



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

for **TEACHERS**
EDUCATION 2030

GUIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS DE DOCÊNCIA

SUMÁRIO

Publicado em 2016 pela Organização das Nações Unidas para a Educação,
a Ciência e a Cultura
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, França

© UNESCO 2016



Esta publicação está disponível em acesso livre ao abrigo da licença Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Ao utilizar o conteúdo da presente publicação, os usuários aceitam os termos de uso do Repositório UNESCO de acesso livre (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-port).

Título original: *Teacher Policy Development Guide*

Publicado em 2015 pela Organização das Nações Unidas para a Educação,
a Ciência e a Cultura

As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

As idéias e opiniões expressadas em esta publicação são as dos autores e não refletem obrigatoriamente as da UNESCO nem comprometem a Organização.

Projeto gráfico: Aurélia Mazoyer

Impresso por: Unesco

Impresso na França

ED-2015/WS/14



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura



GUIA

PARA O DESENVOLVIMENTO DE

POLÍTICAS

DE DOCÊNCIA

Apresentação

No Fórum Mundial de Educação, realizado em maio de 2015 em Incheon (República da Coreia), a comunidade global da educação, sob a liderança da UNESCO, enquadrou as prioridades de uma agenda comum para a educação no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para os próximos 15 anos. As intervenções dos participantes no Fórum incidiram no objetivo respeitante à educação (ODS 4), com a finalidade de *“Assegurar uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”*.

Para alcançar este objetivo, os participantes reconheceram unanimemente a importância dos professores e do ensino para uma aprendizagem efetiva em todos os níveis de educação. Nesse sentido, comprometeram-se a *“Assegurar a capacitação de professores e educadores, adequadamente recrutados, devidamente formados, profissionalmente qualificados, motivados e apoiados em sistemas que disponham de bons recursos, sejam eficientes e dirigidos de maneira eficaz.”* Formar uma força docente sustentável, com estas características, no âmbito dos sistemas educativos exige políticas e regulamentações de docência contextualizadas e baseadas em dados objetivos, elaboradas com a plena participação de todas as partes interessadas relevantes.

Inspirado nos ensinamentos retirados desde 2008, data da sua instituição em Oslo (Noruega), nos seus fóruns de diálogo político e na análise das tendências prevaletentes no domínio das políticas e práticas de docência, o Grupo de Trabalho Internacional sobre Professores para a Educação para Todos (Grupo de Trabalho sobre Professores) tomou a iniciativa de conjugar os seus recursos para realizar o presente Guia para o Desenvolvimento de Políticas de Docência.

Pretende-se contribuir para viabilizar o cumprimento da meta definida para os professores nos ODS e na agenda de educação 2030, através da disponibilização aos Estados-Membros e aos parceiros de uma ferramenta que facilite a formulação ou a revisão de políticas de docência nacionais.

O Guia inclui cinco secções fundamentais: O Capítulo 1 apresenta os objetivos e define o âmbito deste Guia, descrevendo ainda o seu público-alvo e os seus fundamentos; o Capítulo 2 explica a necessidade de enquadrar as políticas de docência num plano setorial e nas prioridades de desenvolvimento nacionais; o Capítulo 3 analisa as dimensões mais importantes de uma política de docência, bem como as suas correlações; o Capítulo 4 descreve as fases do processo de desenvolvimento de uma política de docência e o Capítulo 5 destaca as medidas e questões que importa abordar durante a implementação da política de docência nacional.

O Guia está disponível em 7 idiomas (árabico, chinês, espanhol, francês, inglês, português e russo). Visa servir de ferramenta interativa adaptada aos contextos nacionais e às necessidades dos seus utilizadores.

Por último, exortamos os governos que usem este Guia para desenvolver uma política de docência nacional a adotar abordagens participativas e inclusivas, envolvendo designadamente os professores e as suas organizações representativas no processo.

Gostaríamos, a terminar, de expressar os nossos agradecimentos e apreço aos autores e a todos quantos contribuíram para a produção desta valiosa ferramenta.

Adelheid Awases

Copresidente, Grupo de Trabalho sobre Professores
Ministério da Educação, Namíbia

Qian Tang

Diretor-Geral adjunto para a Educação
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Bente Nilson

Copresidente, Grupo de Trabalho sobre Professores
Agência Norueguesa para a Cooperação em prol do Desenvolvimento

Agradecimentos

Este sumário resulta de um esforço conjunto, tendo contado com valiosos contributos e sugestões de inúmeros especialistas em políticas de docência. A redação é de Simone Doctors (consultora pedagógica), William Ratteree (ex-colaborador da Organização Internacional do Trabalho – OIT) e Yusuf Sayed (Leitor em Educação Internacional na Universidade de Sussex e na Cátedra Sul-Africana para a Investigação em Educação de Professores, e Diretor do Centro para a Educação Internacional de Professores da Universidade de Tecnologia da Península do Cabo). Este Guia foi redigido sob a supervisão de Edem Adubra, chefe do secretariado do Grupo de Trabalho Internacional sobre Professores para a Educação para Todos, com coordenação de Hiromichi Katayama.

A elaboração deste relatório contou com o apoio do Comité Diretor do Grupo de Trabalho sobre Professores e com o generoso financiamento da Comissão Europeia e do Governo da Noruega. A sua tradução para árabe, chinês, francês, português, russo e espanhol foi possível graças ao contributo financeiro concedido através do *Hamdan Bin Rashid Al Maktoum Award for Distinguished Academic Performance* e ao apoio técnico da Associação *Humana People to People*.

O conceito original deste Guia foi desenvolvido pelos seguintes colaboradores e consultores da UNESCO, por ocasião do seminário realizado em maio de 2014, no Instituto Internacional para o Planeamento da Educação (IIPÉ) da UNESCO, em Paris: Jean Adote-Bah Adotevi, Endris Adem Awol, Aminatou Diagne, Gabriele Goettelmann, Maki Hayashikawa, Mathieu Lacasse, Hilaire Mputu, Arnaldo Nhavoto, Yayoi Segi-Vltchek, Florence Ssereo e Barbara Tournier.

Além dos contributos das pessoas acima referidas, o projeto inicial deste Guia contou com observações de Julie Bélanger

(OCDE), Kamel Braham (Banco Mundial), Dakmara Georgescu (Escritório Regional da UNESCO para a Educação nos Estados Árabes), Mark Ginsburg (FHI 360), Diana Hincapié (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Vaibhav Jadhav (Universidade Savitribai Phule de Pune, Índia), Liu Jing (Centro Internacional de Investigação e Formação para a Educação Rural da UNESCO, República Popular da China), Olivier Labé (Instituto de Estatística da UNESCO), Oliver Liang (OIT), Takeshi Miyazaki (Agência Japonesa para a Cooperação Internacional), Aidan Mulkeen (Universidade Nacional da Irlanda, Maynooth), Paz Portales (Escritório Regional da UNESCO para a Educação na América Latina e Caraíbas), Robert Prouty (ex-colaborador do Banco Mundial), Mohamed Ragheb (Ponto Focal do Grupo de Trabalho sobre Professores na República Árabe do Egito), Emily Richardson (Teachers College, Universidade de Columbia), Bonaventure Segueda (Ministério da Educação Nacional, Burquina Faso), Sheldon Shaeffer (ex-colaboradora da UNESCO), Marcelo Souto Simão (Instituto Internacional para o Planeamento da Educação da UNESCO em Buenos Aires), Purna Kumar Shrestha (Voluntary Service Overseas International), Emiliana Vegas (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e Jesper Wohler (Humana People to People). A todos dirigimos o nosso sincero agradecimento.

Gostaríamos ainda de agradecer os comentários enviados pelos participantes na sessão de apresentação do projeto inicial deste Guia, que teve lugar na 17.ª Conferência Internacional do Programa Ásia-Pacífico de Inovação Educacional para o Desenvolvimento (APEID), organizada pela UNESCO em outubro de 2014, em Bangucoque (Tailândia), e no Seminário de Validação organizado pelo Secretariado do Grupo de Trabalho sobre Professores a 18 de dezembro de 2014, em Rabat, Marrocos. Este sumário foi revisto por Eliza Bennett. A elaboração deste Guia contou com o apoio administrativo de Yvonne Rwabukumba.

Introdução

O Guia para o Desenvolvimento de Políticas de Docência foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Internacional sobre Professores para a Educação para Todos (EPT), em estreita coordenação com entidades da UNESCO e com parceiros externos do Grupo de Trabalho sobre Professores. Pretendeu-se produzir uma ferramenta que pudesse ajudar os países a desenvolver uma política nacional de docência baseada em dados comprovados.

Instituído em 2008 como uma aliança mundial de parceiros para colmatar o déficit de professores, o Grupo de Trabalho sobre Professores tem promovido e facilitado a coordenação de esforços internacionais com o objetivo de assegurar um número de professores qualificados suficiente para cumprir os objetivos da EPT. A segunda fase do programa (2014–2016) do Grupo de Trabalho propõe-se mais especificamente impulsionar o desempenho e o progresso dos sistemas de ensino na sua tarefa de combater o déficit crítico de professores qualificados e, desse modo, ajudar no cumprimento e monitorização da meta definida para os professores nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Quadro de Ação 2030 para a Educação.

Na sua reunião de novembro de 2013 em Kinshasa (República Democrática do Congo), o Comité Diretor do Grupo de Trabalho sobre Professores solicitou ao secretariado que providenciasse a elaboração do Guia. Para dar início a este processo o Secretariado convocou

uma reunião de consulta com entidades relevantes da UNESCO em 19 e 20 de maio de 2014, com o objetivo de desenvolver um conceito inicial e um índice esquemático. Foram então contratados três consultores internacionais para elaborar o Guia. Durante o processo de elaboração do projeto do Guia, foram efetuadas outras consultas substantivas, não só junto de entidades da UNESCO em todas as regiões, mas também junto de um espectro alargado de partes interessadas, incluindo legisladores de políticas de docência na região Ásia-Pacífico, de peritos de organizações internacionais, incluindo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e de organizações não governamentais, como o Voluntary Service Overseas VSO) e os movimentos Humana People to People e People to People International.

O resultado foi validado no *workshop* organizado em Rabat (Marrocos) em dezembro de 2014, tendo os autores introduzido matérias adicionais para apresentar a versão final do Guia para o Desenvolvimento de Políticas de Docência. Nessa reunião de validação final, foi formulada uma recomendação importante no sentido de publicar uma versão abreviada do documento destinada a um público específico e outra versão integral com exemplos ilustrativos de casos nacionais para aqueles que pretendem saber mais sobre a matéria quando estiverem a desenvolver uma política de docência nacional.

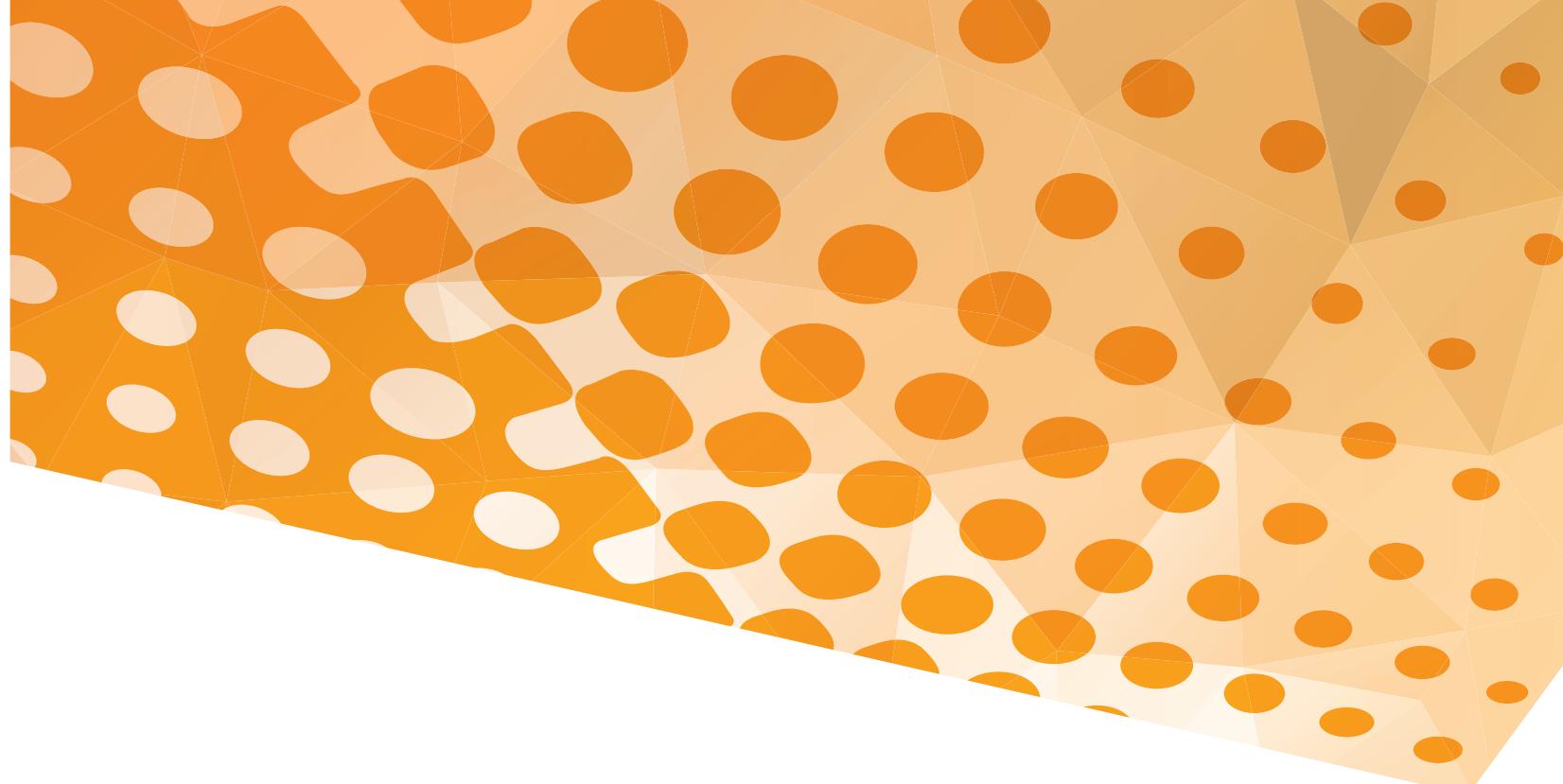
Lista de abreviaturas e acrónimos

CEART	Comité conjunto de especialistas da OIT/UNESCO para a aplicação das recomendações relativas ao pessoal docente
DPC	Desenvolvimento profissional contínuo
EDS	Educação para o Desenvolvimento Sustentável
EMIS	Sistemas de Gestão de Informações sobre Educação
EPI	Educação na primeira infância
EPT	Educação para Todos (campanha/quadro/objetivos)
GPE	Parceria Global para a Educação
IIEPE	Instituto Internacional de Planeamento da Educação
INSET	Educação e formação de professores em exercício
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIB	Produto interno bruto
RAP	Rácio alunos/professor
TIC	Tecnologias da informação e da comunicação
TMIS	Sistema de Gestão de Informações sobre Professores
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESCO-UIS	Instituto de Estatística da UNESCO
VIH e SIDA	Vírus da imunodeficiência humana e Síndrome da imunodeficiência adquirida
VSO	Voluntary Service Overseas

Índice

APRESENTAÇÃO	3	3.4. Estruturas/planos de carreira	21
AGRADECIMENTOS	4	3.5. Contratação de professores e condições de trabalho	22
INTRODUÇÃO	5	3.6. Retribuição e remuneração dos professores	22
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÔNIMOS	6	3.7. Normas profissionais para professores	24
CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO	11	3.8. Responsabilidades do professor	25
1.1. Delimitação	11	3.9. Administração escolar	25
1.2. Finalidade e âmbito	12	CAPÍTULO 4. FASES	27
1.3. Público-alvo	12	4.1. As principais fases no desenvolvimento de uma política nacional de docência	28
CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZAÇÃO	13	4.2. O papel e as responsabilidades dos órgãos competentes na formulação de uma política nacional de docência	29
2.1. Alinhamento da política de docência com as políticas educativas e outras políticas nacionais	14	4.3. Custos	30
2.2. Bases e princípios orientadores para uma política de docência	15	4.4. Algumas condições para o desenvolvimento eficaz de políticas de docência	31
2.3. Utilização das ferramentas existentes: Estudos analíticos e documentos políticos disponíveis sobre docência e educação	16	4.5. Calendarização e roteiro	31
CAPÍTULO 3. DIMENSÕES	17	CAPÍTULO 5. IMPLEMENTAÇÃO	33
3.1. Recrutamento e retenção de professores	19	5.1. Processo legislativo e aprovação	34
3.2. Educação de professores (inicial e contínua)	19	5.2. Decisões executivas ou administrativas	34
3.3. Colocação	20	5.3. Instrumentos e programação dos trabalhos	34
		5.4. Monitorização e avaliação	35
		5.5. Modalidades de organização para a implementação	36
		5.6. Orçamentação da implementação	36
		CONCLUSÃO	38

Este Sumário apresenta o resumo de cada capítulo do Guia para o Desenvolvimento de Políticas de Docência. O texto integral do Guia fornece uma descrição detalhada das ferramentas, incluindo as várias fases de desenvolvimento com casos relevantes de países e referências de apoio. Tem por objetivo oferecer informações para o desenvolvimento de uma política de docência baseada em dados comprovados.



CAPÍTULO 1

Introdução

Este capítulo apresenta um enquadramento do Guia, bem como a sua finalidade, âmbito e público-alvo.

1.1. Delimitação

O Guia assenta no consenso cada vez mais generalizado segundo o qual os professores desempenham um papel central no acesso universal a uma educação de alta qualidade e equitativa para todos os alunos. Vários estudos realizados em diversos países e sistemas de ensino mostram que os professores são, ao nível do sistema de ensino, o fator que mais influencia o desempenho e a aprendizagem dos alunos, especialmente entre os alunos desfavorecidos. Os professores e a atividade docente deveriam estar no topo das preocupações dos decisores políticos, pelos seguintes motivos:

- A importância da educação enquanto principal prioridade humana e sua dependência da interação humana entre os alunos e os seus professores;
- O reconhecimento de que a qualidade e o sucesso da aprendizagem assentam, em primeiro lugar, na qualidade e eficácia dos professores enquanto mais importante fator de influência nos resultados dos alunos, bem como na necessidade de criar fortes laços entre as políticas de docência eficientes e os planos de educação;
- O papel central que os professores ocupam nos recursos humanos e nos orçamentos na área da educação: os professores são uma das maiores componentes da força de trabalho de um país, o principal recurso humano em qualquer sistema de educação e representam a maior componente financeira no orçamento de qualquer autoridade de educação; as políticas internacionais mostram que o alto nível de qualidade dos professores e da atividade docente com base na profissionalização e na excelência das políticas de recursos humanos produz os melhores resultados na aprendizagem e reduz os custos da educação;

- O sucesso dos objetivos e das reformas do sistema de educação depende da capacidade para resolver a escassez de professores, onde esta exista, criando condições para motivar os professores e fomentar o sentido de responsabilidade profissional enquanto fatores fundamentais para o sucesso da aprendizagem individual e dos sistema de educação, bem como da participação dos professores em reformas educativas sustentáveis através do diálogo social adequado.

O Guia assenta também no princípio de que as políticas de docência abrangentes (holísticas) que contemplem a mais ampla gama de fatores interligados suscetíveis de afetar os professores constituem a melhor abordagem. Os fatores mais importantes incluem: a formação inicial completa e relevante de professores e equipes de gestão escolar; o desenvolvimento e apoio à formação profissional contínua; a remuneração e os meios de incentivo materiais comparáveis aos de outras classes profissionais equiparadas; e a existência de um ambiente de ensino e aprendizagem seguro, saudável e estimulante.

O Guia aborda questões e políticas que melhor contribuem para garantir a qualidade dos professores e da atividade docente, incluindo a atração, formação e apoio aos professores, a criação de soluções com boa relação custo-eficácia e acordos políticos. Outros temas abordados incluem a eficácia dos professores, a satisfação profissional, os comportamentos positivos dos professores e os elevados níveis de motivação e desempenho dos alunos nos mais variados países e sistemas de ensino — ricos ou pobres, grandes ou pequenos, urbanos ou rurais. Uma política nacional de docência holística, com recursos adequados e devidamente implementada com a necessária vontade política e competência administrativa, é o melhor investimento que um país pode fazer na educação dos estudantes.

1.2. Finalidade e âmbito

Este Guia foi desenvolvido com vista a auxiliar responsáveis e decisores políticos, bem como outras autoridades nacionais no domínio da educação, no desenvolvimento de uma política nacional de docência assente em resultados comprovados, enquanto elemento integrante dos planos e políticas nacionais para o setor da educação, em linha com os planos e estratégias nacionais de desenvolvimento. Reconhecendo as especificidades nacionais que caracterizam este tipo de política, o Guia refere, no entanto, que os exemplos de boas práticas registados nos diversos países e organizações podem ser úteis e inspiradores. Assume que o desenvolvimento de qualquer política deve

assentar num diagnóstico prévio da situação dos professores e do ensino.

O Guia apresenta uma panorâmica das dimensões e questões inter-relacionadas que importa ter em conta numa política nacional de docência, aponta soluções políticas que devem ser consideradas e sugere medidas para elaborar e implementar uma política nacional de docência. Este Guia destina-se aos professores, tal como definidos na Recomendação da OIT/UNESCO relativa ao Estatuto dos Professores, adotada em 1966: *todas as pessoas que trabalham em escolas ou outros estabelecimentos de ensino e que são responsáveis pela educação de crianças ou jovens nos níveis de ensino pré-primário, primário, secundário inferior e superior*. Estes incluem professores ou educadores da educação na primeira infância (EPI) e professores do ensino profissional secundário, inferior ou superior, em que o ensino seja ministrado em contexto formal. O Guia abrange igualmente os professores de instituições públicas e privadas (incluindo organizações não governamentais) e diretores de escolas ou membros de direção de estabelecimentos de ensino.

1.3. Público-alvo

O Guia destina-se aos seguintes agentes:

- Autoridades públicas responsáveis pela educação e pela docência ao nível das políticas, do planeamento e das práticas, incluindo ministérios da educação, do trabalho, da administração pública/dos serviços públicos e das finanças; comissões de professores ou de serviços públicos ou órgãos equivalentes que lidam com políticas de docência e organismos profissionais, como conselhos profissionais de professores ou fóruns de negociação coletiva que incluam os sindicatos e o governo;
- Instituições de ensino privadas, incluindo escolas com e sem fins lucrativos, de caráter tanto secular como religioso, assim como organizações não governamentais ou comunitárias criadas enquanto instituições complementares ao ensino público;
- Partes interessadas na área da educação que possam participar no diálogo político com o governo no desenvolvimento de políticas nacionais de docência e na sua implementação, incluindo professores e sindicatos ou associações de professores, diretores de escolas e respetivas associações, instituições de formação de professores, associações de estudantes e formandos, associações de pais/encarregados de educação e professores, bem como agências e organizações internacionais.



CAPÍTULO 2

Contextualização

Este capítulo aborda aspetos-chave do enquadramento de uma política de docência. Estes aspetos incluem a necessidade de uma abordagem coerente e integrada no desenvolvimento de uma política de docência, nomeadamente no que diz respeito a outras políticas de educação e aos planos e prioridades nacionais de desenvolvimento. Também são discutidos os princípios orientadores para o desenvolvimento de uma política de docência e alguns dos principais recursos internacionais necessários para ajudar os decisores políticos.

A complexidade dos fatores inter-relacionados que afetam a educação e a atividade docente (o quadro político, econômico, social e cultural, os fatores de ordem familiar, o sistema educativo e escolar, e os fatores relacionados com o nível escolar) exigem um cuidadoso planejamento e coordenação entre os diversos intervenientes, bem como a criação ou o reforço dos mecanismos de coordenação, a fim de garantir a consecução dos objetivos da política de docência. Para uma eficácia máxima, as políticas devem ser aplicáveis a todos os professores, em todas as regiões e em todos os níveis de ensino. A vontade política, refletindo o máximo consenso nacional para uma solução de futuro, é um fator determinante do processo político e deve começar logo a partir do enquadramento inicial.

2.1. Alinhamento da política de docência com as políticas educativas e outras políticas nacionais

A coordenação da política de docência com a política ou com o plano de educação nacional é particularmente crucial para o seu sucesso. Uma política de docência deve ser guiada pela mesma visão geral e pelas características essenciais da política de educação mais abrangente: deve ser estratégica, holística, viável, sustentável e sensível ao contexto. Os objetivos gerais e os principais desafios a enfrentar, o financiamento para alcançar estes objetivos, os parâmetros demográficos da população estudantil e os recursos humanos necessários para garantir um ensino de qualidade e universalmente acessível são fatores a ter em conta numa política de docência abrangente.

Este Guia assenta no princípio de que uma política única e holística deve prevalecer sobre uma abordagem menos abrangente e dispersa por outros documentos do setor da educação. Deve contemplar todos os principais fatores de sucesso determinantes relacionados com a profissão docente: recrutamento, educação ou formação inicial, colocação equilibrada, desenvolvimento profissional contínuo, remuneração digna, perspetivas de carreira e condições de trabalho (ensino/aprendizagem). O Guia apresenta uma lista com algumas das dimensões mais importantes de uma política de docência que devem ser conciliadas com um plano de educação.

Conciliar a política de docência tendo em conta os diferentes níveis de ensino de um país — ensino pré-escolar, ensino primário, ensino secundário geral, ensino e formação técnico e profissional (EFTP), ensino superior — e a evolução das

prioridades pode melhorar a adequabilidade, assegurando uma maior coesão perante as constantes mudanças nas necessidades de educação:

- Assegurar a paridade ou a comparabilidade dos salários e de outras condições laborais nos diferentes níveis de ensino, de acordo com os requisitos de competências e as necessidades de educação;
- Refletir a importância do ensino primário ou básico (incluindo o ensino secundário inferior) em termos de salários, de recursos escolares e de condições de ensino, face aos professores de disciplinas mais especializadas do ensino secundário superior;
- Assegurar a existência de políticas para resolver a escassez de professores em diferentes níveis de ensino, quer devido a uma falta generalizada de professores qualificados, quer devido a lacunas em perfis de competências específicos;
- Planear as necessidades e a preparação de pessoal tendo em conta a evolução demográfica à luz das novas prioridades da educação, especialmente no que diz respeito às questões de género no recrutamento, à necessidade de melhorar o equilíbrio entre o meio rural e o meio urbano na colocação de professores, à redução das taxas de desistência de jovens professores e aos obstáculos à chegada de novos professores, e garantir uma educação mais inclusiva para as populações desfavorecidas.

As políticas de docência proativas são particularmente importantes em situações excecionais de crise, tais como situações de conflito e emergência civil, em que um número significativo de professores e alunos podem ser deslocados internos ou refugiados.

As políticas de docência devem ser coerentes com outras políticas nacionais, incluindo as políticas relacionadas com os direitos da criança ou os direitos humanos, o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) e a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA), nos casos relevantes, a crescente importância da Educação na primeira infância (EPI) e as políticas nacionais de igualdade de género ou medidas equivalentes, todas elas tendo um variado nível de influência no acesso e na qualidade. As políticas de docência devem contemplar a partilha de responsabilidades no desenvolvimento e na implementação de políticas por via de uma coordenação entre as diferentes esferas subnacionais existentes nos Estados federais e nos sistemas de educação descentralizados. Para harmonizar as políticas e garantir a equidade, os governos federais costumam usar apoios financeiros associados a normas específicas relativas à melhoria do nível de aprendizagem ou de ensino, com impacto direto ou indireto ao nível dos professores.

A coordenação das políticas é particularmente importante tanto nos países de maior dimensão territorial, quanto nos de pequena dimensão (especialmente em ilhas) que enfrentam restrições em termos de capacidade humana e financeira para desenvolver e implementar uma política de docência. Em situações de conflito e de pós-conflito ou de pós-desastre, as políticas de docência devem atender a necessidades específicas, como o reforço do processo de recrutamento e formação de professores e de formadores de professores, melhores sistemas de gestão da informação e uma maior diversificação dos perfis de professores recrutados neste tipo de situações.

2.2. Bases e princípios orientadores para uma política de docência

Tal como acontece com os planos de educação, a política de docência deve privilegiar a apropriação, coordenação, participação e sustentabilidade através do reforço de capacidades. Os princípios ou elementos essenciais para a execução e eficácia deste tipo de política incluem:

- Uma visão ou declaração de missão e objetivos definidos;
- Metas, referenciais e prazos;
- Uma cobertura abrangente das dimensões-chave;
- A avaliação da situação: dificuldades/desafios/lacunas;
- Uma gestão de dados relevantes;
- Mecanismos de coordenação;
- Necessidades e fontes de financiamento;
- A participação e o empenho das partes interessadas; e
- A avaliação e revisão.

Uma declaração de missão com objetivos políticos definidos deve realçar a eficácia, a motivação e o profissionalismo dos professores. As metas, referenciais e prazos definidos para medir o progresso na implementação de políticas são mais úteis se estiverem em consonância com o plano de educação nacional e tiverem em conta prioridades, não só de curto, como também de longo prazo.

Na preparação de professores, as dimensões mais importantes a ter em conta numa política de docência e na programação de um quadro plurianual são:

- O recrutamento generalizado de professores profissionalizados;
- Preparação inicial eficaz e relevante;

- O desenvolvimento de carreiras profissionais para todos os professores;
- O acompanhamento e apoio, incluindo a integração e orientação de professores;
- Incentivos remuneratórios para atrair, mobilizar e reter professores eficientes;
- Progressão na carreira, incluindo transferências e promoções;
- O apoio a condições dignas de ensino e de aprendizagem;
- A instituição de normas profissionais, mecanismos de responsabilização, direitos e deveres;
- Avaliação formativa associada a objetivos de aprendizagem;
- O diálogo social, dando aos professores uma voz na tomada de decisões; e
- A direção e administração de escolas no quadro da gestão e do apoio aos professores.

Uma política eficaz exige dados relevantes que cubram as principais dimensões, todas as áreas geográficas, grupos populacionais e níveis de ensino para apoiar o seu desenvolvimento, bem como para permitir a avaliação dos progressos e dos objetivos alcançados, e a sua eventual revisão. Os inquéritos qualitativos a professores podem constituir um instrumento particularmente importante para compreender os fatores de motivação, de frustração e de eficácia. Os indicadores docentes devem estar intimamente associados aos resultados da aprendizagem.

As políticas de docência devem estar orçamentadas, desde a sua fase de elaboração até à fase de implementação. Todas as dimensões da política pública — preparação de professores, despesas correntes e de capital — deverão estar refletidas nas previsões orçamentais a nível nacional, local ou escolar, conforme apropriado, e poderão ser estabelecidas metas de atribuição de recursos públicos para rubricas específicas, complementadas por outros recursos no âmbito de um objetivo global ou de uma referência para recursos nacionais, tendo em vista a execução bem-sucedida da política.

El establecimiento del marco de una política docente A definição de uma política de docência deve contar com a mais ampla participação possível de todos os principais agentes interessados, de modo a assegurar uma apropriação e um empenho na consecução dos objetivos da política. Os mais importantes parceiros e agentes interessados são os professores que exercem diariamente uma atividade de ensino e aprendizagem, os sindicatos de professores e as organizações profissionais de professores, devendo, por esse motivo, participar nos mecanismos de diálogo social mais adequados. O diálogo político deverá também incluir outros

intervenientes-chave, tais como instituições de formação de professores, organismos de certificação profissional, órgãos reguladores ou de regulamentação, representantes de alunos, de pais e da comunidade.

O marco de referência para o desenho e implementação da política para a docência deve ser desenvolvido com base numa ferramenta ou num processo de avaliação para avaliar os progressos realizados na consecução dos objetivos e desempenhos de referência de acordo com prazos definidos, bem como para determinar os aspetos que deverão ser alterados na definição e implementação da futura política. O processo de avaliação deve abranger os critérios de medição, identificar quem faz a avaliação, definir prazos para a avaliação e delinear a forma como os resultados irão ser utilizados.

2.3. Utilização das ferramentas existentes: Estudos analíticos e documentos políticos disponíveis sobre docência e educação

As organizações internacionais e regionais produzem dados, indicadores, bem como ferramentas e publicações analíticas que podem ajudar os decisores políticos a definir, implementar, avaliar e adaptar uma política de docência. Muitos destes recursos foram desenvolvidos, validados ou aplicados a nível nacional, em estreita consulta com autoridades educativas, representantes de professores (sindicatos, associações profissionais e professores), de alunos e outros agentes interessados na área da educação. O Guia apresenta algumas fontes e a forma como podem ajudar no desenvolvimento de políticas de docência, com *links* para documentos digitais e impressos da autoria das seguintes organizações (lista não exaustiva):

- Grupo de Trabalho Internacional sobre Professores para a Educação para Todos (EPT);
 - Organização Internacional do Trabalho (OIT);
 - Banco Mundial;
 - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE); e
 - Parceria Global para a Educação (GPE).
- Comité Conjunto de Especialistas da OIT/UNESCO para a Aplicação das Recomendações relativas ao Pessoal Docente (CEART);
 - UNESCO, Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) e Instituto Internacional de Planeamento da Educação (IIEPE);



CAPÍTULO 3

Dimensões

Este capítulo analisa as dimensões mais importantes que uma política de docência deve abordar. Muitas destas dimensões estão inter-relacionadas e encontram-se enraizadas no contexto histórico, político, cultural ou económico de um país, devendo, por esse motivo, ser analisadas em conjunto, no âmbito de uma política de docência holística e integrada. Existem nove dimensões principais que são consideradas cruciais para qualquer política de docência abrangente.

Existem nove dimensões chave que se consideram cruciais para qualquer política docente integral:



**RECRUTAMENTO
E RETENÇÃO DE
PROFESSORES**



**EDUCAÇÃO DE
PROFESSORES
(INICIAL E
CONTÍNUA)**



COLOCAÇÃO



**ESTRUTURAS/
PLANOS DE
CARREIRA**



**CONTRATAÇÃO
DE PROFESSORES
E CONDIÇÕES DE
TRABALHO**



**REMUNERAÇÃO E
RETRIBUIÇÃO DOS
PROFESSORES**



**NORMAS
PROFISSIONAIS
PARA
PROFESSORES**



**RESPONSABILIDADES
DO PROFESSOR**



**ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR**

3.1. Recrutamento e retenção de professores



O recrutamento e a retenção de professores é um aspecto fundamental de qualquer política de docência. A estratégia de recrutamento deve:

- assentar em dados comprovados e em necessidades qualitativas e quantitativas atuais e projetadas;
- atrair e reter o número adequado de professores com o perfil e dedicação desejados;
- promover o profissionalismo docente através do estatuto e das condições laborais (alguns empregadores recrutam professores por contrato, em resposta a necessidades ou situações específicas, como é o caso da contratação em escolas com dificuldade em reter funcionários);
- incluir procedimentos para o licenciamento ou a certificação de professores, de modo a assegurar que pessoas que desejem ensinar possuam os conhecimentos, as competências e os atributos necessários;
- assegurar a equidade no recrutamento de professores, através de procedimentos justos e transparentes, que não discriminem grupos ou indivíduos desfavorecidos;
- assegurar o recrutamento equitativo de quadros dirigentes de escolas que possuam os conhecimentos, as competências e os atributos necessários; e
- nos Estados frágeis e nas situações de emergência, permitir o recrutamento sistemático e coordenado de professores com perfis e competências adequados.

3.2. Educação de professores (inicial e contínua)



Um quadro coerente de educação de professores deverá incluir três fases inter-relacionadas: a preparação inicial de professores (curso de ensino ou de formação antes de iniciar a atividade docente), um período de integração e o desenvolvimento profissional contínuo (DPC) ou formação em serviço (FES).

A educação inicial de professores é fundamental para garantir a qualidade e o desempenho dos professores, sendo normalmente planeada no âmbito de uma estratégia de recrutamento de professores baseada em necessidades atuais. Os requisitos mínimos de acesso a esta formação

devem ser suficientemente exigentes para atrair pessoas com um nível de ensino, conhecimentos e potencial suficientemente elevado para assumir de forma eficiente a atividade docente e, ao mesmo tempo, garantir a existência de um número de candidatos suficiente para suprir as necessidades. Os processos de seleção devem permitir identificar candidatos com o perfil, a aptidão e a motivação adequados para a formação inicial de professores.

O conteúdo e o programa curricular dos cursos de formação de professores devem atender ao contexto local; estar em consonância com as políticas nacionais de educação e as problemáticas especificamente associadas às aulas, como as políticas linguísticas; combinar uma componente teórica com uma componente prática significativa e fazer com que os formandos se tornem «professores reflexivos».

As políticas de docência podem incluir recomendações ou requisitos quanto ao perfil, às qualificações, à seleção, à formação inicial, à integração e ao desenvolvimento profissional dos formadores de professores, tendo em conta as necessidades do contexto em causa.

A conclusão satisfatória da formação inicial de professores, incluindo o estágio, permite obter uma qualificação. Antes da certificação ou do licenciamento, os professores recém-formados podem ser solicitados a concluir com êxito um período probatório; idealmente, quer este período seja ou não aplicado, os professores recém-qualificados devem seguir programas de integração, para que possam desenvolver ainda mais os conhecimentos, as competências e os procedimentos adquiridos durante a formação inicial, com o apoio de um orientador, função assumida por um professor experiente.

La formación docente inicial debe estar basada en principios A educação inicial de professores deve assentar em princípios de inclusão e equidade. Os estagiários devem aprender métodos de ensino inclusivos para todos os alunos e conhecer os mecanismos que geram exclusão, preconceitos e discriminação. Para ser eficaz, o DPC deve estar devidamente integrado com a educação inicial de professores e dar continuidade a esta fase. O acesso a um DPC regular e de boa qualidade contribui para reforçar a eficácia e a motivação dos professores e pode funcionar de forma integrada com a progressão na carreira e o aumento salarial. O DPC de professores deve ocorrer em contexto escolar e incidir na componente prática, de forma integrada com a atividade diária dos professores em sala de aula. Deve, ainda, ter uma duração adequada e estar associado a reformas sistémicas, tendo em vista melhorar a qualidade

da educação. Os empregadores devem conceder aos professores tempo e oportunidades para desenvolverem as suas competências profissionais enquanto estão na escola; os orçamentos dedicados à educação devem, por outro lado, incluir verbas específicas para financiar o DPC dos professores. Poderão ser criados pacotes de medidas para incentivar os professores a aceitar colocações em zonas geográficas mais distantes durante determinados períodos de tempo, com opções de DPC atrativas. É importante que os professores possam se apropriar do seu processo de desenvolvimento profissional, a fim de se tornarem profissionais ativos com maior autonomia sobre a sua prática em sala de aula.

A formação inicial e contínua de professores deve incluir uma componente dedicada às tecnologias da informação e da comunicação (TIC), para que os professores possam dominar e utilizar as novas tecnologias na sala de aula. As TIC também oferecem um grande potencial para o DPC à distância ou cursos de aprendizagem mistos, que integram uma componente de formação presencial com uma componente de estudo autónomo utilizando equipamentos digitais. Em muitos contextos, assistimos a uma evolução do conceito de *e-learning* para o conceito de *m-learning* (com recurso a dispositivos móveis e de transmissão sem fios), que oferece uma maior acessibilidade aos professores em zonas onde não existe ligação à Internet com fios, mas onde existe cobertura por redes de telefonia móvel.

A política de formação de professores deve incluir princípios de Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS). Segundo os princípios da EDS, a educação desempenha um papel crucial na promoção de valores, comportamentos e estilos de vida necessários para garantir um futuro sustentável e promove a compreensão de problemas como a pobreza, o desperdício, a degradação ambiental, a população, a saúde, os conflitos e os direitos humanos.

Os dirigentes escolares necessitam de ser formados sobre o papel crucial que desempenham na gestão de um estabelecimento de ensino. A formação para dirigentes escolares deve contemplar a gestão de professores, incluindo o controlo de assiduidade, o controlo das horas de serviço, o profissionalismo e o desempenho. Deve ainda contemplar o apoio pedagógico, a orientação e o aconselhamento de professores, a interação e orientação de alunos e pais de alunos, bem como aspetos relacionados com a gestão financeira e com a administração escolar.

Os professores que trabalham em contextos de pós-conflito e pós-desastre devem possuir formação adequada, que reflita as necessidades de alunos e professores nestes contextos específicos.

Nalguns contextos, os agentes não estatais prestam um valioso contributo na formação de professores. A existência de diversos parceiros de formação de professores, quando devidamente regulada e monitorizada, pode contribuir para desenvolver metodologias de formação de professores e métodos pedagógicos mais consistentes em todo o sistema nacional de formação de professores.

3.3. Colocação



As estratégias de colocação de professores, com base em necessidades atuais, exige informações atualizadas e fiáveis sobre as características, necessidades e preferências, quer dos professores que procuram colocação, quer das escolas que procuram pessoal docente. Os Sistemas de Gestão de Informações sobre Professores ou sobre Educação (TMIS/EMIS) são a forma mais eficaz de gerir este processo. Existem dois modelos básicos de colocação de professores, sendo que ambos têm vantagens e desvantagens:

- Sistemas de gestão centralizada, coordenados a nível nacional ou provincial/estadual/distrital, que atribuem os professores a cargos vagos; e
- Sistemas baseados nas escolas, em que as escolas anunciam as vagas disponíveis e os professores se candidatam diretamente a estas vagas. Estes sistemas podem recorrer a intermediários, como agências de recrutamento de professores.

Uma estratégia de colocação eficaz deve encontrar formas de preencher adequadamente as vagas, procurando encontrar um equilíbrio entre as necessidades das escolas e os interesses ou as preferências dos professores. Para alcançar este nível de «ajustamento», é essencial permitir que os professores tenham um bom desempenho e garantir o seu compromisso com o posto de trabalho. As estratégias de colocação devem integrar aspetos como a progressão na carreira, o acesso ao DPC, a remuneração e os incentivos, bem como as necessidades a cobrir.

Para terem eficácia, as estratégias de colocação devem assegurar que os professores sejam colocados nas escolas onde a sua necessidade é mais premente, incluindo em zonas rurais mais distantes ou zonas urbanas mais difíceis. As estratégias mais promissoras para mobilizar professores para essas zonas passam, muitas vezes, por combinar incentivos financeiros e não financeiros com o acesso a programas de DPC e a progressão na carreira. Para satisfazer as necessidades das escolas localizadas em zonas de difícil acesso, poderá ser mais vantajoso recrutar e formar professores locais, que já falam a língua local e são mais suscetíveis de permanecer numa escola ou zona da sua área.

A colocação de professores recém-formados em postos de trabalho iniciais deve ser efetuada de forma equitativa e transparente, permitir que os professores recém-formados recebam apoio e orientação de colegas mais experientes e assegurar a satisfação das suas necessidades, em termos pessoais e de saúde.

Deve também ser respeitado o direito à vida familiar, e os professores devem poder assumir as suas responsabilidades familiares. Quando as vagas de colocação não são compatíveis com a vida familiar, devem ser propostas medidas de apoio à deslocação das famílias, incluindo apoio apropriado às despesas de alojamento e de viagem.

Devem ser previstas medidas que possibilitem a transferência de professores em caso de alteração da sua situação pessoal ou profissional, desde que tal seja compatível com as necessidades de pessoal das escolas e sejam respeitados os princípios de equidade e transparência.

3.4. Estruturas/planos de carreira



As estruturas ou planos de carreira que permitem aos professores evoluir e progredir na carreira são fundamentais para atrair, motivar e reter os professores, contribuindo para desenvolver uma força docente com níveis de conhecimento, competência e atitudes necessários para melhorar o sistema de aprendizagem. Proporcionar uma progressão na carreira permite assegurar que os professores mais experientes e competentes possam orientar e formar os menos experientes. A retenção de professores é mais rentável do que formar professores que abandonam a profissão pouco após obterem a qualificação. Os planos de carreira devem oferecer vantagens suficientemente compensadoras e

incentivadoras, tanto financeiras como não financeiras, a fim de motivar os professores para a progressão. Devem, ainda, prever opções de DPC significativas e ser equitativos, de modo a garantir igualdade de oportunidades na progressão na carreira. Devem refletir as necessidades do sistema de educação: os sistemas de educação que registam uma taxa excessiva de desistência de professores podem, por exemplo, adaptar a estrutura de carreira para solucionar o problema.

Um bom plano de carreira docente será um plano diversificado, em que os professores terão um variado leque (com equivalências) de opções de carreira. Com planos de carreira «horizontais», os professores experientes podem continuar a exercer o seu trabalho na sala de aula e, ao mesmo tempo, assumir outras responsabilidades, como o desenvolvimento de programas curriculares e materiais didáticos, apoiar e orientar outros colegas, coordenar o planeamento e ensino numa determinada área temática ou nível (como chefe de departamento ou coordenador de ano) ou ainda dar apoio à direção da escola. Estes planos envolvem diversas categorias profissionais com as respetivas faixas salariais. Cada categoria deve estar associada a um quadro de competências claramente definido, que descreve os padrões de desempenho exigidos e os dados utilizados para definir os mesmos.

Os planos de carreira «verticais» envolvem, geralmente, a progressão para um cargo fora do ensino e do apoio ao ensino, geralmente na gestão ou direção, como diretor de escola ou vice-diretor de escola, inspetor escolar, formador de professores ou um cargo administrativo, de direção, consultivo ou de planeamento, num Ministério da Educação. Os professores promovidos para estes cargos devem ser formalmente nomeados, receber formação adequada e auferir uma remuneração correspondente a essas responsabilidades.

Para garantir uma estrutura de carreira diversificada, os professores devem poder interromper a sua atividade docente ou exercer a mesma em regime de tempo parcial durante determinadas fases da sua carreira, com a possibilidade de voltarem mais tarde a exercer essa atividade a tempo inteiro. A possibilidade de interromper a atividade de ensino ou trabalhar a tempo parcial, tendo em vista frequentar uma formação complementar ou uma ação de DPC para melhorar as perspetivas de progressão, ou para conciliar a carreira de professor com outras atividades, incluindo responsabilidades familiares, é um fator de atração importante para muitas pessoas interessadas em ensinar ou em manter a sua atividade docente.

3.5. Contratação de professores e condições de trabalho



As políticas de docência devem contribuir para criar um ambiente de trabalho (ensino/aprendizagem) motivador, tanto para cada um dos professores, como para todo o corpo docente de uma escola, com vista a alcançar três objetivos interligados:

- Obter os mais altos níveis de profissionalismo e satisfação profissional no ensino;
- Centrar a atenção nas responsabilidades fulcrais do ensino e da aprendizagem; e
- Maximizar a eficiência do professor, medida através de resultados de aprendizagem.

Em conformidade com as normas internacionais, as políticas sobre condições de trabalho dos professores devem ser desenvolvidas em consulta ou em negociação com os representantes sindicais dos professores.

A empregabilidade e as condições de trabalho têm influência na forma como o estatuto da profissão docente é encarado, na sua capacidade para atrair e reter candidatos com altas qualidades e no nível de satisfação profissional dos professores. As políticas de docência devem contemplar aspetos das condições de trabalho que têm impacto na motivação, atração, retenção e empenho dos professores, incluindo:

- **o número de horas de trabalho, a carga horária e o equilíbrio entre vida profissional/familiar:** o número de horas de trabalho deve ser definido tendo em conta todas as dimensões do trabalho dos professores (incluindo o tempo de instrução, o apoio pedagógico, o DPC, as tarefas administrativas, as atividades extracurriculares e a interação com os pais/encarregados de educação), bem como as necessidades pessoais e familiares;
- **a dimensão das turmas e o rácio alunos/professor:** o rácio de alunos por professor não deve comprometer a eficácia do professor, nem a concretização dos objetivos de aprendizagem, privilegiando abordagens centradas no aluno, trabalhando com pequenos grupos e centrando a atenção nos alunos com necessidades especiais, conforme apropriado;
- **as infraestruturas escolares:** os professores devem trabalhar em instalações seguras, adequadamente construídas e conservadas, com acesso a água potável e instalações sanitárias separadas para alunos e para professores do sexo feminino e masculino;

- **a disponibilidade e qualidade do material didático:** o acesso dos professores a recursos de ensino em quantidade suficiente e de boa qualidade e a disponibilidade para os alunos de material didático em quantidade suficiente e de boa qualidade, incluindo livros escolares, é importante para a satisfação e a motivação dos professores, bem como para os resultados do ensino;
- **o comportamento e a disciplina dos alunos:** uma boa direção e administração escolares são fatores essenciais para criar um ambiente saudável e seguro para o professor na sala de aulas, que garanta a sua satisfação profissional, a sua eficácia e, conseqüentemente, a obtenção de melhores resultados de aprendizagem;
- **a violência escolar:** as políticas devem garantir apoio e proteção aos professores e promover o respeito pela paz nas escolas, condenando a violência baseada no género e os castigos corporais e sensibilizando os professores para o seu papel e para as suas responsabilidades profissionais;
- **autonomia e controlo:** o profissionalismo dos professores deve ser reforçado, conferindo-lhes um determinado grau de autonomia e controlo no exercício da sua profissão, tanto a nível individual, como a nível da profissão docente como um todo.

No âmbito das relações laborais entre os professores e seus empregadores, as políticas de docência devem definir direitos laborais e responsabilidades para os professores, as quais variarão em função do contexto específico de cada país.

3.6. Retribuição e remuneração dos professores



A remuneração dos professores inclui todos os tipos de pagamentos monetários e não monetários efetuados em compensação pelo seu trabalho: além dos salários de base, podem incluir subsídios, prémios e incentivos financeiros e não financeiros específicos, incluindo pensões e outros benefícios sociais, licenças de férias e acesso a ações de DPC. Todos esses fatores devem ser contemplados pelas políticas de docência para efeitos de recrutamento, retenção, desenvolvimento, motivação e eficácia dos professores.

A questão salarial é importante para o recrutamento e a retenção de professores. Numa perspetiva de mercado de

trabalho, os sistemas de ensino que pagam salários atrativos comparativamente a outras profissões conexas terão uma maior taxa de sucesso no recrutamento e na retenção de professores de boa qualidade. O salário é um fator-chave (entre outros fatores importantes) em sistemas de ensino com elevado nível de desempenho. Quando os salários dos professores não refletem os níveis de qualificação, formação e responsabilidades exigidas ou não permitem que os professores vivam decentemente sem um segundo emprego, a profissão docente perde o seu prestígio e esse impacto negativo reflete-se no recrutamento, na motivação e na retenção de professores.

Os níveis salariais dos professores devem ser estabelecidos tendo em conta:

- os níveis de rendimento nacionais — geralmente medidos com base no produto interno bruto (PIB) *per capita*;
- os níveis de vida mínimos em países muito pobres;
- profissões equiparadas: as profissões que exigem níveis de qualificação, tempo de formação, conhecimentos, competências e responsabilidades semelhantes; e
- a capacidade das autoridades educativas para gerar receitas fiscais.

A agenda pós-2015 da EPT e as relações de custo-eficácia deverão ser consideradas em alguns países. Nalguns contextos, isto significa que deverá ser dada prioridade ao financiamento da educação em relação a outras áreas. Quando as receitas dos governos são limitadas, poderá ser necessário subordinar os níveis salariais mais elevados a outros objetivos políticos. As opções políticas são mais difíceis para os países que dependem, em grande medida, de ajuda internacional para financiar o seu sistema educativo. É necessário obter compromissos de financiamento de longo prazo de doadores internacionais para complementar os compromissos assumidos pelos governos nacionais, para que o financiamento da educação, incluindo os salários dos professores, seja uma prioridade. É também necessário criar um diálogo político e coerente entre todos os parceiros e financiadores da educação. Poderá ser criado um «espaço fiscal» como forma de aumentar os recursos disponíveis para financiar os salários dos professores, através, por exemplo, de um aumento de receitas por via de uma melhor cobrança de impostos, da redução das isenções e do combate à evasão fiscal; de uma priorização das despesas no quadro das verbas dos orçamentos de Estado dedicados à educação; do alívio das práticas internacionais restritivas quanto à concessão responsável de créditos do governo; e da conciliação

das políticas de concessão de ajuda à estabilidade macroeconómica com as despesas de educação correntes, como os salários dos professores.

Muitos países utilizam uma escala salarial única, com categorias ou escalões definidos com base no nível de qualificação académica, e aumentos salariais progressivos dentro desses escalões, com base na antiguidade ou nos anos de serviço. Os níveis de competência ou de desempenho, baseados em normas definidas em quadros de competência, são cada vez mais utilizados como índice para os aumentos salariais. Normalmente, nestas escalas salariais, os aumentos salariais progressivos regulares baseiam-se nos anos de serviço, enquanto os aumentos maiores estão associados à subida dos níveis de qualificação definidos pela estrutura de carreira.

Além do salário ou vencimento base, que pode incluir os valores da pensão de reforma e das contribuições para a segurança social, existem outros incentivos financeiros que fazem parte do pacote de remuneração dos professores, incluindo subsídios por responsabilidades específicas, prestações familiares, subsídios de alojamento, subsídios de transporte e contribuições financeiras para formação contínua e DPC. Os incentivos financeiros utilizados para atrair professores em escolas com dificuldade em reter funcionários, incluindo nas zonas rurais mais remotas e desfavorecidas, podem incluir o pagamento de compensações por condições desfavoráveis, subsídios de alojamento ou alojamento em casas de boa qualidade, subsídios de deslocação e transporte e bolsas de estudo para professores em formação, em troca de compromisso em trabalhar numa escola com dificuldade em reter funcionários, ou bolsas de estudo para obter uma qualificação de nível superior após a colocação numa escola.

Exemplos de incentivos não financeiros incluem a concessão de licenças (incluindo licenças sabáticas), melhores oportunidades de promoção, acesso a diferentes tipos de ações de DPC, oferta de *smartphones*, leitores eletrónicos ou computadores portáteis com ligação à Internet para DPC, e alojamento. Os incentivos financeiros e não financeiros devem ser integrados numa estratégia holística para atrair professores para as escolas com dificuldade em reter funcionários, incluindo a progressão na carreira.

Alguns países ou sistemas de educação associam a remuneração dos professores ao desempenho, sob a forma de complemento salarial ou prémio (remuneração por desempenho). Este tipo de plano visa, geralmente, atrair e reter professores de alta qualidade, promovendo a motivação

e o esforço para melhorar os resultados de aprendizagem. Ao associar a remuneração à assiduidade dos professores e aos resultados dos alunos, pretende-se reduzir a taxa de absentismo dos professores e reforçar a motivação e o esforço pedagógico; existem, no entanto, poucos dados para aferir a relevância dos sistemas de remuneração baseados no desempenho ao nível do ensino ou da aprendizagem. Os impactos negativos incluem o aumento das disparidades entre escolas, enfrentando as escolas desfavorecidas maiores dificuldades para atrair os professores de que necessitam; uma metodologia vocacionada para o ensino de «matérias para o teste», para garantir que os alunos obtenham resultados positivos em testes normalizados, reduzindo, deste modo, as competências e os conhecimentos adquiridos pelos alunos; um desincentivo do trabalho em equipa e uma desmotivação dos professores, quando existe a perceção de que um plano é desadequado. Nos casos em que são utilizados incentivos associados ao desempenho, a forma como estes são aplicados tem um grande impacto na consecução de objetivos. Os critérios-chave a considerar incluem os métodos de avaliação como base para determinar a remuneração, o valor dos incentivos, a sua sustentabilidade financeira a prazo, a estreita relação entre o comportamento esperado e a remuneração e o nível de prémios atribuídos: comparação de cada professor com o corpo docente ou com a escola.

3.7. Normas profissionais para professores



Num esforço destinado a entender e definir o que é um bom professor e promover a competência e o profissionalismo dos professores, no âmbito do objetivo mais geral de melhorar a qualidade do ensino e os resultados dos alunos, existem cada vez mais países a desenvolver normas profissionais para professores. O termo refere-se, neste contexto, às exigências relativas aos níveis de conhecimento, às competências e às aptidões dos professores e ao nível de desempenho desejável. As normas profissionais devem descrever de forma clara e concisa o que constitui uma boa prática de ensino num contexto particular, e o que os professores precisam de saber e de ser capazes de executar para assegurar essa boa prática de ensino. Normas profissionais para professores:

- desenvolver uma interpretação partilhada, metas e uma linguagem comuns sobre a qualidade do ensino entre professores, outros profissionais do ensino e o público;
- criar um quadro de referência para a aprendizagem e o desenvolvimento profissional dos professores;
- criar um quadro de referência claro e justo para a responsabilidade profissional;
- criar um quadro de referência para melhorar a consistência e coerência das políticas de docência; e
- contribuir para a profissionalização e para a valorização do estatuto profissional de professor.

Alguns quadros normativos definem dois a quatro níveis relativamente às competências nucleares e às fases da carreira dos professores. As normas profissionais são, geralmente, expressas em enunciados claros e concisos ou em conjuntos de títulos curtos com as respetivas descrições. Designam, normalmente, todas as dimensões essenciais relativas aos conhecimentos e às práticas dos professores que são valorizadas no sistema de educação. A maioria dos quadros normativos contém elementos similares, como o conhecimento aprofundado da área temática, competências pedagógicas, conhecimento sobre os alunos, capacidade de planeamento de aulas, avaliação de alunos, gestão do ambiente de aprendizagem e capacidade de desenvolvimento contínuo de competências.

Além de normas profissionais para professores, alguns países desenvolveram normas profissionais para diretores de escola, que especificam as funções inerentes a esta categoria profissional, estabelecem orientações para a sua seleção, para o seu desenvolvimento profissional e definem critérios de avaliação.

A boa execução das normas profissionais depende de várias condições essenciais, nomeadamente:

- Uma correlação explícita entre essas normas e os objetivos de aprendizagem dos alunos;
- alinhar os quadros normativos com uma estratégia abrangente de melhoria do ensino;
- apropriação e participação dos professores na elaboração das normas;
- uma avaliação e uma revisão regulares;
- evitar abordagens verticalistas de controlo burocrático, que constroem a prática docente; e
- um equilíbrio entre orientação centralizada e autonomia local.

3.8. Responsabilidades do professor



O princípio de que os professores são responsáveis pelo seu desempenho e pela qualidade do seu ensino é fundamental para o reconhecimento do estatuto da profissão docente e para melhorar a aprendizagem. Existe outro princípio recíproco segundo o qual os sistemas educativos também devem assumir responsabilidades perante os professores, prestando um apoio efetivo e proporcionando condições de trabalho aceitáveis. A importância dada pelas políticas de docência à questão da responsabilização deve fazer parte de uma política mais abrangente para melhorar o ensino e a educação. A exigência pública e política relativamente à responsabilização dos professores não se deve traduzir em nota de culpa para os professores para justificar problemas no sistema de educação.

Os professores devem ser regularmente avaliados quanto ao seu desempenho e ao estado do seu desenvolvimento profissional. As avaliações e o *feedback* devem estar intimamente associados ao DPC e ter um caráter formativo, incidindo na melhoria da prática profissional, e devem ainda estar relacionados com a avaliação, a estratégia e os objetivos da escola em geral.

Quando a avaliação e a apreciação do desempenho de um professor revelarem um resultado insuficiente ou fraco, deverá existir uma cultura de melhoria contínua e de prática reflexiva para identificar as lacunas de ensino constatadas numa fase precoce e criar mecanismos de apoio e medidas de melhoria para os professores com baixo desempenho. Só quando essas medidas forem insuficientes é que deverão ser adotados procedimentos mais formais para dispensar os professores com fraco desempenho.

Se a avaliação de desempenho estiver associada a um sistema de incentivos, os critérios utilizados para gerir os incentivos devem ser equitativos, transparentes e credíveis. Os processos de avaliação de desempenho mal geridos e não equitativos, baseados em critérios subjetivos, relações de interesse e favoritismo geram desmotivação. Os professores que não apresentam um desempenho em conformidade com a norma devem receber um *feedback* claro, construtivo, especificando quais os aspetos que precisam de ser melhorados e de que forma, bem como apoio para esse efeito.

A garantia da qualidade através de um acompanhamento regular e da avaliação da prática de ensino por colegas de profissão qualificados pode ajudar os professores no uso de métodos e de práticas adequados e reforçar o seu desenvolvimento profissional, contribuindo assim para a qualidade da educação a nível global.

A avaliação de professores deve implicar um mecanismo de apoio aos professores para verificar se os alunos estão a alcançar os resultados de aprendizagem pretendidos e para implementar as medidas corretivas adequadas, quando necessário. Quando as avaliações de professores são realizadas por avaliadores externos, estes podem, por vezes, gerar um sentimento de receio e desconfiança entre os professores, e as suas visitas podem interferir na rotina normal da escola e causar ansiedade e stress aos professores. Os avaliadores externos devem possuir os conhecimentos, as competências e as aptidões necessários para avaliar e apoiar os professores de forma consistente, objetiva e equitativa. As inspeções devem ser construtivas e não punitivas, sendo o *feedback* formativo importante para o processo de melhoria contínua. A tendência vai no sentido de recorrer menos às avaliações externas e utilizar, cada vez mais, sistemas de avaliação de professores por coletivos, com maior flexibilidade e baseados na escola.

As políticas de docência devem também contemplar a avaliação do desempenho dos diretores de estabelecimentos de ensino.

3.9. Administração escolar



A administração escolar desempenha um papel crucial na motivação dos professores (e, conseqüentemente, no moral, no desempenho e na retenção), assim como no desempenho dos alunos e nos resultados da aprendizagem. Uma má administração escolar tem várias conseqüências, incluindo o absentismo e a falta de assiduidade, professores que oferecem aulas privadas como alternativa ao exercício das suas funções básicas de ensino, violência baseada no género e outros comportamentos que revelam falta de profissionalismo, todos eles com impacto negativo sobre os alunos. Para garantir uma boa administração escolar, é fundamental atrair os melhores professores; melhorar a formação dos professores; colocar os professores onde eles

são mais necessários; criar incentivos para reter os melhores professores; formar quadros dirigentes escolares e outros profissionais relevantes e garantir que assumem as suas funções de forma responsável e eficaz; e manter na escola condições materiais e um ambiente cultural que contribuam para garantir um ensino e uma aprendizagem eficazes.

Existe uma vasta documentação sobre o papel da direção escolar nas escolas de sucesso e sobre a promoção da administração do corpo docente. No entanto, muitos países não possuem estratégias para identificar e preparar dirigentes escolares, um cargo que acaba, normalmente, por ser assumido por via da promoção de um membro do corpo docente sem formação em cargo de chefia e direção de escola. Os dirigentes escolares são os máximos responsáveis pelo ensino ministrado aos alunos dentro da escola; pela gestão e pelo apoio ao pessoal docente e não docente, incluindo o controlo da assiduidade e da pontualidade dos professores, e pelas condições materiais e morais existentes na escola. As políticas de docência devem prever disposições para garantir que os diretores de escola possam

desempenhar esse papel crucial, incluindo disposições para identificar, recrutar e reter dirigentes escolares talentosos e motivados; disposições para garantir uma formação adequada (inicial e DPC), bem como disposições que assegurem uma avaliação/apreciação regular dos dirigentes escolares.

Importa ainda mencionar outros grupos e intervenientes que desempenham também um papel importante na administração escolar, nomeadamente os pais dos alunos, os administradores escolares, as associações de pais/professores, os membros e líderes das comunidades locais, as autoridades locais de educação, assim como o pessoal docente e não docente.

A direção da escola, em parceria com outras partes interessadas, é responsável pela criação e preservação de um ambiente escolar — físico e cultural — seguro, adequado à sua finalidade e propício à promoção de um ensino de boa qualidade.



CAPÍTULO 4

Fases

O capítulo 4 aborda algumas das questões práticas relativas ao processo de desenvolvimento de uma política de docência. A temática desenvolvida está estreitamente relacionada com o Capítulo 5, no qual são abordados aspetos cruciais para a implementação de uma política nacional de educação de professores. Para garantir resultados positivos, o processo de desenvolvimento de uma política deve ser bem planeado desde o início. O Ministério da Educação assume um papel crucial na organização do processo de desenvolvimento de uma política de docência, identificando os organismos relevantes que participarão no processo e estabelecendo o prazo e os custos. Preparar uma política de docência é, muitas vezes, uma tarefa complexa, e não existem abordagens políticas universais, uma vez que este processo depende altamente de cada contexto específico.

4.1. As principais fases no desenvolvimento de uma política nacional de docência

O Capítulo 4 apresenta um quadro para o desenvolvimento de políticas de docência, que os decisores políticos poderão usar como ferramenta para identificar os elementos mais importantes do processo. Importa, no entanto, reconhecer que a formulação e implementação de políticas é raramente um exercício técnico e racional. É um processo inerentemente político, exigindo negociações e equilíbrios entre prioridades e objetivos antagônicos. Como tal, o processo de elaboração de políticas costuma ser marcado por contestações e por divergências e conflitos sociais.

Enquanto exercício de convicção, o desenvolvimento de políticas é um processo normativo, em que determinadas opiniões são privilegiadas em detrimento de outras, refletindo as diferentes forças de poder na sociedade. É por essa razão que a participação significativa das partes interessadas em geral e dos professores em particular é fundamental. É importante garantir que todas as partes envolvidas, independentemente do seu poder ou da sua influência, dentro ou fora do processo político, possam emitir o seu ponto de vista.

A participação dos sindicatos de professores não é apenas um direito, é também essencial para o sucesso de uma política. A participação dos professores deve ir além da simples consulta; deve implicar uma mobilização substancial dos professores na identificação prática (fase de implementação) das mudanças necessárias para melhorar a qualidade do ensino.

Assegurar a ampla participação e a pluralidade de vozes no processo político aumenta a probabilidade de uma política vir a ser aceite e contar com o apoio do público geral, das partes interessadas, dos agentes que a irão executar e dos financiadores.

No capítulo 4 são identificadas algumas fases do processo de desenvolvimento de uma política, incluindo:

- **A definição da agenda:** para identificar, aprovar e clarificar as questões ou os problemas que exigem mais atenção por parte do governo. A agenda política para a docência pode ter origem noutras fontes além do governo, como a opinião pública, os sindicatos de professores, etc. Seja qual for a fonte, o governo desempenha um papel crucial na intervenção na agenda.
- **A formulação de políticas:** esta fase incide na análise do contexto, na aprovação de princípios e na elaboração de opções/escolhas. Esta fase envolve vários processos inter-relacionados, incluindo:
 - A análise/O diagnóstico das necessidades: Um dos aspetos importantes no desenvolvimento de opções políticas é a análise das necessidades, que visa examinar sistematicamente a situação, formular recomendações sobre questões que exigem atenção imediata e determinar formas de abordar essas questões. Em situações de pós-conflito e de pós-catástrofe deve ser prestada especial atenção a alguns aspetos importantes, como a disponibilidade e colocação de professores, o papel dos professores enquanto agentes de consolidação da paz e de reconciliação, e o estado de preparação para catástrofes. A pesquisa é um elemento-chave da análise de uma situação, e visa identificar dados comprovadamente positivos e dados que se considera serem positivos. O Capítulo 3 apresenta uma síntese de alguns dos principais aspetos e dos dados comprovados relacionados.
 - A aprovação de princípios na formulação de uma política: O processo deve ser norteado por um conjunto de princípios e fatores claros, articulados em torno de um compromisso que visa assegurar a qualidade do ensino e aprendizagem. Este conjunto de princípios e fatores deve privilegiar a equidade e uma política abrangente e holística, financeiramente sustentável e viável.
 - O desenvolvimento de opções e escolhas políticas: As opções e escolhas políticas devem ser coerentes com a análise da situação no país e com os princípios acordados. O desenvolvimento de opções e escolhas políticas exige uma atenção sobre os custos de tais opções, bem como a determinação dos instrumentos políticos mais adequados.
- **Adoção/decisão:** o processo de aprovação e adoção de políticas depende do contexto de cada país. Em muitos países, onde a política final é considerada um importante alicerce da plataforma do governo, o projeto de texto final é compilado para aprovação pelo parlamento. Noutros casos, a política formulada é transmitida ao Ministério da Educação sob a forma de documento, exigindo aprovação pelo ministro da educação. O processo legislativo pode ser contestado e implicar batalhas jurídicas.
- **Implementação - difusão:** A implementação da política aprovada é tratada mais extensivamente no Capítulo 5. Para a implementação eficaz de uma política, esta deve ser promovida através de campanhas de divulgação devidamente concebidas e dirigidas a todas as partes

interessadas. A difusão da política através dos meios de comunicação social pode ajudar a garantir a sua compreensão e o apoio por parte do público.

- **Monitorização e avaliação:** O processo de desenvolvimento de políticas deve incluir um plano de monitorização e avaliação, para determinar a sua eficácia na resolução dos problemas identificados e na

sua capacidade para induzir as mudanças desejadas. A monitorização e a avaliação não devem ter um caráter meramente sumativo. Devem contemplar um acompanhamento formativo e contínuo que permita ajustar a política à medida que esta vai sendo implementada (o Capítulo 5 apresenta uma descrição mais detalhada do processo).

4.2. O papel e as responsabilidades dos órgãos competentes na formulação de uma política nacional de docência

A definição clara do papel de cada interveniente envolvido no processo é importante para o desenvolvimento de políticas eficazes. Uma das fases importantes em qualquer processo de definição de uma política de docência consiste, deste modo, em identificar as partes interessadas relevantes. Existem diferentes partes interessadas que desempenham diferentes papéis em diferentes fases do processo político. Por exemplo, a adoção/tomada de uma decisão é geralmente prerrogativa do Parlamento, onde as políticas de docência são sujeitas a um processo legislativo. O Quadro 4.1 apresenta algumas das principais partes interessadas.

O quadro acima apresentado sugere algumas das principais partes interessadas e órgãos competentes que devem participar no processo político. A lista das entidades específicas para cada caso deve ser, idealmente, definida em função de cada país. A participação efetiva dos órgãos competentes e das partes interessadas exige a criação de mecanismos que permitam estabelecer o diálogo social entre as autoridades governamentais e as partes interessadas. A participação genuína também exige uma cultura de transparência e de abertura, incluindo o acesso à informação.

QUADRO 4.1: PARTES INTERESSADAS/ÓRGÃOS COMPETENTES A ENVOLVER NO PROCESSO POLÍTICO

ÓRGÃO/ORGANIZAÇÃO	PAPEL
<p>PROFESSORES E SEUS REPRESENTANTES (por exemplo, sindicatos de professores)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contribuem com experiências práticas vividas pelos professores ▶ Representam os interesses/as preocupações dos professores ▶ Participam na elaboração e validação de uma política
<p>ÓRGÃOS REGULADORES DE PROFESSORES/DOCÊNCIA (por exemplo, Conselhos de professores)</p>	<p>Atuam como fórum temático na prestação de contributos para o desenvolvimento de políticas</p>
<p>GOVERNO – incluindo o Ministério da Educação e o Ministério das Finanças (Nos estados federais, os órgãos de governo regionais/provinciais/ estaduais também devem participar, especialmente quando também possuem competências na área da educação e geram receitas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Facilitam o processo ▶ Responsáveis por garantir a adoção e o financiamento adequado da política ▶ Facilitam a avaliação das necessidades ▶ Lideram o processo político
<p>PERITOS E INVESTIGADORES, GRUPOS DE REFLEXÃO (por exemplo, instituições políticas e de investigação)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prestam conhecimentos especializados, contributos e dados para a fundamentação das opções políticas ▶ Eventuais membros de grupos de trabalho para a análise da situação/elaboração da política

ORGANISMO/ORGANIZACIÓN	FUNÇÕES
DIRIGENTES ESCOLARES (diretores de escola e vice-diretores de escola)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contribuem com a sua experiência e o seu conhecimento dos agentes envolvidos na direção de escolas
PAIS DE ALUNOS E SEUS REPRESENTANTES (por exemplo, associações de pais/professores)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Representam as necessidades/preocupações dos pais/das comunidades locais ▶ Estabelecem ligação com as comunidades escolares
ALUNOS E SEUS REPRESENTANTES (por exemplo, comissões de estudantes)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Frequentemente ignorados. Qualquer processo para desenvolver políticas educativas em geral e políticas de educação e formação de professores em particular deve incluir os alunos.
SETOR PRIVADO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Representa as necessidades e os interesses das empresas no desenvolvimento de políticas. ▶ Em muitos países, trata-se de entidades que prestam serviços de educação de todos os níveis, incluindo, nalguns casos, entidades de educação e formação de professores através de instituições privadas de ensino superior.
AGÊNCIAS INTERNACIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Podem financiar o processo. ▶ Realizam controlos financeiros e contabilísticos. ▶ Apoiam a elaboração de políticas. ▶ Assistência técnica. ▶ Reforço de capacidades.

Fonte: produzido pelos autores.

4.3. Custos

Os aspetos financeiros relativos a uma política de docência devem ser examinados numa fase inicial do seu desenvolvimento. A falta de coordenação eficaz entre o processo de elaboração de políticas e os processos orçamentais nacionais é um dos principais fatores responsáveis pela ineficácia na implementação das políticas. O financiamento de uma nova política depende da prioridade da matéria em causa, dos custos e da disponibilidade dos recursos necessários à sua implementação. No desenvolvimento de novas políticas, as suas prioridades à luz dos planos educativos de longo e médio prazo devem ser claramente definidas. Além disso, as novas políticas necessitam de ser orçamentadas de forma cuidadosa e realista. As questões críticas, em matéria de custos, a considerar incluem, entre outras:

- a remuneração dos professores atualmente no ativo e dos professores a recrutar para todos os níveis de ensino (em muitos casos, este aspeto oculta custos importantes que também exigem ser devidamente considerados);
- os custos necessários para providenciar formação inicial e ações de desenvolvimento profissional contínuo de qualidade para professores: as infraestruturas e equipamentos para instituições de formação de professores, respetivas faculdades e gestão;
- materiais de ensino e aprendizagem;
- medidas para assegurar uma distribuição equitativa de professores qualificados;
- custos para garantir condições de vida e de trabalho dignas para os professores, tendo em consideração os contextos e as populações desfavorecidas;
- outros incentivos para atrair jovens profissionais com potencial, tendo em vista formar futuros professores;
- investigação sobre ensino e aprendizagem, etc.

4.4. Algumas condições para o desenvolvimento eficaz de políticas de docência

Existem várias condições importantes para garantir um desenvolvimento eficaz de políticas de docência:

- **A coerência entre a nova política e as políticas e estruturas existentes:** Quando é apresentada uma nova política de docência, é necessário proceder a uma análise aprofundada para determinar que tipo de impacto terá a nova política nas políticas existentes e que alterações, se for o caso, devem ser introduzidas nas políticas existentes. Qualquer processo de uma política de docência deve ser elaborado a partir da realidade já existente. É também importante assegurar a coerência entre diferentes secções/departamentos dos Ministérios da Educação e os outros ministérios, bem como entre as diferentes instâncias do sistema de educação.
- **Planeamento estratégico abrangente:** O planeamento estratégico integrado é fundamental para o desenvolvimento de uma política eficaz. As políticas de docência devem estar integradas quer nas outras políticas de educação, quer nos planos estratégicos globais dos governos.
- **A participação dos professores:** Os professores são as principais partes interessadas nas políticas de docência, e a sua compreensão e o seu apoio são fundamentais para uma implementação bem-sucedida. O diálogo social com os professores pode assumir diversas formas e ocorrer em diferentes momentos das fases de formulação e implementação da política.
- **Desenvolvimento de políticas com base em dados comprovados:** As políticas devem ser desenvolvidas tendo em conta os dados comprovados disponíveis, a fim de conceber políticas docentes que garantam os melhores resultados. Tal exige uma capacidade de investigação nacional e uma integração sistemática entre as instâncias de investigação e as instâncias políticas. Exige também uma gestão ou uma recolha de dados úteis para o processo de elaboração da política de docência.
- **Capacidades:** Una precondition para el desarrollo de buenas políticas docentes es que el Ministerio o Departamento de Educación debe contar con los recursos humanos necesarios, que a su vez tengan los conocimientos técnicos adecuados. Debe llevarse a cabo una evaluación de las necesidades de capacitación para asegurar que los empleados públicos y funcionarios puedan llevar a cabo correctamente el proceso de creación e implementación de políticas públicas.

- **Apropriação nacional:** A apropriação do processo político pelos países em desenvolvimento é um dos princípios fundamentais da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. Isto significa também que cabe às instâncias nacionais liderarem o processo de desenvolvimento e execução das suas estratégias nacionais de desenvolvimento e que os doadores devem respeitar a liderança dos países parceiros nesse processo e apoiar o desenvolvimento das capacidades nacionais.
- **Capacidade:** Para que possam ser desenvolvidas políticas de docência consistentes, o Ministério da Educação deve dispor dos recursos humanos necessários com conhecimentos técnicos adequados, sendo essa uma condição prévia indispensável. Deve ser efetuada uma avaliação das necessidades de formação para garantir que os funcionários públicos e outros funcionários tenham capacidade para gerir eficazmente o processo político e a sua execução.

4.5. Calendarização e roteiro

O Ministério da Educação encarregado de organizar o processo de desenvolvimento da política de docência deve, logo à partida, elaborar um roteiro claro, especificando todas as fases e etapas do processo, identificando os órgãos competentes envolvidos, o calendário e os custos. O estabelecimento de um prazo adequado é fundamental para garantir o apoio dos professores e de outras partes interessadas. Poderá ser útil definir um roteiro para indicar a forma como os objetivos da política serão postos em prática e alcançados.

A identificação clara das prioridades da política pode ajudar a determinar os prazos e a ordem pela qual deverão avançar as atividades destinadas a cumprir os objetivos políticos. O sucesso de alguns objetivos políticos pode depender da consecução de outros objetivos. Assim, os prazos atribuídos a algumas das atividades ou a alguns dos objetivos políticos podem servir de base ou referência para outras atividades.

O processo político discutido neste capítulo oferece uma ferramenta analítica para formular uma política de docência. Importa, no entanto, reconhecer que desenvolver uma política não é um processo simples. Como tal, o quadro de referência sugerido deve ser utilizado como guia flexível para o desenvolvimento de uma política de docência.



CAPÍTULO 5

Implementação

Os planos de execução já devem ser bem delineados no processo de desenvolvimento de políticas e incluir um calendário e um roteiro apropriados ao sistema de educação do país visado e devidamente esboçados pelos responsáveis pelo desenvolvimento da política. A execução de uma política de docência é um processo complexo e depende de uma série de fatores políticos, sociais, culturais e económicos, muitos dos quais podem ser externos ao domínio da educação. Esta fase de implementação é específica para cada país e deverá ter em conta as políticas gerais do governo, as capacidades e a orientação política, a situação do sistema de ensino e da profissão docente, assim como as forças políticas e sociais em jogo.

Os estudos sobre a implementação de políticas apontam para a necessidade de:

- colocar os alunos e a aprendizagem no centro das reformas;
- reforçar as capacidades dos profissionais envolvidos;
- assegurar a capacidade de liderança e a coerência ao nível das escolas e do sistema;
- utilizar um diálogo adequado para assegurar a participação das partes interessadas desde a fase inicial; e
- assegurar uma avaliação rigorosa e de alta qualidade da política.

Alguns dos aspetos a ter em conta na determinação do melhor meio para executar uma política (seja através de programas ou campanhas de governo, de decisões/normas executivas ou administrativas, de legislação ou de uma combinação destas) incluem:

- Que elementos ou aspetos terão maior impacto no contexto do país?
- Quais são os recursos humanos e os custos financeiros em jogo?
- Quais serão os compromissos entre custos e impacto?

5.1. Processo legislativo e aprovação



A execução de uma política através de legislação nacional acrescenta uma dimensão política decisiva, na medida em que numa sociedade democrática o direito nacional tem primazia. A legislação, acompanhada de medidas de financiamento e de implementação administrativas, melhora as probabilidades de sucesso da execução de uma política.

No planeamento e na prestação de apoio técnico e jurídico a um órgão legislativo nacional tendo em vista a implementação (por via legislativa) de uma política de docência nacional, deverão ser tomados em consideração os custos, atrasos e potenciais contratempos. O apoio técnico dos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas é essencial em várias fases: na elaboração da legislação; no esclarecimento de dúvidas perante inquéritos parlamentares; nas relações com os grupos de interesses políticos e as partes interessadas; na argumentação e justificação das propostas perante os legisladores e os meios de comunicação social; e no trabalho de pós-adoção, para afinar as disposições legislativas ou de execução.

5.2. Decisões executivas ou administrativas



As vias executivas ou administrativas adotadas para a implementação de políticas, incluindo programas ou campanhas nacionais, podem ser mais vantajosas em termos de recursos humanos e financeiros, embora possa ser mais difícil alcançar o impacto desejado sem a necessária autoridade política e sem apoio financeiro. Os responsáveis pelo desenvolvimento de políticas do Ministério da Educação ou de outras agências ou departamentos relacionados com a contratação/gestão de professores podem ser mandatados para apoiar o processo de implementação. A elaboração de diretrizes de implementação, especialmente em sistemas descentralizados, poderá ser útil enquanto mecanismo de apoio.

5.3. Instrumentos e programação dos trabalhos



Os instrumentos ou ferramentas de implementação de políticas podem incluir um plano de ação, um quadro lógico (*log frame*), um plano de trabalho, orientações ou outros instrumentos similares. Os instrumentos devem incluir um cronograma que tenha em conta o tempo necessário, os fatores condicionantes e as capacidades para pôr em prática uma política.

A formulação cuidadosa de um plano de ação aumenta as probabilidades de sucesso na implementação, proporcionando um roteiro para a aplicação dos objetivos, estratégias e programas da política. Esse plano deve basear-se em fatores como os recursos previstos, as funções e responsabilidades definidas e o cronograma político. Os planos de ação incluem os seguintes elementos:

- uma ficha de atividade associada à política e aos objetivos estratégicos/do programa;
- resultados, metas, dados de referência e indicadores relativos à implementação;
- o cronograma de implementação;
- um EMIS, TMIS ou sistema de informação equivalente;
- oss custos operacionais enquadrados no orçamento global do plano de ação;
- ass fontes de financiamento, os parceiros nacionais, públicos e privados e de desenvolvimento; e
- ass estruturas de implementação, incluindo as diferentes funções e responsabilidades.

Para serem eficazes, os planos de ação exigem também um diálogo entre os diferentes atores institucionais e políticos responsáveis pelas diferentes tarefas e funções, incluindo:

- os departamentos/gabinetes/agências do Ministério da Educação ou das autoridades educativas;
- os ministérios ou unidades governamentais responsáveis pelos aspectos financeiros ou orçamentais, pela contratação de professores, pelas relações laborais e pela regulação das condições de trabalho, pelas políticas relacionadas, como a saúde, e pelos diferentes níveis de ensino;
- as autoridades descentralizadas;
- as partes interessadas, incluindo professores e sindicatos/ organizações (especialmente importantes, dadas as suas funções e responsabilidades), as entidades de ensino privadas, os empregadores e as empresas, as instituições de formação de professores, os organismos profissionais, como os conselhos de professores, as associações de pais/professores, representantes de comunidades/coletividades e organizações não governamentais; e
- os parceiros de desenvolvimento.

A natureza política do diálogo relativamente à execução do plano implica compromissos na priorização das atividades e na forma como estas serão executadas. Revisões, bem como o adiamento ou cancelamento de atividades de baixa prioridade deverão ser contemplados, a fim de garantir o máximo grau de empenho e apropriação.

Uma vez aprovado, o plano de ação deve ser integralmente orçamentado e, na medida do possível, financiado através dos recursos existentes e, se necessário, das partes interessadas nacionais e/ou de parceiros internacionais. O financiamento da implementação previsto no plano deve ser assegurado ao longo do tempo e programado de modo a coincidir com os ciclos orçamentais dos governos e das autoridades educativas.

Se estiver devidamente adaptado ao contexto de implementação, o plano de trabalho ou o quadro lógico (log frame) pode ajudar as entidades responsáveis pela implementação a acompanhar o progresso e a pôr em prática estratégias ou programas. Este tipo de instrumentos permite comparar objetivos, metas, finalidades, alvos e resultados esperados através de atividades planeadas com indicadores mensuráveis e meios de verificação. Os instrumentos podem fornecer rumos e orientações e ajudar a reforçar a colaboração entre as entidades envolvidas na implementação das políticas, desde que os envolvidos possuam conhecimentos e formação adequados para utilizar eficientemente esses instrumentos, ofereçam alguma flexibilidade para adaptar o trabalho de execução a novas

circunstâncias e fatores condicionantes e permitam que as partes interessadas prestem um contributo significativo sem estarem sujeitas a restrições.

Na fase de implementação, poderá ser útil utilizar orientações que especifiquem de forma mais detalhada os aspetos práticos da execução de uma política. O uso de orientações e listas de verificação também pode ser especialmente vantajoso para os intervenientes e as partes interessadas que não estão diretamente envolvidos no desenvolvimento de políticas.

5.4. Monitorização e avaliação



Qualquer plano de implementação deve integrar um plano de monitorização e avaliação dotado de instrumentos adequados. Deverá ser criada uma unidade de monitorização e avaliação responsável ou, se os recursos humanos ou financeiros forem limitados, deverá ser designado um membro da unidade afeta ao plano.

As atividades de monitorização podem ser organizadas da seguinte forma:

- *monitorização periódica* para avaliar o progresso, identificar as limitações e gerar soluções para os problemas à medida que surgem;
- *relatórios periódicos de monitorização* elaborados por especialistas de monitorização e avaliação, para informar os decisores, em tempo real, sobre obstáculos e medidas corretivas recomendadas;
- *uma análise anual com as principais partes interessadas*, num processo de consulta aberto que lhes permita partilhar frustrações, sucessos e mudanças necessárias na implementação de um plano; e
- *um relatório anual de desempenho* para servir de base para uma análise de alto nível dos resultados alcançados, das falhas e das melhorias, a ter em conta em planos futuros.

Além da monitorização, é necessário proceder a uma avaliação para dar conta do que sucedeu e o porquê. Uma avaliação intercalar ou final efetuada por pessoas independentes permite determinar o impacto e os resultados, a relevância, a relação custo-eficácia e a sustentabilidade, além de indicar as causas que estão na origem do sucesso ou do fracasso e retirar lições para o futuro.

Para garantir a sua eficácia, a monitorização e a avaliação necessitam de indicadores claros e mensuráveis, associados a metas, que deverão: ser limitados em número; estar centrados nas principais prioridades; ser apresentados num quadro baseado em resultados ou orientado para

resultados; considerar os desequilíbrios existentes no ensino; ser consistentes e estáveis ao longo de todo o ciclo de implementação; e ser facilmente compreensíveis por todos os utilizadores. Os indicadores devem ser aceites pelas partes interessadas e pelos parceiros de desenvolvimento através dos mecanismos apropriados de diálogo social ou político. A disponibilidade de informações qualitativas transmitidas pelas partes interessadas ou por estudiosos independentes, numa abordagem «da base para o topo», pode constituir um valioso contributo para medir o sucesso ou o fracasso e melhorar o impacto.

5.5. Modalidades de organização para a implementação



Identificar quem deve ser responsável pelas diferentes componentes da implementação de uma política e a que nível contribui para clarificar diferentes responsabilidades, tarefas e canais de comunicação. A definição das responsabilidades é particularmente importante para aqueles que mantêm uma maior proximidade dos professores (diretores de escola, inspetores, formadores de professores, órgãos reguladores e autoridades empregadoras). É fundamental identificar as responsabilidades de liderança e de execução e os recursos humanos e financeiros necessários à execução, bem como os entraves políticos e de outra natureza suscetíveis de comprometer a implementação das políticas.

As instâncias de direção devem estar tão próximas quanto possível do topo da cadeia de decisão política, a fim de garantir o sucesso de uma política. Na definição dos diferentes papéis e responsabilidades, devem ser evitadas todas as ambiguidades ou confusões. A elaboração de um organograma claro pode ajudar a conhecer a estrutura e os canais hierárquicos/decisórios.

A existência de uma capacidade de implementação adequada é também crucial para garantir o sucesso, sendo desde logo necessário começar por analisar a capacidade dos principais intervenientes:

- a administração e instituições do setor público;
- a administração educativa e as instâncias de gestão e apoio aos professores;
- as competências individuais dos funcionários; e
- os prestadores de ensino privados e os intervenientes não estatais.

Sempre que sejam identificadas lacunas, deverá ser providenciada formação em planeamento, gestão, comunicação e outros domínios de competências, com antecedência ou paralelamente à implementação, recorrendo a apoio técnico externo para reforçar as capacidades nacionais e locais, quando necessário.

A escolha das estruturas de implementação mais adequadas — administração pública ou da educação existente, entidades independentes ou autónomas, ou estruturas não tuteladas por autoridades governamentais — dependerá de cada país e dos contextos administrativos, bem como de decisões sobre as melhores instâncias de liderança, responsabilidades e capacidades. A decisão deverá atender a questões relacionadas com:

- equidade, eficiência e responsabilidade democrática;
- a autoridade necessária para tomar decisões-chave sobre as dimensões mais importantes de uma política de docência;
- a gestão e a capacidade financeira para supervisionar a execução; e
- as capacidades de comunicação para interagir com os atores políticos e as partes interessadas, com vista a garantir a compreensão, o empenho e a intervenção na consecução dos objetivos políticos.

5.6. Orçamentação da implementação



Todos os aspetos relativos à implementação devem ser orçamentados, incluindo:

- o veículo e o processo de implementação (executivo/administrativo ou legislativo);
- o plano de ação e os instrumentos conexos;
- a monitorização e avaliação; e
- as modalidades de organização: liderança, gestão, reforço de capacidades, estruturas.

O financiamento da implementação de uma política pode ser assegurado por fontes nacionais ou subnacionais (orçamento público ou uma combinação de fontes públicas e privadas), bem como pelos parceiros de desenvolvimento. As condições de financiamento externo deverão ser claras e a responsabilidade máxima, ou apropriação, deverá sempre caber ao país. Quando existe um plano de ação viável

para uma política, é mais fácil mobilizar recursos para a execução dessa política. Se houver falhas no financiamento, poderá ser necessário rever as estratégias e os planos de implementação, com a conceção de meios mais eficazes em termos de custos, criando sinergias de gestão e delegando competências, sem perder de vista os objetivos globais e as principais prioridades.

Em resumo, o desenvolvimento e implementação de políticas constituem processos complexos e por vezes politicamente controversos. A boa implementação de uma política de docência exige um conhecimento das dinâmicas políticas e culturais específicas em cada contexto e uma abordagem que tenha em conta as limitações, as expectativas das principais partes interessadas e as relações de poder, a fim de garantir que a política produzirá as mudanças desejadas.

Conclusão

Este Guia foi elaborado com vista a auxiliar responsáveis e decisores políticos nacionais no desenvolvimento de uma política nacional de docência assente em resultados comprovados, enquanto elemento integrante dos planos e políticas nacionais para o setor da educação, em linha com os planos e estratégias nacionais de desenvolvimento. Assenta na convicção de que os professores e o ensino desempenham um papel fulcral para assegurar a todos alunos um acesso a uma educação de alta qualidade e equitativa. O Guia sugere que, para desenvolver uma política de educação nacional que contemple os professores e a atividade docente enquanto componentes abrangentes, é necessário ter em conta um vasto leque de dimensões interligadas, entre as quais: (i) o recrutamento e retenção de professores; (ii) a educação de professores (inicial e contínua); (iii) a colocação; (iv) as estruturas/planos de carreira; (v) a contratação de professores e as condições de

trabalho; (vi) a retribuição e remuneração dos professores (vii) as normas profissionais para professores; (viii) as responsabilidades dos professores; e (ix) a administração escolar.

Este sumário visa apenas apresentar um resumo dos tópicos desenvolvidos no texto integral e não explica detalhadamente as fases de desenvolvimento e implementação de uma política de docência. O texto integral do Guia inclui explicações aprofundadas do desenvolvimento e implementação de políticas de docência com exemplos práticos de vários países e citações de várias obras bibliográficas e documentos relevantes sobre esta matéria. Recomendamos aos leitores deste Guia que leiam o texto integral em complemento deste sumário executivo. Os leitores são ainda convidados a enviar os seus comentários e observações, que serão úteis para eventualmente melhorar esta ferramenta.

Para alcançar o 4º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável e abordar as disposições em matéria de Professores na Declaração de Incheon e do Quadro de Ação de Educação de 2030, os países deverão ter uma ampla perspectiva sobre as questões da docência. Uma estrutura que oriente a elaboração e/ou revisão de políticas docentes nacionais seria uma ferramenta útil. O Grupo de Trabalho Internacional sobre Professores baseado em sua vantagem comparativa como uma aliança de múltiplos atores globais apresenta este Sumário do Guia de Desenvolvimento de Políticas de Professores, unindo esforços para enfrentar os desafios globais da docência. Os usuários deste Guia encontrarão definições relevantes dos conceitos, a descrição das diferentes dimensões dos problemas da docência e como elas se relacionam, e sugestões de fases no processo de desenvolvimento de uma política nacional de professores. O envolvimento de todas as partes interessadas, especialmente dos professores, nesse processo é de extrema importância.

Com o apoio de



Humana
People to People

