

Políticas educativas de Nova Gestão Pública: o caso Portugal

Educational policies of the New Public Management: the Portugal case *Políticas educativas de Nueva Gestión Pública: el caso Portugal*

MARIA GERALDA OLIVER ROSA

Resumo: O presente trabalho analisa as políticas educativas de nova gestão pública, em Portugal no período de 1999 a 2013. Busca identificar as possíveis configurações da presença de doutrinas e instrumentos da NGP nas políticas educativas por meio da análise de cinco programas de governo. Busca também, por meio de documentos da OCDE e de diplomas legais, criar um nova dimensão de análise para as políticas educativas: Trabalho e Profissão Docente. Conclui que a adoção dessas políticas em Portugal é justificada com base nas recomendações da OCDE, das ‘boas práticas’.

Palavras-chave: Políticas Educativas. Nova Gestão Pública (NGP). Portugal.

Abstract: This paper analyzes the educational policies of the New Public Management in Portugal from 1999 to 2013. It seeks to identify the possible configurations of the presence of the NPM doctrines and instruments in educational policies through the analysis of five government programs. It also seeks, through OECD documents and legal diplomas, to create a new dimension of analysis for educational policies: Work and Teaching Profession. It concludes that the adoption of these policies in Portugal is justified on the basis of the OECD recommendations of ‘good practices’.

Keywords: educational policies; New Public Management (NPM); Portugal.

Resumen: El presente trabajo analiza las políticas educativas de nueva gestión pública en Portugal, en el período de 1999 a 2013. Busca identificar las posibles configuraciones de la presencia de doctrinas e instrumentos de la NGP en las políticas educativas a través del análisis de cinco programas de gobierno. También busca, mediante documentos de la OCDE y de diplomas legales, crear una nueva dimensión de análisis para las políticas educativas: Trabajo y Profesión Docente. Concluye que la adopción de estas políticas en Portugal está justificada sobre la base de las recomendaciones de la OCDE, de las “buenas prácticas”.

Palabras clave: Políticas Educativas. Nueva Gestión Pública (NGP). Portugal.

INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX, os governos nacionais incorporaram objetivos mundiais às suas agendas de reformas educacionais. A questão da formação docente tem sido tema central nas políticas educacionais em quase todos os países nas últimas décadas. Assim, muito se tem discutido a respeito da globalização, entendida neste texto como um ‘processo histórico-social’ que tem impactado um conjunto de transformações econômicas, políticas e sociais, sustentada por uma razão neoliberal pela qual o mercado absorve todas as esferas da vida social “[...] por seu poder de integração de *todas* as dimensões da existência humana [...]”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

Com a globalização, os governos estão prestando mais atenção aos resultados de seus alunos em relação aos de outros países. Assim, realizam testes nacionais e internacionais com objetivo de comparação e estabelecimento de *rankings* de escolas e países, de modo a responsabilizá-los pela qualidade da educação. Dessa forma, “[...] as reformas [...], tornam os professores responsáveis pelas crescentes dificuldades da escola na maior parte dos países”. (PARIZ, 2004, p. 42).

Em Portugal, com a emergência da Nova Gestão Pública (NGP), a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)¹ compreende que

[...] a confiança que existia entre as instituições e o governo permitiu que a responsabilidade pelo sistema nacional de avaliação fosse entregue às próprias instituições, desviando a ênfase da avaliação no sentido da melhoria da qualidade, em alternativa à prestação de contas. (A3ES, 2013, p. 16).

Nesse sentido, compreende ainda, que “estas situações vieram a conhecer uma alteração profunda, associada a uma perda de confiança nas instituições públicas” (*Ibidem*). Dessa forma, “a pressão exercida pelas políticas da nova gestão pública sobre as instituições veio a refletir-se sobre a perda de autonomia individual ou liberdade académica”, em detrimento do “aumento proclamado da autonomia institucional” (*Idem*, p. 24). Nessa vertente, os governos procuram assegurar que esta “nova autonomia institucional” não criasse dificuldades nas relações do Estado com as Instituições de Ensino Superior. Entretanto, esta ‘nova autonomia institucional’ é “um paradoxo”, pois “é a liberdade de fazer o que o governo quer. E a prestação de contas, na forma de avaliação da qualidade, é o cavalo de Troia da Nova Gestão Pública dentro da academia” (*Idem*, p. 17-25).

1 A Agência de Acreditação do Ensino Superior (A3ES), criada pelo Decreto-Lei n° 369/2007, de 5 de novembro, mas em funcionamento a partir de 2010, com objetivo de garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, por meio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.

O desenvolvimento de políticas para a profissão docente tem sido forjado em um modelo de “Estado-avaliador²”, utilizando os testes estandarizados nacionais e internacionais, bem como políticas que vão da aprendizagem às metas de competência de alunos, professores, diretores, enfim, de toda a comunidade escolar, com o objetivo de constituir uma rede de avaliações. Nesse contexto, uma profunda alteração nos modos da regulação da ação pública tem “[...] penetrado com força na agenda educacional global”³ (VERGER; NORMAND, 2015, p. 599) nos modos de uma Nova Gestão Pública (NGP) que enfatiza uma governança por meio do *accountability*⁴.

Logo, para analisar a nova gestão pública para as políticas educativas em Portugal no período de 1999-2013, utiliza-se como referência o quadro “As possíveis configurações da NGP na educação”, de Verger e Normand (2015)⁵, em que são identificadas e ilustradas políticas educativas de NGP com suas possíveis configurações. Tem-se como objetivo trabalhar no contexto português com as mesmas categorias de análise de Verger e Normand (2015), que são: profissionalização, autonomia escolar, empoderamento das famílias no colegiado escolar, meritocracia docente, produtividade docente, entre outros. Para este estudo, prioriza a análise dos relatórios da OCDE e dos programas de governo no período, com foco na temática ‘professores’.

Algumas questões se colocam para reflexão no contexto português: quais são as dimensões de intervenção nas políticas educativas da (NGP)? É possível criar uma nova dimensão de análise para as políticas educativas na NGP? Quais perfis podem ser identificados nas políticas educativas de NGP? Como enfrentar as demandas emergentes nas salas de aulas para o século XXI?

Buscando responder esses questionamentos este texto divide-se em duas partes, respectivamente, “Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a política de *accountability*” e “A Nova Gestão Pública nas políticas educativas em Portugal (1999-2013)”.

2 A expressão “Estado-avaliador” foi cunhada por Neave (1988) para chamar a atenção para as mudanças no ensino superior; depois passou a ser usada em outros domínios das políticas públicas e educativas.

3 “con fuerza en la agenda educacional global” (tradução nossa).

4 “Se seguirmos os diferentes sentidos do termo inglês em uso, significa que o indivíduo deve ser responsável por si mesmo, responder por seus atos diante dos outros e ser inteiramente calculável”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p.350-351).

5 “Las posibles configuraciones de la NGP en la educación” (tradução nossa).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) E A POLÍTICA DO *ACCOUNTABILITY*

A OCDE é uma organização que, desde sua criação em 1961, reúne os países mais ricos do mundo e prioriza suas ações para além da economia, nas áreas das políticas sociais de educação, saúde, emprego e renda.

Na contemporaneidade, o que determina as definições de educação para o desenvolvimento, não é uma realidade única: “[...] são as relações de poder e autoridade que formatam as vozes ouvidas e seus efeitos no imaginário do desenvolvimento. As definições atuais geralmente começam com a questão ética [...]” (KENDALL 2012, p. 507).

Nesse sentido, os Estados-membros da OCDE

[...] estabeleceram como meta que cada Estado conceda 0,7% de seu orçamento anual para o financiamento do desenvolvimento internacional. [...] Desenvolvimento, pobreza e equidade ainda são medidos, antes de mais nada, em termos econômicos - por exemplo, crescimento do PIB per capita, crescimento na criação de empregos formais no mercado de trabalho, acesso a recursos modernos, como hospitais ou energia elétrica. (*Idem*, p. 507-508).

É importante observar que a partir dos anos 2000

[...] a educação para o desenvolvimento internacional tem sido incluída em planos globais para a transformação do desenvolvimento - como nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - e em esquemas de redução da pobreza [...]. (MUNDY *apud* KENDALL, 2012, p. 512).

Em ambos os casos “[...] configuram a maioria dos financiamentos de organizações bilaterais e multilaterais para novas ações de desenvolvimento” (*Ibidem*). Nessa perspectiva, a educação é incorporada “[...] como um apelo à educação primária para todos e como um apelo às oportunidades de igualdade de gênero na educação formal e, portanto, de desenvolvimento” (MUNDY *apud* KENDALL, 2012, p. 512). O novo foco agora é o “[...] aprimoramento dos recursos e das práticas na sala de aula - ou seja, provocar mudanças na “caixa-preta” tradicional da educação” (*Ibidem*). Entretanto, na maioria das vezes, o aluno é avaliado por meio de testes padronizados e essa é a medida definitiva do êxito educacional.

O relatório de Papadopoulos⁶ sobre o trabalho educacional da OCDE até o começo da década de 1990 caracteriza embate entre a preocupação em “promover eficiência econômica e crescimento”, de um lado e, de outro, os propósitos sociais mais amplos da educação. No entanto, em meados da referida década, essa tensão deixa de ser tão evidente, uma vez que “a educação volta a ser vista em termos instrumentais, como uma serviço subordinada aos interesses fundamentais da organização em matéria de economia”. (RIZVI; LINGARD, 2012, p. 534).

Nessa vertente,

[...] com um foco mais intenso sobre o contexto no qual funciona agora a educação, e armada de um novo discurso de globalização e economia do conhecimento, a perspectiva da eficiência econômica passa a dominar o trabalho educacional da OCDE, um trabalho cada vez mais técnico e baseado em dados, substituindo o debate normativo anterior sobre os propósitos múltiplos da educação. (*Idem*, p. 534-535).

Assim, o modo operacional da OCDE e sua maneira de relacionar-se com seus membros também mudaram, passando a desenvolver, na década de 1990, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e, em 1999, lançando o relatório *Measuring student knowledge and skills: a new framework for assessment*. O PISA disponibiliza informações importantes para os estudos comparativos no espaço internacional, pois nele as análises podem ampliar e enriquecer o quadro nacional, estabelecendo os níveis de desempenho a ser alcançado por alunos de outros países e fornecendo um contexto ampliado para interpretar os resultados nacionais. A avaliação pode também oferecer insights sobre pontos fortes e fracos do currículo, entre outros. Os dados do PISA, junto com adequados incentivos, podem motivar os alunos a aprender melhor, bem como os professores a ensinar melhor e as escolas a serem mais eficazes. As ferramentas disponibilizadas permitem às autoridades centrais monitorarem os níveis de escolaridade. (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1999).

As políticas públicas que constituíram o sistema educativo português

[...] nos últimos cinquenta anos tiveram uma significativa influência da OCDE, designadamente mudança para uma escola mais democratizada e equitativa, na definição e consolidação de um sistema educativo mais estruturado e universal e na convergência de políticas para a melhoria dos resultados educativos.” (LEMOS, 2014, p. 321-322).

6 George Papadopoulos, diretor-adjunto da OCDE encarregado, em 1994, da educação, na Diretoria de Assuntos Sociais.

Portanto, com essa influência da OCDE, as políticas públicas de educação em Portugal foram organizadas em três fases, respectivamente,

[...]Projeto Regional do Mediterrâneo, a OCDE influenciou uma mudança radical do paradigma orientador das políticas públicas de educação o que se projeta nas alterações profundas trazidas designadamente pela reforma Veiga Simão [...]; [...] a definição dos eixos estruturantes das políticas de educação portuguesa e duma agenda de reforma que permitiram a estabilização do sistema educativo português [...]; [...] através do projeto dos indicadores e do PISA influenciou a evolução das políticas no sentido da convergência como os *standards* e os *benchmarks* internacionais. (*Idem*, p. 322).

Nesse contexto, especificamente da terceira fase da influência da OCDE em Portugal, o modelo da NGP trouxe para aquele país dois eixos que foram incorporados aos diplomas legais na forma de flexibilização dos currículos dos cursos de mestrado em ensino e avaliação em larga escala como controle de desempenho, por meio da política do *accountability*. Entretanto, esse modelo reflete contradições e tensões, pois, ao oferecer autonomia às instituições formadoras de professores flexibilizando a constituição dos currículos desses cursos, instituiu a política da avaliação. As políticas educativas formuladas e implementadas para um ‘novo’ modelo de profissão docente enfatizam práticas profissionais do ‘núcleo técnico’, associadas às reformas curriculares, abrindo espaço a diferentes concepções de profissionalismo e profissionalidade. Nesse sentido, a adoção de políticas educativas para a formação de professores no modelo NGP é justificada com base nas recomendações da OCDE, por meio das ‘boas práticas’; entretanto, sob a representação social dos decisores políticos.

A convergência dos sistemas educativos, baseada em uma cultura global favorecida pela intervenção do conhecimento difundido pela OCDE para as políticas de formação de professores, foi construída sob a tensão de forças entre as propostas do governo e as reivindicações dos docentes e suas associações. A estratégia desse modelo de convergência e/ou empréstimo busca legitimar a introdução de reformas por meio de modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos. Essa convergência pode ser identificada por meio de políticas educativas formuladas e implementadas para a formação de professores com as seguintes características:

a) políticas inspiradas na lógica gerencialista da OCDE e colocadas em prática num modelo da NGP pelo qual o controle está voltado para os resultados dos alunos, na política do *accountability* e na avaliação da aprendizagem ao longo da vida constituindo elemento comum para profissionalização docente, exigindo

uma atualização contínua de conhecimentos e habilidades demandados pelo desenvolvimento econômico e social, como forma de desenvolver e fornecer conteúdo educacional adequado;

b) descentralização da gestão para os governos locais com a política do *accountability*, buscando uma transparência governamental na formulação e implementação de políticas públicas para a formação de professores;

c) currículo centralizado baseado em competências (criatividade, trabalho em equipe, resolução de problemas, entre outros), como forma de atender às necessidades demandadas que enfatizam, dentre outras questões, a aprendizagem ao longo da vida;

d) sistema centralizado de avaliação em larga escala, como controle de desempenho, por meio da política do *accountability*;

e) profissionalização docente compreendida como processo permanente de construção e desenvolvimento de competências e saberes necessários para a prática docente.

Conclui-se que o ponto nodal das políticas convergentes para formação de professores, em Portugal, aponta para a avaliação em larga escala, *accountability* e aprendizagem ao longo da vida. De modo que, na dimensão do quadro normativo, reconfigura os perfis de docência, propõe avaliação do desenvolvimento profissional e política de bonificação como forma de atrair e reter bons professores.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL (1999-2013)

Procurando identificar as possíveis configurações da presença de doutrinas e instrumentos da NGP nas políticas públicas de educação em Portugal, no período de 1999-2013, selecionam-se e se analisam cinco Programas de Governo, a saber:

- a) Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002);
- b) Programa do XV Governo Constitucional (2002-2004);
- c) Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005);
- d) Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009); e
- e) Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013).

Para isso, toma-se como referência o quadro *Las posibles configuraciones de la NGP en la educación* de Verger e Normand (2015), em que são identificadas e ilustradas políticas educativas de NGP com suas possíveis configurações.

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
<p>Profissionalização / empoderamento dos diretores de escolas.</p>	<p>"[...] a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola; [...]". (PORTUGAL, 2002, p. 111-112).</p> <p>"[...] a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola; [...]". (PORTUGAL, 2004, p. 189).</p>
<p>Definição de padrões curriculares comuns e indicadores de qualidade e de <i>benchmarks</i> sobre "sucesso" educativo.</p>	<p>"Reforço da divulgação de boas práticas e do sistema de monitorização dos progressos realizados no domínio do uso social das tecnologias de informação e comunicação em Portugal, designadamente no âmbito do <i>benchmarking</i> internacional requerido pela Estratégia de Lisboa; [...]". (PORTUGAL, 2005b, p. 14).</p> <p>"A avaliação do desempenho dos professores, neste contexto, deve ser acompanhada por iniciativas que aumentem a motivação e a auto-estima dos professores em função dos resultados obtidos e das boas práticas reconhecidas pelos seus pares". (PORTUGAL, 2005b, p. 44).</p> <p>"[...] Consolidar e desenvolver os planos e programas concebidos para a melhoria de competências-chave ou de aprendizagens em determinadas áreas críticas, através, designadamente, da formação de professores e da difusão das boas práticas. [...] Monitorizar e aperfeiçoar o sistema de avaliação das aprendizagens do ensino básico e secundário; estabelecer referenciais e objectivos claros para as aprendizagens e prosseguir o esforço de melhoria de qualidade das provas de avaliação, reforçando a respectiva auditoria". (PORTUGAL, 2009, p. 49).</p>
<p>Resultados da avaliação externa e do desempenho escolar.</p>	<p>"Maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados. O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos educativos e da fixação calendarizada de resultados". (PORTUGAL, 2005b, p. 44).</p> <p>"[...] Desenvolver a autonomia das escolas, designadamente na área da organização pedagógica e da contratação e gestão do pessoal docente, e prosseguir o programa da sua avaliação externa, conduzido pela Inspeção-Geral da Educação, como base para o reforço contratualizado da autonomia; [...]". (PORTUGAL, 2009, p. 50).</p>

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
<p>Autonomia escolar; Gestão baseada na escola.</p>	<p>“Consolidação da autonomia e desenvolvimento de novas formas de administração e gestão das escolas que conduzam, por um lado, ao agrupamento dos estabelecimentos de ensino com base em critérios de contiguidade territorial e sequencialidade curricular e, por outro, ao desenvolvimento de uma cultura profissional assente no mútuo conhecimento e na cooperação; Celebração de contratos de autonomia, envolvendo as escolas, a administração educativa e as autarquias locais, para o desenvolvimento dos projectos educativos das escolas[...]”. (PORTUGAL, 1999, p. 25).</p> <p>“O Governo procederá à revisão e racionalização da estrutura orgânica, dos serviços no respeito pelas regras de funcionamento da Administração Pública e da autonomia das escolas”. (PORTUGAL, 2002, p. 112).</p> <p>“O Governo concretizará a estrutura orgânica dos serviços no respeito pelas regras de funcionamento da Administração Pública e da autonomia das escolas”. (PORTUGAL, 2004, p. 190).</p> <p>“O Governo considera desejável uma maior autonomia das escolas, que garanta a sua capacidade de gerir os recursos e o currículo nacional, de estabelecer parcerias locais e de adequar o seu serviço às características e necessidades próprias dos alunos e comunidades que servem. Maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados. O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos educativos e da fixação calendarizada de resultados”. (PORTUGAL, 2005b, p. 44)</p> <p>“[...] Desenvolver a autonomia das escolas, designadamente na área da organização pedagógica e da contratação e gestão do pessoal docente, e prosseguir o programa da sua avaliação externa, conduzido pela Inspeção-Geral da Educação, como base para o reforço contratualizado da autonomia; [...]”. (PORTUGAL, 2009, p. 50).</p> <p>“[...] Prosseguir a redefinição do papel da administração educativa, no quadro da maior autonomia das escolas e da maior participação das autarquias”. (PORTUGAL, 2009, p. 51).</p>

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
<p>Subsídios públicos para escolas particulares: <i>financiamento per capita</i></p>	<p>"No domínio da Ciência e Tecnologia, o Governo adoptará as seguintes medidas: - o estabelecimento de prioridades estratégicas, as quais devem merecer investimentos públicos e privados adicionais, sem prejuízo do esforço público de base que deve continuar a financiar, em ritmo crescente, todo o sistema nacional científico e tecnológico; [...]". (PORTUGAL, 2002, p. 119).</p> <p>"No seguimento das orientações adoptadas pelo Governo anterior para o apoio a estratégias empresariais ganhadoras, a concessão de apoios públicos, nomeadamente no âmbito dos programas com financiamento comunitário, deverá assumir preferencialmente a forma de parcerias, designadamente através de instrumentos de capital de risco e de desenvolvimento, de forma a que o Estado continue a assumir a partilha do risco e do sucesso dos projectos e a contribuir para a manutenção de estruturas de capital equilibradas". (PORTUGAL, 2004, p. 74).</p> <p>"Restabelecer os prémios de honra e pecuniários ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas; [...]". (PORTUGAL, 2005b, p. 40).</p> <p>"[...] definição de um quadro das condições contratuais e institucionais para promoção, viabilização e operacionalização dos projectos em parceria público-privado; [...]". (PORTUGAL, 2005b, p. 98).</p> <p>"Continuará a promover a colaboração entre as instituições científicas, as universidades e as empresas, reforçando a articulação alcançada nos últimos anos, nomeadamente através de novos mecanismos de financiamento público que complementem o financiamento privado que as instituições científicas e universidades venham a atrair (<i>matching funds</i>) [...]". (PORTUGAL, 2009, p. 56).</p> <p>"Melhorar, no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), os instrumentos de gestão, no acompanhamento e avaliação dos compromissos contratuais estabelecidos". (PORTUGAL, 2009, p. 75).</p>

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
<p>Empoderamento das famílias / clientes dos serviços públicos</p>	<p>“Incentivo a novas formas de parceria educativa com os pais e as comunidades educativas, quer através da sua efectiva participação e coresponsabilização na administração das escolas, quer através de formas de voluntariado sócio-educativo; [...]”. (PORTUGAL, 1999, p. 25).</p> <p>“[...] política de descentralização de competências e em nome de um maior envolvimento das comunidades locais e das famílias na vivência e no sucesso do sistema de ensino”. (PORTUGAL, 2002, p.112) e (PORTUGAL, 2004, p.190).</p> <p>“A legislação em vigor conseguiu trazer as famílias e as comunidades locais para a gestão e administração escolar, aumentando também os poderes e responsabilidades das direcções executivas”. (PORTUGAL, 2005b, p.45).</p> <p>“Incentivar o desenvolvimento de redes comunitárias que ajudem a reforçar as redes locais e regionais e a sua identidade, e proporcionem o recurso a serviços partilhados por parte das empresas, das instituições e das famílias; [...]”. (PORTUGAL, 2009, p.28).</p> <p>“A lógica de trabalho em rede, num dado território, envolvendo escolas, famílias, autarquias, centros de formação e tecido social local; [...]”. (PORTUGAL, 2009, p.49).</p>
<p>Financiamento das escolas e /ou professores com base nos critérios de mérito / produtividade.</p>	<p>“Prosseguimento do programa de formação contínua de educadores e professores e desenvolvimento de mecanismos de incentivo ao mérito e ao reforço da profissionalidade docente, designadamente através da consagração de planos individuais de formação, no âmbito do processo de avaliação de desempenho; [...]”. (PORTUGAL, 1999, p.26).</p> <p>“[...] a avaliação do desempenho das escolas, com publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstrem maiores carências; [...]”. (PORTUGAL, 2002, p.109).</p> <p>“[...] a avaliação do desempenho das escolas, com publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstrem maiores carências; [...]”. (PORTUGAL, 2004, p.188).</p>

Fonte: VERGER; NORMAND, 2015 (Adaptação dos autores)

Percebe-se nessas dimensões de intervenção analisadas que os programas de governo enfatizam uma governança por meio de sistema centralizado de avaliação em larga escala como controle de desempenho, por meio da política do accountability, entre outros aspectos. As políticas educativas no modelo da NGP foram caracterizadas nesses programas de governo pelas categorias: profissionalização, autonomia escolar, empoderamento das famílias no colegiado escolar, meritocracia docente, produtividade docente, entre outros.

Diante da ambiguidade de alguns desses conceitos, decisores políticos têm optado por soluções hegemônicas do ponto de vista discursivo na agenda global de educação como forma de “gerar aceitação entre uma ampla variedade de audiências e ideologias”. (VERGER E NORMAND, 2015, p. 613).

Buscando ainda outros vieses para essa análise tendo como foco as políticas educativas de NGP, especificamente para a formação de professores, seleciona-se no site oficial da OCDE (<http://www.oecd.org/>), cinco documentos: *The Teacher Today: Tasks, Conditions, Policies.* (1990); *Teachers for Tomorrow Schools.* (2001); *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.* (2005); *Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge.* (2010); *Teaching Profession Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century* (2012). Além desses documentos, foram analisados cinco diplomas legais, a saber: Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei nº 49/2005 (PORTUGAL, 2005a); Decreto-Lei nº 194/1999 (PORTUGAL, 1999); Decreto-Lei nº 1409/2000 (PORTUGAL, 2000); Decreto-Lei nº 240/2001 (PORTUGAL, 2001b); Decreto-Lei nº 241/2001 (PORTUGAL, 2001a); Decreto-Lei nº 43/2007 (PORTUGAL, 2007); Decreto-Lei nº 79/2014 (PORTUGAL, 2014).

Busca-se com esses documentos compreender as dimensões de intervenção da NGP numa nova categoria: “Trabalho e Profissão Docente”, criada à luz de Verger e Normand (2015). Essa categoria foi analisada em três dimensões de intervenção, a saber: perfil, avaliação e remuneração, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Dimensões da Intervenção da OCDE/Diplomas Legais na NGP em Educação (1990-2013) - Portugal

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	DIMENSÕES DE INTERVENÇÃO
TRABALHO E PROFISSÃO DOCENTE	PERFIL
	<ul style="list-style-type: none"> - Alargamento de tarefas. - Aprendizagem ao longo da vida. - Competência na área. - Aplicar conhecimentos e habilidades e a novas situações.
	AValiaÇÃO
	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação do desempenho profissional docente. Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades instituída em 2007, mas realizada em 2013.
	REMUNERAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Política de Bonificação. 	

Fonte: VERGER; NORMAND, 2015 (Adaptado dos autores).

Assim como Verger e Normand (2015), percebeu-se nas informações analisadas que a NGP é um modelo que reflete contradições e tensões ao serem deslocadas da teoria à prática e do global ao local.

Agora, o NGP é provavelmente um dos modelos de reforma educacional global que reflete mais contradições e tensões quando se trata de fazer a transição da teoria para a prática, ou do global para o local. De fato, a maioria dos estudos de caso coletados nesta edição especial identifica algum tipo de paradoxo (ou desvio dos preceitos iniciais) no trânsito que o NGP faz para práticas educacionais concretas. (VERGER; NORMAND, 2015, p. 618, tradução nossa).⁷

No caso de Portugal, a adoção de políticas no modelo da NGP é justificada com base nas recomendações da OCDE, das ‘boas práticas’, entretanto, adaptando-as às preferências dos decisores políticos.

Na verdade, o trabalho e a profissão docente na dimensão do quadro normativo ampliam os requisitos de acesso, reconfiguram os perfis para a docência, propõem avaliação do desenvolvimento profissional articulado ao domínio do currículo e dos resultados dos alunos ou processos de ensino e a política de bonificação como forma de atrair e reter bons professores.

Em outras palavras,

Apesar da aparente tensão subjacente à assunção do “paradigma da aprendizagem” tributário do denominado Processo de Bolonha, que aponta para a ideia de profissional reflexivo e profissional autônomo, e a sobrevalorização do saber do conteúdo disciplinar, a clivagem teoria-prática, o próprio quadro legal, numa lógica de regulação *soft*, deixa espaço para que cada instituição de formação possa construir e gerir o seu plano de estudo. É na concretização dos planos de estudos, que se podem identificar os verdadeiros modelos conceituais e a visão de profissionalismo e profissionalidade para que remetem. (ROSA; ALMEIDA, 2016, p. 774).

Em consequência, as autoras compreendem que “estamos perante possibilidades de regulação local, dentro das franjas de autonomia consagradas na legislação, e que dão espaço para que as instituições de formação organizem os seus planos de estudos e respectiva gestão curricular [...]” (*Ibidem*).

7 A versão original desta citação é: “Ahora bien, la NGP es probablemente uno de los modelos de reforma educativa global que refleja más contradicciones y tensiones a la hora de transitar de la teoría a la práctica, o de lo global a lo local. De hecho, la mayoría de los estudios de caso recogidos en este número especial identifican algún tipo de paradoja (o de desviación respecto a los preceptos iniciales) en el tránsito que la NGP realiza hacia las prácticas educativas concretas.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção das políticas educativas de NGP em Portugal é justificada com base nas recomendações da OCDE, das ‘boas práticas’.

Desse modo, as ações das políticas públicas no modelo da NGP do Estado, ao instituírem a prestação de contas, entre outras coisas, na forma de avaliação da qualidade e da responsabilização e concederem ‘autonomia’ às instituições superiores de formação de professores para oferta de diversos formatos de cursos de licenciatura, abriram espaço a diferentes concepções de profissionalismo e profissionalidade⁸.

Nesse sentido, poderia o gerencialismo educacional focado nos resultados e numa formação docente empobrecida da formação cidadã e política garantir as condições necessárias para enfrentar as demandas emergentes nas salas de aulas para o século XXI?

REFERÊNCIAS

A3ES - **Manual de avaliação**, agência de avaliação e acreditação do ensino superior. Versão 1.1, Ed. Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, maio, 2013. Lisboa. Disponível em: <http://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 04 jun. 2015.

ALMEIDA, Marta Mateus. **Desenvolvimento profissional dos docentes do ensino superior**: contributos para a compreensão do desenvolvimento profissional dos docentes que actuam na formação inicial de professores. 2012. 440 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1ª ed.- São Paulo: Boitempo, 2016.

KENDALL, Nancy. Educação para o desenvolvimento internacional. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; UNTERHALTER, Elaine (Org.). **Educação comparada**: panorama internacional e perspectiva. Brasília. UNESCO; CAPES, 2012. v.1.

⁸ O profissionalismo orienta a profissionalidade docente, pois o primeiro está relacionado à prestação de serviço de forma ética e deontológica, enquanto que o segundo distingue os comportamentos profissionais daqueles que não o são, articulando questões teóricas com a prática do professor para além dos conteúdos. (ALMEIDA, 2012).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Portugal: Reforming the State to promote growth.** Relatório. Paris: OCED, 2013. ISBN 978-92-64-20798-1

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SCHLEICHER, Andreas.(Ed.), **Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World, International Summit on the Teaching Profession**, OECD, Publishing, Paris, 2012. ISBN 978-92-64-17421-4.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, **Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge**, OECD Publishing, Paris, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079731-16-en>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes** (Relatório de Pesquisa). São Paulo: Moderna, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers**, Paris: OECD, 2005. ISBN: 92-64-01802-6.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO / ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators**. Paris: OCDE/ UNESCO, 2001. ISBN: 92-9189-000-6.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Measuring Student Knowledge And Skills - A New Framework For Assessment**. [S. l.]: OECD, 1999. ISBN 92-64-17053-7.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The teacher today: Tasks, conditions, policies**. v. 22. Paris: OCED, 1990.

LEMOS, Valter. A OCDE e as Políticas de Educação em Portugal. In: RODRIGUES, M.L. (Coord.) **40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: conhecimentos, atores e recursos**. Vol. I, Ed. Almedina S/A, Coimbra, Portugal, 2014.

PARIZ, Josiane Domingas Bertoja. **A formação inicial do professor para os primeiros anos da educação básica no Brasil e em Portugal: uma análise contextual sobre as reformas educativas da década de 90**. 2004.129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2004.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 79/2014, de 14 de maio. Aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, Portugal, 1.ª Série, n.º 92, 14 maio, 2014a. Declaração de Retificação n.º 32/2014, Diário da República, 1.ª série, n.º 122-27 jun. 2014.

PORTUGAL. **Programa do XVIII Governo Constitucional**. Lisboa: MEDIA, 2009. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 43/2007, de 22 de fevereiro. Aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, Portugal, 1.ª série, n., 38, 22 fev. 2007.

PORTUGAL. Lei n.º 49 de 2005, de 30 agosto. Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior. **Diário da República**, Portugal, I Série-A, n., 166, 30 ago. 2005a.

PORTUGAL. Deliberação n.º 1409/2000, de 16 de novembro. **Diário da República**, II Série, N.º 265. Direção Geral de Ensino Superior (DGES), 2000.

PORTUGAL. **Programa do XVII Governo Constitucional**. Lisboa: MEDIA, 2005b. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2016.

PORTUGAL. **Programa do XVI Governo Constitucional**. Lisboa: MEDIA, 2004. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2016.

PORTUGAL. **Programa do XV Governo Constitucional**, 2002. Lisboa: MEDIA, 2002. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf> > Acesso em: 15 jan. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 240/2001, de 30 de Agosto. **Diário da República**, I Série –A, p. 5569. Nº 201, 2001a.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 241/2001, de 30 de Agosto. **Diário da República**, I Série –A, p. 5552, nº 201, 2001b.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 194/1999, de 07 de junho. **Diário da República**, I Série -A, nº 131, 199.

PORTUGAL. **Programa do XIV Governo Constitucional, 1999b**. Lisboa: MEDIA, 2016. Disponível em:<<http://www.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2016.

RIZVI, Fazal; LINGARD, Bob. A OCDE e as mudanças globais nas políticas de educação. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; UNTERHALTER, Elaine (Org.). **Educação comparada: panorama internacional e perspectiva**. Brasília. UNESCO, CAPES, 2012. v.1.

ROSA, M.G.O. **O papel da OCDE na formulação e implementação de políticas de formação inicial/profissionalização de professores: os casos Brasil e Portugal (1990-2013)**. 2017. 327f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2017.

ROSA, Maria Geralda Oliver; ALMEIDA, Marta Mateus de. **Concepções de formação docente em Portugal: uma questão de multirregulação**. In: COLÓQUIO DA AFIRSE, 23. 2016. Lisboa: AFIRSE, 2016.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, Julio-Sep. p. 599-622, 2015.

MARIA GERALDA OLIVER ROSA é professora do Instituto Federal do Espírito Santo - Campus Vila Velha. Graduada em Ciências pela Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais, Especialista em Gestão de Empresa e Direito Educacional. Possui Mestrado e Doutorado em Educação, respectivamente, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) - Sanduíche na Universidade de Lisboa/ Instituto de Educação. E-mail: mariageraldaoliver@gmail.com

Recebido em agosto de 2017
Aprovado em outubro de 2017