

EM NOME DA QUALIDADE: Construindo *estándares* para o gerenciamento de professores

Resumo

Este artigo discute as diretrizes da Unesco para a formação e avaliação de professores expressas no Projeto Estratégico Regional sobre docentes para a América Latina e Caribe. Debateremos a centralidade conferida à questão docente e as reformas sugeridas em nome da qualidade. A análise documental permitiu verificar as críticas dos especialistas sobre a formação docente, programas e cursos, instituições e sistema de avaliação para justificar a implantação de *estándares* na educação. Problematizamos as contradições dessas orientações políticas, discutindo as consequências de sua implantação para o gerenciamento de professores.

Palavras-chave: Política Educacional; Unesco; Formação Docente

Abstract

This paper discusses the Unesco guidelines for teacher's training and assessment presented in the *Strategic Project on Teachers for Latin America and the Caribbean*. We focus upon the centrality of the teacher issue and the reforms recommended in name of quality of education. The document analysis has evidenced the experts criticisms on teacher's training, programs and courses, systems of evaluations in order to justify the implementation of standards in education. We identify some contradictions on those policy orientations and discuss the consequences of their implementation on teachers' management.

Keywords: Education Policy; Unesco; Teacher's Training

EM NOME DA QUALIDADE: Construindo estândaes para o gerenciamento de professores

Eneida Oto Shiroma¹

Anibal Correia Brito Neto²

Introdução

Em distintos momentos da história da educação brasileira, os professores aparecem como prioridade nos discursos políticos oficiais. Devido sua função estratégica na formação das próximas gerações, governantes e reformadores associaram a tarefa docente a diversos *télos*: à construção da nação, à industrialização, ao desenvolvimento, à formação de capital humano, à competitividade e, mais recentemente, à inclusão e alívio da pobreza.

A preocupação com os professores e o trabalho docente é constante, seja quando as autoridades e a grande mídia intencionalmente silenciam diante das suas lutas e reivindicações, como se as ignorassem, ou quando explicitamente proclamam e convocam todos para a construção de uma “Pátria Educadora” (BRASIL, 2015).

No entanto, com o fenômeno da “transnacionalização das estruturas de poder” (BRUNO, 1997), os espaços de discussão e definição das políticas educacionais se reconfiguraram, pautando definitivamente a questão docente na agenda de eventos mundiais onde prioridades e metas são delineadas. A maior expressão desta

¹ Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO) E-mail: eneida.shiroma@ufsc.br.

² Mestre em Educação pela Universidade do Estado do Pará. Doutorando em Educação no Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Departamento de Artes Corporais da Universidade do Estado do Pará. Pesquisador do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO). E-mail: anibalcbn@yahoo.com.br.

transformação são as conferências e fóruns mundiais de educação promovidos por Organizações Multilaterais, tais como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que congregam ministros ou chefes de Estado para avaliar, traçar e acordar os objetivos e tarefas para a educação global.

No marco dessas iniciativas foi tecido o compromisso mundial de uma Educação Para Todos (EPT), aprovado em Jomtien, Tailândia, por ocasião da realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990) e reafirmado em Dakar, Senegal, com repercussões na região através do Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (EPT/PRELAC), o qual impulsionou uma estratégia regional sobre docentes desde o ano de 2010, sob coordenação da Oficina Regional de Educação da Unesco para América Latina e Caribe (OREALC/UNESCO).

A premissa dessa estratégia da Unesco é de que os docentes são atores chaves para o êxito de uma educação de qualidade, tornando-se fundamental atuar sobre o desenho de políticas públicas que melhorem o seu desempenho. Para tanto, a Orealc/Unesco fez parceria com o Centro de Estudos de Políticas e Práticas em Educação (CEPPE) da Pontifícia Universidade Católica do Chile para desenvolver o *Projeto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina e Caribe*. Seu objetivo é o de contribuir para responder as necessidades das lacunas nas políticas docentes na Região, preparando “categorias de análises e visão prospectiva baseada em evidências para a elaboração de políticas sobre a profissão docente nos países da América Latina e Caribe” (UNESCO, 2013, p. 14, tradução nossa).

O Projeto Estratégico organiza-se em quatro áreas temáticas – formação inicial docente, formação contínua e desenvolvimento profissional docente, carreira profissional e condições de trabalho, instituições e processos de construção de políticas docentes – mas, nos limites deste artigo, discutiremos as diretrizes e orientações para a formação inicial docente, analisando o conteúdo dessas propostas e as formas de produção e disseminação para transformá-las em políticas públicas nos países da região, sem descartar, porém, seus vínculos com as outras pautas mencionadas.

O foco de nossa análise são as publicações derivadas das duas primeiras etapas do Projeto Estratégico: os documentos *Antecedentes e critérios para elaboração de políticas docentes na América Latina e Caribe* (UNESCO, 2013, tradução nossa), e *Temas críticos para formular novas políticas docentes na América Latina e Caribe* (UNESCO, 2014, tradução nossa). Iniciamos pela caracterização realizada pelos *experts* colaboradores do Projeto Estratégico acerca da centralidade conferida à questão docente e à necessidade da sua reforma, para em seguida discutir as principais lacunas apontadas em sua formação inicial, apresentada como agravante de uma crise cíclica que abrange programas e cursos, instituições e formadores e o sistema de regulação. Por fim, problematizamos as diretrizes e orientações políticas indicadas pela Unesco, apontando suas estratégias para institucionalizar novas formas de regulação do magistério e governança da educação.

1 A dimensão política da questão docente

Segundo os documentos analisados, as novas condições sociais expressas na fórmula “sociedade globalizada - sociedade do conhecimento” tem exigido respostas dos governos e sindicatos docentes em consonância com as mudanças em curso, o que demanda novas políticas e novas formas de relação entre a profissão docente e o Estado (UNESCO, 2013). Difundem a ideia ilusória de que para conceber uma educação que “[...] possa contribuir para superar a desigualdade e estabelecer as capacidades culturais de base para o desenvolvimento econômico e a cidadania democrática [...]” (UNESCO, 2013, p. 13, tradução nossa), o fator determinante seria a disponibilidade de professores adequados em quantidade e qualidade, vale dizer portadores de uma preparação compatível com às novas exigências.

Nesse sentido, imputam como desafio fundamental das políticas educacionais na América Latina e Caribe equacionar a questão docente, produzindo ilações sobre a correspondência da qualidade dos professores com a promoção da equidade educacional, o que induz à necessidade inadiável de implantar reformas em vários estágios da trajetória docente: na seleção dos futuros professores, no processo da

preparação e certificação dos profissionais da educação, nos modos em que se organiza a carreira e os apoios para o desenvolvimento profissional contínuo.

Para tanto, utilizam como anteparo para justificar sua ingerência na reforma das políticas docentes na região, uma causa irrefutável – a disposição de sistemas educativos capazes de garantir o direito a uma educação de qualidade para todos as crianças, jovens e pessoas adultas como condição *sine qua non* para o exercício de todos os direitos humanos e cidadania, além de assegurar as bases do desenvolvimento econômico (UNESCO, 2013) – recorrentemente trazida à tona como elemento de salvação das futuras gerações alegando que qualquer intenção contrária, atentaria contra o bem público. Essa artimanha dos experts colaboradores da UNESCO, escamoteia as reais motivações que colocam os professores na mira da reforma.

Evangelista e Shiroma (2007) e Schneider (2014) evidenciam que os professores organizados são grandes obstáculos das reformas e emperram iniciativas de interesse do capital no campo educativo. Considerando que os docentes compõem a maior e mais organizada categoria do funcionalismo público na maioria dos países (UNESCO, 1998; TEDESCO, 1998) há, por parte dos governos, evidente interesse em desonerar a folha de pagamento reduzindo o custo professor. Além desta, existe a preocupação em monitorar a ação docente, pois a especificidade da sua intervenção promove a interação diária com milhões de alunos, podendo estender-se a suas famílias. Assim, os docentes constituem uma força poderosa que não pode ser negligenciada nos processos de reforma, como asseveram os consultores do Banco Mundial

Os professores não são somente os principais atores na produção de resultados educacionais, mas também os interessados mais poderosos no processo da reforma na educação. Nenhum outro ator educacional é tão altamente organizado, visível e politicamente influente (Grindle, 2004). Devido à sua autonomia em sala de aula, os professores também têm muito poder quanto a quais novas políticas podem ser implementadas com sucesso. Pelo padrão global, os sindicatos dos professores na América Latina e no Caribe são considerados especialmente poderosos. Eles têm um histórico de uso efetivo de influência eleitoral direta e movimentos de protesto nas ruas para impedir reformas consideradas uma ameaça a seus interesses. (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 47)

O empenho para convencer e envolver a sociedade sobre a necessidade de reformas na educação iniciam pela desqualificação dos professores atuais. Para os *experts*, a profissão docente na região padece de desvalorização social e de uma imagem pública negativa sobre a formação do professorado. O seu perfil é de uma profissão majoritariamente feminina (68,5 % dos 6.403.000 docentes), procedente da classe média ou média baixa, com habilidades pouco desenvolvidas ao ingressarem nos estudos pedagógicos, dotados de baixa remuneração em relação a profissões similares e com escassas possibilidades de desenvolvimento profissional e promoção na carreira. Para tanto, em sintonia com as orientações internacionais do Banco Mundial e OCDE (2007), propõem mecanismos para que se promova o ingresso de melhores candidatos à docência (UNESCO, 2013). Recomendam que os esforços da política educacional e das instituições formadoras, em uma ação de âmbito nacional que envolva o Estado, sejam dirigidos a candidatos que reúnam as condições mínimas adequadas para transformar-se em bons educadores.

As indicações abrangem a elevação das exigências nos processos de seleção para o ingresso na formação inicial docente e a consideração dos rendimentos escolares do ensino médio ou secundário, dos resultados em exames nacionais de ingresso à educação superior e aspectos vocacionais, podendo incluir exames para ingresso na carreira docente e instrumentos para avaliar habilidades pessoais, como entrevistas. Não esclarecem, contudo, quem faria as entrevistas e quais características seriam aferidas para predizer um “bom desempenho docente”, como se este fosse uma variável independente das condições objetivas oferecidas para que se realize o trabalho docente.

Na sequência das orientações, aparentemente caminham para as concessões, como a busca por fórmulas que assegurem a participação de candidatos indígenas, devido sua importância cultural; a importância de evitar elitização da formação e qualquer tipo de discriminação contra estudantes provenientes de níveis socioeconômicos baixos, explorando experiências que selecionem estudantes com os melhores rendimentos em seus estabelecimentos de educação secundária, pois estes tendem a alcançar bons resultados acadêmicos durante o processo de formação e; a promoção de cursos ou oficinas de nivelamento das habilidades

básicas e sistemas de tutorias que assegurem a permanência dos estudantes indígenas e de níveis socioeconômicos baixos.

É interessante notar que a fórmula dos *experts* não propõe a combater o problema de modo articulado e em toda a sua extensão, não estão dispostos a reverter a situação precária da totalidade daqueles que ingressam nos estudos pedagógicos, muito menos enfrentar o problema da educação secundária que não possibilitou o desenvolvimento das habilidades básicas exigidas pelo ensino superior, preferem optar pelo recrutamento dos jovens mais talentosos para o magistério somado a algumas concessões para aqueles que demonstrem potencial. Em síntese, visam mudar literalmente os professores, excluindo e penalizando aqueles que não tiveram oportunidade de acessar um sistema escolar capaz de desenvolver-lhes as potencialidades. A lógica empregada é a de culpabilizar a vítima.

2 Temas críticos da formação docente inicial: um problema generalizado

Segundo os especialistas, colaboradores da Unesco, as sociedades da América Latina e Caribe, independentemente do nível de desenvolvimento, das heranças históricas e culturais e, de sua inserção política têm exigido respostas efetivas dos sistemas escolares quanto a sua contribuição no estabelecimento das capacidades culturais indispensáveis para o desenvolvimento econômico e superação das desigualdades, o que implica em uma maior exigência na preparação profissional dos professores (UNESCO, 2013).

Para isso, a Unesco, na última década, se voltou à busca de uma formação docente de alta qualidade com vistas ao desempenho satisfatório dos professores em contextos diversos.

Destacam o crescimento da formação docente à distância em alguns países da região, entre os quais, o Brasil. No entanto, alertam sobre a incerteza quanto à eficácia e qualidade desses programas. Além disso, indicam o desenvolvimento do modelo *Teach for América* em vários países, a qual proporciona formação pedagógica mínima aos graduados interessados na docência, em cursos de curta duração. Resgatam que tal modelo sofre resistência em países como EUA e

Inglaterra, considerado uma forma de “desprofissionalizar à docência”, porém, percebem que na região, devido a cobertura muito baixa, não se observa tais críticas.

Identificam que a duração dos estudos pedagógicos varia entre três a cinco anos e que em alguns países existe uma oferta de professores superior à necessária, já em outros se observa escassez de professores, especialmente para zonas rurais ou disciplinas de caráter científico.

Constatam que a formação docente na América Latina e Caribe ligada às escolas normais de nível secundário, nas últimas décadas, foi superada pela educação superior ou terciária. Asseveram, porém, que tal herança ainda tem influenciado as aulas dos Institutos Formadores na atualidade, se assemelhando mais a escolas primárias e secundárias do que salas acadêmicas. Por outro lado, criticam que as Faculdades de Educação tendem a enfatizar conteúdos mais acadêmicos e abstratos, com ênfase nos métodos de investigação educacional, o que desvirtua em maior ou menor grau a referência à “escola” na formação (UNESCO, 2013).

Informam que a debilidade dos programas e processos de formação disseminam uma dúvida generalizada a respeito das instituições formadoras. Alegam que a preocupação em ofertar cursos para suprir o déficit de docentes na região relegou a preocupação por qualidade, o que tem se refletido em resultados insatisfatórios nas avaliações padronizadas de aprendizagem dos alunos. Atribuem o problema à preparação majoritariamente generalista para as séries iniciais, com insuficiente conteúdo referente a compreensão das disciplinas do currículo escolar e suas didáticas, enquanto a formação para a educação secundária, apesar da especialização disciplinar, é abordada de forma dissociada da didática específica. Argumentam também que a debilidade do processo formativo na região está expressa na ausência de habilidades necessárias para o exercício prático da profissão, além de déficits em áreas como cidadania, conhecimento de línguas estrangeiras, formação para as competências do mundo global e a apropriação e uso pedagógico de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e, uma escassa articulação com as reformas curriculares.

A insistência sobre a necessidade de os programas de formação prepararem os futuros professores para o uso das TICs como recurso de aprendizagem em aula

está explicitada nos “padrões de competências em TIC para professores” (UNESCO, 2009), onde:

A meta política é preparar uma força de trabalho capaz de adotar novas tecnologias para apoiar a produtividade econômica. As metas políticas educacionais relacionadas incluem aumentar o número de matrículas nas escolas e melhorar as habilidades básicas de alfabetização, inclusive a alfabetização tecnológica (p. 9)

A meta política é aumentar a habilidade da força de trabalho para agregar valor ao resultado econômico aplicando o conhecimento das disciplinas escolares para solucionar problemas complexos que são encontrados em situações de trabalho e de vida no mundo real (p. 12)

A meta política é aumentar a produtividade criando uma força de trabalho permanentemente envolvida com a criação de conhecimento e inovação, beneficiando-se dela (p. 15)

Quanto a insuficiente presença das práticas ao longo do processo formativo, os especialistas enfatizam ser este outro elemento que afeta a qualidade da formação dos professores, já que seria esta ferramenta a responsável por possibilitar aos futuros professores o estudo e a investigação sobre a resolução de problemas reais do contexto escolar. Segundo os mesmos, se observa a falta de articulação estreita entre os centros formadores e as escolas onde se realizam as práticas, assim como a debilidade da supervisão, tanto da instituição acadêmica quanto da escola, devido à ausência de políticas que valorizem os professores tutores dos centros escolares. Tal agravante gerou uma discussão exclusiva dos “sistemas de prática na formação inicial docente” (LOUZANO; MORICONI, 2014), visto que, em geral, a conexão entre a teoria e a prática são o ponto mais débil da educação dos professores.

O sentido dado pelos experts durante a formulação da crítica caminha para uma denúncia a uma dada formação teórica e abstrata em detrimento de um melhor equilíbrio entre a teoria e a prática nos programas de formação de professores, que além de contar com uma forte formação disciplinar e pedagógica, deveria estar centrado na prática, pois este conhecimento específico só se pode aprender “da” ou “na” prática, conhecendo, investigando e aplicando estes conhecimentos enquanto se prepara para docência (LOUZANO; MORICONI, 2014)

Duarte (2003) já havia nos alertado sobre o retrocesso das propostas que relegam os conhecimentos acadêmicos, científicos e teóricos na formação de professores, descaracterizando, assim, o professor como agente de transmissão do saber escolar. O autor demonstra que as mesmas estão impulsionadas pela forte difusão da epistemologia pós-moderna e do pragmatismo neoliberal, unidas na veneração da subjetividade imersa no cotidiano alienado da sociedade capitalista contemporânea.

Em continuidade às críticas aos programas de formação de professores, os *experts* ingressam na lógica da defesa da diversidade e colocam como problema a ser enfrentado pelos sistemas educativos dos países da Região o atendimento adequado a população pertencente aos povos originários, em que as crianças e adolescentes em sua maioria não falam a língua oficial. Indicam que as evidências sugerem que os programas de formação para esse público são de qualidade desigual e, em outros países, a perspectiva intercultural tem escasso desenvolvimento.

Para os *experts*, em uma região com elevados índices de pobreza, a formação docente deve possibilitar a aquisição de habilidades e atitudes que permitam os futuros professores compreender o mundo da pobreza e gerar aprendizagens nos estudantes que vivem esta situação.

Paradoxalmente, à cantilena do respeito a diversidade, não aceitam a autonomia das Universidades e institutos formadores para criar percursos formativos diferenciados e definir finalidades e eixos formativos de acordo com suas compreensões e perspectivas teóricas e ético-políticas sobre a função social da escola e do professor na sociedade de classes. O que tentam homogeneizar? Demonstram inquietação com o desenvolvimento de programas que não se vinculam com às políticas educacionais, principalmente, com aqueles que se colocam “em oposição” a elas.

A “denúncia ao diverso” quando são contrários aos interesses dos *experts* não finaliza. A formação docente oferecida por uma multiplicidade de instituições a partir de uma ampla diversidade de visões a respeito do perfil do egresso que se busca também é objeto de denúncia. O argumento é de que em consonância com as tendências contemporâneas, se declara geralmente a intenção de formar um

profissional com amplos conhecimentos disciplinares e pedagógicos, autônomo, responsável, reflexivo, crítico, inovador, efetivo e socialmente comprometido. Contudo, as instituições enfatizam de maneira diferente os valores assinalados e ele pode levar a extremos críticos, como que os egressos careçam de ferramentas para o êxito de aprendizagens fundamentais de seus estudantes ou que careçam da capacidade de reflexão e de adotar decisões pedagógicas adequadas. Tal diversidade, entendida como problemática pelos *experts* se somará aos argumentos favoráveis a implementação de *estándares*, tema que será tratado adiante em outra seção.

A preparação dos formadores de docentes também é considerada um problema. Enquanto a formação de professores para o nível inicial e primário conta com formadores com menores qualificações acadêmicas, participam da preparação dos professores secundários docentes superiores com melhor formação acadêmica, mas, muitas vezes, distantes dos requisitos do currículo escolar e com debilidades importantes de conhecimentos didáticos. Denunciam que estes formadores são selecionados por mecanismos, nem sempre objetivos, transparentes e com perfis claros de cargos, com oportunidades de desenvolvimento acadêmico diferenciadas conforme o país e instituição. Esta débil preparação de muitos formadores está relacionada ao papel diminuído de suas faculdades ou departamentos de educação como consequência da desvalorização da profissão docente na sociedade.

Por fim, cumpre ressaltar a posição ambígua que manifestam sobre a investida do setor privado na formação docente. Reconhecem que o crescimento da oferta privada de cursos de formação docente na Região tende a priorizar a dimensão quantitativa de formados, em detrimento da capacidade para os estudos. No entanto, defendem que para fortalecer a qualidade dos programas de formação docente, especialmente os conteúdos curriculares, as estratégias de formação e avaliação da aprendizagem e a qualidade dos formadores é necessário formar um compromisso das instituições responsáveis pela política educativa com as instituições formadoras, sejam estas públicas ou privadas, assumindo os distintos graus de regulação que existem em diferentes contextos nacionais.

Embora historicamente tenha predominado na Região a formação de professores pela esfera pública, o crescimento da oferta privada tem gerado uma ampla e

heterogênea gama de programas de formação docente com escassa regulação. Porém, mesmo quando se trata de instituições estatais, igualmente se observam lacunas entre a formação inicial, as reformas curriculares e os contextos escolares. Por este motivo, constatando que as regulações públicas para a formação pedagógica de tipo universitário são inexistentes ou débeis na maioria dos países da região, a Unesco, com este Projeto Estratégico, busca suprir essa lacuna, induzindo à criação de sistemas de reconhecimento institucional, de provas de egressos ou habilitação para o exercício profissional. Em consonância com tendências internacionais, indicam que vários países estão enveredando na elaboração de *estándares*, referências ou padrões de conteúdos e de desempenho que permitam orientar os currículos da formação inicial e continuada, as provas de egressos, exames de ingresso na carreira, progressões, avaliações periódicas, permanência ou desligamento do magistério.

3 Estándares e avaliação: díptico para a regulação e gerenciamento docente

Os documentos afirmam que muitos dos sistemas estão em processo de revisão de sua política, sugerindo que o mau funcionamento decorre de insuficiente regulação dos programas de formação. Alegam que: 1) faltam formas de regular a oferta privada e naqueles países onde a oferta de novos professores excede as necessidades, falta estabelecer mecanismos para determinar quotas de ingresso, 2) a heterogeneidade da formação proporcionada por múltiplas instituições não permite, em muitos países, assegurar uma qualidade homogênea, 3) os exames de egressos ou de habilitação para docência não permitem corrigir automaticamente os problemas de qualidade detectados nos processos formativos, 4) a ausência de um sistema que permita orientar os processos de formação e proporcione critérios de regulação para elaborar exames de egressos e as conseqüências de avaliações insatisfatórias no processo de reconhecimento institucional e de programas.

Diante disso, recomendam a criação de *estándares*³, acordados entre os atores fundamentais (Ministérios da Educação, instituições formadoras e instâncias representativas da profissão docente), que orientem a formulação de conteúdos curriculares da formação (conhecimentos, habilidades e disposições) e a avaliação da aprendizagem que todos os futuros docentes devem alcançar antes de serem certificados para ensinar.

Entre os tópicos mais ressaltados da estratégia sobre docentes para América Latina e Caribe é inquestionável a centralidade dada aos *estándares* em todas as dimensões abordadas, seja apenas mencionando a relevância da sua constituição ou integrando como foco específico das orientações sobre políticas docentes. Nossa hipótese de trabalho é que esta ferramenta se configura como a principal indutora de políticas docentes na atualidade, permeando desde o ingresso nos estudos pedagógicos, o sistema de formação docente inicial, a certificação e a admissão para o exercício docente, até o desenvolvimento profissional ao longo de toda a carreira.

Esta díade *estándar*-avaliação se revela como uma potente referência para a construção da identidade docente, não apenas dirigindo todo o percurso professoral, como também instrumentalizando a seleção dos que devem ingressar/permanecer ou mesmo ser excluído do magistério. Em síntese, uma composição ideal para regulação do “exército” docente.

Nos documentos analisados, *estándar* é compreendido como “a definição daquilo que se deve saber e poder fazer em um determinado âmbito (profissional ou educacional) para ser considerado competente nele mesmo” (MECKES, 2014, 55, tradução nossa). Com base em Kleinhenz e Ingvarson (2007 apud MECKES, 2014) é indicada uma definição completa de *estándares* docentes a partir de três componentes, que também podem ser consideradas etapas de desenvolvimento do

³ Ao traduzirmos para a língua portuguesa o significado de *estándar* se relaciona com os termos padrão, critério, regra. No entanto, em prol da manutenção do seu sentido original, optamos pela manutenção do termo, a qual etimologicamente refere-se a “estandarte”, emblema em torno do qual se congregavam as filas de um exército em batalha e que permitia aos soldados identificar-se como membros do mesmo, o que o torna bastante sugestivo, visto que em última instância este componente visa ingerir na construção de uma identidade docente e definir o que se valoriza como uma boa prática (MECKES, 2014).

mesmo: 1) definição do que se valoriza, 2) definição de como avaliá-los, 3) definição do quão bem deve desempenhar-se o docente.

O uso do termo *estándares* como definição do que se valoriza é denominado *estándares* de conteúdo e está relacionado com a própria elucidação do que deve saber e poder fazer um docente, trata-se da sua função de “estandarte”, que além de evidenciar como se entende a boa prática e o que se valoriza nela, indicam os elementos que definem a identidade da profissão docente, suas principais áreas e responsabilidades. Além disso, delimitam os conhecimentos (“saber” e “saber como”) e práticas (“ser capaz de fazer”) que serão avaliadas, portanto, responde ao seguinte questionamento: o que devem saber e poder fazer os docentes? Para os *estándares* desta etapa serem considerados bem definidos, Meckes (2014) indica que estes devem estar baseados em evidências ou investigações sobre o tipo de práticas que levam à aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes, além de admitir estilos pedagógicos diversos e a manifestação em uma variedade de contextos educacionais, desautorizando qualquer prescrição ou padrão específico sobre a forma de manifestação daqueles *estándares* que deveriam ser adequados ao contexto.

O segundo componente ou etapa de desenvolvimento trata da definição de como avaliar se o professor cumpre ou não tais indicações, trata-se das regras para recolher evidências sobre o êxito dos *estándares*, aspecto este fundamental para a tomada de decisões sobre a necessidade de desenvolvimento profissional docente ou sobre seu ingresso ou permanência na profissão, portanto, deve responder a seguinte questão: como avaliaremos o que sabem e podem fazer os docentes? Neste caso, deve-se considerar que entre as múltiplas possibilidades de métodos para se recolher evidências sobre o êxito dos *estándares*, a opção deve incidir sobre aquele ou aqueles que permitam a demonstração das distintas dimensões consideradas, de modo autêntico e válido, pois dependendo do *estándar* em questão, várias opções se abrem (provas, vídeos, observação de classe, reflexão escrita, planos comentados, simulações de casos, avaliação de escolares, diretores e pais, etc.). O tipo de avaliação, o esforço para que ela seja mais ou menos *estandardizada* e a ênfase em procedimentos para garantia de sua confiabilidade estão na dependência do uso que se queira dar aos resultados e suas

consequências, diferindo, portanto, uma utilização para fins de diagnóstico no interior das escolas daqueles que servem para acreditação de docentes para o exercício profissional (MECKES, 2014).

Os *estándares* como métrica ou “vara” denomina-se também *estándares* de desempenho, serve para indicar o quão longe está um sujeito e quais características deve demonstrar em sua avaliação para ser considerado competente naquele âmbito em questão. A pergunta que se sucede a este componente é: quão bem deve desempenhar-se um docente na avaliação para que tal desempenho seja considerado aceitável ou suficientemente bom?

A depender do uso que se queira dar ao *estándares* de desempenho, pode se definir um único nível de avaliação (alcança ou não os *estándares*), ou descrever níveis crescentes de domínio da competência avaliada (básica, competente e avançada ou especialista), relacionando-as com a sua versão operacional, expressa no ponto de corte que indique se os sujeitos alcançam ou não a “vara” estabelecida.

Na região, não devemos confundir *estándares* com termos que apresentam similaridade, como “competências” ou “diretrizes e delineamentos curriculares”. Para Meckes (2014, p. 55, tradução nossa) *estándares* e competências “descrevem os desempenhos requeridos para ajustar-se a um padrão de qualidade acordado”, porém, a relação mais nítida com a avaliação da realização do dito saber e de ser capaz de fazer está na tradição dos *estándares*, o qual faz alusão explícita a um nível ou “vara” que é necessário superar (MECKES, 2014). Funcionaria como a nota de corte, abaixo da qual, se é considerado insuficiente, inaceitável, reprovável.

Já a diferença entre *estándares* e diretrizes ou delineamentos curriculares está, para além do “norte” mais detalhado para o desenvolvimento dos currículos e para o desempenho de um professor ou futuro professor, na ideia que os *estándares* articulam valores e princípios profissionais da docência, somados a sua especificidade como medida do quão longe ou perto está um professor de atingir o nível satisfatório (LOUZANO; MORICONI, 2014, p. 17).

No campo da formação inicial docente, a utilização de *estándares* estão mais ligados a acreditação das instituições de formação e com a certificação ou habilitação para o exercício docente. Assim, para um maior impacto dos *estándares* nesta esfera, Ingvarson (2013, apud MECKES, 2014) indica quatro componentes que conformam

um sistema, Trata-se da articulação entre: 1) *estándares* que descrevam o que os docentes iniciantes devem saber e ser capaz de fazer como resultado de sua preparação, fornecendo uma orientação para a mesma; 2) programas coerentes de formação profissional em que cada curso contribua de algum modo com o desenvolvimento dos *estándares* e que todos os *estándares* sejam cobertos pelos programas; 3) Acreditação dos programas de formação de professores conduzido por uma agência independente, baseando-se em evidência confiável e válida de que os graduados logram os *estándares* para sua certificação e registro como professores; 4) Graduação e certificação ou registro permanente baseados na avaliação do logro dos *estándares* através de uma bateria compreensiva de tarefas e avaliações de desempenho que forneçam evidências válidas e confiáveis do logro de todos eles.

Devido à relevância dos dois últimos componentes do sistema mencionado, Meckes (2014) sistematizou indicações que supostamente ampliariam a relevância de um sistema de formação docente inicial baseada em *estándares*. A primeira sinaliza que sistemas robustos de acreditação se caracterizam pela condução exercida por agências independentes, com amplas atribuições para definir consequências para instituições que não logrem os níveis de qualidade requeridas, sem definir, no entanto, a natureza desta agência, o que poderia incorrer em mais uma frente de engajamento do setor privado e todo o seu ímpeto para garantia de uma educação como serviço mercantil.

A segunda refere à tendência dos sistemas de acreditação das instituições de formação do primeiro mundo para o deslocando crescente do foco de atenção, do ingresso e processos para os resultados de desempenho e conhecimento que os egressos devem demonstrar ao finalizarem os programas, com um papel relevante dos *estándares* para a coerência do sistema. Tal perspectiva relegaria todos os entraves ligados a condição do trabalho docente em prol de uma lógica gerencial que priorizaria apenas os indicadores, migrando todo o foco da situação educacional para os resultados.

Terceiro, que a experiência internacional mostra que os países com fortes políticas ligadas a garantia da qualidade dos professores que ingressam no sistema introduzem regulações para o fim da sua formação e/ou registro depois de um

período probatório e que quando estas decisões estão pautadas em um corpo de *estándares* como referência, um marco organizado de competências que precisam ser melhoradas ao longo da carreira é oferecido, dando sustentação ao desenho da carreira profissional docente de um país. Tal inferência evidencia o investimento nas políticas de avaliação, fortemente vinculada a *estándares* docente, demonstrando que a meta não é a qualidade do “sistema educacional como um todo ou aprimorando as condições de trabalho docente, mas sim colocando o professor ‘à prova’ por meio de avaliação de conhecimentos, de desempenho e/ou certificação e recertificação de competências” (SHIROMA; SCHNEIDER, 2011, p. 40-41).

Os *experts* afirmam que avaliações precisam ter consequências. Sugerem que as instituições deverão assumir certos compromissos para superar, dentro de um prazo determinado as debilidades detectadas. As instituições que não cumprirem com os padrões mínimos requeridos para obter seu reconhecimento precisarão ser apoiadas, mas se o resultado deste apoio não surtir melhora, estas deverão fechar ou funcionar junto a outras instituições que estejam certificadas. “De outro modo, se atenta contra a fé pública depositada na instituição e sua função formadora de profissionais sobre a qual descansa, por sua vez, a formação de muitas gerações escolares” (UNESCO, 2013, p. 122, tradução nossa).

Colocando os docentes e as instituições formadoras sob suspeita, justifica-se a necessidade de auditoria. Os resultados das avaliações e as imagens disseminadas nos documentos, seja em forma de texto ou descrições de pouco comprometimento, constroem a desconfiança sobre os professores como uma categoria que precisa ser monitorada. Os reformadores tentam deslegitimar suas lutas, apresentando-as como econômico-corporativas

Os professores e seus representantes estão inteiramente legitimados na busca dessas metas e os sindicatos dos professores em toda a história têm sido uma força progressiva na conquista de pagamento igualitário e tratamento justo para mulheres e minorias. Mas também é verdade que as metas das organizações dos professores não estão em harmonia com as metas dos formuladores de políticas de educação ou dos interesses dos beneficiários do sistema educacional - incluindo estudantes, pais e empregadores que precisam de trabalhadores qualificados. (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 48)

Para dar garantias aos pais, governantes e empregadores, populariza-se a ideia de que a qualidade da educação seria alcançada e assegurada pelos instrumentos de auditoria, de inspeção, de avaliação. A comunidade de observadores se agiganta, não por coincidência os programas de estudos e pesquisas sobre indicadores receberam o nome de Observatórios da Educação, do Plano Nacional de Educação, entre outros que fazem desta uma sociedade auditada (POWER, 1997).

Os reformadores difundem que a criação de sistemas de avaliação dos futuros docentes pode constituir um importante aporte para que as instituições formadoras possam revisar seus currículos e suas práticas em função dos resultados obtidos por seus egressos, assim como assumir responsabilidade pelos estudantes que não obtiveram as aprendizagens necessárias. Essa forma de abordar o problema, tenta colocar uma cunha entre a sociedade e os professores, colocando-os sob suspeita, como se fossem ameaças ao desenvolvimento da nação, ao futuro das crianças. O movimento de empresários *Todos pela Educação* disseminou um discurso apocalíptico de que a “má qualidade do ensino é o verdadeiro exterminador do futuro” (TPE, 2009, p.9). A associação de que a má qualidade do ensino decorre da má qualidade do professor, colocando os docentes e as instituições formadoras como inimigos da Pátria, a serem reformados, combatidos ou substituídos.

Para fins de implementação bem-sucedida dos *estándares*, Meckes (2014) sugere que sua elaboração além de clara e precisa, seja articulada em todas as etapas da carreira profissional de modo que os professores visualizem a progressão do seu desenvolvimento profissional conforme os *estándares* para gerar uma linguagem compartilhada para a profissão. Porém, o grande desafio colocado na elaboração destes é o envolvimento político e a geração de acordos, para tanto, os especialistas ratificam a importância da participação das instituições e acadêmicos formadores, associações de professores, diretores de escola, especialmente se os *estándares* forem utilizados em avaliações com altas consequências. Para OCDE (2012 apud MECKES, 2014, p. 68), os professores estarão mais abertos para serem avaliados se forem consultados no processo, logo, se o propósito dos *estándares* é elevar o prestígio da profissão, definindo o que consiste e quais os mecanismos para o professor alcançar um desempenho profissional apropriado é importante que eles

próprios e suas associações, sejam envolvidos no processo, respaldem os *estândares* e os sistemas de certificação baseado neles. Para tal intento, segundo Meckes (2014, p. 41, tradução nossa) caberia ao Estado coordenar a deliberação coletiva dos *estândares* nacionais de formação inicial docente, devendo ser capazes “de estabelecer o princípio de coerência sistêmica em um campo com visões fragmentadas e heterogêneas acerca dos conhecimentos e competências da docência”.

Os documentos do Projeto Regional sobre docentes dão aos *estândares* status de pivô das reformas educacionais desta década que, em tese, permitiram superar o quadro caótico e melhorar os indicadores educacionais.

4 Do caos à qualidade: travessia prometida para aliciar parceiros para a reforma

Os documentos analisados operam por um conjunto de inversões ideológicas, com remissão a dados de pesquisas e informativos nacionais para configurar as políticas baseadas em evidências que, sendo parte de um projeto de desenvolvimento global, sejam também pertinentes às especificidades locais. Operam uma naturalização da pobreza, reduzida à heterogeneidade sociocultural. Abordam a baixa qualidade da educação, não como resultante de um processo histórico de aligeiramento da formação, degradação das escolas, precarização do trabalho docente, mas como falta de talentos. Alegam que os professores são considerados chave para o bom desempenho dos alunos, das escolas, do sistema, mas nem cogitam discutir quais as condições-chave para o bom desempenho do professor?

Propõem uma formação desprovida dos conhecimentos que permitam à nova geração de professores se colocar questões desta natureza, compreender a educação e o fazer docente no bojo dos processos mais amplos de reprodução social, das condições sociais de produção.

Visando convencer-nos da pertinência das orientações sobre políticas docentes, os especialistas do *Projeto Estratégico* engendraram uma fórmula interessante.

Primeiro, caracterizaram uma crise generalizada do sistema educacional abrangendo todas as esferas, níveis, dimensões, instituições e sujeitos; segundo, apresentam um cardápio de experiências tidas como exitosas para alavancar os indicadores educacionais e atingir a propalada qualidade da educação; terceiro, indicam a melhoria do desempenho em testes internacionais padronizados como o horizonte a ser alcançado. Em suma, propõem um conjunto de orientações e políticas bem-sucedidas em outros contextos, como se validadas internacionalmente, para desterritorializadas e, portanto, sem referência às condições objetivas em que foram produzidas, serem adaptadas para solucionar a suposta crise (EVANGELISTA, 2015).

O quadro expõe uma situação caótica em vários aspectos: organização dos programas de formação inadequada, eivada de fragmentações entre instituição formadora e sistema escolar, lógica escolar e lógica acadêmica, dispositivos legais e práticas institucionais, formação disciplinar e formação pedagógica, conteúdos gerais e didáticas específicas, tecnologia da comunicação e informação e oportunidades de aprendizagem. Enfatizam a distância existente entre este tipo de formação e os desafios que o professor enfrenta em salas de aulas (UNESCO, 2013).

Falhas e um conjunto de debilidades dos professores, das instituições formadoras, do sistema de educação são apontadas, tais como: preparação inapropriada dos formadores de professores, instituições formadoras ineficazes e inexistência de *estándares*.

Contudo, a inadequação do sistema de formação é atribuída à regulação ineficiente, argumentam que “a grande maioria das instituições de baixa qualidade, que oferecem cursos de formação com pouco investimento em recursos humanos e tempo, o fazem porque o sistema de acreditação, regulação e supervisão nacional assim o permitem [...]” (LOUZANO; MORICONI, 2014, p. 43, tradução nossa). A partir do caos generalizado no sistema educacional da região (escolar, de formação, regulação e exercício profissional), um campo vasto se abre à proposição de políticas docentes que conduzam a tão almejada quanto etérea qualidade.

Ao definir, por meio dos *estándares*, o que os professores *devem saber e podem fazer*, criam demandas de “serviços educacionais” mirados como novos nichos de

mercado a serem explorados pela iniciativa privada. Essa abertura a novas formas de privatização para além de cursos pagos, participação crescente da iniciativa privada na educação pública, mercadorização da educação e sua expansão no mercado financeiro sem dúvida expressam “renovados modos de relação entre a profissão e o Estado” (UNESCO, 2013, p.13, tradução nossa). Essa relação é tensa e se expressa nas lutas docentes em toda a região. O Estado revida com forças repressivas e ataques ideológicos, forjando a hegemonia como combinação de coerção e consenso. Os governantes incorporam os argumentos dos reformadores internacionais e tentam transformar a questão política em técnica e, quando ocorre excessos por parte da polícia, criminalizam os movimentos docentes. Para aferir a qualidade da educação, aprimoram não a formação docente e condições de trabalho, mas recorrem ao aperfeiçoamento dos instrumentos e critérios de avaliação.

A ampla difusão de *estándares* aumentam a aceitação dos testes padronizados, que alimentam as comparações internacionais e a ingerência das organizações multilaterais na definição dos rumos das políticas nacionais. Aparentemente está se falando em elementos necessários para avaliar a qualidade da educação. Contudo, os *estándares* estão sendo erigidos com outro estatuto, mais que referenciais, são pilares de um novo modo de regulação da educação com potencial para atingir Educação Básica e Superior até a Pós-Graduação, incluindo a formação e avaliação de professores e diretores, avaliação e mudança nos currículos e na organização do trabalho docente nas escolas, além de reformas nos Cursos de Licenciaturas. Ao funcionarem como régua para indicar a posição dos países num *ranking* regional ou mundial de resultados educacionais, tendem a ditar uma nova métrica para os sistemas educacionais. Colocam a medida, ditam os ritmos de trabalho, impõem as ênfases, afetam as prioridades e a percepção do que seja boa educação no imaginário social.

Cumpram ressaltar um elemento novo no discurso da Unesco: a crítica do privado e não do público. Tal crítica, contudo, não visa limitar a ação do privado, mas construir consenso sobre a necessidade de avaliar as instituições formadoras e “ofertantes” de programas de formação docente, públicas ou privadas, da área da educação ou não. Trata-se da estratégia dos reformadores de, conhecendo as dissonâncias,

fazer coro com o campo crítico ao pôr em questão a qualidade dos cursos aligeirados de Educação a Distância e das instituições privadas. Investidos da autoridade de guardiães da qualidade, utilizam a desconfiança sobre estes segmentos para justificar a implantação da avaliação, acreditação, supervisão sobre os cursos de formação docente de todas as instituições indistintamente. A regulação incide igualmente sobre todas. Mais que legitimar a avaliação, a popularização da noção de *estándares* torna a auditoria desejável pela população, como uma ação do Estado em defesa do interesse público. Cumpre lembrar que, no bojo dos processos crescentes de mercadorizações, tais auditorias podem ser feitas, como ocorre na inspeção de escolas na Inglaterra (SHIROMA, 2013).

Sem explicitar, os *estándares* são propostos como o pivô das políticas públicas para gerenciar os docentes. Se implantados, tendem a afetar as instituições de educação básica e as instituições formadoras, que passam a ser por eles reguladas para abrir, permanecer funcionando ou fechar. Está em jogo a definição dos currículos, o desenho da carreira docente, o perfil profissional, a autonomia e autoridade das instituições formadoras, enfim, a identidade docente. Por trás da propaganda de eficácia dos mecanismos de regulação e governança da educação baseados em *estándares* está oculta a intenção de superar um obstáculo político bastante preocupantes aos experts da Unesco, a organização dos professores. Trata-se, então, de adotar mecanismos não para aumentar a eficácia das escolas, posto repleto de contradições, mas fundamentalmente de instituir políticas e reformas para operar o gerenciamento do magistério (BRUNS; LUQUE, 2014).

Os limites das propostas da UNESCO, expressam contradições de um projeto que não é educacional nem regional, mas um projeto de desenvolvimento capitalista global, ou seja, de reprodução das condições sociais de produção da qual a educação tem um papel a cumprir. Trata-se da formação para a cidadania responsável, em que a desigualdade a ser superada é a da diferença de aprendizagem na sala de aula, e a igualdade almejada e permitida é a de gênero. Sem dúvida, tão necessárias quanto insuficientes e cerceadoras de projetos societários de emancipação humana.

Por fim, destacamos uma dimensão política fundamental dos processos de auditoria e de responsabilização: tentam minar a subjetividade docente e construir os

professores como um profissional padronizado e previsível. Contraditoriamente, as últimas mobilizações, lutas docentes e greves mostram que apesar da tentativa, os professores não são ingênuos e desqualificados, não se curvam aos incentivos e gratificações, não se rendem pelas ameaças, resistem coletivamente em defesa de um projeto de educação e de sociedade que supere a promessa e realidade capitalistas. Os professores que resistem e obstaculizam um projeto do capital evidenciam não a irrelevância e impertinência da formação que tiveram, ao contrário, expressam a qualidade da formação que lhes forneceu conhecimentos para refletir para além do imediato, para pensar e agir criticamente, pela construção do presente e do porvir.

Referências

BRASIL. *Pátria educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2015.

BRUNO, L. E. N. B. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.15-45.

BRUNS, B.; LUQUE, J. *Professores excelentes: Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2014.

DUARTE, N. Conhecimento tácito e conhecimento escolar na formação do professor (Porque Donald Schön não entendeu Luria). *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 24, n.83, p. 601-625, ago. 2003.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 531-541, set./dez. 2007.

EVANGELISTA, O. *Formação de professores: um bem mercadejável?* In: Seminário Estado e Educação, 4., 2015, Florianópolis. *A contrarreforma do Estado e os Impactos na Educação Pública*. Anais...Florianópolis: ANDES-SN, 2015 (mimeo)

LOUZANO, P.; MORICONI, G. Visão da docência e características dos sistemas de formação docente. In: UNESCO. *Temas críticos para formular nuevas políticas*

docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual. Santiago, CL: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, 2014. p. 10-52.

MECKES, L. Estándares y formación docente inicial. In: UNESCO. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago, CL: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, 2014. p. 53-109

OCDE. *Professores são importantes: Atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes*. São Paulo: Moderna, 2007.

POWER, M. *The audit society - rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

SCHNEIDER, M. C. *Avaliação docente no Brasil e em Portugal: análise das políticas e dos obstáculos políticos*. 2014. 409 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

SHIROMA, E. O.; SCHNEIDER, M. C. Professores em exame: reflexões sobre políticas de avaliação docente. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 6, n. 1 p. 31-44, jan./jun. 2011.

SHIROMA, E. O. *Avaliação ao longo da vida: análise crítica das políticas de avaliação de professores e das implicações sobre a carreira docente*. 2013. Relatório Final (Estágio de Pós-doutoramento) - Universidade de Oxford, Oxford, 2013. 133 p.

TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. São Paulo: Ática, 1998.

TPE. TODOS PELA EDUCAÇÃO. Rumo a 2022. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/Biblioteca.aspx>> Acesso em: 15/03/2009.

UNESCO. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez/ Brasília: MEC/UNESCO, 1998.

UNESCO. *Padrões de competência em TIC para professores: diretrizes de implementação*. Paris: UNESCO, 2009.

UNESCO. *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, CL: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, 2013.

UNESCO. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago, CL: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, 2014