

Renata Peres Barbosa



Universidade Federal do Paraná – UFPR
re_pbarbosa@hotmail.com

Monica Ribeiro da Silva



Universidade Federal do Paraná – UFPR
monicars@gmail.com

Natália Alves



Universidade de Lisboa
nalves@ie.ulisboa.pt

Submetido em: 15/02/2023

Aceito em: 08/04/2023

Publicado em: 10/05/2023

 [10.28998/2175-6600.2023v15n37pe15110](https://doi.org/10.28998/2175-6600.2023v15n37pe15110)



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

AGENDA GLOBAL E A INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DOCENTE: BRASIL E PORTUGAL

RESUMO

O presente artigo teve como propósito analisar as influências da agenda de educação global nas políticas de formação inicial de professores no Brasil e em Portugal. Com base em fontes bibliográficas e documentais, observou-se que em ambos os países as proposições expressam, sobretudo, as diretrizes propagadas pela OCDE e pela Comissão Europeia. A agenda de recomendações tem privilegiado orientações político pedagógicas baseadas em um conjunto de competências que se desdobra em elementos de natureza avaliativa e em dispositivos que exercem maior controle sobre a formação e o trabalho docente.

Palavras-chave: Políticas de formação inicial de professores no Brasil e em Portugal. OCDE. Comissão Europeia.

GLOBAL AGENDA AND INFLUENCE ON TEACHER TRAINING POLICIES: BRAZIL AND PORTUGAL

ABSTRACT

This article aimed to analyze the influences of the global education agenda on initial teacher training policies in Brazil and Portugal. Based on bibliographical and documentary sources, it was observed that in both countries the propositions express, above all, the guidelines propagated by the OECD and the European Commission. The agenda of recommendations has privileged political and pedagogical guidelines based on a set of skills that unfolds in elements of an evaluative nature and in devices that exercise greater control over teaching training and teaching work.

Keywords: Initial teacher training policies in Brazil and Portugal. OECD. European Commission.

AGENDA GLOBAL E INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE: BRASIL Y PORTUGAL

RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo analizar las influencias de la agenda educativa global en las políticas de formación inicial docente en Brasil y Portugal. Con base en fuentes bibliográficas y documentales, se observó que en ambos países las proposiciones expresan, sobre todo, los lineamientos propagados por la OCDE y la Comisión Europea. La agenda de recomendaciones tiene lineamientos políticos y pedagógicos privilegiados basados en un conjunto de competencias que se desdobra en elementos de carácter evaluativo y en dispositivos que ejercen un mayor control sobre la formación y el trabajo docente.

Palabras Clave: Políticas de formación inicial del profesorado en Brasil y Portugal. OCDE. Comisión Europea.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo investigar as influências da agenda de educação global nas políticas de formação de professores no Brasil e em Portugal. Assentada em princípios orientados pela tônica gerencialista, tal agenda, articulada por arranjos e redes de governança (BALL, 2013; 2018), visa elevar os níveis de competitividade e produtividade em escalas globais, o que “coloca a educação no centro das estratégias econômicas dos governos” (VERGER, 2019, p. 14).

Corroborar-se que tais pressupostos são reverberados como parâmetros de sustentação das políticas públicas educacionais dos sistemas nacionais, em atendimento às exigências dos setores políticos e econômicos, de dimensão internacional. Por meio de estreitas relações entre organismos internacionais, entidades empresariais e atores estatais passam a atuar na definição e na implementação das políticas públicas educacionais, a partir de quadros regulatórios globalmente aplicáveis, orientados para a eficiência e eficácia dos sistemas educativos, com padrões numéricos de qualidade.

Com o intuito de refletir sobre as influências da agenda regulatória global no cenário das políticas de formação docente no Brasil e em Portugal, recorrendo a fontes de base bibliográfica e documental, elegemos como percurso analítico para a investigação em tela, três momentos. O primeiro, investiga os preceitos hegemônicos e dinâmicas de influxo na formação e no trabalho docente difundidos pelas agendas postas pelos Organismos Internacionais, em especial, pelos programas protagonizados pela OCDE, como o Pisa e o TALIS. Já o segundo momento analisa os esforços e as disputas pela incorporação da agenda regulatória global no Brasil, movimento percebido já em meados dos anos de 1990 e de maneira mais acentuada na recente reforma que estabelece uma Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação), aprovada em 2019. Por fim, o olhar se volta para as influências no quadro do estado português repercutidas, em especial, a partir das alterações decorrentes da adesão de Portugal ao Processo de Bolonha, através do Decreto-Lei nº 43/2007.

2 ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A AGENDA GLOBAL: O INFLUXO NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE

No contexto atual de globalização progressiva da economia, as políticas de aspirações neoliberais têm engendrado e difundido agendas globais de desenvolvimento

social, econômico e educacional, que expansivamente influenciam e imputam regulações em políticas e projetos educativos. Na arena internacional, o setor educativo adquire impulsionadores que articulam uma “agenda globalmente estruturada para a educação” (DALE, 2001), que visa “apoiar o regime de acumulação e proporcionar um contexto para a sua reprodução” (VERGER, 2019, p. 12). Trata-se de uma complexa articulação e interação de forças que adotam parâmetros orientados por processos mercadológicos e por demandas da acumulação flexível que atendem a interesses próprios do capitalismo.

Tal dinâmica adquire uma capacidade estruturante que favorece a disseminação de políticas e mudanças em quadros regulatórios dos sistemas de educação, e exercem pressões políticas que sedimentam visões hegemônicas. Reverberada por meio de arranjos de governança, coordenadas por Organismos Internacionais, grandes corporações e redes de *thinks tanks*, atuam na formulação e na implementação das políticas educacionais (BALL, 2013, 2018).

Consoantes à política econômica e à lógica gerencialista, sob os preceitos da Nova Gestão Pública, recomendam e difundem orientações político-pedagógicas de alcance global com base em um conjunto de habilidades e competências adequadas às exigências da nova conjuntura ocupacional, orientadas pelos princípios de competitividade, flexibilidade e eficiência, que passam a ocupar centralidade na agenda da política educacional de sistemas nacionais, em nome de uma suposta melhoria da qualidade da educação.

A partir da sistematização do campo de estudos da Política Educacional Global (PEG), Antoni Verger (2019) traz conceituações capazes de localizar estratégias e ações de legitimação das reformas emanadas pelas Organizações Internacionais, com a subjacente articulação de um projeto de educação global. Com papel crucial na condução da política educacional, parecem apostar no emprego de determinados princípios e valores, a saber: a promoção de uma “cultura dos resultados”, que classifica e estabelece níveis de desempenho, acompanhada da responsabilização e prestação de contas; metas e padrões de qualidade a partir de intervenções avaliativas, testes internacionais e prescrições centralizadas de currículos; a difusão de perspectivas políticas baseada em “evidências” como exemplos de “boas práticas”, que funcionam de maneira pragmática como dispositivos para definir e universalizar padrões de competências; a redefinição de sentidos sociais, como a própria noção de qualidade da educação, abreviada por indicadores de referência. Trata-se de pressupostos que definem as ações prioritárias das reformas educativas no plano internacional, “um jargão de reforma educacional com base

nos princípios de qualidade, de aprendizagem, de *accountability* e de normas-padrão, e tem contribuído efetivamente para moldar a reforma educacional” (VERGER, 2019, p. 14).
Nesses termos, para Verger (2019)

o neoliberalismo e os discursos políticos relacionados tornaram-se hegemônicos e uma espécie de senso comum. Ideias como incentivos baseados em desempenho, financiamento competitivo, educação como dispositivo de competitividade etc., foram interiorizadas por muitos tomadores de decisão e profissionais (VERGER, 2019, p. 18).

De considerável influxo no setor educacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aparece como emblemática em sua atribuição regulatória, no sentido de influenciar a formulação de políticas e tomadores de decisão - ao lado de outros Organismos como a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (Unesco), o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Criada em 1961¹, a OCDE² atualmente é composta por 38 países membros e parceiros estratégicos, que definem padrões internacionais que orientam e assessoram governos para o desenvolvimento de políticas públicas econômicas e sociais. Apresenta como objetivo:

Por meio de análises e recomendações de políticas baseadas em evidências, padrões e redes de políticas globais, incluindo uma estreita colaboração com o G7 e o G20, a OCDE ajudou a promover reformas e soluções multilaterais para desafios globais. Eles abrangem o horizonte das políticas públicas, desde o princípio do poluidor-pagador, desenvolvido pela OCDE na década de 1970, até o PISA na educação (OECD, 2020. *tradução nossa*).

A OCDE também passa a dirigir ações internacionais de cooperação e regulação na educação para países não membros, com extensão para a América Latina, sobretudo, a partir da década de 1990, por meio da difusão dos pressupostos da Pedagogia das Competências, do *aprender a aprender*, com a primazia do saber-fazer³. Neste período, é criado o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)⁴, com a aplicação de exames internacionais que, extensivamente, passa a servir como base na definição de padrões de desempenho e a influenciar currículos, em nível internacional, ao ditar o que seriam as habilidades e competências prioritárias demandadas pelos processos de transformação da ordem econômica mundial. De acordo com a OCDE:

¹ Inicialmente, com o objetivo de cooperar na reconstrução da Europa após a Segunda Guerra, em 1948, sob o plano Marshall, foi criada a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC) - *Organisation for European Economic Co-operation (OECE)*, sendo reorganizada em 1961, onde passa a ser oficialmente designada como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

² *Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*.

³ Ver Relatório *Delors* (1996).

⁴ *Programme for International Student Assessment (PISA)*.

o currículo já está muito sobrecarregado de conteúdos, o que dificulta muito aos estudantes adquirir as competências (e aos professores ensiná-las) [...] há pouca experiência por parte dos professores para combinar os conhecimentos e as competências em um todo coerente, com materiais de orientação e avaliações (OCDE, 2014, p. 27).

Nesse cenário, em articulação às prescrições já definidas pelo Pisa, no âmbito da formação de professores, as recomendações sobre a reconfiguração da profissão adquirem centralidade. Em 2008, a OCDE desenvolve o Programa de Avaliação Internacional de Ensino e Aprendizagem (TALIS)⁵, sob o arcabouço argumentativo respaldado pela necessidade de desenvolvimento de competências para a eficácia dos professores e de políticas visando professores competitivos e eficazes.

Susan L. Robertson e Tore Sorensen (2020) indicam o enquadramento do TALIS enquanto legitimador do que seria o “Professor de Qualidade⁶”, como “ferramenta de construção política, processo e governança global” (ROBERTSON; SORENSEN, 2020, p. 44). Investigam as disputas na concepção e implementação do Programa, bem como os complexos arranjos institucionais de agências e autoridades globais como a OCDE, a Comissão Europeia e organizações do setor privado, que estabelecem uma estreita relação. Para os autores, as negociações e decisões propagadas no âmbito do Programa TALIS se voltam para “enquadrar, medir e vender” o que seria o “professor de qualidade”, em um expansivo processo de “reformulação do trabalho dos professores para a competitividade global, impulsionado por uma dinâmica dupla de desnacionalização na governança educacional” (ROBERTSON; SORENSEN, 2020, p. 44), significativamente rentáveis.

A pesquisa aponta que a OCDE e a Comissão Europeia atuam como atores políticos estratégicos, “capazes de moldar a agenda política” (ROBERTSON; SORENSEN, 2020, p. 50), e que as organizações do setor privado “são ativas na criação de perfil e na venda do TALIS usando dados, interpretando e discutindo resultados” que “podem sustentar novos produtos e serviços” (ROBERTSON; SORENSEN, 2020, p. 56).

Com proposições de natureza ambígua e adjacente a contradições, os autores evidenciam incoerências e paradoxos contidas nos pressupostos do programa. Como exemplo, para os autores, apesar do apelo ao suposto reconhecimento da importância dos contextos sociais e culturais, o Programa TALIS recomenda soluções globais que “não abordam as várias diferenças nacionais ou subnacionais, na situação profissional”

⁵ *Teaching and Learning International Survey (TALIS)*.

⁶ *Quality teacher*.

(ROBERTSON; SORENSEN, 2020, p. 48), indicando que “as diferenças na organização institucional devem ser anuladas com a maximização do “desempenho estudantil” (p. 48). Ao ignorar as condições concretas de organização dos sistemas educacionais, os autores depreendem que o programa “pode contribuir para que os professores percam a voz coletiva ao longo do tempo” (p. 48), agravando as disparidades entre os países e regiões. Assim, sob a validação consensual de decisões multilaterais e do empreendedorismo empresarial, o programa “desafia paradoxalmente a autoridade docente, realoca a governança dos professores em escala global e vende uma versão reduzida de possibilidades em relação à qualidade do professor” (ROBERTSON; SORENSEN, 2020, p. 44-45). Nesse sentido, tais reformas

tem contribuído para uma perda de confiança nos professores como profissionais por parte da sociedade e uma depreciação de sua carreira e profissionalismo (Oliveira, 2018). Além disso, os professores sentem como sua posição profissional é constantemente desrespeitada em uma cultura frequente de “auditoria” (OLIVEIRA, 2020, p. 99).

Analogamente, a pesquisa de Dalila Andrade Oliveira (2020) analisa discursos que consubstanciam orientações e estratégias de reestruturação da profissão docente, tomando como base os relatórios das Cúpulas Internacionais anuais sobre a Profissão Docente⁷, promovidas pela OCDE e concebidas no contexto do TALIS. Alinhadas aos propósitos da racionalidade neoliberal e em convergência com o setor produtivo, fundamentam-se na teoria do capital humano, adequadas às exigências de desempenho, estabelecendo “padrões de pensamento”, a partir de “evidências comprovadas de práticas eficazes em outros lugares e que podem, segundo a OCDE, serem universalizadas” (OLIVEIRA, 2020, p. 100). Para a autora, tais recomendações têm “reforçado os vínculos entre produtividade, capital humano e políticas educacionais [...] propondo medidas que mostram que mais capital humano leva a mais produtividade” (OLIVEIRA, 2020, p. 91).

Conforme debatido até o momento, entende-se que a adoção de uma agenda regulatória global adquire facetas que alteram substancialmente a configuração dos sistemas educacionais nacionais, na conformação de currículos, da gestão educacional, e da formação e do trabalho docente. Tais dimensões favorecem a ressonância de políticas de privatização e de descentralização, com atores globais que disputam o orçamento público e concebem a educação como *commodity* vendável (BALL, 2018), promovendo a mercadorização da formação. Ao operar por políticas de desempenho e de

⁷ *International Summit on the Teaching Profession.*

responsabilização, na prescrição de currículos e no estabelecimento de competências e de padrões de qualidade, exercem o controle sobre o trabalho docente, com implicações na própria natureza da profissão, que merecem ser investigadas.

3 INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

Foram tomadas como objeto de análise no presente estudo as políticas de formação docente no Brasil desde a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/96) que desencadeou, ao lado de outras normativas, uma ampla reforma educacional. Para efeitos de análise, foram considerados dois momentos e, em ambos, é possível identificar a apropriação de discursos e influências de uma agenda regulatória global. As proposições das políticas de formação docente no Brasil estão diretamente associadas às reformas nas etapas da educação básica.

A educação básica, composta pela educação infantil, ensino fundamental e médio desde a LDB de 1996 é marcada, ao longo de pouco mais de 20 anos, por dois momentos quando olhamos para as políticas que incidem sobre os currículos e modos de organização das escolas com efeitos sobre a formação de professores. Um, imediatamente após ter sido sancionada a Lei de Diretrizes e Bases em que, com base no Art.26 dessa Lei, são exaradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) um conjunto de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e pelo Ministério da Educação são elaborados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), ambos associados às políticas de avaliação em larga escala. O segundo momento, decorrente da aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014) quando se define a obrigatoriedade de que o país tenha um documento prescritivo único como política curricular, a Base Nacional Comum (BNCC), igualmente associada à avaliação de Estado. Tais reformas conferem centralidade à aferição de desempenho, à governança pelos números e aos imperativos adotados pela Nova Gestão Pública. Nas palavras de Oliveira (2020):

As recomendações emanadas das Cúpulas ressaltam ainda a importância de se investir em mudanças na formação de professores como um dos elementos centrais das reformas educacionais, com o objetivo de um necessário aprimoramento da formação docente e a melhoria dos indicadores de desempenho dos estudantes (2020, p. 100)

Para o primeiro momento analisado, o eixo da reforma iniciada em meados da década de 90 do século passado se sustentava nas mudanças curriculares e na ênfase às avaliações externas sob responsabilidade do governo federal.

A aproximação com as indicações das agências internacionais se evidencia desde a participação do Brasil na Conferência Mundial de Educação Para Todos realizada em Jomtien no ano de 1990. Nesse momento, o país figurava no rol dos que possuíam os piores indicadores educacionais. Desencadeia-se a partir daí um processo de incorporação de recomendações produzidas pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

No que diz respeito às políticas curriculares a ênfase recaía em proposições que prescreviam um conjunto de competências que estariam a cargo das escolas desenvolver. Os enunciados presentes nas DCN e nos PCN associavam esse modelo aos quatro pilares presentes no Relatório Delors/UNESCO, quais sejam: *aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos (viver com os outros) e aprender a ser* (BRASIL, 1999).

Os documentos nacionais passam a reproduzir as recomendações dos organismos multilaterais, fazendo adequações e/ou interpretações próprias. A formulação dos enunciados normativos ecoou sobre os instrumentos de avaliação em larga escala que passaram a ser realizadas como forma de prestação de contas dos acordos de financiamento, sobretudo com o Banco Mundial e o BID. O *modus operandi* da gestão pública do sistema escolar, em decorrência, vai conferindo ênfase ao desempenho e à responsabilização, sobretudo dos professores.

É por essa via que passa a se estruturar a política de formação docente. A LDB de 1996 já havia introduzido uma alteração bastante polêmica com a criação do chamado Curso Normal Superior destinado à formação de professores para os anos iniciais da escolarização, com carga horária inferior à exigida nas demais licenciaturas e podendo ser ministrado na modalidade da Educação a Distância de oferta pelo setor privado e que passa a se expandir.

O modelo centrado na prescrição de competências foi incorporado nas normativas do Conselho Nacional de Educação para todos os cursos. A ênfase no desempenho e na formação pela prática em detrimento do adensamento teórico conduziu à elaboração e aprovação, pelo Conselho Nacional de Educação, de nova Resolução tornada obrigatória. As Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores (Resolução CNE/CP

01/2002) prescreviam “a competência como concepção nuclear na orientação do curso” e remetiam diretamente à reforma curricular da educação básica estabelecida nos Parâmetros Curriculares Nacionais. As competências profissionais docentes seriam, igualmente, objeto das avaliações dos cursos superiores. Nesse contexto, a prática adquire centralidade, tendo em vista ser a dimensão principal do modelo de competências, do que decorreu a proposição de ampliação da sua carga horária nos currículos da formação docente.

A crítica à noção de competências como eixo da composição dos currículos remete à limitação da formação científica, ética e estética em favor do saber-fazer imediato e da mobilização do conhecimento em situação prática, bem como por associar eficiência e eficácia docente ao atendimento de necessidades postas pela sociedade, sobretudo as derivadas das transformações econômicas (DIAS; LOPES, 2003).

Do exposto é possível depreender que as proposições estavam fortemente inspiradas na retórica de necessidade de adequação da escola a mudanças ocorridas no mundo do trabalho e ao processo de globalização da economia, especialmente no que diz respeito à adoção do referencial de competências. Essa perspectiva se ancora em certo economicismo que reproduz nos enunciados das políticas de formação das crianças, adolescentes e jovens, e, também de seus professores, os pressupostos e métodos próprios do mundo da produção de mercadorias e serviços.

Vale lembrar que a UNESCO, juntamente com a CEPAL e a OREALC (Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe) estabeleceram, no ano de 1992, um conjunto de estratégias para que os países da América Latina e Caribe observassem com vistas a alcançar um *crescimento econômico com equidade*. O pressuposto fundante estava nas vinculações entre educação e conhecimento e tinha como objetivo produzir uma educação na qual se articulavam *cidadania e competitividade* por meio da introdução de critérios que se orientavam pela busca de eficiência. Disso decorrem

associações estreitas entre a formação para o trabalho em geral e a formação para o trabalho docente, a partir da consolidação do referencial de competências. O chamado modelo de competências se origina e se alimenta de uma perspectiva economicista dos processos formativos, assentada em critérios de eficiência, produtividade e competitividade, que culminam por conferir ênfase ao desempenho e a uma concepção de prática, dissociada de seus fundamentos teóricos, dando espaço para um reduzido saber-fazer (SILVA, 2019, p. 133).

Em 2015, logo após a aprovação do PNE e ainda sem ter avançado a proposição do documento de Base Nacional Comum Curricular, o Conselho Nacional de Educação exarou a Resolução nº 2/2015 que destoava das normativas anteriores e em consonância

com a revisão das DCN para a educação básica que buscavam superar o reducionismo do currículo com base em prescrição de competências. Além disso, o documento passou por ampla discussão na sociedade o que ocasionou “amplo apoio das entidades representativas dos educadores, traduzido em diversas manifestações favoráveis à sua imediata entrada em vigência” (BAZZO; SCHEIBE, 2019, p. 671).

A Resolução CNE/CP nº 02/2015 conferiu destaque à necessidade de maior articulação entre a formação nos cursos superiores e a realidade da educação básica, bem como à relação entre formação inicial e formação continuada constituindo um processo de aperfeiçoamento permanente. Além disso, trazia uma compreensão não hierarquizada entre teoria e prática por meio de três núcleos que constituiriam os cursos: núcleo de estudos de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais; núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos das áreas de atuação profissional; e núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular (BRASIL, 2015). A respeito desse documento, Bazzo e Scheibe (2019) afirmam:

O texto, em suas dezesseis densas páginas, é um convite à reflexão teórica, filosófica, política e ética sobre o que é a docência, o que a compõe, quais são suas dimensões, como se formam os professores, que papel cabe ao Estado nesse processo, que princípios norteiam a base comum nacional para uma sólida formação para o magistério da educação básica. (2019, p. 676).

Essas Diretrizes, no entanto, não chegaram a ser implementadas em grande parte das instituições formativas, sendo reformuladas em 2019, quando o CNE foi também alvo de alterações decorrentes das mudanças no governo federal após o impeachment de Dilma Rousseff.

As mudanças no Ministério da Educação e na composição do Conselho Nacional de Educação foram centrais para que se produzissem alterações no curso da educação básica e superior no país. Assumem posições decisórias pessoas ligadas às fundações empresariais e ao setor privado de modo geral. Nesse contexto são tomadas medidas que redirecionam as políticas educacionais e conferem ainda maior ênfase às avaliações externas e aferição de desempenho, sobretudo o Pisa.

Em especial adquire ênfase a elaboração do documento da Base Nacional Comum Curricular. A BNCC recupera o modelo de competências, porém de forma ainda mais prescritiva com base no enunciado pormenorizado de uma lista de objetivos para cada componente curricular. Por meio da definição de um código relacionada a cada objetivo/habilidade, a BNCC passa a compor a referência na elaboração dos exames de

cada uma das avaliações externas. E passa a ser, também, a referência para que fossem estabelecidas novas diretrizes para a formação docente.

A Resolução CNE/CP 02/2019 (BNC-Formação) estabelece em seu Art. 3º que “com base nos mesmos princípios das competências gerais estabelecidas pela BNCC, é requerido do licenciando o desenvolvimento das correspondentes competências gerais docentes” (BRASIL, 2019).

A associação entre BNCC da educação básica e BNC-Formação nos cursos de licenciatura se fundamenta na padronização curricular e na mensuração dos resultados aferidos nas avaliações em larga escala. Nos dois casos os enunciados são formulados com base na prescrição minuciosa de competências.

Com isso,

Cada vez mais o professor deverá ter sua formação intrinsecamente ordenada pela BNCC, formulada no interior de uma política de reorientação curricular adotada por vários países, entre eles o Brasil, cujas alianças sociais, políticas e econômicas estão sendo construídas no interior da racionalidade neoliberal na educação, que atende prioritariamente aos interesses dos setores privados em sua lógica empresarial. (BAZZO; SCHEIBE, 2020, p. 682).

Em que pese a comunidade educacional, por meio de suas entidades representativas, ter se manifestado ampla e contundentemente de forma contrária a essa nova resolução, o contexto social e político do país entre 2016 e 2022 foi marcado por uma correlação de forças amplamente favorável ao setor empresarial, pela maior presença das fundações empresariais na formulação e execução da política pública educacional e, também, pela concentração da oferta de cursos de formação docente no setor privado. Em 2019, pouco mais de 50% das matrículas eram na modalidade EaD, das quais 88,7% se encontravam na rede privada. Em 2022 o percentual na modalidade EaD chega a 59,3%. Para o curso de Pedagogia, que forma professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, 66% da matrícula se concentra em instituições privadas e em cursos distância.

4 INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES EM PORTUGAL

A análise das políticas de formação de professores em Portugal centra-se sobre dois documentos legislativos publicados já no século XXI. Estes dispositivos legais redesenham a arquitetura do sistema de formação inicial de professores e definem o regime jurídico da habilitação profissional para a docência, ao mesmo tempo que revelam

a adesão aos discursos e argumentos de uma agenda regulatória não só global mas também regional. O primeiro é instituído em 2007, pelo Decreto-Lei nº 43/2007 de 22 de Fevereiro e decorre da reforma legislativa introduzida pelo chamado Processo de Bolonha; o segundo é resultado da publicação do Decreto-Lei nº 79/2014 de 14 de maio e introduz alterações na duração do ciclo de estudos para os/as educadores/as infantis e professores/as dos 1º e 2º ciclos do ensino básico, na organização curricular e nas componentes de formação.

Os anos de 1990 do século XX foram marcados por debates em torno dos modelos de formação inicial de professores e sobre a responsabilidade destes profissionais na promoção de uma maior justiça social (NÓVOA, 1992; LEITE; FERNANDES, 2014). Simultaneamente, discutia-se o estatuto da prática na formação inicial e a sua complexa relação com a teoria, no quadro dos três modelos de formação em disputa na época: teoricista/empiricista; sequencial e integrado (MESQUITA; MACHADO, 2017). Embora não descure a formação de natureza teórica, o modelo teoricista/empiricista assenta numa hiper valorização da prática profissional, *locus* por excelência da aquisição dos saberes docentes. O modelo sequencial engloba dois componentes. Num primeiro momento, a formação incide sobre o componente científico da área de conhecimento; num segundo sobre o componente pedagógico teórico e prático, assumindo este último a forma de estágio supervisionado. O terceiro modelo baseia-se, desde o início do curso, na integração da formação científica de base, da formação pedagógica na sua vertente teórica e da prática pedagógica, com estas duas últimas a aumentarem progressivamente de peso ao longo do plano de estudos.

A adesão de Portugal ao Processo de Bolonha vai ter repercussões significativas no modelo de formação inicial de professores. Sob a égide da criação de um espaço europeu de ensino superior dá-se início a um processo de harmonização dos sistemas de ensino superior que conta atualmente com 49 países do continente europeu e que tem como elemento fundacional a assinatura da Declaração de Bolonha em 1999. Na página *web* dedicada ao espaço europeu de ensino superior pode ler-se que os seus principais objetivos são aumentar a mobilidade do *staf* e dos estudantes e facilitar a empregabilidade, comprometendo-se os estados aderentes a assegurarem a compatibilidade e o fortalecimento dos respetivos sistemas de garantia de qualidade. O Processo de Bolonha é o instrumento de ação pública supranacional fundamental para garantir a construção do espaço europeu do ensino superior no quadro do que podemos designar, parafraseando Roger Dale, por uma agenda regionalmente estruturada.

O Processo de Bolonha estipula a organização do sistema de ensino superior em três ciclos – graduação, mestrado e doutorado – a criação de um sistema de créditos ECTS (*European Credits Transfer System*) e de sistemas de garantia de qualidade e acreditação das instituições do ensino superior e respectivos cursos. A implementação do processo, em Portugal, inicia-se com a publicação do regime jurídico dos graus e diplomas (Decreto-Lei nº 74/2006 de 24 de março) não sem que antes o governo português tenha pedido um conjunto de avaliações a organizações supranacionais como a OCDE (2006) e a Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior - *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA, 2006). É no quadro destas avaliações e dos requisitos impostos pela adesão ao Processo de Bolonha que, em 2007, é publicado um novo regime de avaliação da qualidade do ensino superior (Lei nº 38/2007 de 16 de Agosto) e é criada a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) (Decreto- Lei nº 369/2007 de 5 de Novembro), baseada no Quadro Europeu de Garantia de Qualidade no Ensino Superior, responsável pela avaliação e acreditação dos cursos (LEITE; FERNANDES; SOUSA-PEREIRA, 2017).

A criação do espaço europeu do ensino superior e do processo de Bolonha são bem o exemplo do papel das organizações internacionais, neste caso, da Comissão Europeia, na definição de uma política educativa que replica o que Verger (2019) apelida de jargão educacional, onde pontificam palavras como qualidade, avaliação e indiretamente *accountability*, reveladoras da adesão aos princípios do gerencialismo e da Nova Gestão Pública.

A publicação do Decreto-Lei nº 43/2007 decorre da necessidade de adaptar a formação inicial de professores às alterações introduzidas pelo Processo de Bolonha e estabelece o novo regime de habilitação para a docência. O ingresso na profissão docente apenas é permitido a quem seja detentor de um diploma de Mestrado em Ensino. O mestrado surge assim no diploma legislativo, como a condição para “um corpo docente de qualidade, cada vez mais qualificado [...], estando a qualidade do ensino e dos resultados de aprendizagem estritamente articulada com a qualidade da qualificação dos educadores e professores” (PORTUGAL, 2007, p. 1320).

O modelo de formação inicial de professores preconizado privilegia a lógica sequencial que organiza a formação em dois ciclos de estudos, sendo a conclusão da graduação numa determinada área de conhecimento o requisito fundamental para acesso aos mestrados em ensino. Seguindo de perto as orientações da Comissão Europeia para a formação inicial de professores (CEC, 2007), o plano de estudos dos mestrados em ensino contempla quatro componentes de formação que na totalidade podem variar entre

60 e 120 créditos, consoante o grau de ensino em que futuro docente irá leccionar: i) formação educacional geral; ii) didáticas específicas; iii) prática de ensino supervisionado; iv) formação na área da docência.

Em 2010, a Comissão Europeia publica um documento onde estabelece um conjunto de ações prioritárias a serem levadas a cabo pelos vários estados membros, no âmbito da melhoria da qualidade dos professores. Destas ações fazem parte, entre outras: melhorar as competências dos professores; tornar o recrutamento e a seleção mais efetivos para melhorar a qualidade da formação docente; melhorar e garantir a qualidade do sistema de formação de professores para a docência (COMISSÃO EUROPEIA, 2010). Procurando responder a estas orientações, o governo português aprova um novo regime jurídico de habilitação para a docência (Decreto-Lei nº 79/2014). Nele se reitera a orientação sequencial da formação docente tornada, com este diploma, totalmente hegemônica. Fazendo eco da necessidade de melhorar a qualidade da formação de professores, o diploma recorre a vários argumentos de legitimação – “estudos internacionais”, “análises e sínteses organizações independentes como a OCDE e a *Eurydice*” e a boas práticas, como o caso finlandês – para reforçar a ideia da relação entre o nível de formação dos professores e a qualidade do sistema educativo. Neste sentido, advoga-se uma formação mais rigorosa e exigente “em particular no conhecimento das matérias da área de docência e nas didáticas respectivas” (PORTUGAL, 2014, p. 2819), e é regulamentada a Prova de Avaliação de Conhecimentos. Esta prova, que visa avaliar o domínio escrito e oral da língua portuguesa e das regras da argumentação, é da responsabilidade de cada instituição e a aprovação em conjunto com o diploma de graduação passam a ser as condições necessárias para o ingresso nos mestrados em ensino. A estrutura curricular mantém os quatro componentes de formação estipulados no diploma anterior, verificando-se agora uma maior flexibilidade na distribuição dos respectivos créditos.

A formação na área da docência visa complementar ou aprofundar conhecimentos da área de formação e necessários à docência das disciplinas para as quais o mestrado habilita. A formação na área educacional geral destina-se à aquisição de conhecimentos no campo das Ciências da Educação. A formação em didáticas específicas destina-se à aquisição de conhecimentos relativos ao ensino das disciplinas que irão leccionar. Por último, a Iniciação à Prática Profissional visa proporcionar aos futuros professores a vivência de situações de educação e ensino através da observação, da colaboração e da prática supervisionada, e de experiências de planificação e de avaliação em articulação com os professores cooperantes das escolas. O ciclo de estudos culmina com a

apresentação de um relatório sobre a prática profissional, integrando uma dimensão de pesquisa e discutido em provas públicas.

As reformas levadas a cabo nos vários países mostram a existência de múltiplas tendências e de modelos de formação inicial de professores bastantes distintos (FLORES, 2016; FLORES; VIEIRA; SILVA; ALMEIDA; 2016; RODRIGUES; MOGARRO, 2019), apesar do esforço das organizações internacionais, nomeadamente da OCDE e da Comissão Europeia, de construção de um pensamento único sobre o que deve ser um sistema de formação de professores de qualidade. No caso português, as reformas do regime jurídico de habilitação para a docência indiciam a adesão aos princípios orientadores emanados por organismos internacionais, sendo particularmente evidente a influência da Comissão Europeia no desenho do sistema de formação de professores, nos seus princípios orientadores e nos mecanismos de garantia da qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como propósito debater as influências das tendências globais emanadas por agências multilaterais para a educação, com o recorte para as políticas públicas de formação inicial de professores no Brasil e em Portugal. A agenda de recomendações tem privilegiado orientações político pedagógicas baseadas em um conjunto de competências que possam servir como parâmetro de qualidade, noção preenchida por padrões hegemônicos orientados pelo mercado e vinculadas aos interesses de aspirações neoliberais.

Como resultados, a partir do estudo, observou-se que as políticas de formação docente adquirem centralidade na agenda regulatória global, sendo possível notar, em ambos os países, que as proposições expressam tais pressupostos, sobretudo das diretrizes propagadas pela OCDE e pela Comissão Europeia. Em nome de uma suposta eficácia dos sistemas educativos nacionais e da melhoria das competências de professores e estudantes, o conjunto de proposições, de caráter pragmático, relacionado ao “saber fazer” e pautado em “boas práticas”, se desdobra em elementos de natureza avaliativa e em dispositivos que exercem maior controle sobre a formação e o trabalho docente, significativamente rentáveis e de acordo com a lógica vigente.

A racionalidade neoliberal já se demonstrou incompatível com práticas que permitam a construção de um horizonte de justiça social, com implicações nocivas para a educação que, conseqüentemente, descaracterizam trabalho pedagógico e a formação

docente, contribuindo para o agravamento de processos de exclusão e de desigualdade educacional.

Em que pese as investidas da perspectiva ideológica dominante e a interferência da agenda regulatória para a educação que imputa padrões hegemônicos conforme os anseios mercadológicos, vale ressaltar que diante das singularidades dos contextos locais e suas distintas acomodações, o cenário sinaliza para a necessidade de pesquisas dos movimentos de recontextualização que venham a desnudar os efeitos de tais lógicas sobre a prática educacional e, assim, possam compor estratégias de enfrentamento e vislumbrar alternativas mais humanas e democráticas.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: Apple, M.W., Ball, S.J. e Gandin, L.A. (org.) *Sociologia da Educação* - análise internacional. Porto Alegre: Penso, p. 177-189, 2013.

BALL, Stephen J. Política Educacional Global: reforma e lucro. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*– RETEPE, v. 3, p. 1-15, 2018.

BAZZO, Vera; SCHEIBE, Leda. De volta para o futuro... retrocessos na atual política de formação docente. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 27, p. 669-684, set./dez. 2019.

BRASIL. MEC. *Parâmetros Curriculares Nacionais*. Brasília. 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução 01/2002*. Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores. Brasília, CNE/CP, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução 02/2015*. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília. CNE/CP. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução 02/2019*. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Brasília. CNE/CP. 2019.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Improving the Quality of Teacher Education*. Brussels. Commission of the European Communities. July, 2007.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, v. 16, p. 133-169, 2001.

DELORS, Jacques. *Educação um tesouro a descobrir*: relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, 1996.

DIAS, Rosanne Evangelista; LOPES, Alice Casimiro. Competências na formação de professores no Brasil: o que (não) há de novo. *Educ. Soc.*, Campinas, *CEDES*, v. 24, n. 85, p. 1155-1177, dezembro 2003.

ENQA. *Quality assurance of higher education in Portugal: An assessment of the existing system and recommendations for a future system*. Helsinquia. European Association for Quality Assurance in Higher Education. 2006.

EUROPEAN COMMISSION. *Improving teacher quality: the EU agenda*. Brussels. European Commission. April, 2010.

FLORES, Maria Assunção (2016) O futuro da profissão de professor. In: SPAZZIANI, Maria de Lurdes (Org). *Profissão Professor: cenários, tensões e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 332-355.

FLORES, Maria Assunção; VIEIRA, Flávia; SILVA, José Luís Coelho; ALMEIDA. Integrating research into the practicum: Inquiring into inquiry-based professional development in post-Bologna Initial Teacher Education in Portugal. In: FLORES, Maria Assunção; AL-BARWANI, Thuwayba (Eds.). *Redefining Teacher Education for the post-2015 Era: Global Challenges and Best Practice*. New York: nova Publisher, 2016. p. 109-124.

LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Avaliação, qualidade e equidade. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 421-438, jul. 2014.

LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa; SOUSA-PEREIRA, Fátima. Post-Bologna policies for teacher education in Portugal: tensions in building professional identities. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, v. 21, n. 1, p. 181-201, Enero-Abril, 2017.

MESQUITA, Elza; MACHADO, Joaquim. Formação inicial de professores em portugal: evolução e desafios. In: NETO, Shigunov; FORTUNATO, Ivan (org.) *Educação Superior e Formação de Professores: questões atuais*. São Paulo: Edições Hipótese, 2017. p. 97-115.

NÓVOA, António. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, A. (ed.). *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992. p. 13-33.

OCDE. *Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: uma abordagem estratégica das políticas de competências*. Paris. OCDE, 2014.

OECD. *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal*. Paris. OECD. 2006.

OECD. *Better Policies for better lives. OECD 60th anniversary*. Paris. OECD. 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Políticas itinerantes de educação e a reestruturação da profissão docente: o papel das cúpulas da OCDE e sua recepção no contexto brasileiro. *Currículo sem Fronteiras*, v. 20, n. 1, p. 85-107, jan./abr. 2020.

PORTUGAL. Decreto-lei nº 43, de 22 de Fevereiro de 2007. Institui o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. *Diário da República*, série 1, n. 38, p. 1320-1328, 2007a.

PORTUGAL. Decreto-lei nº 369, de 5 de Novembro de 2007. Institui a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. *Diário da República*, série 1, n. 212, p. 8032-8040, 2007b.

PORTUGAL. Decreto-lei nº 79, de 14 de Maio de 2014. Institui o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. Diário da República, série 1, n. 92, p. 2819-2828, 2014.

ROBERTSON, Susan L.; SORENSEN, Tore. O PROGRAMA DA OCDE TALIS: enquadrando, medindo e vendendo professores de qualidade. *Currículo sem Fronteiras*, v. 20, n. 1, p. 43-61, jan./abr. 2020.

RODRIGUES, Filomena; MOGARRO, Maria João. Os currículos de formação inicial de professores: aproximações e distanciamentos em dois países europeus. *Revista Lusófona de Educação*, n. 46, p. 75-91, dezembro 2019.

SILVA, Monica Ribeiro. Impertinências entre trabalho, formação docente e o referencial de competências. *Retratos da Escola*. Brasília, v. 13, n. 25, p. 123-135, jan./mai. 2019.

VERGER, Antoni. A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 9-33, jan./abr. 2019.