

A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação?

The OECD policy on education and teacher education. The new regulation?

OLGAÍSES CABRAL MAUÉS*



RESUMO – O texto socializa o resultado da análise de documentos elaborados pela OCDE, buscando identificar as concepções de educação e de formação docente que esta instituição defende. A escolha da OCDE como referência de análise sobre a temática da formação de professores está ligada ao papel que este organismo desempenha em relação à educação, o que tem se manifestado por meio de documentos, da divulgação de relatórios de pesquisa e do “aconselhamento” oferecido aos países membros e a outros. A conclusão a que se chegou a partir das análises é a de que a OCDE sustenta que a educação desempenha um papel-chave para o crescimento econômico, ressaltando a importância do professor para a qualidade do ensino.

Palavras-chave – organismos internacionais; formação docente; política educacional

ABSTRACT – The text socializes the result of the analysis of documents elaborated by OCDE, searching to identify the conception of education and of teacher’s formation that this institution defends. The choice of OCDE, as a reference of analysis about the theme of teacher’s formation, is linked to the role that this organization plays in relation to the education, what has been manifested through documents, the release of research reports and the “advisory” offered to the member countries and to others. The OCDE supports that the education plays a key role to the economic growth and emphasizes the importance of the teacher to the quality of teaching.

Keywords – international organization; teacher’s education; educational politics

A formação de profissionais da educação tem sido objeto de grandes debates entre acadêmicos do mundo todo. Essa tendência se evidencia, sobretudo, a partir das mudanças do mundo do trabalho e do surgimento da chamada sociedade do conhecimento. Mas essa discussão não tem sido tranquila e consensual, havendo posições diversas sobre o assunto. O texto busca analisar as concepções de educação e de formação docente esboçadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a possível influência deste organismo sobre a regulação da política de formação em diferentes contextos.

Na primeira parte do trabalho serão analisados 4 documentos da OCDE *La qualité du personnel enseignant* [A qualidade do pessoal de ensino] (2004); *Le rôle crucial*

des enseignants. Attirer, Former et Retenir des Enseignants de Qualité, [O papel crucial dos professores. Atrair, Formar e Reter os Professores de Qualidade] (2005), *Comprendre l’impact social de l’éducation* [Compreender o impacto social da educação] (2007) e *L’école de demain. Repenser l’enseignement: Des scénarios pour agir* [A escola de amanhã. Repensar o ensino: Os cenários para agir] (2006), a fim de identificar as concepções de educação e o papel que esta pode desempenhar numa “sociedade do conhecimento”, a partir da ótica dessa entidade.

A segunda parte do trabalho busca apoio em alguns teóricos para compreender e estabelecer as relações entre a posição da OCDE relativa à educação e à formação docente e a concepção de regulação educacional. Procura-se entender se essa “agenda” do organismo em questão

* Doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Ciências e Tecnologia de Lille III (França) e Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (PA, Brasil). E-mail: <olgaises@uol.com.br>.

Artigo recebido em abril de 2009 e aprovado em novembro de 2010.

representa um conjunto de normas e regras que devem ser seguidos para materializar as políticas da educação. Finalmente, nas considerações, apresentam-se algumas reflexões que deixam o caminho aberto para que se possa estudar uma política específica de um país, buscando, em um estudo de caso, verificar essas relações.

O trabalho é resultante de uma pesquisa em curso, financiada pelo CNPq, que busca analisar a formação e o trabalho docente a partir das mutações ocorridas no mundo do trabalho e do aparecimento, segundo alguns autores, da sociedade do conhecimento. A pesquisa, na sua totalidade, busca analisar, no tocante à formação, o papel que alguns organismos multilaterais vêm desempenhando em relação à temática e como isso se evidencia em algumas políticas instituídas no país.

O PAPEL DA EDUCAÇÃO PARA A OCDE

A escolha da OCDE como referência de análise sobre a temática da formação de professores está intimamente ligada ao papel que este organismo vem desempenhando em relação à educação, o que tem se manifestado por meio da publicação de documentos, da divulgação de relatórios de pesquisa e do “aconselhamento” oferecido tanto aos países membros como aos outros. Dentre os vários recursos utilizados por essa instituição está o *Programme international pour le suivi des acquis des élèves* [Programa internacional para o acompanhamento das aquisições dos alunos] (PISA), um exame internacional que vem sendo aplicado periodicamente. Este programa tem como objetivo produzir indicadores dos países envolvidos,¹ referentes às áreas de Leitura, Matemática e Ciência, servindo como parâmetro da *performance* exigida pela sociedade do conhecimento. Além dos aspectos diretamente vinculados às áreas mencionadas, o exame também se propõe a verificar a capacidade que os alunos têm “de analisar, raciocinar e refletir sobre seus conhecimentos e experiências pessoais” (EDUCAR PARA CRESCER, 2008).

Em função do desempenho no exame, a própria OCDE tem feito algumas análises e indicado aos países participantes soluções para seus problemas, sendo que em geral a ênfase tem recaído na formação dos professores. Daí a atenção que este organismo vem concedendo ao assunto por meio de publicações e de assessorias, visando obter melhores resultados comparativos nos exames internacionais.

A OCDE (2005) sustenta que a educação desempenha um papel-chave para o crescimento econômico e o emprego. Em função disso, ressalta a importância do professor para a qualidade do ensino, apesar de destacar, com propriedade, não ser esse o único fator decisivo no processo do ensino e da aprendizagem. O documento

elaborado por esse organismo internacional, ao estabelecer a relação entre educação e crescimento econômico, enfatiza que, para isso ocorrer, há necessidade de bons professores, cabendo ao governo desenvolver políticas capazes de fazer do ensino uma escolha profissional atraente; desenvolver os conhecimentos e as competências dos professores; recrutar, selecionar e empregar os professores; reter os professores de qualidade nos estabelecimentos escolares; elaborar e colocar em ação políticas relativas aos professores.

Essa preocupação com as políticas de formação demonstradas pela OCDE vem na esteira dos estudos realizados por esse organismo, que indicam que os efeitos da educação vão muito além da esfera econômica. Os benefícios totais da educação para os indivíduos e para a sociedade ultrapassam as medidas puramente econômicas, como, por exemplo, o aumento de salário. Parece ser mais importante o fato de os conhecimentos e as competências adquiridas por meio da educação permitirem a manutenção da coesão social e do bem-estar individual.

O documento da OCDE (2007) *Comprendre l'impact social de l'éducation* faz uma análise interessante da questão, que ajuda a melhor situar as políticas de formação de professores. Esse organismo criou um projeto intitulado *Mesurer les retombées sociales de l'éducation* [Avaliar as consequências sociais da educação], cujos resultados apontam para o papel da educação em relação a vários fatores considerados fundamentais para o crescimento e desenvolvimento de um país. Sem entrar em maiores análises, citaremos alguns desses fatores apresentados pelo relatório do projeto: 1. desenvolvimento da saúde física e mental do indivíduo, o que contribui para a satisfação pessoal; 2. engajamento cívico e social, que favorece a cidadania e as atividades políticas; 3. impacto intergeracional, o que significa que uma geração que recebe mais e melhor educação deixa como herança à seguinte, ao menos, o mesmo nível recebido. Todos esses fatores, para a OCDE, reforçam a competitividade e o dinamismo das economias do conhecimento, mas também a coesão social e a cidadania ativa.

O mesmo documento evidencia a importância da educação para formar o capital humano e o capital social e a importância disso tanto no plano individual, quanto no plano da coletividade. No primeiro caso a educação ajudaria nos aspectos salariais, de renda, de patrimônio e de produtividade, considerados elementos econômicos. Também existem outros fatores a serem considerados na ótica do indivíduo, tais como a saúde e a satisfação pessoal, elementos não econômicos, mas obtidos graças ao nível educacional.

No que concerne à coletividade, a OCDE indica que a educação pode contribuir para o aumento das receitas fiscais, do investimento em saúde, em políticas sociais

em geral. E relativo a benefícios não econômicos, concernentes à coletividade, destacam-se a coesão social, a confiança nos governantes, o bom funcionamento da democracia e a estabilidade política. Todos esses fatores, para cujo fomento a educação desempenha peso considerável, são fundamentais para que as sociedades vivam um estado de bem-estar econômico, político e social. Existe a compreensão, por exemplo, de que há uma relação entre educação, a confiança nos governantes e a atividade econômica. Além disso, o estudo realizado pela Organização indica que um impacto positivo da educação sobre a vida democrática facilita a instauração de um meio ambiente favorável às atividades econômicas.

O documento *Comprendre l'impact social de l'éducation* (OCDE, 2007) termina a análise demonstrando a veracidade da tese estabelecida, que afirma ser a educação uma força positiva para o desenvolvimento econômico e para o progresso social.

Outro documento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, cuja análise é importante para que se entenda o lugar em que este organismo coloca a educação é o *L'école de demain. Repenser l'enseignement. Des scénarios pour agir* (OCDE 2006). A ênfase dada é sobre o fato de que a educação não vem acompanhando, na velocidade exigida, as mudanças que estão ocorrendo na sociedade do conhecimento. Essa situação, segundo o documento, precisa mudar, e alguns cenários são traçados demonstrando para onde se deve ou não ir, se de fato se quiser que as sociedades se desenvolvam em todos os aspectos.

O ponto de partida do documento *L'école de demain. Repenser...* se encontra na assertiva da OCDE de que a educação influencia profundamente a vida das pessoas e das sociedades no seu conjunto. Mas, segundo esse organismo, as decisões no âmbito da educação têm se resumido a resolver os problemas mais imediatos, esforçando-se para manter o *status quo* com mais eficácia. O documento procura traçar alguns cenários, fugindo assim, do imediato, buscando construir uma visão prospectiva, o que poderá permitir tomadas de decisões antecipadamente, facilitando assim o êxito do processo educacional.

Alguns dos cenários descritos no documento reforçam a concepção de educação esposada pela OCDE. O primeiro cenário coloca a escola como trazendo ainda os traços da época em que foi criada, quando a agricultura e a indústria eram os setores dominantes. É feita uma comparação entre a escola e a empresa e a análise aponta que os homens de negócio agem e os educadores discutem. O cenário proposto é que a educação se assente e se apoie mais fortemente na informática para o acesso ao conhecimento e que sejam utilizados na escola os princípios do mercado, contra o excesso de burocracia que ameaça abafar as inovações no ensino.

Outro cenário tem como premissa que aqueles que decidem sobre a educação não devem apenas refletir sobre o futuro; eles devem ir além e pensar como reformar profundamente os sistemas educacionais atuais. Para fazer isso é preciso que os dirigentes adquiram experiência e eficácia para garantir a perenidade do sistema escolar. Para tanto, o cenário indicado é de que sejam desenvolvidos 7 (sete) pontos que poderão garantir a eficiência e a manutenção da escola: serviço público com um objetivo moral; mudança em todos os níveis do contexto escolar; reforço das capacidades por meio da criação de redes; aprendizagem em profundidade; duplo engajamento, a curto e longo prazo; dinamização cíclica do sistema educacional; ampliação do poder dos dirigentes. Este último cenário exige que os dirigentes sejam formados para pensar em grande escala e para desenvolver ações que envolvam todo o sistema educacional.

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2001) dá destaque à educação quando vê nesta uma forma de valorização do capital humano, com vistas a “[...] desenvolver as competências e as atitudes que são essenciais para o crescimento econômico, a promoção individual e a redução das desigualdades”. Essa afirmação evidencia a importância dada à educação enquanto um instrumento que está diretamente ligado ao desenvolvimento econômico de um país, permitindo que o investimento feito tenha um retorno com alta rentabilidade.

Para a OCDE um nível maior de educação geral contribui efetivamente para o desenvolvimento do capital humano, – entendido como os conhecimentos, as competências, e características individuais que facilitam a criação do bem-estar pessoal, social e econômico – e do capital social, isto é das redes, das normas, dos valores, das convicções que facilitam a cooperação intra e entre os grupos. Por isso, nessa ótica, é preciso melhorar a qualidade da educação e esse fato passa, dentre outras variáveis, pela formação de professores.

A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA ÓTICA DA OCDE

Em um documento de 2004, a OCDE se manifestava de forma categórica em relação ao papel dos professores:

A qualidade do corpo docente é um fator de primeiro plano, quando um país, qualquer que seja, aspira a excelência de seu sistema educacional. Os professores constituem o centro do sistema escolar, e as pesquisas mais diversas confirmaram quanto a qualidade dos professores conta na aquisição dos alunos. É por isso que os poderes públicos levam tão a sério a melhoria da qualidade dos professores, para assegurar que todos os alunos se beneficiem de um bom ensino. (p. 1)

O documento continua, afirmando que a política em relação aos professores ocupa atualmente o primeiro plano das preocupações nos países da OCDE. Essa preocupação vem, dentre outras fontes, dos resultados das avaliações do PISA que essa entidade realiza, desde 1997, a cada três anos. Em 2000, por exemplo, um relatório do exame indica que a metade os países membros da OCDE apresentaram resultados que indicam que os jovens de 15 anos tiveram a aprendizagem prejudicada em função da falta ou da inadequação de professores.

Nesse documento de 2004, *La qualité du personnel enseignant*, já se evidencia a preocupação em relação à penúria de professores, o que leva a Organização a estudar mais a fundo as causas e identificar algumas condições básicas que podem tornar a profissão mais atraente: a remuneração, o plano de carreira; as condições de trabalho (o tamanho da classe a direção da escola, a presença de pessoal auxiliar, a qualidade das instalações e dos materiais pedagógicos, a segurança, a responsabilidade pelo ensino); a profissionalização do ensino (as normas de certificação, a autonomia profissional, as possibilidades de colaboração e de participação nas decisões, as possibilidades de aperfeiçoamento profissional); a flexibilidade do emprego (plano de aposentadoria, possibilidade de trabalhar em tempo parcial); a segurança do emprego; a estrutura da formação inicial e a necessidade de obter um diploma para exercer a profissão; a satisfação de trabalhar com os alunos e de vê-los desenvolverem-se.

A questão da formação tem um destaque nesse cenário de penúria e de pouca qualificação, conforme indicam as pesquisas desenvolvidas pela OCDE. Tanto a formação inicial, quanto a formação em serviço são importantes, devendo ambas possibilitar uma sólida formação teórica e prática da especialidade do professor (leitura, matemática, história), e os conhecimentos e as competências pedagógicas necessárias para transmitir seu saber de uma forma bem didática, motivar os alunos, avaliar o progresso da aprendizagem e adaptar o ensino às necessidades de cada aluno. Como se vê, não há uma preocupação maior com os conhecimentos relativos a disciplinas da área das Ciências Humanas, como Filosofia, Sociologia, Antropologia, Psicologia, que podem dar a sustentação necessária para que o professor situe os conhecimentos ministrados à realidade que o circunda de mais perto e no mundo como um todo.

Também o papel do professor se modificou na chamada sociedade do conhecimento. A OCDE indica que se a sociedade se transforma, a escola deve mudar e, a formação, se adaptar. Não há dúvida de que isso é correto, a questão é saber quais são essas mudanças. Para esse organismo, elas estão representadas pela globalização da economia, pelo crescimento da concorrência, o que faz com que seja muito difícil a um país manter o sistema

educacional sem alterações. Esses fatos têm feito com que as organizações responsáveis repensem os dispositivos de formação. As tarefas que hoje são exigidas desse profissional se ampliaram consideravelmente, devendo o professor ser responsável por classes multiculturais, pela avaliação e aconselhamento de cada aluno, pela integração dos alunos com necessidades especiais, pelo ensino do civismo, pelas competências sociais, pelo aconselhamento aos pais, pelo trabalho em equipe, pela sua formação continuada, além das clássicas atribuições inerentes à função.

Face a essas questões, a OCDE elaborou, em 2005, o documento *Le rôle crucial des enseignants. Attirer, Former et Retenir les enseignants de qualité*, texto ao qual nos reportaremos nos próximos parágrafos, visando analisar de forma crítica como essa entidade aborda o assunto. A metodologia utilizada será a de cotejar o documento e fazer análises a partir das posições expressas relativas à temática principal anunciada no próprio título.

O fato de países membros da OCDE estarem encontrando dificuldades em recrutar e manter professores qualificados e dos professores constatarem que suas funções se ampliaram, e sentirem a necessidade de adquirir novas competências para responder a um mundo em mudanças, tem feito com que a formação desse profissional precise ser repensada.

Assim, em 2002, a Organização deu início a um exame minucioso da política de formação docente de 25 países², visando conhecer as medidas inovadoras colocadas em prática com sucesso e de discutir com os governos locais estratégias para atrair, formar e reter os professores mais qualificados. O trabalho durou três anos e resultou em um relatório de 270 páginas publicado em 2005, no qual são expostas as principais conclusões e recomendações feitas aos países participantes.

A pesquisa teve como objetivo fazer uma investigação internacional exaustiva dos seguintes aspectos: a evolução do corpo docente e os novos fatos concernentes; os dados atuais sobre os fatores essenciais que estão em jogo quando se trata de atrair e reter os profissionais do ensino; as políticas e práticas a respeito dos professores que são ao mesmo tempo inovadoras e bem-sucedidas; as ações possíveis a respeito dos professores que devam ser submetidas à atenção dos países; prioridades sobre a questão a serem realizadas em escala nacional e internacional.

O documento expressa o interesse da OCDE no tratamento da questão. Já no Resumo é reforçada a importância dos professores e as razões pelas quais estes ocupam um lugar privilegiado nas políticas de educação. As questões referentes às mudanças vividas pelo mundo demonstram que os sistemas escolares são mais importantes que nunca e que os Ministros da Educação

dos países envolvidos estão empenhados em melhorar o processo de aprendizagem, engajando-se para que o ensino seja de qualidade. Nessa ótica, o professor passa a ser o recurso mais importante do estabelecimento escolar, estando, por isso, no centro das preocupações daqueles que visam melhorar a qualidade do ensino.

O Relatório salienta que há uma expectativa cada vez maior em relação à escola e ao professor por parte da sociedade contemporânea. Há uma expectativa de que a educação formal possa se responsabilizar pelo aprendizado de, pelo menos, uma língua estrangeira, que leve em conta a diversidade cultural, incluindo gênero, sexo, etnia; que encoraje a coesão social; que atenda de modo eficaz os alunos excluídos, aqueles que apresentam problemas de comportamento. Além desses aspectos é destacado que a escola e o professor utilizem as novas tecnologias e estejam atualizados com os novos domínios de conhecimento e de avaliação da aprendizagem. Enfim, os professores devem ser capazes de preparar os alunos para viverem em uma sociedade e em uma economia na qual se espera deles que aprendam de maneira autônoma, desejosos e capazes de prosseguirem estudando pelo resto da vida.

Essas preocupações da OCDE demonstram o interesse em recrutar e formar professores que possam corresponder a essas novas exigências. Há também a clareza de que nos próximos anos um número significativo de docentes se aposentará e que é chegada a hora de substituí-los por novos professores com um perfil diferente daquele dos colegas que chegam à idade da aposentadoria.

O trabalho realizado pelos profissionais da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico levou-os ao estabelecimento do que denominaram de “preocupações”, mesmo reconhecendo que existem diferenças entre os países, mas que essas conclusões podem ser partilhadas. A seguir enumeraremos as diversas “preocupações” de forma mais detalhada.

- **Preocupação de que o ensino não seja uma carreira atraente enquanto profissão.**

Isso se deve em função da perda de *status* do professor, do próprio sentimento de desvalorização que estes sentem. A questão salarial tem sido um dos motivos de haver uma diminuição de pessoas escolhendo esta carreira. Também os países se preocupam que as novas gerações de mestres não sejam tão brilhantes quanto àquela dos que estão se aposentando.

- **Conhecimentos e competências dos professores.**

Há uma forte inquietação referente à formação dos professores e às necessidades das escolas e dos alunos. Há falta de uma estrutura que permita aos professores iniciantes se integrarem na cultura

escolar para poderem, assim, contribuir de forma mais efetiva com o processo de ensino.

- **Recrutamento, seleção e emprego dos professores.**

Muitos países demonstraram insatisfação por não poder intervir mais diretamente sobre a lotação dos professores nas escolas. Muitos acham que há uma concentração dos “bons” professores em determinados locais em detrimento daqueles espaços nos quais há um maior número de pessoas carentes. Também outra manifestação é a de que em certos países há um número suficiente de professores qualificados, mas isso não impede o aparecimento de outros problemas relativos ao processo ensino-aprendizagem.

- **Permanência dos professores de qualidade nas escolas.**

Quanto a esse aspecto os professores se manifestaram em relação à sobrecarga de trabalho, às condições nas quais este ocorre, o que vem ocasionando *stress* que tem uma grande influência sobre os resultados dos trabalhos. Também os países reconhecem que não têm meios para recompensar os melhores professores, assim como as sanções sobre esses profissionais são muito pesadas e custam muito a ocorrer.

Mas um dos aspectos que mais tem preocupado os países envolvidos nesse trabalho da OCDE é o *relativo à aposentadoria*. Um quadro apresentado no documento traduz o fato: em média 25% dos professores do primário e 30% do secundário têm mais de 50 anos e em alguns países 40% do corpo docente está nessa situação. Ou seja, brevemente quase a metade do quadro de professores estará fora da atividade, o que significa a necessidade de fazer novos recrutamento e seleção. Esse fato vem sendo designado como penúria de docentes e muitos dirigentes educacionais estão tomando medidas tais como: abaixar o nível de exigência de recrutamento; designar pessoal não qualificado para ministrar determinadas disciplinas; aumentar o número de horas de trabalho dos professores; aumentar o número de alunos por turma. Essas “soluções” estão muito presentes nas políticas de vários países, inclusive no Brasil, nos últimos anos, apesar da resistência dos movimentos sociais e de algumas entidades acadêmicas.

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DA OCDE

A partir das preocupações elencadas, a OCDE traçou uma política para atrair, formar e reter os professores, levando em conta os problemas que hoje se apresentam nessa área e a importância desses profissionais para o processo de ensino-aprendizagem. O relatório resultante

da investigação sobre a profissão de professor se vale da opinião de peritos para reforçar a importância que os docentes têm na formação dos alunos. Segundo esse documento, os alunos que têm os professores mais eficazes apresentam resultados quatro vezes melhores do que os dos alunos, cujos professores são os menos eficazes. Além disso, os estudos dos quais o relatório lança mão indicam que esses resultados são cumulativos ao longo do tempo. O fato de ter uma série de professores eficazes pode contribuir para reduzir sensivelmente a distância média dos resultados entre os alunos de origem social baixa e os alunos filhos de família de classe média ou alta.

Os estudos apresentados no relatório agrupam as medidas para atrair, formar e reter os professores qualificados em 5 grupos, a saber: preparação e formação, que inclui os fatores ligados à formação inicial e continuada; estrutura da carreira, que junta os fatores que atraem os indivíduos para uma profissão; demanda de docentes, que inclui os elementos que permitem calcular o número de professores necessários; estrutura do mercado de trabalho, que demonstra a relação entre a oferta e a demanda desses profissionais, considerando também as formas de recrutamento e seleção; processo escolar, que engloba os aspectos do trabalho na escola que refletem sobre a eficácia dos professores.

As principais políticas delineadas pela OCDE, a partir do exame do Relatório em análise, abrangem ações relacionadas a formas de aumentar o interesse pela profissão docente; rever e melhorar a formação desses profissionais; melhorar o recrutamento e a seleção de pessoal e buscar maneiras de fazer com que os professores permaneçam na profissão.

Na lógica adotada pela OCDE, traduzida na pesquisa e no relatório dela resultante, a questão da educação centrada na figura do professor, no papel que esse desempenha para o êxito escolar fica muito evidenciado. Ao mesmo tempo em que a Organização enfatiza essa constatação, ela indica a existência de déficit de profissionais do ensino. Aí está um dos elementos da questão analisada: o desenvolvimento de políticas para *atrair* pessoas para se tornarem professores.

O estudo indica dois níveis de política em relação à “atração”. O primeiro nível se refere à melhoria do *status* geral e da competitividade desses profissionais no mercado de trabalho. As medidas propostas são amplas e envolvem desde a valorização da profissão, por meio do reconhecimento público, de que eles são profissionais altamente qualificados e que desempenham um trabalho de mais alta importância. É recomendado que se utilizem os meios de comunicação, a mídia em geral para destacar a importância da profissão, salientando a sua complexidade, a utilidade para a sociedade, a criatividade, a autonomia,

o trabalho com os jovens como sendo fatores altamente atrativos para que se escolha essa atividade.

Outra política sugerida é relativa à remuneração. Mas ao contrário do que se possa pensar, isso não implica aumento salarial, pois o relatório explicita que dentre os diferentes fatores analisados para uma pessoa escolher a profissão de professor, o salário é o que menos conta. O documento em análise demonstra que dentre os fatores extrínsecos que atraem uma pessoa para essa profissão o salário representa apenas 1% a 2% dos interesses, enquanto a segurança do emprego representa 20% e o tempo livre 10%.

Nessa lógica, o que é indicado pela OCDE, para o caso da remuneração, é uma política focalizada para os professores iniciantes para as disciplinas nas quais há uma grande falta de professores, como por exemplo, matemática, ciências, biologia, informática. A justificativa para tal medida é o grande contingente de professores, o que torna muito dispendioso conceder salários altos a todos. Assim, haveria uma diferenciação salarial, por meio de bonificações, gratificações e outras medidas para apenas alguns professores, quebrando a possibilidade de paridade e isonomia salarial.

A melhoria das condições de trabalho também é vista pelo organismo internacional como uma política que deva ser implementada para atrair pessoas para a profissão docente. A política proposta é tornar os contratos mais flexíveis, permitindo que os professores trabalhem apenas um período e possam também trabalhar em outras empresas.

As mudanças sofridas pela escola em função das transformações da sociedade são causas de preocupações já enunciadas anteriormente neste texto. Mas a importância da questão é de tal ordem que o relatório insiste sobre esse ponto. Afinal, as exigências que a partir dessas inovações devem ser introduzidas na escola vão alterar substancialmente o papel e as funções/trabalho do professor. Em relação aos alunos o professor deverá estar envolvido com a aprendizagem, com o atendimento às diferenças individuais e voltado para que o processo de ensino tenha uma avaliação formativa e somativa. Já em relação à sala de aula, o professor da “sociedade do conhecimento” deverá estar voltado para turmas multiculturais, aos conhecimentos transversais e a classes com alunos com necessidades especiais. As mudanças também atingem a escola. Em relação a esta, o professor tem que estar preparado para trabalhar e planejar em equipe, aplicar instrumentos de avaliação externa, saber utilizar as tecnologias de informação e comunicação, participar de projetos de cooperação internacional, além de participar da gestão e das tomadas de decisão. Mas as funções não terminam aí, também o professor deve estar preparado para trabalhar com os pais e a comunidade

localizada no entorno da escola. Para tanto, deve ser capaz de aconselhar os pais de maneira profissional e estabelecer parcerias para realização de ações com a comunidade local.

Após desenvolver políticas para “atrair” novos candidatos à profissão docente, é preciso pensar em formá-los. Ante as antigas e novas exigências colocadas ao professor, essa tarefa parece ser primordial e, ao mesmo tempo, uma das mais difíceis. O documento da OCDE indica algumas das políticas que considera importantes para a formação de profissionais qualificados.

Dentre as várias políticas propostas pelo organismo internacional para formar os professores, destacamos algumas. A primeira delas se refere à necessidade de se elaborar um perfil claro da profissão, indicando o que esses docentes devem conhecer e saber fazer. Segundo o documento, esse procedimento é fundamental para orientar como deve se constituir a formação inicial e continuada, a certificação, o sistema de promoção. Mas esses conhecimentos devem estar baseados nos objetivos que os alunos devem atingir ao longo da escolaridade. Os conhecimentos científicos e as competências devem ser estabelecidas para que se forme um profissional com qualidade.

É destacado que o perfil deve refletir um amplo leque de competências que os professores devem possuir para serem eficazes na escola de hoje. Os conhecimentos específicos das matérias, os conteúdos, as competências pedagógicas, a capacidade de lidar com alunos muito diferentes, de trabalhar em equipe, são elementos essenciais que devem constituir o perfil.

A formação inicial é colocada como uma das políticas fundamentais para garantir a qualidade do ensino; segundo a OCDE, ela deve ser flexível e reativa. Para tanto, as políticas propostas seguem esses dois princípios. Dessa maneira, a formação inicial pode não ser bem “inicial”, isso porque deve haver programas especiais de formação para aquelas pessoas que já têm outra formação de nível superior e que decidem também ser professores. São as chamadas vias paralelas, que face à falta de pessoas que se interessem pela profissão docente está sendo vista como uma solução interessante.

Ainda na mesma lógica da flexibilidade são propostos programas de formação organizados em módulos, ou a distância para aquelas pessoas que continuam a trabalhar, mas querem fazer uma formação. A formação deve prever relações próximas com as escolas, os empregadores, normalmente as Secretarias de Educação, e a profissão docente. Outra política proposta é referente ao aproveitamento de experiências fora do magistério que podem ser computadas como carga horária, na lógica de que as mesmas ajudam os futuros professores a terem uma visão mais ampla da realidade e pode diminuir

assim o tempo de formação. Também a formação em serviço é vista como uma política viável para garantir que os professores sejam qualificados. Todas essas ações deverão, segundo o documento, sofrer periodicamente um processo de avaliação, visando melhorar, ainda no percurso, a formação.

A OCDE, com base nos estudos realizados nos 25 países que fizeram parte da pesquisa, cujo relatório é objeto deste trabalho, chegou à conclusão de que somente o diploma não é suficiente para garantir uma boa formação. Ou seja, mesmo tendo feito a formação inicial, o futuro professor deverá se submeter a um processo de certificação. A política é de que durante dois anos (este não é um prazo rígido) o candidato à docência possa se submeter a um período probatório, no qual será permanentemente avaliado e, se tiver êxito, aí sim poderá ser titular, obtendo a certificação. Essa obtenção não é apenas pelo tempo, mas sim pela avaliação de uma comissão competente composta por membros internos e externos do sistema de educação.

Por fim, a formação continuada, dentro do espírito da aprendizagem ao longo da vida, é uma política defendida pela OCDE. Para essa organização existem três estratégias principais de formação que devem servir como políticas de formação: a licença sabática, na qual o professor tem um apoio financeiro para se aperfeiçoar; a frequência a cursos que são vinculados aos resultados das avaliações do trabalho docente; e finalmente aquelas formações derivadas das necessidades indicadas pela própria escola. Mas no que a OCDE insiste é sobre a necessidade de que professores se sintam motivados e tenham consciência de que precisam se atualizar permanentemente.

O documento da OCDE *Le rôle crucial des enseignants : attirer, former et retenir des enseignants de qualité* após analisar a experiência dos países envolvidos na investigação, apresenta algumas políticas referentes ao terceiro eixo da equação, a permanência do professor. Depois de apresentar políticas para atrair e formar os futuros docentes e de aperfeiçoar os que já estão em serviço, agora é o momento de analisar como reter, o que fazer para que os docentes tenham um baixo índice de rotatividade.

O documento lembra que as mesmas ações desenvolvidas para atrair candidatos ao posto de magistério (melhorar a imagem e o *status* da profissão; garantir remuneração e condições de trabalho competitivo; oferecer formas mais flexibilizadas de emprego), também são válidas para que o docente permaneça atuando. Outras políticas se fazem necessárias à medida do tempo de profissão, tais como um plano de carreira, as responsabilidades inerentes ao trabalho, a interação com os alunos, o clima da escola, a relação com o diretor do estabelecimento e as possibilidades de aperfeiçoamento e crescimento profissional.

Ante essas constatações, que levam o professor a permanecer na função, o documento sugere algumas políticas, as quais analisaremos a seguir.

A avaliação e a recompensa do professor eficaz parece ser uma das medidas mais importantes para a OCDE. A necessidade de realizar avaliação periódica dos professores deve ser considerada com parte integrante da rotina desse profissional. O papel da avaliação formativa é exaltado, mas ao mesmo tempo é sinalizado que a avaliação pode servir para recompensar os profissionais pela excelência dos resultados de seu trabalho, o que é mensurado, entre outros fatores, pelo desempenho dos alunos. Essa medida quebra a questão do plano de salários e da isonomia.

A Organização se preocupa em “reter” os professores que desenvolvam um trabalho com qualidade, ao mesmo tempo em que se posiciona favoravelmente ao afastamento dos docentes “ineficazes”. Para tanto indica que a avaliação regular e contínua permitirá identificar aqueles profissionais que, apesar de medidas especiais de aperfeiçoamento, não apresentam melhoria no seu desempenho. Para esses, a política é de dispensa.

A preocupação com os docentes em início de carreira também se traduz em uma política de permanência, ou seja, na medida em que esses se sentem apoiados ao ingressarem na profissão têm maiores chances de se integrarem e permanecer ativos. O Plano de Carreira que assegure o direito à promoção e à diversificação na carreira (podem atuar em outras funções do magistério) aparece como uma medida que a OCDE recomenda para reter os docentes de qualidade.

O papel do diretor e o ambiente da escola aparecem como um dos motivos da saída ou da permanência do profissional no seu posto de trabalho. Por isso há uma preocupação em que esses fatores sejam positivos, que haja uma relação cordial do gestor com o corpo docente a fim de que o clima organizacional seja positivo e agradável, sendo mais um fator que pode contribuir para a realização profissional.

As condições de trabalho têm sido citadas, no documento da OCDE, como um dos fatores importantes para o desempenho docente. E mais uma vez isso é reforçado como uma política que deve ser desenvolvida no intuito de garantir a permanência do docente no emprego. As escolas bem equipadas, com locais no quais os professores possam planejar o trabalho, aparecem como uma política exitosa. Da mesma forma a flexibilidade de horários, a possibilidade de trabalhar apenas um período, de ter férias ampliadas, de ter um menor número de horas de trabalho semanais, são também medidas que podem, segundo o documento, contribuir para a permanência dos docentes.

AS REGULAÇÕES DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO ESTABELECIDAS PELA OCDE

As diferentes regulações estabelecidas pela OCDE, analisadas no tópico anterior, representam o que Barroso (2006, p.44) diz ser,

[...] o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo.

O mesmo autor adverte para os diferentes significados que o conceito regulação pode ter e chama a atenção para as utilizações do termo, destacando duas: descrever o modo como as regras, as normas (regulações) são produzidas e aplicadas (regulação institucional) e a maneira como os atores diretamente envolvidos se apropriam e as transformam (regulação situacional e autônoma).

Isso deixa claro que as regulações estabelecidas não são necessariamente traduzidas na ação pelos sujeitos que mais diretamente são os responsáveis por elas, mostrando assim que muitas vezes existem mediações entre o estabelecimento das regras do jogo e a sua colocação em prática, o que pode implicar uma aplicação que pode ser a mais adequada para a situação e o contexto na qual ocorre.

Maroy e Dupriez (2002) entendem a regulação como o processo de produção de regras e de orientação das condutas dos atores, o que corrobora o que defende Barroso. Nessa ótica, a regulação representa um conjunto de mecanismos que vai permitir o controle, através do qual um sistema busca manter o equilíbrio. A regulação, nesta acepção, inclui o sentido de “autoridade reconhecida”, ou seja, o conjunto das regras é formulado por um poder que é aceito, como o Estado ou os Organismos Multilaterais, com os quais os governos locais mantêm troca de interesses.

Esses mesmos autores chamam a atenção para aspectos importantes do que é compreendido como regulação, isto é, que os arranjos institucionais que vigem são promovidos ou autorizados pelo Estado, visando coordenar e orientar a ação na área da educação (MAROY, 2006). Logo, as regulações estabelecidas pela OCDE, por exemplo, e que estão presentes nas políticas de formação, tem o aval dos governos locais para se transformarem em políticas, em leis, em regras.

Essa ideia de regulação é completada por Lessard (2006), que aponta a regulação institucional, ou política, na qual a autoridade reconhecida, ou legítima, estabelece um conjunto de regras, de convenções e de mecanismos de

controle a fim de orientar as ações dos atores sobre os quais essa dita autoridade tem poder, seja ele administrativo, financeiro ou simplesmente diplomático.

Salienta-se que o papel fundamental da regulação é a realização de ajustes de acordo com o Estado, com o Mercado e podem ser traduzidas em “recomendações”, “condicionalidades”, ou, de forma mais agressiva, em estabelecimento de programas. Essas regulações podem estar voltadas para os resultados e a eficiência (burocrática-estatal), ou para a ação manifestada por meio dos principais protagonistas da educação, diretores, professores, especialistas (regulação brutocrática-profissional) ou ainda para atender ao setor privado (quase-mercado). Destaca-se que a manifestação dessas várias regulações pode ser conjunta, o que Lessard (2002) denomina de regulações múltiplas.

No caso específico da OCDE, por meio dos documentos analisados que apresentam as políticas de formação, as regulações sugeridas podem, dependendo do contexto social e político do país no qual essas normas vão se implantar, trazer a marca não só do organismo que define as políticas, mas do Estado que as aceita, dos educadores que as colocam em prática e do mercado que estabelece os parâmetros que servirão para alimentar o sistema.

Aliás, o papel do Estado tem mudado em função das exigências do capitalismo internacional, que dele demanda agora um papel muito mais regulador do mercado do que provedor dos bens necessários à sociedade. A globalização tem exigido não mais um Estado-nação, mas um Estado transnacional que vai também autorizar e adotar regulações que serão supranacionais. Daí a importância que os organismos internacionais e no caso em questão a OCDE ganha enquanto definidora da regulação de políticas. Destaque-se, contudo, que essas normas e as regras do jogo podem até não ser definidas pelo Estado, mas é certo que dele obtém o aval para a sua implantação.

Dessa forma a Agenda da OCDE para a educação vem servindo de inspiração a alguns países enquanto parâmetro para a definição de políticas, e isso ocorre com a participação efetiva do Estado e com a aquiescência dos diferentes níveis de ação, seja o Ministério da Educação ou Secretarias, direção de estabelecimentos e os próprios professores.

Pode-se observar nas políticas de educação e de formação esposadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico que a regulação burocrático-profissional está sendo substituído pelo modelo chamado pós-burocrático, caracterizado por sua aproximação com o mercado, o que significa com os interesses que representam lucro e acumulação.

A regulação pós-burocrática está vinculada fortemente à questão dos resultados. O Estado-Avaliador, o

Quase Mercado estipulam as metas a serem atingidas e estabelecem mecanismos de verificação dos resultados obtidos. No caso da educação pode-se exemplificar com as conhecidas avaliações externas, incluindo o PISA. O docente tem a obrigação de atingir tais resultados, sob pena de que a instituição ao qual está vinculado possa deixar de receber recursos, como uma forma de penalização. Tardif (2004) afirma que a questão da obrigação de resultados em educação, nada mais é do que um esforço para fazer as organizações escolares entrarem na lógica da ação instrumental própria da modernidade, lógica esta, segundo o autor citado, que está baseada nos critérios de eficácia e de sucesso. Ou seja, nos parâmetros do mercado.

Lenoir (2004) diz que a obrigação de resultados em educação procede dessa nova cultura comercial e se inscreve plenamente na lógica neoliberal, que responde ao fenômeno global de mundialização, correspondendo ao discurso hegemônico do mercado que coloca à frente de tudo o princípio da excelência.

As políticas de formação docente estabelecidas pela OCDE parecem estar dentro da caracterização das regulações pós-burocráticas (FELDFEBER, 2007), tendo em vista as regras que definem o salário baseado no mérito, prêmios de desempenho, incentivos para atrair os melhores para a profissão e a definição de parâmetros em nível internacional, por meio do exame Pisa, para uma sorte de padronização transnacional.

Além disso, as políticas de formação expressas nos documentos da OCDE analisados neste trabalho têm a característica de imprimirem regulações pós-burocráticas em função da valorização instrumental, da ênfase na eficácia e na performance que são inerentes às concepções apresentadas e pela adoção de formas de controle que incidem sobre os resultados, com um discurso de autonomia sobre o processo.

A agenda da OCDE para a educação e para a formação docente apresentadas na primeira parte deste trabalho pode representar a nova regulação para essas áreas e vem sendo adotadas por diferentes países, enquanto regulações transacionais, pós-burocráticas, na lógica do Estado Regulador (AFONSO, 2005) e do Estado-Avaliador (BROADFOOT, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão educacional está presente na agenda de desenvolvimento econômico e social tanto dos países centrais quanto dos periféricos, em função da necessidade que é colocada da importância de criar uma sociedade do conhecimento que possa vir respaldar essa nova etapa de internacionalização do capitalismo. Essas questões ficam muito claras na Agenda da OCDE para a educação e formação de professores, analisada no presente trabalho.

A preocupação com o papel das escolas, com o conteúdo por elas transmitido, ganha centralidade na medida em que há um interesse de que a educação possa responder às exigências do mercado mundial. Nesse contexto a figura do professor é destacada e a formação desse profissional passa a ser motivo de preocupação de organismos internacionais que veem nesse sujeito um elemento-chave na cadeia da produção do conhecimento necessário ao desenvolvimento da dita sociedade.

A profissão professor, alvo de novas orientações, nas quais o texto se inspirou, que representam exigências traduzidas em normas, vive uma crise que se manifesta pela ‘penúria’ ou pela falta de pessoal em diferentes disciplinas. Há toda uma mobilização no sentido de suprir essa carência. As medidas propostas não indicam uma preocupação real com a valorização do magistério no sentido de desenvolver ações que garantam uma formação inicial e continuada com qualidade, um plano de cargos e salários que represente um estímulo para entrar ou permanecer nesse *métier* e um reconhecimento social que traduza o verdadeiro papel que o professor desempenha na sociedade.

A Agenda da OCDE, fruto da investigação realizada em países desenvolvidos, acaba influenciando grandemente os países periféricos na medida em que estes últimos precisam se adequar ao novo estágio do capital internacional. A educação seria uma ferramenta importante para alcançar esse fim e os professores os maiores e melhores executores desse receituário que visa preparar o trabalhador para a sociedade do conhecimento.

Mas essas regulações também deixam em evidência a imputabilidade e a prestação de contas do professor em relação ao êxito ou ao fracasso escolar, daí a importância da definição de normas e regras para que a formação desse profissional possa responder à lógica mercantil.

A OCDE centra a política docente em salários diferenciados, estabelecidos por um suposto mérito mensurado por meio de avaliações externas. Ao mesmo tempo a formação se flexibiliza desde a exigência de ingresso, ao próprio percurso formativo, sendo a educação a distância e em serviço aquela que parece atender mais e rapidamente à demanda por professores. A permanência do professor na carreira também recebe dessa organização destaque, sendo o principal as relações que se estabelecem no interior da escola e não as questões salariais. Esses são os princípios maiores da OCDE e que vêm balizando, por meio de regulações de políticas, as ações de diferentes países.

Os fatores analisados com base no documento para atrair, formar e reter os professores se constituem, na minha perspectiva, a Agenda da OCDE para a educação e para as políticas referentes aos professores. Essa Agenda tem se colocado como um tipo de regulação transnacional e tem

levado os governos dos países periféricos a procurarem segui-la, visando obter os favorecimentos de empréstimos e assessorias que esse organismo pode propiciar, desde que seguidas as condicionalidades impostas, no caso específico traduzidas em regulações de políticas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A.J. **Avaliação educacional**. Regulação e Emancipação. São Paulo: Cortez Editora, 2005.
- BARROSO, J. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**. Coimbra: EDU, 2006
- BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l’État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, n. 130, p.43-55, 2000.
- EDUCAR PARA CRESCER. **Por dentro do PISA**. 2008. Disponível em: <<http://educarparacrescer.abril.com.br/indicadores/pisa-299330.shtml>>. Acesso em: nov. 2008.
- LESSARD, C. A universidade e a formação profissional dos docentes: novos questionamentos. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 201-227, jan/abr. 2006.
- FELDFEBER, M. La regulation de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la “agenda educativa” em América Latina. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28. n. 99, p. 444-465, maio/ago. 2007.
- LENOIR, Y. Pour une éthique de l’évaluation des résultats en éducation : quelles compatibilités entre les attentes néolibérales et les visées éducatives? In: LESSARD, C.; MEIRIEU, P. **L’Obligation de Résultats en Éducation**. Québec: Presses de l’Université Laval, 2004.
- MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, n. 130, p. 73-87, jan./mars 2002.
- MAROY, C. **École, régulation et marché**. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris, PUF, 2006.
- LESSARD, C. A universidade e a formação profissional dos docentes: novos questionamentos. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 201-227, jan/abr. 2006.
- LESSARD, C. **Régulation multiple et autonomie professionnelle des enseignants**: éléments de comparaison Canada/Québec. 2002. Disponível em: <<http://crifpe.scedu.umontreal.ca/html/chaieres/lessard/pdf/regulationMultiple.pdf>>. Acesso em: jan. 2007.
- OCDE. **Investir dans les compétences pour tous**. Communiqué. 2001. Disponível em: <http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr_2649_39263231_2674034_1_1_1_37455,00.html>. Acesso em: maio 2002.
- OCDE. **La qualité du personnel enseignant**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/8/31589487.pdf>>. Acesso em: nov. 2007.
- OCDE. **Le rôle crucial des enseignants**. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/52/0,3343,fr_2649_39263231_36221_243_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: nov. 2007.

OCDE. **L'école de demain**. Repenser l'enseignement: Des scénarios pour agir, 2006. Disponível em: <<http://www.sourceocde.org/enseignement/9264023658>>. Acesso em: out. 2007.

OCDE. **Comprendre l'impact social de l'éducation**. 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/44/0,3343,fr_2649_35845581_39439340_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: jan. 2008.

OCDE. **Regards sur l'éducation**. Les Indicateurs de l'OCDE, 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/43/0,3343,fr_2649_201185_39251563_1_1_1_1,00.html>. Consulta em: fev. 2008.

TARDIF, M. Les organisations de service public et l'obligation de résultats en éducation: plaidoyer pour un principe de

responsabilité limité. In: LESSARD, C.; MEIRIEU, P. **L'Obligation de Résultats en Éducation**. Québec: Presses de l'Université Laval, 2004.

NOTAS

¹ O PISA foi criado em 1997 e ocorre a cada três anos, tendo o último sido realizado em 2006 envolvendo 67 países, incluindo os membros da OCDE, 30 países, e outros convidados como é o caso do Brasil. Da América Latina participaram da última versão do exame Argentina, Colômbia, Uruguai e México, além do Brasil.

² Os países são Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica (comunidade francesa e flamenga) Canadá (Quebec), Chile, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, País-Baixo (Holanda), República Eslováquia, Reino Unido, Suécia e Suíça.