



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 1261

## A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO COMO PRIORIDADE DA AGENDA PÓS-2015: MAIS DO MESMO?

Hellen Jaqueline Marques – UFMS/CPAN

Fabiano Antonio dos Santos – UFMS/CPAN

Agência Financiadora: CNPQ

### Resumo

Neste artigo temos como objetivo identificar como se configura o debate e a centralidade em torno do conceito de qualidade da educação para a construção de uma agenda global pós 2015. Além disso, analisamos o significado atribuído à qualidade da educação expresso pelo Banco Mundial e destacamos suas relações com a formação de professores. Trabalhamos com a hipótese de que a grande atenção dada às políticas que visam a melhoria da qualidade da educação, que estabelecem a avaliação da educação e as políticas de responsabilização docente, fazem parte de importantes estratégias de produção do consenso. A análise documental serviu de base metodológica para a investigação de alguns documentos do Banco Mundial e Unesco que fundamentam as principais concepções e significações acerca da qualidade da educação para os Organismos Multilaterais e que influenciam as políticas educacionais de países periféricos, como é o caso do Brasil. A principal contribuição desta proposta é a possibilidade de compreender melhor como se estabelecem as relações entre as recomendações dos Organismos Multilaterais para a melhoria da qualidade da educação, para a avaliação da educação e para as políticas docentes, e as ações elaboradas e promovidas pelo Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Qualidade da Educação; Políticas Educacionais; Responsabilização docente.

### Introdução

Grande parte das políticas desenvolvida por Organismos Multilaterais<sup>1</sup> (OM) servem de mediadoras para a circulação de ideias e implantação de propostas para a educação. Nelas estão contidas recomendações que chegam às mais diversas realidades, com impactos profundos no funcionamento dos sistemas educacionais.

Uma das principais estratégias para a disseminação dessas recomendações é a elaboração de documentos que, mormente, são tomados como condutores de boas

---

<sup>1</sup> Tais como Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BM).

práticas. Como exemplo, podemos citar: 1) Metas 2021- La educación que queremos para la generación de los bicentenarios (OEI, 2010); 2) Tercer estudio regional comparativo y explicativo: Terce (UNESCO/OREALC, 2016); 3) Segundo estudio regional comparativo y explicativo: Serce (UNESCO/OREALC, 2008) e; Mapa de Evaluaciones Educativas (UNESCO/OREALC, 2014).

As características principais dos documentos citados são muito semelhantes: a) pretendem apresentar suposta neutralidade, assim, tornam-se poderosos instrumentos de formação de consensos; b) são prescritivos, ainda que afirmem o contrário; c) tomam como referências aqueles sistemas de ensino que se adequaram às suas propostas; d) usam conceitos e categorias com aspectos amplamente aceitos na comunidade educacional; e) usam seu discurso como a solução (quase mágica) aos problemas complexos da educação.

A retórica versa, em especial, sobre a necessidade de países periféricos adequarem seus sistemas de ensino para avançarem nos resultados esperados quanto à formação dos sujeitos. Neste contexto, “qualidade da educação”, um dos conceitos amplamente utilizados pelos OM, e cuja aceitação pela sociedade é expressiva, mesmo que, em sua maioria, acriticamente, torna-se exemplar.

A qualidade da educação é um tema bastante complexo, pois sua definição envolve esferas igualmente complexas, como a econômica e social. Em nosso entendimento, não há como tratar de uma educação com qualidade sem pensar na estrutura social, sem pensar na estrutura física das instituições escolares, nos processos metodológicos e pedagógicos de ensino e aprendizagem.

Neste artigo, buscamos identificar como se configura o debate e a centralidade em torno da qualidade da educação para a construção de uma agenda global pós 2015 (período em que ocorreu, na cidade de Incheon na Coreia do Sul, a conferência Mundial de Educação organizada pela Unesco e com a participação de diversos OM). Além disso, analisamos o significado atribuído ao conceito de qualidade da educação expresso pelo Banco Mundial (2011a; 2011b e 2014) e destacamos suas relações com a formação de professores.

A análise documental serviu de base metodológica para a investigação de alguns documentos do Banco Mundial e Unesco que fundamentam as principais concepções e significações acerca da qualidade da educação para os Organismos Multilaterais e que influenciam as políticas educacionais de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Os documentos analisados foram: *Professores excelentes: como melhorar a*

*aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe* (UNESCO, 2014); *Declaração de Incheon e Marco de ação da educação: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos* (UNESCO, 2016); *Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote* (WORLD BANK, 2011a); *SABER - Teachers: objectives, rationale, methodological approach, and products* (WORLD BANK, 2011b)

Na sequência, apresentamos o caminho de produção da agenda educacional internacional, que passa a centrar suas ações sobre a escola, em particular os professores, articulando o objetivo de universalização da educação fundamental com a aprendizagem e tomando, para este último objetivo, a avaliação externa como forma privilegiada de mensuração dos resultados.

### **De uma Educação para Todos à Todos pela Educação: as políticas desde Jontiem até Incheon**

Os anos de 1990 marcam um momento de profundas transformações na governança dos países periféricos. Através da difusão de reformas nos estados, procurou-se estabelecer mecanismos que facilitassem a consolidação do novo modelo capitalista em crescimento, o neoliberalismo. As críticas sobre o Estado foram duras e cumpriram papel fundamental na definição de novas estratégias nos anos 1990 e 2000.

Em 1990, os Organismos Multilaterais (OM) se esmeravam em estabelecer uma agenda educacional cuja meta era uma educação básica para todos. Em decorrência disso, ocorreu, em 1990, a Conferência Mundial de Educação Para Todos, cujos objetivos eram: 1) satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; 2) Expandir o enfoque sobre os problemas educacionais; 3) Universalizar o acesso à educação e promover a equidade; 4) Concentrar as atenções na aprendizagem; 5) Aumentar os meios e o raio de ação da educação básica; 6) propiciar um meio adequado à aprendizagem; 7) fortalecer as alianças com as Organizações Governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos e com a família; 8) investir recursos sobre a educação básica visando a ampliação do desenvolvimento econômico.

Tais objetivos, embora mencionassem a aprendizagem como uma das preocupações das ações, acabaram tornando-se periféricos diante do desafio de universalizar a educação básica. A estratégia de universalização tinha clara pretensão de desenvolver economicamente os países, considerando a educação como mecanismo para

o desenvolvimento de capital humano, para o desenvolvimento da competitividade entre os países. “Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país.” (UNESCO, 1998, *s/p*)

Havia uma clara relação entre a universalização da educação básica e a melhoria da qualidade da aprendizagem. Entretanto, a avaliação que se faz atualmente é que o maior enfoque se deu sobre a universalização<sup>2</sup> e que isso desenvolveu importante déficit sobre a aprendizagem. Em termos econômicos, as políticas educacionais dos primeiros anos dos anos 1990 deslocam sua funcionalidade: passam a destacar ações voltadas à ampliação da competitividade, à implementação de serviços eficientes e eficazes, sempre tendo em vista a ampliação da produtividade (SHIROMA e EVANGELISTA, 2006).

A partir de meados de 1990, o foco deixa de ser a competitividade e produtividade e passa ao combate à pobreza. Neste período, termos como justiça social, equidade, coesão social, inclusão social tornam-se centrais e demonstram que o interesse era conceber a educação como salvacionista e redentora dos problemas sociais. “No final da década, o viés economicista explícito deu lugar a uma face humanitária por meio da qual a política educacional ocuparia o lugar de solução dos problemas humanos mais candentes, em especial o problema da sobrevivência na sociedade atual.” (EVANGELISTA e SHIROMA, 2006, p. 44)

Este objetivo humanitarista vem acompanhado de mudanças no discurso dos OM, passando a defender que vivíamos um período de harmonia e cumplicidade mútua entre diferentes agentes da sociedade - pertencentes ao Estado, à iniciativa privada e ao Terceiro Setor. Somente os países que se moldassem aos novos preceitos de desenvolvimento econômico, promovidos pelas agências internacionais, estariam aptos a competir no mundo globalizado.

---

<sup>2</sup> Segundo relatório publicado pela Unesco em 2015, os resultados alcançados nos últimos 15 anos foram moderados. Estima-se que 34 milhões de crianças passaram a frequentar a escola, entretanto há 58 milhões sem acesso, 100 milhões que não completarão a educação primária e 700 milhões de adultos analfabetos. No Brasil avançou-se consideravelmente na universalização do acesso, chegando a 98% de crianças em idade escolar com matrícula. Por outro lado, o desafio ainda permanece quando tais dados são analisados de maneira mais qualitativa, quer dizer; o percentual de crianças que conseguem se manter na escola é reduzido ao longo da escolarização, chegando a 92% para o ensino fundamental e 55% no ensino médio. Esses dados explicitam as contradições inerentes dessa sociedade, mostram que a relação capital trabalho leva desde muito cedo os trabalhadores a venderem sua força de trabalho para sobreviver. Ainda neste relatório, o Brasil aparece entre os 10 países responsáveis por 72% da população mundial de adultos analfabetos. (UNESCO/OREALC, 2015)

Essa constatação impulsionou o Fórum de Dakar, realizado 10 anos após a Conferência de Jontiem. Já nos anos 2000, afirmava-se haver

[...] progresso significativo em muitos países. Mas é inaceitável que, no ano 2000 [...] a qualidade da aprendizagem e da aquisição de valores e habilidades humanas não satisfaçam as aspirações e necessidades dos indivíduos e das sociedades. Nega-se a jovens e adultos o acesso às técnicas e conhecimentos necessários para encontrar emprego remunerado e participar plenamente da sociedade. (UNESCO, 2001, p. 08)

O novo foco sobre a aprendizagem implica um conjunto de ações que impactam profundamente sobre a escola, mudam a forma como fazem a gestão e a organização do trabalho pedagógico, redefinem prioridades de ensino e, até mesmo, os conteúdos trabalhados. Aliando melhoria da qualidade da aprendizagem ao desempenho escolar, tanto de alunos como principalmente dos professores, é inaugurada nova agenda para as políticas educacionais, sempre atendendo às demandas do capital. O documento de Dakar explicita seis objetivos a alcançar até o final de 2015, quando se realizaria a nova conferência de Educação para Todos. Tais objetivos, em linhas gerais, destacam: 1) a expansão e melhoria dos cuidados com a educação infantil; 2) a atenção para o acesso à escola de grupos minoritários e fragilizados socialmente (meninas, crianças pertencentes a grupos étnicos desfavorecidos); 3) o acesso a aprendizagem de jovens e adultos; 4) o alcance de 50% de alfabetização de jovens e adultos até o ano de 2015; 5) a eliminação das disparidades de gênero na educação até o ano de 2015; 6) e a melhoria da qualidade da educação, assegurando excelência para todos.

Dentre os objetivos apresentados em Dakar, sobressaem-se, por sua relação direta com a busca por melhoria da qualidade da aprendizagem:

Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada e às habilidades para a vida; alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os alunos [...]; melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, na aquisição de conhecimentos matemáticos e habilidades essenciais a vida. (UNESCO, 2001, p. 9)

O documento aponta, ainda, que os esforços dos governos para a garantia desses objetivos estão relacionados à:

I. Mobilizar uma forte vontade política nacional e internacional em prol da Educação para Todos, desenvolver planos de ação nacionais e incrementar de forma significativa os investimentos em educação básica; [...] III. Assegurar o engajamento e a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das estratégias para o desenvolvimento da educação; IV. Desenvolver sistemas de administração e de gestão educacional que sejam participativos e capazes de dar respostas e de prestar contas; [...] VIII. Criar ambientes educacionais seguros, saudáveis, inclusivos e equitativamente supridos, que conduzam à excelência na aprendizagem e níveis de desempenho claramente definidos para todos; IX. Melhorar o status, a auto-estima e o profissionalismo dos professores. (UNESCO, 2001, p. 09)

As ações anunciadas para melhorar a qualidade da aprendizagem tornam-se hegemônicas no interior dos sistemas educacionais. Avaliações de desempenho, incentivo a práticas gerenciais de gestão (sob o pretexto de se tornarem mais profissionais), incentivo a participação da comunidade e de fundações ganham centralidade e conduzem a escola a novos desafios: superar a competitividade imposta por avaliações em larga escala, compreender o significado existente na relação direta entre a definição da qualidade da educação com o sucesso nas avaliações de larga escala. Nesse novo cenário, a qualidade da educação se vincula à qualidade do professor, estabelecendo uma carga sobre este que antes não havia.

Para garantir que um dos focos recaísse sobre a qualidade da educação, adota-se como uma das estratégias “melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de modo que *resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos*, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida.” (UNESCO, 2001, p. 20, sem grifos no original)

Em 2015, ocorre nova reunião mundial, com os mesmos objetivos que Dakar: reafirmar a visão do movimento global Educação para Todos. Vale destacar que a estratégia para produzir o consenso é afirmar que se trata de uma nova visão para a educação. “A novidade da Educação 2030 é seu foco no aumento e na expansão do acesso, na inclusão e na equidade, assim como na qualidade e nos resultados da aprendizagem em todos os níveis, no âmbito de uma abordagem de aprendizado ao longo da vida.” (UNESCO, 2016, p. 06)

Neste caso, não se trata de uma nova visão, mas da reafirmação das estratégias e perspectivas já defendidas anteriormente (talvez com a utilização de vocabulários diferenciados, e até estratégias pouco utilizadas no passado). Segundo a UNESCO (2016), a nova visão se baseia no oferecimento de uma educação inclusiva, equitativa e que gere uma aprendizagem para todos ao longo da vida. Como pode-se perceber, não há novidade neste enunciado. A defesa pela universalização da educação remonta os anos 1990. A ideia da aprendizagem como eixo central da educação fez parte das estratégias dos OM ao longo dos primeiros 15 anos do novo milênio.

O documento de Incheon reforça a centralidade que a avaliação externa terá como métrica para definição de uma educação de qualidade: “Comprometemo-nos com uma educação de qualidade e com a melhoria dos resultados de aprendizagem, o que exige o reforço de insumos e processos, além da avaliação de resultados de aprendizagem e de mecanismos para medir o progresso” (UNESCO, 2016, p. iv).

É possível, ainda, observar que o professor é mantido como figura principal (protagonista e obstáculo) das ações. Destaca-se a confirmação de que o professor deve ser “empoderado”, “recrutado adequadamente”, “bem treinado”, e que seja “eficiente”, dirigido de maneira eficaz.

Em 1990, a Unesco apontava como um de seus objetivos “universalizar o acesso à educação e promover a equidade”. Não obstante, em 2015, reitera esse objetivo propondo “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (UNESCO 1998; 2015)

Os conteúdos priorizados continuam os mesmos: leitura, escrita e matemática. Entretanto, sua ênfase é reforçada ao associá-los à uma educação de qualidade: “Uma educação de qualidade requer, no mínimo, que os alunos desenvolvam habilidades básicas em leitura, escrita e matemática como fundamento para a aprendizagem futura, bem como para habilidades mais complexas.” (UNESCO, 2016, p.09)

A qualidade da educação associa-se apenas alguns conteúdos, aqueles mais importantes para o desenvolvimento econômico. As três últimas décadas mostram esforço importante para disseminar, em todo o mundo, que a educação só terá qualidade quando atender às demandas econômicas, quando permitir que as parcerias sejam estratégia mantenedora da governança, eficiência e eficácia, quando professores bem treinados, com carreira atraente e flexível for adotada, enfim quando a aspiração de desenvolver uma educação para todos ao longo da vida se articule à sociedade em geral, que estes pressupostos tornem-se lugar comum e aceitos como medida necessária para o

desenvolvimento da educação de um país. Neste sentido, o envolvimento de tantos sujeitos, a reivindicação de medidas urgentes corresponde à mudança de foco que foi se observando ao longo destes últimos 30 anos: uma educação que deve contar com todos para que possa se concretizar, esse é o grande objetivo das políticas contemporâneas.

### **As prioridades da agenda pós-2015**

O objetivo da qualidade da educação, presente como um dos princípios que orienta as ações da nova agenda política para a educação, está articulado ao desenvolvimento econômico. “As agências e os Estados comprometeram-se a não poupar esforços para prezar pela coerência entre os acordos [Educação para Todos e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio], procurando que a agenda da educação ocupe um lugar central na agenda mundial para o desenvolvimento” (UNESCO/OREALC, 2014b, p. 07, tradução nossa)

Desde os anos 1990, uma série de conferências mundiais (algumas das quais já discutidas anteriormente) tem ocupado papel fundamental dos princípios de desenvolvimento social, econômico e educacional. A Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, preocupou-se em lançar estratégias para manter o desenvolvimento do capitalismo, sob o discurso da sustentabilidade do meio ambiente; A Conferência de Viena, realizada em 1993, ocupou-se das discussões sobre os Direitos Humanos; A Conferência no Cairo, realizada em 1994, com a preocupação do contingente populacional que passava a ser um desafio ao capitalismo; A Conferência de Beijing, realizada em 1995, discutiu as situações de vulnerabilidade das mulheres no capitalismo contemporâneo; A Conferência das Nações Unidas, também realizada em 1995, mais uma vez teve a atenção voltada ao meio ambiente, particularmente às mudanças climáticas; A Cúpula do Milênio, realizada em 2000, originou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM); O Fórum Mundial de Educação de Dakar, realizado em 2000, pretendia, como já vimos, atualizar os objetivos e metas da Conferência Mundial de Educação, realizada em 1990 na cidade de Jontiem. Além dessas conferências mundiais, diversas reuniões regionais ocorreram, muitas outras locais sempre procurando articular o projeto de desenvolvimento do capitalismo.

Destacamos especial atenção aos oito ODM, elaborados pelas Nações Unidas que, assim como ocorreu com as metas educacionais, tinham como horizonte temporal o ano de 2015. Tais objetivos referiam-se ao combate à pobreza e à fome, à promoção da educação, à igualdade de gênero, às políticas de saúde, saneamento, habitação e meio



ambiente. Em concomitância aos ODM, são lançados os seis objetivos da Educação Para Todos (EPT). Destaca-se a educação infantil, educação de Jovens e Adultos, igualdade de Gênero (com atenção especial à mulher como grupo minoritário), o atendimento gratuito e universal da educação básica, e a qualidade da educação e aprendizagem.

Assim, a Agenda Pós-2015 não se refere exclusivamente à educação, mas tem nela uma de suas principais estratégias. Após a análise de documentos da Unesco, Banco Mundial e OEI, destacamos, com base na ênfase e persistência com que são tratadas, três prioridades para a agenda pós-2015.

- **Escolarização de todas as crianças:** atualmente a região atingiu índices aproximados a 92%, mas aponta que o mais difícil passa a ser a universalização do restante dessa população, justamente por ser aqueles mais vulneráveis;

- **Melhorar a qualidade das aprendizagens:** segundo os OM, essa é a principal meta para a agenda pós-2015. Nela, será possível garantir uma educação mais eficiente, eficaz e voltada ao desenvolvimento sustentável da economia. Podemos associar a essa prioridade os professores (formação e carreira), a avaliação externa e a aprendizagem.

- **Fomentar nas crianças a consciência de se tornarem cidadãos do Mundo:** aqui a educação deve proporcionar o compartilhamento de valores em um mundo globalizado. Formação de uma cidadania global, pautada em valores pacíficos.

Estas prioridades buscam revelar aquilo que acreditamos ser o principal objetivo e desafio do capitalismo contemporâneo: transformar as profundas desigualdades sociais em oportunidades de desenvolvimento econômico. A pobreza, como categoria abstrata sem vinculação com as contradições de classe, passa a ser o mantra de desenvolvimento, e a educação estratégia principal de combate.

Combater a desigualdade em todas suas dimensões se converte no centro dos esforços mundiais em todos os âmbitos do desenvolvimento e, portanto, no sentido primordial da nova agenda mundial 2015-2030. O direito à educação, nesse contexto, cobra renovado protagonismo pois sua garantia permite a realização dos demais direitos humanos. (UNESCO/OREALC, 2014b, p. 09, tradução nossa)

No referido documento, é possível observar, através de uma das metas para o desenvolvimento social e econômico, a preocupação com a educação como estratégia para desenvolver competências e habilidades capazes de manter a sociedade

economicamente sustentável. Espera-se que, “até 2030, todos os alunos adquiram conhecimentos, habilidades, valores e atitudes para estabelecerem sociedades sustentáveis e pacíficas, inclusive através de uma educação cidadã global e educação para o desenvolvimento sustentável.” (UNESCO/OREALC, 2014b, p. 87, tradução nossa)

Dentre as prioridades acima listadas, a qualidade da educação é aquela com maior atenção dispensada. Tanto pela centralidade que ocupa nas propostas, quando articula em torno de si avaliação externa, aprendizagem e formação de professores e suas carreiras, quanto por sua ampla aceitação nas mais diversas perspectivas ideológicas (afinal, dificilmente alguém se opõe a ideia de que é preciso garantir uma educação com qualidade). Justamente pela formação destes consensos em torno do conceito, julgamos fundamental desvelar o que os OM têm considerado qualidade na educação em alguns de seus principais documentos.

### **Qualidade da educação e sua articulação às políticas docentes**

Não nos parece equivocada a conclusão dos Organismos Multilaterais sobre a relação entre um ensino de qualidade e a qualidade do professor, ou que uma educação de qualidade deva ser acompanhada da garantia de uma sólida aprendizagem. Por outro lado, é preciso compreender, com maior profundidade, estas articulações e as intencionalidades aí contidas.

O Banco Mundial tem promovido inúmeras publicações e debates acerca da educação nos países centrais e periféricos. Em suas novas estratégias para a educação reafirma que uma de suas estratégias para atingir uma educação de qualidade é a focalização de suas ações sobre o professor. Justifica, para tanto, que parte considerável de seus recursos são gastos com políticas docentes.

Em 2010, cerca de três quartos dos empréstimos de educação do banco apoiaram investimentos no desenvolvimento de professores. As políticas dos professores - particularmente aquelas que abordam a falta de professores, qualidade e desempenho - são uma prioridade entre os países, embora o foco das políticas difira de acordo com as circunstâncias. (WORLD BANK, 2011a, p. 65, tradução nossa)

As conclusões a que chegam os elaboradores da estratégia é que para garantir tal eficiência e eficácia é preciso estabelecer um sistema de responsabilização dos principais envolvidos no processo de aprendizagem.

A abordagem da nova estratégia ao sistema educacional centra-se em maior responsabilização e resultados como complemento de recursos. Reforçar os sistemas educacionais significa alinhar sua governança à gestão de escolas e professores, à regras de financiamento e à mecanismos de incentivo, com o objetivo da aprendizagem para todos. Isto implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários atores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções, medido, monitorizado e apoiado. Significa, também, estabelecer um ciclo claro de retorno entre o financiamento (incluindo a ajuda internacional) e os resultados. (WORLD BANK, 2011a, p. 06, tradução nossa)

Os professores são citados como figuras centrais nessas mudanças necessárias: “As reformas requerem a adesão de um grupo vasto de interessados, entre os quais os professores têm um papel especial a desempenhar”. (WORD BANK, 2011a, p. 09, tradução nossa)

Tamanho a centralidade que ocupam os professores, que o banco lança um programa específico para a categoria: o SABER – *Teachers*, como parte integrante do SABER<sup>3</sup> (Sistema de Abordagem para Melhores Resultados na Educação).

Os objetivos do programa SABER – *Teachers* estão alinhados ao principal objetivo de toda a agenda proposta pelo Banco Mundial, qual seja, promover a qualidade da educação (WORLD BANK, 2011b). Para tal promoção, é preciso instituir reformas que fortaleçam “(...) as competências daqueles que ingressam na carreira, retêm os mais eficientes e introduzem mecanismos de incentivos e responsabilização para aumentar a qualidade do ensino e da aprendizagem” (WORLD BANK, 2011b, p. 01, tradução nossa).

O professor ganha destaque nas políticas, pois, de acordo com o Banco Mundial (2011b, p.01, tradução nossa), “um crescente corpo de evidências indica que os professores desempenham um papel fundamental no que, como e quanto os alunos aprendem”. Portanto, é preciso intensificar a luta para o desenvolvimento de políticas que garantam professores eficientes e capazes de elevar, e manter, a qualidade do ensino, tanto em países centrais, como, ou principalmente, naqueles periféricos.

Para o Banco Mundial, é necessário ter clareza quais são os requisitos mínimos exigidos para que se garanta a qualidade do ensino nas escolas públicas. Tais requisitos passam pela definição de critérios mais gerais (nacionais), que facilitam a mobilidade dos professores, além de garantir determinado padrão (homogeneidade) no ensino, mas, também, dizem respeito às características específicas de cada região. Neste último caso,

---

<sup>3</sup> No original: Systems Approach for Better Education Results.

é preciso considerar as necessidades locais do mercado de trabalho, visto que as demandas por competências podem ser diferentes. A responsabilidade para a definição destes critérios, nos países centrais, tem sido delegada para os próprios representantes da carreira docente, o que o banco chama de auto regulação, a exemplo de outras áreas.

A importância na definição dos requisitos está, para o Banco Mundial, tanto no momento de ingresso na carreira quanto em sua permanência, já que professores motivados estão diretamente ligados ao bom desempenho e a qualidade do ensino.

Para compreender a composição e a qualidade da força docente, é importante conhecer não apenas os requisitos para entrar na profissão, mas também os requisitos (se houver) para permanecer na profissão. O último pode variar amplamente - de nenhum, a participação em atividades de desenvolvimento profissional, a desempenho satisfatório em uma avaliação externa de desempenho de ensino, para citar apenas alguns exemplos. Os requisitos existentes podem afetar a motivação dos professores para permanecerem na profissão, o perfil daqueles que permanecem, e talvez também as habilidades e conhecimentos disponíveis para eles. (WORLD BANK, 2011b, p. 3-4, tradução nossa)

Estas análises nos parecem indicar certo tipo de ranking entre os professores, de modo que se estipulem metas a serem atingidas para que possam “comprovar” suas competências para a permanência na carreira. As consequências podem vir de diferentes frentes, desde a competição exacerbada entre a classe de docentes, até a meritocracia indiferente às condições mínimas e básicas para o ensino. Já que a qualidade do mesmo estaria assentada na “qualidade” dos professores.

Outra “preocupação” com a qualidade do ensino, associada à qualidade docente recai sobre os programas de formação de professores, cuja eficácia define as próprias competências e conhecimentos que este docente levará para a sala de aula. Portanto, a formação do professor, e sua prática de ensino, precisam ser reguladas e assistidas pelos governos federal, estaduais e municipais.

Na avaliação do Banco Mundial, alguns países têm sido mais proeminentes enquanto outros mais limitados nas ações e políticas sobre a formação e práticas docentes. Neste contexto, está em discussão a forma de seleção dos professores para ingressar na carreira docente. (WORLD BANK, 2011b, pp. 04-05, tradução nossa),

As políticas de contratação, promoção e distribuição de professores também são, segundo o banco, pontos chave para atrair os melhores profissionais e resolver os problemas da falta de docentes em determinadas regiões dos países. Portanto, esta área

precisa ser devidamente planejada para oferecer novas oportunidades e compensar devidamente os professores para atenderem as demandas emergentes, como falta de profissionais em áreas estratégicas (zonas rurais ou grandes centros) e em disciplinas fundamentais para a aprendizagem do aluno, como matemática e ciências.

Uma questão chave é que medida de incentivos existe para aliviar essas faltas e compensar os professores para assumir essas tarefas difíceis, ou para dar oportunidades melhores remuneradas? Quando os incentivos são inadequados, muitas vezes, são os professores menos eficazes que acabam atendendo as populações mais necessitadas, aumentando assim as desigualdades existentes em oportunidades educacionais. (WORLD BANK, 2011b, p. 06, tradução nossa)

De acordo com o documento referido acima, as medidas que visam melhorar as remunerações e incentivos são para manter os professores mais eficazes nos locais e áreas onde há necessidade de aumentar a qualidade do ensino. Quando as políticas não atendem este problema, segundo o Banco Mundial, os professores que irão assumir estas vagas não são os mais bem qualificados para tal tarefa. O que implicaria negativamente na educação dos países. As medidas, portanto, devem servir para atrair os melhores professores, ou seja, selecionar aqueles mais eficazes para a educação que se prioriza. Mais uma vez o documento nos faz perceber que a reforma serviria para criar um ranking entre os docentes.

Nesta visão, que responsabiliza o professor pela qualidade da educação, ficam evidentes os objetivos de reconhecimento e qualificação pautados na eficiência, competência e responsabilização dos professores para garantir que a formação escolar almejada seja alcançada. Em todos os níveis de ensino, nas diferentes regiões e em especial no setor público, responsável pela formação da maioria da classe trabalhadora. Por estes motivos, a atratividade da carreira docente torna-se um importante foco de discussão e meta para as políticas educacionais.

Contudo, manter os professores na carreira requer constante acompanhamento de seu trabalho, no sentido de garantir a qualidade esperada. Neste sentido, o Banco Mundial destaca a importância dos processos de avaliação dos professores em exercício. Os mecanismos de avaliação sobressaem-se até mesmo diante da formação dos professores. Segundo o organismo,

A eficácia do professor em serviço, em última análise, importa mais do que suas qualificações formais. As avaliações de desempenho

podem fornecer informações valiosas sobre os pontos fortes e fracos do professor, o que pode ajudar a melhorar seu trabalho. Além disso, avaliações podem informar como uma escola ou autoridade externa gerencia um professor individualmente - desde o apoio adicional a professores de baixo desempenho, até a punição de professores que repetidamente exibem baixa performance, até recompensar professores de alto desempenho. (WORLD BANK, 2011b, p. 10)

A proposta é assim definida: premiar os “bons” professores, aqueles com resultados satisfatórios diante do que se espera do professor em exercício, e punir aqueles que não estejam atendendo os requisitos e critérios dispostos, determinados pelas políticas. O banco deixa transparecer a crença que muitos países deixam de aplicar avaliações regulares (ao menos uma vez a cada cinco anos) nas escolas públicas de ensino, comprometendo sua relevância e impacto.

A avaliação da educação básica nos países deve atingir diferentes níveis e participantes, ou seja, deve envolver tanto professores quanto pais e alunos. Os dados coletados, são, de acordo com o banco, meios para analisar o desempenho e a responsabilização dos professores na qualidade da educação oferecida.

Sendo assim, para o Banco Mundial (2014), as políticas de melhoria da qualidade da educação devem focar numa proposta que vise melhorar a qualidade dos docentes. Aponta ainda que a melhoria da qualidade docente passa por uma nova estruturação da carreira. Esta nova carreira, deve-se ater: 1) a remuneração condizente ao rendimento; 2) ao fim da estabilidade dos professores públicos; 3) às provas para ingresso na carreira; 4) a avaliação cotidiana do desempenho dos professores; 5) aos mecanismos atrativos de novos professores excelentes (BANCO MUNDIAL, 2014)

O BM aponta três desafios para melhorar a qualidade docente: recrutamento, preparação e motivação dos professores. O recrutamento se apresenta, para o BM, como o principal desafio, pois mexe com a “seletividade do magistério como uma profissão” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 23).

Percebe-se assim, que, a prioridade da qualidade da educação associada à qualidade docente é, certamente, uma das mais significativas e importantes estratégias para os OM. Importante porque justapõe a qualidade da educação à qualidade do professor. Nessa lógica, o problema está na seleção e manutenção destes professores e a forma para resolvê-lo seria sua adequação aos novos rumos da educação mundial, ou sua demissão sumária. Isso significa, em outros termos, a instituição de avaliações desde o ingresso do futuro professor na formação inicial, até o ingresso no mundo do

trabalho, por meio da prova que, supostamente, avaliaria sua qualidade enquanto docente.

### **Considerações finais**

Ainda que a qualidade da educação seja apresentada como um dos eixos centrais da agenda educacional para os próximos anos, fomos identificando que sua definição é pouco clara nos documentos. Há uma tentativa de articular a qualidade da educação com a qualidade dos professores, com a incorporação de habilidades, competências e valores que constituem estratégia para consolidar o objetivo de conformar um novo sujeito para o século XXI. Logo, uma educação de qualidade é aquela que possui professores bem treinados, que apresenta bons índices nas avaliações externas, que contribui na formação de sujeitos competentes, proativos, criativos e que responda às demandas de desenvolvimento econômico de forma eficiente e eficaz.

A construção da agenda para a educação nas últimas décadas tem a qualidade da educação como eixo central de suas ações. Por meio da qualidade da educação, promove-se a centralização das políticas sobre a escola, sobre os professores. Torna-se uma estratégia de grande impacto e que busca a consolidação do consenso social.

A qualidade da educação, no contexto das políticas e recomendações internacionais, tem se esvaziado da reflexão crítica e filosófica do que seja qualidade em um contexto no qual a sociedade desvaloriza e sucateia a educação do ser humano. Privilegiando uma formação competitiva, adaptativa e alienante. Ou seja, na busca da manutenção das relações capitalistas.

O professor, figura central neste processo de formação, ganha status, mas, na direção da responsabilização pelos resultados alcançados, ou não, de acordo com a demanda social que se impõe. O que direciona as políticas de formação docente para estratégias que, mais uma vez, reforçam o esvaziamento dos processos educativos, impedindo (ou tentando impedir) o desenvolvimento de uma educação emancipadora.

A proposta para a qualidade da educação promovida pelos OM representa a continuidade de ações já adotadas desde o início dos anos 2000. Ainda que os documentos busquem tratar o tema como uma inovação, o que esta pesquisa identificou foi a reposição, com maior responsabilização dos professores, dos ideários de

centralização das ações políticas sobre os sujeitos escolares, em particular sobre o professor.

### Referências

BANCO MUNDIAL. **Professores excelentes:** como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington, D.C. 2014

OEI. Metas 2021- **La educación que queremos para la generación de los bicentenarios.** Madri, 2010.

SHIROMA, E., EVANGELISTA E. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global. *In. Revista de educação PUC-Campinas*, n, 20, 2006.

UNESCO. **Declaração de Incheon e Marco de ação da educação:** rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Brasília, 2016.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Brasília, 1998.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1998.

UNESCO. **Educação Para Todos:** compromisso de Dakar. Brasília, 2001

UNESCO/OREALC. América Latina y el Caribe: revisión regional 2015 de la Educación Para Todos. Santiago, 2014b.

UNESCO/OREALC. **Mapa de Evaluaciones Educativas.** Santiago, 2014a.

UNESCO/OREALC. **Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en Base al TERCE.** TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo Y Explicativo). Santiago, 2016.

UNESCO/OREALC. **Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).** Santiago, 2008.

WORLD BANK. **Learning for all:** investing in people's knowledge and skills to promote. Washington, 2011.

\_\_\_\_\_. **SABER - Teachers:** objectives, rationale, methodological approach, and products. World Bank, 2011b.