniciar um concurso e os instrumentos que utilizam recaem principalmente sobre os gestores ou administradores dos estabelecimentos

Um caso particular são os sistemas da CABA, Rio de Janeiro e Pernambuco (Brasil). Brasil e Argentina, sendo países federais, partem de uma realidade de maior descentralização. No entanto, se olharmos para o nível de descentralização dentro destas cidades/estados, os seus sistemas mostram elevados níveis de centralização. Para o caso brasileiro, em ambas as regiões as regras de avaliação são desenhadas e aplicadas pela Secretaria de Estado de Pernambuco e pelo Departamento de Educação da cidade do Rio de Janeiro em nível central. No caso da CABA, a avaliação de docentes é realizada pela COREAP, dependente da administração central da CABA.

Honduras é um caso de descentralização moderada. Embora o nível central desempenhe um papel muito importante no desenho da avaliação, a execução é feita no nível departamental. As avaliações padronizadas (avaliações psicométricas e de competências básicas), tal como a sua rubrica, são concebidas a nível nacional por uma terna eleita pelo Ministério da Educação Nacional. Por sua vez, a avaliação de mérito (currículo e entrevista) é determinada no nível departamental.

No Peru, as etapas do processo são executadas em níveis distintos de descentralização. As avaliações padronizadas são projetadas e avaliadas pelo Ministério da Educação (MINEDU). A avaliação curricular, assim como a entrevista e observação em sala de aula, são realizadas no estabelecimento, sob certos critérios dados pelo nível nacional, de modo que há alguma discricionariedade nas escolas em relação à pontuação final que os docentes recebem.

---

*12) No processo participa o diretor do colégio com a vaga e um docente escolhido por sorteio entre os pares da especialidade da vaga a preencher.*

Por último, Colômbia, Costa Rica, Equador e Panamá apresentam sistemas de alta centralização. A Colômbia delega o desenho de testes padronizados ao Instituto Colombiano para a Avaliação da Educação (ICFES); e a avaliação dos currículos, ao Centro Nacional do Serviço Civil (CNSC). Este último é o que gerencia os testes e avalia os candidatos no nível central. A Costa Rica também delega o processo à Direção Geral do Serviço Civil (DGSC), que, em consultoria com o Ministério da Educação Pública, define os concursos públicos para preencher vagas e definem a metodologia do processo de recrutamento. Finalmente, a DGSC é quem avalia os docentes. Equador e Panamá avaliam todos os candidatos de maneira centralizada. No caso equatoriano, isso inclui uma avaliação de competências essenciais, um teste prático (aula demonstrativa) e uma avaliação de mérito. No caso panamenho, o Ministério da Educação (MEDUCA) é o que revisa as candidaturas dos docentes e os avalia, segundo um sistema oficial de pontuação que contempla, para cada aspirante, sua história educativa e os títulos acadêmicos obtidos, os anos de experiência, as horas de capacitação adicional e o serviço em áreas de difícil acesso, entre outros aspectos.

Tabela 2: Níveis de descentralização na etapa de seleção de docentes

País/território:	Seleção ao Nível de:
Barbados	Escolas
Jamaica	Escolas
Chile	Município - Escolas
Brasil: Pernambuco	Secretaria de Educação (nível estadual)
Brasil: Rio de Janeiro	Secretaria de Educação (nível estadual)
Argentina: Cidade Aut. de Buenos Aires	Comissão de Registro e Avaliação de Antecedentes Profissionais (COREAP)
Honduras	Nível departamental
Peru	Ministério da Educação (MINEDU) e Escola
Colômbia	Governo Central
Costa Rica	Direção Geral do Serviço Civil (DGSC)
Equador	Ministério da Educação Nacional (MINEDUC)
Panamá	Ministério da Educação (MEDUCA)

### 3.- Alocação de docentes: Como alocamos docentes mais eficazes às escolas?

Como mencionamos anteriormente, o passo seguinte à identificação dos docentes mais eficazes é a sua alocação nas escolas, o que tem implicações tanto na equidade como na eficiência do sistema educativo. Tal alocação impacta na equidade, quanto à distribuição de docentes efetivos entre as escolas mais vulneráveis; e na eficiência, segundo distintos aspectos: primeiro, na alocação de um docente para cada vaga (que não fiquem postos vagos, por preencher); segundo, na rápida alocação do docente a uma vaga para não desincentivar os melhores candidatos (Levin e Quinn, 2003); e terceiro, no correto emparelhamento entre o docente e a escola para prevenir futura rotatividade ou deserção (König, 2014). A importância da correspondência mais eficiente e eficaz de docentes com escolas foi estudada recentemente nos Estados Unidos, onde Jackson (2013) mostra que a qualidade da correspondência<sup>13</sup> docente-escola tem impacto na aprendizagem dos estudantes.

No entanto, a alocação de docentes na ALC permanece desigual. A evidência empírica mostra que crianças mais desfavorecidas, particularmente aquelas em áreas rurais, tendem a frequentar escolas com docentes menos qualificados (docentes com contratos temporários e menos experientes) e com salários mais baixos (Bertoni et al., 2018a; Rosa, 2017). Essas desigualdades surgem, em parte, porque os docentes mais eficazes optam desproporcionalmente por ensinar em escolas de alto desempenho, levando os menos qualificados a ensinar em escolas desfavorecidas e de baixo desempenho. Além disso, as escolas desfavorecidas geralmente têm dificuldade em atrair e reter os docentes em geral e, portanto, enfrentam maior rotatividade e escassez de professores.

13) Na literatura do mercado de trabalho, a qualidade da correspondência é definida como atribuição trabalhador-empresa quando a produtividade da correspondência é alta.

Luschei, Chudgar e Rew (2013) analisam a distribuição de docentes efetivos no México e na Coreia do Sul. Os autores constatam que, enquanto a distribuição de docentes efetivos na Coreia do Sul se inclina para favorecer os alunos mais necessitados, no México sucede o contrário. Na Coreia do Sul, os alunos localizados em áreas rurais e com pais com níveis educacionais mais baixos têm maior acesso a docentes mais instruídos e mais experientes. Isso se deve, em parte, a políticas próprias da carreira docente, que favorecem a rotação constante de professores. Nesse país, as autoridades governamentais fazem uma primeira alocação respondendo às necessidades de cada escola, e não necessariamente às preferências dos docentes, já que, mesmo quando estes se candidatam a uma região em particular, podem ser alocados a qualquer escola dentro dessa zona. Cingapura e China também têm políticas semelhantes: lá o Ministério da Educação aloca docentes a seu critério.

Como mencionado por Bertoni et al. (2018b), a América Latina contrasta fortemente com os sistemas de alocação e distribuição de docentes da Coreia do Sul, Cingapura e China. Como veremos a seguir, alguns dos países da América Latina ordenam os docentes de acordo com seus resultados nas avaliações (já analisadas no capítulo anterior) e é permitido ao candidato escolher a escola de sua preferência. Em outros casos, os docentes declaram suas preferências antes de iniciar o processo e, em seguida, são alocados a uma vaga por uma entidade centralizada, mas os critérios de alocação não são claros.

Nesta seção, analisaremos as duas etapas principais do processo de alocação de docentes: 1) etapa em que os docentes se candidatam às vagas; 2) etapa em que os candidatos são alocados às vagas.

### **3.1. Docentes se candidatam a vagas**

#### **Mecanismos de candidatura**

Nesta etapa, a forma como os docentes selecionam as vagas varia de acordo com os sistemas. Em geral, esta etapa é realizada de duas maneiras diferentes nos sistemas ALC:

- 1) em sistemas centralizados, onde os candidatos postulam através de:
  - a) administrações nacionais ou provinciais
  - b) de uma plataforma on-line;
- 2) em sistemas descentralizados, onde os candidatos se candidatam a escolas ou em administrações locais (por exemplo, em um município).

Tabela 3: Mecanismos de postulação de candidatos a vagas e unidade de preferências

Sistema:	Instrumento de alocação:	Critérios	Número de Preferências	Unidade de preferência
Barbados		Os docentes se candidatam diretamente à escola e ao cargo		
Jamaica		Os docentes se candidatam diretamente à escola e ao cargo		
Chile		Os docentes se candidatam ao município e cada um tem seu processo de contratação		
Brasil: Rio de Janeiro		Pontuação + Preferências	1	1.- Coordenadoria Regional de Educação (CRE) 2.- Escola
Brasil: Pernambuco		Pontuação + Preferências	3	1. Gerência Regional de Educação (GRE) 2.- Município (3)
Argentina		Pontuação + Preferências	1	Escola
Honduras		Pontuação	NA	Departamento de Educação
Colômbia		Pontuação + Preferências	1	1.- Entidade Territorial Certificada (ETC) 2.- Escola
Costa Rica		Pontuação + Preferências	NA	Circuito escolar (opcional)
Equador		Pontuação + Preferências	5	Escola
Panamá		Pontuação + Preferências	5	Escola
Peru		Pontuação + Preferências	sem limite	1.- Região 2.- Escola

A tabela 3 mostra os critérios de candidatura e o número máximo de preferências que um candidato pode indicar (se houver) nos 12 sistemas analisados. Em casos descentralizados, como Barbados, Jamaica e Chile, os docentes se candidatam diretamente a cada escola e ao cargo. No caso particular do Chile, se a vaga está em um estabelecimento municipal, a candidatura é realizada a nível de municipalidade, mas o docente conhece a escola e as características do cargo ao qual se candidata. No caso das escolas privadas com subvenção do Estado, o docente se candidata a cada escola em específico.

Diferentemente dos sistemas descentralizados, os centralizados contam com uma entidade central, onde os docentes remetem suas preferências, que depois outorga as prioridades e determina a alocação final. Esta última alocação baseia-se principalmente em dois critérios: i) a pontuação obtida por cada docente durante o concurso, com base nos instrumentos discutidos no capítulo anterior; e ii) as preferências de escolas ou territórios onde exercer, declaradas pelos docentes durante o processo.

Entre os sistemas centralizados de alocação, Honduras é o único que não considera nenhum tipo de preferência. Os docentes hondurenhos se candidatam ao Departamento de Educação, e o diretor do departamento faz a alocação de acordo com o mérito. Como veremos mais adiante, outros casos como Rio de Janeiro, CABA e Colômbia consideram apenas uma preferência do docente, dado que a alocação é realizada em um ato público e os docentes vão escolhendo vagas de acordo com suas pontuações e com os postos que vão ficando. No Rio de

Janeiro e na Colômbia, os docentes escolhem primeiramente, a Coordenadoria Regional de Educação (CRE)<sup>14</sup> ou Entidade Territorial Certificada (ETC)<sup>15</sup> ao qual desejam se candidatar e depois, ao final do concurso, a escola que preferem dentro daquela jurisdição. Na CABA, por outro lado, não há declaração de preferências até o final do concurso.

Casos particulares são os da Costa Rica, Pernambuco e Panamá. A Costa Rica solicita aos seus docentes que declarem os circuitos escolares nos quais não estariam dispostos a exercer e a entidade central os exclui desses processos. Pernambuco tem um sistema onde os docentes selecionam inicialmente uma Gerência Regional de Educação (GRE)<sup>16</sup> e, em seguida, escolhem três municípios de sua preferência. No Panamá, os docentes podem escolher até 5 escolas de acordo com suas preferências, mas entende-se que o MEDUCA é quem decide qual professor ocupa cada cargo. No entanto, não está claro quais são os critérios de alocação, além da pontuação dada a cada docente por sua educação e experiência.

O Equador e o Peru têm um sistema centralizado on-line, que permite facilmente aos docentes declarar suas preferências por determinadas escolas. O Equador permite que os candidatos estabeleçam uma lista com cinco escolas por ordem de preferência em todo o país. Em vez disso, o Peru pede-lhes primeiro para escolher uma região específica e, em seguida, ordenar, de acordo com sua preferência, todas as escolas que desejam nessa região.

### **Informação entregue ao candidato**

Para que haja uma boa combinação entre o novo docente e sua escola, ambas as partes precisam estar bem informadas (Liu e Johnson, 2006). Por isso, neste processo também é importante analisar o tipo de informação sobre as características das escolas que os docentes recebem no momento de se candidatarem a vagas e que pode ser relevada para tomar sua decisão.

Na literatura, há evidências qualitativas da importância da informação no processo de contratação. Os processos ricos em informações facilitam e melhoram a combinação entre novos docentes e suas escolas (Johnson e The Project on the Next Generation of Teachers, 2004) e permitem, entre outras coisas, um concurso transparente e

---

14) As Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) no Rio de Janeiro são intermediárias entre a Secretaria de Educação e as escolas. São responsáveis, entre outros deveres, pelo planejamento e organização da matrícula de alunos, alocação de docentes e monitoramento de políticas educacionais.

15) As Entidades Territoriais certificadas são a unidade territorial administrativa da Colômbia com a competência de administrar o serviço educacional em sua jurisdição, garantindo sua adequada prestação em condições de cobertura, qualidade e eficiência. Isso implica planejar, organizar, coordenar, distribuir recursos (humanos, técnicos, administrativos e financeiros) e exercer o controle necessário para garantir eficiência, efetividade e transparência no serviço oferecido.

16) Semelhantes às CREs do Rio de Janeiro, as Gerências Regionais de Educação (GRES) em Pernambuco são intermediárias entre a Secretaria de Educação e as escolas. São responsáveis, entre outros deveres, por planejar e organizar a matrícula dos alunos, a alocação de docentes e por fazer monitoramento das políticas educacionais.

objetivo. Um relatório da UNESCO (2013), que analisa as carreiras docentes em alguns países da América Latina, formula algumas propostas de política onde se enfatiza a importância de alocar as vagas docentes através de concursos com informação ampla, transparente e objetiva.

Mas quais informações são relevantes? Há uma corrente da literatura que se concentrou em entender como as pessoas escolhem um trabalho (Behling, Labovitz, e Gainer, 1968; Pounder e Merrill, 2001; Young, Rinehart, e Place, 1989). Behling et al. (1968) foram os pioneiros em propor três diferentes teorias sobre como isso acontece. A primeira, conhecida como a teoria objetiva, sustenta que as pessoas tomam, em primeiro lugar, decisões baseadas em fatores econômicos como o são o salário, os benefícios, a possibilidade de ser promovido(a) etc. A teoria subjetiva, ao contrário, prevê que os candidatos escolhem um trabalho segundo a promessa de cumprir com suas expectativas psicológicas. Isto sugere que os docentes escolhem de acordo com suas necessidades psicológicas e o ambiente organizacional de uma instituição, município etc. (Pounder e Merrill, 2001, p. 289). Finalmente, a teoria “crítica” de contratação afirma que, dado que o candidato possui informação escassa para tomar uma decisão em relação aos aspectos objetivos e subjetivos já mencionados, este utiliza aspectos como a atitude do recrutador, a aparência física do local de trabalho, e a eficiência para processar os trâmites (Pounder e Merrill, 2001, p. 289). Independente das informações usadas pelos docentes para escolher uma escola para trabalhar, essas teorias dão uma ideia da importância de fornecer informações aos docentes durante os processos de candidatura, particularmente em processos centralizados onde o professor nem sempre visita a escola pessoalmente.

Outra corrente da literatura avaliou a importância da veracidade da informação que se fornece ao candidato sobre o cargo ao qual está candidatando, o qual inclui tanto os aspectos positivos como negativos (Breaugh, 1983; Breaugh y Starke, 2000; Dugoni y Ilgen, 1981; Meglino, Ravlin, y DeNisi, 2000; Phillips, 1998; Premack y Wanous, 1985; Wanous, 1980; Wanous y Poland, 1992). A teoria prevê que o acesso a informações verdadeiras e precisas permite que (i) os candidatos se auto-selecionem em cargos que melhor atendam às suas expectativas e necessidades; (ii) que haja maior satisfação e retenção, uma vez que o candidato pode se adaptar mais facilmente ao que o cargo exige; e (iii) que os candidatos tenham expectativas verdadeiras (não distorcidas) sobre as vagas, e assim, quando confrontados com o trabalho, é mais provável que estejam satisfeitos e não desistam no curto prazo (Liu e Johnson, 2006).

Como vimos analisando ao longo desta nota, os níveis de descentralização dos sistemas são determinantes a respeito de quanta informação o docente possui na hora de escolher um cargo. Se o sistema de contratação é altamente descentralizado (no nível da escola), é muito provável que o candidato obtenha mais informações sobre o cargo para o qual está se candidatando em comparação a um sistema centralizado. No entanto, os sistemas centralizados também podem fornecer mecanismos para fornecer mais informações aos candidatos sobre suas diferentes opções. A seguir, resumem-se os níveis de informação que o docente possui sobre as escolas às quais poderia candidatar-se.

Na maioria dos sistemas, não está muito claro que tipo de informação os candidatos têm sobre as vagas disponíveis antes de serem atribuídos. A única coisa evidente é que nos processos descentralizados os docentes poderiam ter mais informação sobre um cargo específico e não sobre todas as vagas disponíveis em um território, como acontece em alguns dos processos centralizados. Nos processos descentralizados, como na Jamaica, Barbados e Chile, não está claro o quanto o docente conhece sobre a escola. Sabe-se que na Jamaica e Barbados os candidatos conhecem alguns funcionários e parte das instalações do estabelecimento escolar ao qual se candidatam, já que este é o diretamente encarregado do processo de contratação. No caso do Chile, embora o docente saiba em quais colégios há vagas, não fica claro se os professores e professoras conhecem as instalações e o resto da comunidade educacional, entre outros.

Nos sistemas centralizados, o candidato parece ter muito pouca informação, com exceção do Equador e do Peru. Nos sistemas de contratação de docente da Colômbia, CABA, Rio de Janeiro e Pernambuco, os candidatos não conhecem as escolas em que há vagas até a etapa de alocação. Embora no caso da Colômbia e da Coordenadora Regional de Educação, no caso de Pernambuco e Rio de Janeiro, os professores conheçam um pouco da localização dos colégios, departamento ou município, em geral os sistemas não fornecem muito mais informações sobre os colégios com vagas disponíveis.

Na Costa Rica, os docentes podem escolher o circuito ou município onde querem ensinar, mas não há clareza se os professores conhecem ou podem expressar seu interesse por alguns dos estabelecimentos que têm vagas. No Panamá, os docentes podem pré-selecionar cinco colégios nos quais gostariam de ensinar, conhecendo sua localização, mas não existe certeza sobre que outro tipo de informação tem para realizar essa pré-seleção.

Em geral, é evidente que os concursos dos sistemas analisados não partilham com os candidatos muitas informações sobre as vagas disponíveis. Embora seja esperado que, na maioria dos casos, os docentes tenham pelo menos uma ideia da localização e da remuneração, não está claro em que momento eles recebem essas informações e quão detalhadas elas são. Compartilhar informações sobre bônus, características da escola ou do pessoal poderia melhorar a correspondência docente-escola e até mesmo servir como uma estratégia para atrair docentes eficazes para as escolas que têm um bônus salarial porque estão em desvantagem em algum aspecto.

Finalmente, o Peru, entre todos os sistemas centralizados, é um caso interessante, que poderia servir como exemplo de como fornecer ao docente mais informações sem a necessidade de ter um processo completamente descentralizado. De fato, os professores têm informações gerais sobre a localização das vagas (por exemplo, província e distrito) e sobre as características das vagas associadas a incentivos monetários (por exemplo, ruralidade, bilinguismo ou zonas de fronteira). No entanto, há coisas que podem ser melhoradas: por exemplo, os docentes não podem ver a localização exata da escola, ou conhecer seu plano educacional, entre outras características.

### 3.2 Os candidatos são alocados às vagas

Depois que os docentes revelam de uma forma ou de outra suas preferências, vem a segunda etapa: a alocação de vagas, normalmente de acordo com as preferências e pontuações dos candidatos. Em geral, esta etapa é realizada de duas maneiras diferentes nos sistemas ALC:

- 1) em sistemas centralizados, os critérios de alocação são implementados por administradores nacionais ou provinciais; ou por algoritmos;
- 2) em sistemas descentralizados, os critérios de alocação são implementados pelas escolas ou por administradores locais.

A tabela 4 apresenta as diferentes maneiras pelas quais os sistemas analisados alocam seus candidatos-docentes a cada vaga. Para os sistemas completamente descentralizados, como Jamaica, Barbados e Chile, essa análise de alocação não faz sentido porque os docentes se candidatam em cada escola separadamente e as decisões de alocação são tomadas por cada estabelecimento. É importante levar em conta que esse tipo de alocação não é eficiente nem equitativa. Em muitos casos, podem ocorrer situações em que um docente fica em todas as escolas às quais se candidatou, podendo aceitar apenas uma vaga e, portanto, muitos concursos podem ser prolongados indefinidamente. Também não é equitativa porque, como vimos antes, os docentes mais eficazes optam desproporcionalmente por ensinar em escolas de alto desempenho, o que leva a que os docentes menos qualificados acabem sendo designados para escolas mais desfavorecidas e de baixo desempenho.

Tabela 4: Níveis de descentralização na alocação de candidatos a vagas

Sistema: Instrumento de alocação:	Alocação implementada por	Agência/Serviço Encarregado	Nível ao qual é alocado
Barbados	Os docentes se candidatam diretamente à escola e ao cargo		Escola
Jamaica	Os docentes se candidatam diretamente à escola e ao cargo		Escola
Chile	Os docentes se candidatam ao município e cada um tem seu próprio processo de alocação		Escola
Brasil: Rio de Janeiro	Administrador (Ato público)	Coordenadoria Regional de Educação (CRE)	Escola
Brasil: Pernambuco	Administrador (Ato público)	Gerência Regional de Educação (GRE)	Nível local
Argentina	Administrador (Ato público)	Comissão de Registro e Avaliação de Antecedentes Profissionais (COREAP)	Escola
Honduras	Administrador	Departamento de Educação	Escola
Colômbia	Administrador (Ato público)	Entidade Territorial Certificada (ETC)	Escola
Costa Rica	Administrador	Direção Geral do Serviço Civil (DGSC)	Escola
Equador	Algoritmo	Ministério da Educação	Escola
Panamá	Administrador	Ministério da Educação	Escola
Peru	Algoritmo	Ministério da Educação	Escola

Outros sistemas mais centralizados optam por uma alocação executada por administradores ou funcionários de um serviço central. A execução das regras pode ser feita em atos públicos (para proporcionar transparência) ou de maneira privada (com maior “eficiência”). No entanto, esses processos estão longe de serem ótimos e transparentes. Em Pernambuco e no Rio de Janeiro, os candidatos são ordenados em fila de acordo com sua pontuação na fase de seleção e convocados um a um para escolher as vagas disponíveis. No entanto, essa forma permite alguma discricção por parte dos administradores, o que pode levar à falta de transparência no processo. De fato, não há certezas de que os candidatos sejam convocados na ordem correspondente, já que não necessariamente quem possui a preferência é o primeiro a eleger, mas sim quem atende primeiro à Gerência Regional de Educação (GRE) ou Coordenadoria Regional de Educação (CRE). Por sua vez, pode haver manipulação nas listas de vagas disponíveis. Por exemplo, no caso de Pernambuco, os docentes são contatados um a um na sede das GRE eleitas, onde entram em um processo de negociação com o administrador para ver as escolas disponíveis no município atribuído.

Em outros lugares onde é realizado um ato público para definir quem ocupa cada vaga, como são a CABA e Colômbia, o sistema de alocação pode ser lento e gerar algumas complicações, já que muitas decisões do processo ficam abertas à discricção do responsável da política local. Convocar todos os candidatos em um só lugar não é fácil e requer uma logística que pode atrasar as nomeações. Esses atrasos podem desincentivar os melhores candidatos (Levin e Quinn, 2003). Além disso, não está claro se os docentes têm conhecimento prévio de sua posição na lista e das opções disponíveis, o que pode levar a más escolhas, levando a uma maior rotatividade ou abandono de docente<sup>17</sup>.

No caso de Honduras, Costa Rica e Panamá, a decisão de como os docentes são designados é menos clara. No Panamá, os docentes podem escolher até cinco escolas de acordo com suas preferências, mas entende-se que o MEDUCA é quem decide qual docente ocupa cada cargo. No entanto, não está claro quais são os critérios de alocação além da pontuação que eles atribuem a cada docente por sua escolaridade e experiência. Em Honduras, embora os docentes escolham o departamento, não está claro sob quais critérios o conselho departamental atribui cada docente aos cargos disponíveis no departamento de escolha do docente, embora a lei determine que os candidatos mais qualificados sejam priorizados. No caso da Costa Rica, os docentes podem escolher seus próprios circuitos ou deixá-los a critério da instituição encarregada de realizar o concurso. Sabe-se que se prioriza os docentes com melhores pontuações, mas também não está claro quais são os outros critérios de alocação às vagas dentro de cada circuito, nem como são alocadas as vagas aos docentes que não expressaram preferências por um local em particular.

---

17) No Peru também existem processos de atribuição em atos públicos no nível da UGEL, mas apenas para a alocação de docentes temporários.

Existe outro grupo de sistemas centralizados que usa uma forma transparente e objetiva de alocar docentes, nos quais as vagas são alocadas aos candidatos por meio de algoritmos que levam em consideração a pontuação dos docentes e suas preferências, como os casos do Equador e do Peru. Nestes casos, as pontuações dos docentes são determinadas por um concurso a nível nacional (e, também, por uma etapa descentralizada no Peru) e a alocação final é realizada de maneira centralizada por um algoritmo que prioriza a pontuação e as preferências dos candidatos (em ambos os países os candidatos declaram preferências por escolas específicas). Uma grande vantagem desses sistemas é que a discricão do administrador central é removida e substituída por um processo rápido e transparente. Os docentes têm certeza de que ficaram em sua melhor opção, dada sua pontuação no concurso.

O quadro 1 resume algumas das vantagens dos sistemas que permitem que seus docentes se inscrevam on-line e realizem a alocação usando algoritmos. Entre essas vantagens, estão melhorar a transparência, reduzir o custo de se candidatar a várias vagas ao mesmo tempo e permitir incluir informações relevantes das vagas. Isso pode ajudar a reduzir desigualdades, coletar informações para o desenho de políticas públicas e realizar intervenções que aumentem a eficiência e equidade do sistema, como, por exemplo, *nudges* articulados em torno de técnicas da economia comportamental. De fato, o BID, juntamente com os governos do Equador e do Peru, implementou técnicas de economia comportamental de baixo custo para atrair docentes de alto desempenho para as escolas mais vulneráveis e com poucos candidatos em concursos anteriores. No Peru, usamos a plataforma de seleção on-line para destacar incentivos monetários e motivações intrínsecas para trabalhar em escolas vulneráveis. No Equador, outra plataforma on-line foi usada para destacar escolas vulneráveis, alterando a maneira de apresentar essas informações. Resultados preliminares de ambas as intervenções mostram impactos positivos na probabilidade de selecionar escolas vulneráveis.

Quadro 1: Como as candidaturas on-line e os algoritmos podem melhorar a alocação dos docentes?

**Em sistemas centralizados, as candidaturas on-line e a alocação baseada em algoritmos podem ter vantagens distintas:**

- Melhoram a transparência
- Reduzem o custo de se candidatar a várias vagas ao mesmo tempo
- Permitem incluir informação relevante das vagas que pode ajudar a reduzir inequidades
- Permitem coletar informações para o desenho de políticas públicas que possam melhorar a eficiência e equidade do sistema
- Permitem realizar intervenções que podem aumentar a eficiência e equidade do sistema, como por exemplo, *nudges* articulados em torno de técnicas da economia comportamental

## 4. Discussão

Considerando os desafios que a região enfrenta ao selecionar e alocar os docentes mais eficazes às escolas que mais precisam deles, este documento busca responder a duas perguntas principais: como identificamos e selecionamos os docentes mais eficazes? e como os alocamos às escolas de maneira eficiente e equitativa? Para isso, foram coletadas informações sobre como doze sistemas de ALC selecionam e atribuem seus docentes.

Na etapa de seleção, focamos nos diferentes instrumentos de avaliação utilizados em cada sistema: títulos, antecedentes educacionais e trabalhistas, testes padronizados, observação em sala de aula e entrevista. Dada a complexidade na identificação da eficácia de um docente no momento de sua contratação, recomenda-se a utilização de múltiplos instrumentos de avaliação. Além disso, são identificadas vantagens na centralização dos processos de seleção, como, por exemplo, na economia de escalas (pela redução dos custos de avaliação) e na diminuição das inequidades associadas à possível heterogeneidade em capacidades técnicas dos governos locais ou das escolas.

No processo de alocação de docentes a escolas destacamos duas etapas principais: 1) candidatura dos docentes; 2) alocação dos candidatos a vagas. Para cada uma, identificamos padrões de centralização ou descentralização nos sistemas analisados.

A etapa de candidatura é realizada de duas maneiras diferentes nos sistemas ALC:

- 1) em sistemas centralizados, os candidatos se candidatam através:
  - a) administrações nacionais ou provinciais
  - b) uma plataforma on-line;
- 2) em sistemas descentralizados, os candidatos se candidatam às escolas ou em administrações locais (por exemplo, em um município).

Da mesma forma, a etapa de alocação de candidatos a vagas é realizada de duas maneiras distintas:

- 1) em sistemas centralizados, os critérios de alocação são implementados por
  - a) administradores nacionais ou provinciais,
  - b) algoritmos;
- 2) em sistemas descentralizados, os critérios de alocação são implementados pelas escolas ou por administradores locais.

A análise conclui que os níveis de descentralização dos sistemas determinam quanta informação um docente tem quando escolhe um cargo. Se o sistema de contratação for altamente descentralizado (no nível da escola), é muito provável que o candidato obtenha mais informações sobre o cargo para o qual está se candidatando em comparação com um sistema centralizado. No entanto, os sistemas centralizados também podem fornecer mecanismos para fornecer mais informações aos candidatos sobre suas diferentes opções.

Nesse sentido, embora os diferentes sistemas adotem diferentes graus de descentralização, de acordo com as realidades institucionais, culturais e idiossincráticas dos países, a implementação desses processos de forma centralizada tem algumas vantagens. A candidatura on-line e a alocação por meio de algoritmos melhoram a transparência, reduzem o custo de inscrição em várias vagas ao mesmo tempo e permitem incluir informações relevantes das vagas, o que pode ajudar a reduzir desigualdades. Como também permitem coletar informações para o desenho de políticas públicas que possam melhorar a eficiência e equidade do sistema e realizar intervenções que possam aumentar a eficiência e equidade do sistema, como, por exemplo, *nudges* das técnicas da economia comportamental.

O docente é o insumo educacional que mais incide na melhoria da qualidade da educação, e é particularmente importante para os estudantes mais vulneráveis. Implementar processos de avaliação e alocação de docentes transparentes, eficientes e equitativos é um primeiro passo para diminuir a desigualdade de oportunidades que os estudantes latino-americanos têm. A região precisa colocar seus docentes mais eficazes onde eles são mais necessários e, para isso, deve melhorar processos-chave como avaliação de docente, entrega de informações ao docente e mecanismos de alocação.

## Bibliografía

- Aaronson, D., Barrow, L. y Sander, W.** (2007), Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools, *Journal of Labor Economics*, 25, issue , p. 95-135.
- Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., y Schady, N.** (2016). Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1415-1453.
- Ayala, M. C., & Sánchez, F.** (2017). Efecto de los docentes provisionales sobre desempeño académico: Evidencia para la educación secundaria oficial en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Azfar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P. y Rutherford, D.** (2004). Decentralization, Governance and Public Service: The Impact of Institutional Arrangements. In Kimenyi, M.S. and Meagher, P., eds. *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States*. Aldershot: Ashgate, pp. 19-62.
- Betts, J. R., Zau, A., & Rice, L.** (2003). Determinants of student achievement: New evidence from San Diego (pp. 1-5821). San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Behling, O., Labovitz, G., y Gainer, M.** (1968). College recruiting: A theoretical base. *Personnel Journal*, 47, 13-19.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Méndez, C., Montalva, V., Olsen, S., Santos, H., Soares, S.** (2020) Escasez de docentes en Latinoamérica: ¿Cómo se puede medir y que políticas están implementando los países para resolverlo? Inter-American Development Bank Technical Note N.01883 <https://publications.iadb.org/es/escasez-de-docentes-en-latinoamerica-como-se-puede-medir-y-que-politicas-estan-implementando-los>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Santos, H., Soares, S. y Vegas, E.** (2018a). School finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies. Inter-American Development Bank Technical Note N.01503. <https://publications.iadb.org/en/school-finance-latin-america-conceptual-framework-and-review-policies>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Jaimovich, A., Rodriguez, J. y Santos, H.** (2018b). Teacher Policies, Incentives, and Labor Markets in Chile, Colombia, and Perú: Implications for Equality. Interamerican Development Bank WP N.00945. <https://publications.iadb.org/en/teacher-policies-incentives-and-labor-markets-chile-colombia-and-peru-implications-equality>
- Bietenbeck, J., Piopiunik, M. y Wiederhold, S.** (2017). De próxima publicación. Africa's skill tragedy: Does teachers' lack of knowledge lead to low student performance? *Journal of Human Resources* (en prensa).
- Boyd, D., Goldhaber, D., Lankford, H., y Wyckoff, J.** (2007). The Effect of Certification and Preparation on Teacher Quality. *The Future of Children*, 17(1), 45-68. Retrieved from [www.jstor.org/stable/4150019](http://www.jstor.org/stable/4150019)
- Breaugh, J. A.** (1983). Realistic job previews: a critical appraisal and future research directions. *Academia de Management Review*, 8 (4), 612-619.
- Breaugh, J. A. y Starke, M.** (2000). Research on employee recruitment: So many studies, so many remaining questions. *Journal of Management*, 26(3), 405-434.

**Bruno, P., & Strunk, K. O.** (2019). Making the cut: The effectiveness of teacher screening and hiring in the Los Angeles Unified School District. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 41(4), 426-460.

**Brutti, Z. y Sánchez, F.** (2017). Does Better Teacher Selection Lead to Better Students? Evidence from a Large-Scale Reform in Colombia. Documento CEDE N. 015350. Bogotá: Universidad de los Andes.

**Chetty, R., Friedman, J. N. y Rockoff, J. E.** (2014a). Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review*, 104(9), 2593-2632. Disponible em: <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2593>.

**Chetty, R., Friedman, J. N. y Rockoff, J. E.** (2014b). Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review*, 104(9), 2633-79. Disponible em: <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2633>.

**Clotfelter, C., Ladd, H. y Vigdor, J.** (2006). Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness. *Journal of Human Resources*, 41(4), 778-820.

**Clotfelter, C., Ladd, H. y Vigdor, J.** (2007). Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects. *Economics of Education Review*, 26 (6): 673-82. Disponible em: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2007.10.002>.

**Clotfelter, C., Ladd, H. y Vigdor, J.** (2010). Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects. *The Journal of Human Resources*, 45 (3): 655-81.

**Cruz-Aguayo, Y., Ibararán, P., y Schady, N.** (2017). Do tests applied to teachers predict their effectiveness? *Economics Letters*, 159, 108-111.

**Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D., y Rodríguez, C.** (2020). Profesores a Prueba: Claves para una evaluación docente exitosa. Washington DC: Inter-American Development Bank.

**Dugoni, B. L. y Ilgen, D. R.** (1981). Realistic job previews and the adjustment of new employees. *Academy of Management Journal*, 24, 579-591.

**Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., y Alfonso, M.** (2018). Profesión: profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Washington DC: Inter-American Development Bank.

<https://publications.iadb.org/es/profesion-profesor-en-america-latina-por-que-se-perdio-el-prestigio-docente-y-como-recuperarlo>

**Estrada, R.** (2015). Rules Rather than Discretion : Teacher Hiring and Rent Extraction. Documento de trabajo. Florencia: Max Weber Programme, European University Institute.

**Goldhaber, D. e Brewer, D.** (1999). Professor Licensing and Student Achievement.

**Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G.** (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annu. Rev. Econ.*, 4(1), 131-157.

**Hanushek, E. A., Piopiunik, M. y Wiederhold, S.** (2017). The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance. NBER Working Paper 20727. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Harris, D.N. y Sass, T.R.** (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 798-812.
- Harris, D. N., & Sass, T. R.** (2014). Skills, productivity and the evaluation of teacher performance. *Economics of Education Review*, 40, 183-204.
- Jackson, C. K.** (2013). Match Quality, Worker Productivity, and Worker Mobility: Direct Evidence from Teachers. *Review of Economics and Statistics*, 95(4), 1096–1116.
- Jacob, B., y Lefgren, L.** (2008). Can Principals Identify Effective Teachers? Evidence on Subjective Performance Evaluation in Education. *Journal of Labor Economics*, 26(1), 101-136. doi:10.1086/522974
- Jacob, B., Rockoff, J. E., Taylor, E. S., Lindy, B., & Rosen, R.** (2016). Teacher applicant hiring and teacher performance: Evidence from DC public schools (No. w22054). National Bureau of Economic Research.
- Johnson, S. M., y The Project on the Next Generation of Teachers.** (2004). *Finders and keepers: Helping new teachers survive and thrive in our schools*. San Francisco: Jossey-Bass
- Kane, T. J., McCaffrey, D.F., Miller, T. y Staiger, D.O.** (2013). Have We Identified Effective Teachers? Validating Measures of Effective Teaching Using Random Assignment. Research Paper. Seattle: MET Project, Bill y Melinda Gates Foundation. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED540959>.
- Kane, T. J., Taylor, E. S., Tyler, J. H., & Wooten, A. L.** (2011). Identifying effective classroom practices using student achievement data. *Journal of human Resources*, 46(3), 587-613.
- Kane, T. J., & Staiger, D. O.** (2008). Estimating teacher impacts on student achievement: An experimental evaluation (No. w14607). National Bureau of Economic Research.
- Kane, T. J., & Staiger, D. O.** (2012). *Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains*. Research Paper. MET Project. Bill & Melinda Gates Foundation.
- König, C. (2014). Selection and Allocation Functions of Teacher Education Systems: Development and Test of a Model based on Open Systems Theory. Universität Regensburg.
- Levin, J., y Quinn, M.** (2003). *Missed opportunities: How we keep high quality teachers out of urban classrooms*. Washington, DC: New Teacher Project.
- Liu, E., y Johnson, S. M.** (2006). New Teachers' Experiences of Hiring: Late, Rushed, and Information-Poor. *Educational Administration Quarterly*, 42(3), 324–360.
- Luschei, T. F., Chudgar, A., y Rew, J. W.** (2013). Exploring differences in the distribution of teacher qualifications across Mexico and South Korea: Evidence from the Teaching and Learning International Survey. *Teachers College Record*, 115(5).
- Meglino, B. M., Ravlin, E. C., y DeNisi, A. S.** (2000). A meta-analytic examination of realistic job preview effectiveness: A test of three counterintuitive propositions. *Human Resource Management Review*, 10(4), 407-434.

- Metzler, J. y Woessmann, L.** (2012). The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation. *Journal of Development Economics*, 99 (2): 486–496.
- Phillips, J. M.** (1998). Effects of realistic job previews: Job previews on multiple organizational outcomes: A meta-analysis. *The Academy of Management Journal*, 41(6), 673-690.
- Pianta, R., K. LaParo and B. Hamre.** 2007. *Classroom Assessment Scoring System—CLASS*. Baltimore: Brookes.
- Pounder, D. G., y Merrill, R. J.** (2001). Job desirability of the high school principal: A job choice theory perspective. *Educational Administration Quarterly*, 37, 27-57.
- Premack, S. L., y Wanous, J. P.** (1985). A meta-analysis of realistic job preview experiments. *Journal of Applied Psychology*, 70, 706-719
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A. y Kain, J.** (2005), Teachers, Schools, and Academic Achievement, *Econometrica*, 73, issue 2, p. 417-458.
- Rockoff, J.** (2004). The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. *The American Economic Review*, 94(2), 247-252. Retrieved from [www.jstor.org/stable/3592891](http://www.jstor.org/stable/3592891)
- Rosa, L.** (2017). *Teacher Preferences in Developing Countries Evidences from the City of Sao Paulo, Brazil*. Stanford University. Draft.
- Taut, S., E. Valencia, D. Palacios, M. V. Santelices, D. Jiménez y Manzi, J.** (2016). Teacher performance and student learning: linking evidence from two national assessment programmes. *Assessment in Education: Principles, Policy y Practice*, 23 (1): 53–74. Disponible em: <https://doi.org/10.1080/0969594x.2014.961406>.
- Tyler, J., Taylor, E., Kane, T., y Wooten, A.** (2010). Using Student Performance Data to Identify Effective Classroom Practices. *The American Economic Review*, 100(2), 256-260. Retrieved from [www.jstor.org/stable/27805000](http://www.jstor.org/stable/27805000)
- UNESCO.** (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*.
- Young, I. P., Rinehart, J. S., y Place, A. W.** (1989). Theories for teacher selection: Objective, subjective, and critical contact. *Teaching and Teacher Education*, 5(4), 329-336.
- Wanous, J. P.** (1980). *Organizational entry: Recruitment, selection, and socialization of newcomers*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wanous, J. P., y Poland, T. D.** (1992). The effects of met expectations on newcomer attitudes and behaviors: A review and meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 77(3), 288-297.