
AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A FORMAÇÃO CONTINUADA DO PROFESSOR

Maria Elisabeth Blanck Miguel

Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

maria.elisabeth@pucpr.br

alboni.vieira@pucpr.br

RESUMO:

Analisa-se o ajuste estrutural adotado pelo governo brasileiro, com a edição da Lei nº 9.394/96, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação para o Brasil, no qual seriam fixadas as metas para os próximos dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Essa nova política social, voltada a beneficiar grupos específicos da população em geral, como os grupos sociais de baixa renda, direcionou o sistema educacional para as demandas do mercado de trabalho e instou os professores a realizarem sua formação continuada no próprio serviço, em cursos à distância, ou com o emprego de módulos de ensino, geralmente às suas expensas. A disseminação da formação em serviço, a forma mais barata e eficiente de formar profissionais para a educação, atingiu diretamente o corpo docente em todas as suas categorias. Em nome das recentes políticas públicas de acesso à educação, as condições de trabalho do professor e a sua prática foram alteradas, como também seu papel fragilizado, sem que houvesse uma contrapartida do Estado, em termos de melhoria de condições de trabalho e de remuneração condigna. Essas contradições, que vêm sendo vivenciadas pelos professores brasileiros nos últimos anos, constituem o objeto deste trabalho.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Formação Continuada de Professores.

THE EDUCATION POLITICS AND THE TEACHERS' CONTINUOUS FORMATION

ABSTRACT:

The work analyses the structural adjustment adopted by the Brazilian government, with the edition of Law no. 9.394/96 that established the National Plan of Education for Brazil, in which the goals for the next ten years would be fastened, in syntony with the World Declaration about Education for All. That new social politics, aimed to benefit specific groups of the population in general, as the social groups of low income, addressed the education system for the demands of the job market and urged the teachers to accomplish their continuous formation in the service itself, in distance courses or using teaching modules, usually paid by the teachers themselves. The spread of the formation in service, the cheapest and efficient way of forming education professionals, reached the faculty directly in all its categories. On behalf of the recent public politics of education access, the conditions of the teachers' work and its practice have been changed, as well as their role weakened, with no compensation from the State concerning to the improvement of work conditions and condign remuneration. Those contradictions that have been lived by the Brazilian teachers in the last years constitute the object of this work.

Key-words: Education Politics; Teachers Continuous Formation

INTRODUÇÃO

O Banco Mundial constitui, atualmente, a principal fonte de financiamento para a educação, o que lhe possibilita desempenhar importante papel político na definição e indução do modelo de desenvolvimento econômico e político dos países em que atua, neles incluído o Brasil.

Partindo de uma retrospectiva histórica, o trabalho tem por objetivo refletir sobre as decorrências da adoção, pelo Brasil, das políticas emanadas do Banco Mundial para a Educação na América Latina e no Caribe, alinhavadas na IV Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontien (1990), e definidas, após outros encontros, na V Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Santiago (1993).

Analisa-se o ajuste estrutural adotado pelo governo brasileiro, com a edição da Lei nº 9.394/96, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação para o Brasil, no qual seriam fixadas as metas para os próximos dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Um dos objetivos ali previstos era a redução das atribuições do Estado, com a conseqüente transferência ao setor privado de um amplo conjunto de atividades executadas pelo setor público.

Essa nova política social, voltada a beneficiar grupos específicos da população em geral, como os grupos sociais de baixa renda, direcionou o sistema educacional para as demandas do mercado de trabalho e instou os professores a realizarem sua formação continuada no próprio serviço, em cursos à distância ou com o emprego de módulos de ensino, geralmente às suas expensas. A disseminação da formação em serviço, a forma mais barata e eficiente de formar profissionais para a educação, atingiu diretamente o corpo docente em todas as suas categorias. Em nome das recentes políticas públicas de acesso à educação, as condições de trabalho do professor e a sua prática foram alteradas, como também seu papel fragilizado, sem que houvesse uma contrapartida do Estado, em termos de melhoria de condições de trabalho e de remuneração condigna. Essas contradições, que vêm sendo vivenciadas pelos professores brasileiros nos últimos anos constituem o objeto deste trabalho.

O BANCO MUNDIAL

Para se analisar as decorrências da adoção, pelo Brasil, das políticas do Banco Mundial para a Educação na América Latina e no Caribe, faz-se necessário contextualizar, em primeiro lugar, o papel desempenhado por essa instituição nos anos recentes.

Nesse contexto, considerando-se o objetivo da sociedade capitalista como “produzir para acumular, concentrar e centralizar o capital” (FRIGOTTO, 1996, p. 79), estabelece-se um processo de reestruturação produtiva que propicia, segundo Cruz (2005, p. 25), “o desenvolvimento da tecnologia, dos meios de comunicação, da informática e da microeletrônica”, rompendo as fronteiras nacionais, quer sejam econômicas, políticas, sociais ou culturais, na perspectiva de expansão dos mercados, para que sejam alcançados maiores níveis de acumulação. Para tanto, os países mais articulados e estruturados economicamente organizam-se, buscando garantir a preponderância de seus interesses, em órgãos como o G7, composto pelos Estados Unidos, Japão, França, Alemanha, Reino Unido, Itália e Canadá; o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Esses órgãos nada mais buscam do que a globalização econômica, processo que não constitui um movimento inevitável de inserção dos países na “nova economia global”, mas que atendem aos objetivos de uma ideologia bastante definida.

Dos órgãos acima referidos, o Banco Mundial, que interessa em particular neste estudo, foi criado na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, conhecida como Conferência de Bretton Woods, realizada no Estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, em 1944, oportunidade em que 44 países se reuniram com o objetivo de traçar estratégias que pudessem colaborar para a reconstrução dos países europeus no pós-Segunda Guerra Mundial. Na mesma ocasião, foi estabelecido o acordo para a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI). Informa Leher (1998, p. 103) que Harry Dexter White, o negociador sênior dos Estados Unidos, alertava para o fato de que a supremacia norte-americana deveria ser mantida e que, para isso, seria necessário fortalecer a Europa e o Japão, seus maiores parceiros. Nessa linha de raciocínio, a Conferência atribuiu aos Estados Unidos a “prerrogativa de coordenar política e economicamente o FMI e o BIRD, ordenando e organizando o bloco capitalista em nível internacional” (NOGUEIRA, 1999, p. 18).

Ao serem criados, o Banco Mundial e o FMI foram pensados como instituições complementares, mas com papéis bem definidos. Cabia ao Banco Mundial tratar da concessão de empréstimos não comerciais a longo prazo, com vistas à reconstrução das economias arrasadas no pós-guerra. Ao FMI, a fixação das políticas monetária, fiscal e cambial de curto prazo, além do monitoramento da dívida externa.

De acordo com Leher (1998), nesse período, o Banco Mundial desempenhou importante papel na consolidação da hegemonia norte-americana. Se, por um lado, a dominação militar estava assegurada pela supremacia dos Estados Unidos na fase final da Segunda Guerra, por outro “a liderança do conjunto dos Estados Aliados demandaria a criação de instituições que contribuíssem para a construção do processo de identificação dos interesses particulares dos EUA como equivalente ao interesse geral”. (LEHER, 1998, p. 104). Nesse sentido, a participação do Banco Mundial foi inestimável.

A perspectiva de mudança no cenário internacional, com a iminência da Guerra Fria, porém, a partir dos anos 50, evidenciou que o conflito pelo poder não havia desaparecido com o fim da Segunda Guerra, levando os EUA a acelerar o processo de reconstrução da Europa, destinado inicialmente ao Banco Mundial, com a elaboração do Plano Marshall, de auxílio econômico à Europa. Esse plano teve influência decisiva para a reconstrução da Europa Ocidental e, segundo Lichtensztejn e Baer (1987), “enquanto o Banco Mundial emprestou menos de 800 milhões de dólares até 1954, os créditos e doações norte-americanos amparados pelo Plano Marshall atingiram a cifra de 46,8 bilhões de dólares em igual período”.

Com tal impacto, o Plano Marshall contribuiu para reorientar a mudança do papel do Banco Mundial, que passou a orientar empréstimos e a oferecer assistência econômica, política e militar para os países em desenvolvimento. Iniciava-se a definição do perfil de um banco voltado ao financiamento dos países em desenvolvimento, admitindo a tônica dos debates que se travavam internacionalmente sobre a construção de uma instituição voltada àqueles objetivos. Concediam-se empréstimos com o objetivo claro de trazer o país para o “lado certo” da Guerra Fria, fortalecendo-se a disseminação da ideologia do bloco capitalista. Consoante Soares (2000, p. 15), no período de 1956 a 1968, “cerca de 70% dos empréstimos destinaram-se aos setores de energia, telecomunicações e transportes”.

Em 1960, o Banco Mundial criou a Associação Internacional de Desenvolvimento Internacional (AID), fundo por ele administrado, que oferecia condições privilegiadas de financiamento a países grandes, de baixa renda per capita, nos quais os EUA depositavam interesses políticos importantes, como Índia, Bangladesh, Paquistão, e, mais recentemente, China. Os empréstimos eram concedidos para pagamento em prazo de cinquenta anos, com dez de carência, sem nenhum juro, o que os tornou extremamente atraentes e disputados.

Em 1968, no início da gestão de Robert McNamara como presidente do Banco Mundial, gestão que vigorou até 1981 (SILVA, 1999, p. 95), inicia-se uma fase de preocupação específica com a pobreza, pautada na concepção de que o crescimento

econômico garantiria automaticamente a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. A maior parte dos empréstimos concedidos contemplava, assim, o setor da agricultura e os setores sociais. Soares (2000, p. 19) lembra que à época já se percebia que “apesar de duas décadas de intenso crescimento da economia mundial, a pobreza se mantinha”.

Aos poucos, o Banco Mundial foi se tornando um Grupo, dado o número de atividades que desempenhava em diversas áreas. Com efeito, integram esse Grupo: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), que desempenham um papel importante na missão do Banco, que é a redução da pobreza, e cuja assistência se concentra nos países mais pobres, aos quais proporcionam empréstimos sem juros e outros serviços; a Corporação Financeira Internacional (IFC), que promove o crescimento no mundo em desenvolvimento, mediante o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas; o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas Internacionais (CIADI), que proporciona meios para solucionar problemas por conciliação ou arbitragem, bem como polêmicas relacionadas a investimentos entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões; e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), estabelecida em 1988, que ajuda a estimular investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento por meio de garantias a investidores estrangeiros contra prejuízos causados por riscos não comerciais (políticos) e a promover técnicas e recursos para ajudar as economias emergentes a atrair esses investimentos (BANCO MUNDIAL, 2007). Observe-se que o BIRD e a AID só concedem empréstimos a governos.

Destaca Cruz (2005, p. 32) que na década de 70, período em que o Banco Mundial estava sob a administração de Mc Namara, “com o acelerado processo de globalização da economia, as teorias monetaristas neoliberais passam a influenciar as economias, alcançando hegemonia nas décadas seguintes”. Nessa oportunidade, o Banco Mundial e o FMI passaram a “oferecer aparato ideológico e político para a expansão do neoliberalismo em escala mundial”.

A formulação dessa política externa norte-americana, nos países periféricos, foi bastante influenciada pela tese de W. W. Rostow sobre o desenvolvimento das nações. Rostow (1974), em sua obra “Etapas do Desenvolvimento Econômico” (Um manifesto não comunista), enfatiza que o crescimento econômico, que levaria os países recentemente descolonizados para o desenvolvimento, não poderia ser feito por meio do comunismo, mas sim pela influência política e econômica dos Estados Unidos, o que justificaria a interferência direta dos Estados Unidos nos países em desenvolvimento inclusive pela força militar. Mais tarde, algumas questões, antes desconsideradas na noção de desenvolvimento, começaram a tomar lugar no debate internacional, chegando-se à conclusão de que o crescimento era condição necessária, mas não suficiente para a redução da pobreza. A partir daí, foi possível demonstrar a necessidade de serem consideradas dimensões sociais na atuação financeira de instituições como o Banco Mundial.

Os empréstimos, então concedidos, eram garantidos pelo Banco Mundial às fontes de crédito internacional, através de condicionalidades que os vinculavam a negociações à adequação das estruturas econômicas dos países devedores. As reformas profundas nas instituições “são consideradas mais importantes do que o alívio da dívida”, visto que a prioridade se refere aos interesses e necessidades de expansão do capital internacional (SOARES, 1998, p. 23). O considerável aumento das dívidas externas dos países da América Latina, nas décadas de 80 e 90, bem ilustra esse fato. Exemplificando a situação, Soares (1999, p. 5) citado por Cruz (2005, p. 33) expõe que entre os anos de 1987 e 1996, o Brasil “pagou pelo serviço da dívida o correspondente a US\$ 18,2 bilhões e recebeu o equivalente a US\$ 8,4 bilhões. Em termos líquidos, o Brasil transferiu para o BIRD o total de US\$ 9,8 bilhões nesses anos”.

De acordo com Leher (1998, p. 14-136), a conhecida crise da dívida externa de 1982 motivou o Banco Mundial e o FMI a aumentarem os empréstimos para os países da América Latina, tornando-os “reféns destas instituições, facilitando a inserção de condicionalidades no processo de implementação das políticas de ajuste estrutural”. Os países em desenvolvimento começam assim, aos poucos, a aderir à ideologia neoliberal, por meio principalmente desses ajustes estruturais, impostos como condicionalidades para acordos com o Banco Mundial e o FMI. Vale a pena referir que a atuação do Banco Mundial não se limita apenas à América Latina. Atualmente, o Grupo Banco Mundial conta com 184 países membros, o que significa dizer que apenas 8 países do planeta não são sócios participantes (BANCO MUNDIAL, 2007)

Representando inicialmente uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar social, o neoliberalismo, cujo início de propagação se deu a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, a partir de 1973 ganhou terreno, quando o mundo capitalista avançado caiu em profunda recessão. O modelo econômico do pós-guerra, caracterizado pela forte centralização de poder e pelo intervencionismo em todas as áreas estava em crise, e a proposta neoliberal apresentava uma solução.

De acordo com Anderson (1995, p. 11), a proposta liberal visava a “[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e o controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo”. Assim, a proposta neoliberal remete à esfera do mercado, inclusive os serviços mais essenciais da sociedade, como a saúde, a segurança e a educação.

Os ajustes estruturais recomendados pelo Banco Mundial eram considerados a fórmula correta para se obter a estabilidade política e a preservação da ordem nacional. Acrescente-se que a partir da década de 90, a maioria dos países latino-americanos alinhou-se ao “Consenso de Washington” (Washington Consensus), conjunto de dez regras básicas formuladas por economistas de instituições financeiras com base em Washington, com fundamento num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy (1990), e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional, a ser indicada para promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. O “Consenso de Washington” traduz o receituário de caráter neoliberal, considerado fórmula infalível para a aceleração do desenvolvimento econômico, cujas idéias foram, de início, aceitas e adotadas por dezenas de países, sem muito questionamento.

A influência exercida pelo Banco Mundial nos rumos do desenvolvimento mundial não se reduz, portanto, ao volume de empréstimos nas áreas de abrangência definidas, mas também no processo de reestruturação neoliberal dos países participantes. Os efeitos das políticas adotadas, no entanto, evidenciaram que o modelo de desenvolvimento proposto não se integra a um modelo de desenvolvimento social desejado. Estabilidade e equilíbrio macroeconômico não são suficientes.

Delineado esse contexto, é possível pensar nas idéias emanadas pelo Banco Mundial em relação à política educacional dos países periféricos, partindo-se do papel das políticas sociais na perspectiva liberal.

O BANCO MUNDIAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No neoliberalismo, as políticas sociais têm como papel garantir o acesso dos indivíduos a elementos de satisfação de necessidades pessoais, não incorporadas à relação direta do mercado capitalista, o que caracteriza essas políticas como compensatórias, com o objetivo de manter e ampliar o modo de produção capitalista. As causas estruturais da questão

social não são discutidas, nem há o pressuposto da necessidade de um projeto que venha a eliminar as desigualdades sociais, que se entende necessárias e intrínsecas ao modo de produção capitalista. A percepção da história do ponto de vista neoliberal é linear, oriunda do ideário positivista e compartilhada pelos países industrializados, sem provocar qualquer intenção de mudança no sistema. Parte-se do pressuposto de que a democracia consagra a liberdade de todos, garantindo-lhes oportunidades para concorrer de forma igualitária na sociedade. Desta forma, a posição social de cada um seria determinada pela capacidade e esforço demonstrados, pela sua competitividade e resposta rápida às mudanças.

Coraggio (2000, p. 77-79), em reflexão que busca compreender o sentido objetivo dessas novas políticas sociais, para além de suas verdadeiras intenções, interpreta-as de três formas principais:

a) políticas sociais para “*dar continuidade* ao processo de desenvolvimento humano, que ocorreu apesar da falência do processo de industrialização e desenvolvimento econômico”, investindo os recursos públicos nas pessoas e garantindo que todas tenham acesso a um mínimo de educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação, buscando ainda aumentar a expectativa de vida e uma distribuição mais equitativa de oportunidades;

b) políticas sociais “*direcionadas para compensar* conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização”, o que garantiria a continuidade da política de ajuste estrutural;

c) políticas sociais “*elaboradas para instrumentalizar* a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la”, com o objetivo de reestruturar o governo, descentralizando-o e deixando a alocação de recursos nas mãos da sociedade civil. Essa orientação teria também como efeito “*introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado*”, o que deixaria as políticas setoriais subordinadas às políticas de ajuste estrutural que, não raro, estão em contradição com os objetivos sociais declarados.

A conclusão extraída por Coraggio é a de que esses três sentidos estão presentes nas políticas sociais implantadas a partir dos ajustes propostos pelo Banco Mundial, manifestando-se ora no campo de ação, ora no campo técnico, ou no senso comum dos agentes educativos. Como atualmente os empréstimos para o setor educacional realizados pelo Banco Mundial são a principal fonte de financiamento para a educação, é possível perceber o papel político que desempenha na definição e indução do modelo de desenvolvimento econômico e político no Brasil, papel esse que se estende às ações e estratégias vinculadas aos investimentos para a educação pública.

Antonini (2006) deduz que “essa crescente preocupação do Banco Mundial em relação ao setor educacional pode ser exemplificada pelo patrocínio dos principais eventos educativos internacionais das últimas décadas”. Com efeito, a Conferência Mundial de Educação para Todos (Tailândia, 1990) e a Cúpula Mundial de Educação para Todos (Dacar, 2000) tiveram o apoio do Banco Mundial.

Durante as últimas décadas, o aporte financeiro propiciado pelo Banco trouxe expectativas favoráveis por parte dos diferentes segmentos da administração pública. Na esfera educacional, esses recursos seguiram o modelo de co-financiamento, de acordo com o qual o Banco não empresta diretamente aos projetos, mas reembolsa o país por investimento paralelo, denominado contrapartida nacional. Além disso, os objetivos dos projetos prenunciavam ações de impacto no desenvolvimento da escola e na melhoria da qualidade de ensino, na gestão do sistema educacional e da escola, na inovação tecnológica, com efeito significativo na redução da evasão e da repetência. Desnecessário destacar, por outro lado, que esses recursos carream também privilégios para o quadro técnico burocrático, tanto em nível federal como estadual, uma vez que para operacionalização dos projetos eram constituídas unidades especiais para gestão, com remuneração complementar, oportunidades de formação no Brasil e no exterior, além de outras vantagens.

Essas propostas educativas oficiais do Banco Mundial, é importante que se diga, seguem a linha de pensamento do Banco desde os anos 70, não tendo sido elaboradas como resposta à crise do sistema educacional que ora vivemos. Utilizando-se do modelo microeconômico neoclássico (CORAGGIO, 2000, p. 97), a partir daquela época já se assemelhava a escola à empresa, já se interpretava os fatores do processo educativo como insumos, já se trabalhava com critérios como eficiência e taxa de retorno para tomada de decisões.

Ainda de acordo com Coraggio (2000), é conveniente que se saiba que o Banco, embora reconhecendo que “as políticas devem ser diferentes para cada país, de acordo com a etapa de desenvolvimento educacional e econômico e com o seu contexto histórico e político” (BANCO MUNDIAL, 1995), detém “um saber certo sobre o que todos os governos devem fazer, um pacote pronto para aplicar” associado à reforma educativa universal. Depreende-se, portanto, que estão definidas questões como descentralização e autonomia das instituições escolares, prioridade na educação básica, melhoria da eficácia na educação, redução da capacidade de interesses locais (sindicatos, associações de professores), desenvolvimento das capacidades básicas de aprendizagem no ensino primário, subsídios exclusivamente para os alunos capacitados para aprender e que não podem pagar por sua educação, avaliação da educação, maior tempo de dedicação dos professores ao ensino, maior oferta de livros didáticos, capacitação do corpo docente mediante formação em serviço, análise econômica como critério dominante na definição das estratégias.

Desta forma, a educação teria por finalidade aumentar a produtividade dos indivíduos, reduzir a fecundidade, melhorar a saúde e desenvolver atividades para a participação no mercado de trabalho e na sociedade. A educação nesta perspectiva, fundamenta-se na concepção do homem, enquanto um recurso para o crescimento do capital como forma de produção da vida material, na sociedade mundializada. Este entendimento está sistematizado na teoria do capital humano, explicitada por Schultz, em 1971, segundo o qual os investimentos em educação e pesquisa justificam-se a partir da premissa de que todo homem vale pela sua capacidade de produção de trabalho, gerando assim maiores resultados que, segundo o autor, podem ser aproveitados pelo próprio homem ou por quem o emprega.

Schultz afirma que a teoria econômica clássica isolou o homem enquanto um recurso humano, valorizando a terra, o capital e o trabalho, mas não valorizando sua capacidade intrínseca enquanto um recurso para a produção de riquezas. E explica:

A característica distintiva do capital humano é a de que é ele parte do homem. É humano porquanto se acha configurado no homem, e é capital porque é uma fonte de satisfações futuras ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida, ser adquirido, não como um elemento de ativo, que se adquire no mercado, mas por intermédio de um investimento no próprio indivíduo. Segue-se que nenhuma pessoa pode separar-se a si mesma do capital humano que possui. Tem de acompanhar, sempre, o seu capital humano, quer o sirva na produção ou no consumo. (SCHULTZ, 1973, p.53)

No sentido acima explicitado, de homem enquanto recurso humano, na sociedade liberal capitalista (pós Revolução Francesa), a instituição responsável por preparar as gerações é a escola. Ao lado das técnicas, a educação escolar é apontada como um dos modos de aumentar e melhorar a produção e fornecer pessoas capacitadas para bem desenvolvê-la. Segundo Schultz, faz-se necessário tratar todas as técnicas como “formas de capital”

inserindo-as enquanto tecnologias e tratar a parte da pesquisa científica e da educação capazes de gerar “capacidades” como “indústrias” que criam novas formas de capital. (1973, p. 27)

Ainda, o mesmo autor aponta cinco categorias de atividades capazes de impulsionar as capacitações humanas, dentre as quais a educação:

(1) recursos relativos à saúde e serviços, concebidos de maneira ampla de modo a incluir todos os gastos que afetam a expectativa de vida, o vigor e a capacidade de resistência, e o vigor e a vitalidade de um povo; (2) treinamento realizado no local de emprego, incluindo-se os aprendizados à velha maneira organizados pelas firmas; (3) educação formalmente organizada nos níveis elementar, secundário e de maior elevação; (4) programas de estudos para os adultos que não se acham organizados em firmas, incluindo-se os programas de extensão, notadamente no campo da agricultura; e (5) migração de indivíduos e de famílias, para adaptar-se às condições flutuantes de oportunidades de emprego. (SCHULTZ, 1971, p.42)

Assim, a educação é entendida como investimento cujo objetivo é bem definido: o desenvolvimento da capacidade produtiva do homem, adaptável às demandas do capital.

Segundo Schultz, os investimentos com educação, saúde e migração interna (podemos inferir que com a emigração também), com o objetivo de melhores empregos, constituem-se em exemplos claros de “investimento em capital humano” (id. p. 31) incluindo os trabalhadores que se “propõem a adquirir um treinamento no local de trabalho.” (SCHULTZ, 1973, p.31)

Para Figueiredo (2006), a Teoria do Capital Humano, reforça o entendimento de que a eficácia da educação constitui-se em instrumento de distribuição de renda e equalização social. Tal tese não é nova na educação brasileira, uma vez que esteve sempre presente nos discursos governamentais relativos às políticas educacionais e configurou-se como o fio condutor da proposta contida no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Já em 1945, “o Brasil participou da Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e Paz, ocorrida no México, e ‘adotou o compromisso de um combate enérgico e decisivo à ignorância, à falta de cultura’ (A MANHÃ, citado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 38, 1950, p.190-192) em que viviam as populações da América Latina, especialmente as que habitavam as zonas rurais”. (MIGUEL, 1997, p. 174)

No entanto, como foi afirmado anteriormente, a tese da educação enquanto fator de distribuição de renda e de equalização social passou a ser enfatizada nas políticas educacionais, a partir da expansão mundial do modo de produção capitalista e da rearticulação das nações pertencentes ao bloco ocidental, após a segunda guerra, sob a hegemonia norte-americana. Assim, no âmbito das políticas sociais:

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as conseqüências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição. (BANCO MUNDIAL, 1992, p.2, citado por FIGUEIREDO, 2006, p. 109)

Não é possível contrariar as afirmações de que a educação e as demais necessidades sociais da população precisam ser atendidas para o próprio bem estar da mesma e

desenvolvimento dos países. Porém, as contradições inerentes ao próprio modo de produção capitalista fazem com que as demandas de desempregados escolarizados, inclusive com formação em nível superior, cresçam a cada dia. As diferentes demandas do modo de produção modificam os objetivos da educação, as capacidades, habilidades ou competências, como hoje são chamadas, às quais a educação escolar é solicitada a atender. Ou seja, as instituições educacionais em nível superior, sobretudo, passam a priorizar não mais conhecimentos específicos, mas gerais, de modo a atender às diferentes necessidades do capital. Os conhecimentos específicos são deixados para a pós-graduação. Para Figueiredo (2006, p.112), o discurso da falta de cumprimento dos requisitos educacionais que possibilitem a formação de “um trabalhador polivalente, flexível e participativo” acarretando um “descompasso entre o processo educacional e o sistema produtivo,” além de sustentar o mito da educação como promotora de ascensão social, coloca a educação como responsável pela “inadequação do desempregado às exigências do mercado de trabalho.”

Discutir as questões relacionadas à educação em suas especificidades permitir-nos-ia compreender melhor as razões pelas quais o Banco vê a escola como uma empresa que monta e organiza insumos educacionais, produzindo recursos humanos com um determinado nível de aprendizado. Contudo, em face do tema definido, focalizaremos nossa atenção nas relações entre as políticas até agora apresentadas e a formação continuada dos professores, realizada, conforme o Banco, pela capacitação em serviço.

Se retomarmos a concepção de Schultz, a formação inicial do professor, ou em serviço, está limitada pela própria natureza do produto final de seu trabalho, qual seja a preparação de homens enquanto recursos para o aumento de capital, cujo conhecimento é básico, em se tratando da escola fundamental. Esta seria uma justificativa para que esses cursos, ou a formação que é oferecida aos professores, sejam o pouco conhecimento do aluno e das demais áreas que compõem ou devem compor a formação do professor.

No Brasil, a Lei 9.394/96 ao estabelecer o Plano Nacional de Educação para o Brasil, que fixaria as metas para os próximos dez anos, definiu que ele deveria estar em “sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, documento oficial da Conferência Mundial de Educação para Todos (Tailândia, 1990).

Para se ter uma idéia da abrangência do Banco Mundial no Brasil, indicamos os estudos de Kruppa (2001), que abordam sua atuação em praticamente todos os estados brasileiros e trazem a proposta da constituição de fundo de bolsas que possibilite a privatização do ensino superior e da pesquisa. Constituem exemplos dessa atuação o Projeto Fundo Escola I e II, que abrange as regiões Norte, NE e Centro Oeste e o Projeto NE II e III, acrescidos dos projetos específicos do Ceará, Bahia, Minas, São Paulo, Paraná; o projeto do Banco para o Rio de Janeiro é o único que trata, com prioridade, da Educação Infantil.

De Tommasi (1996, p. 196-227), em estudo aprofundado sobre os projetos que estavam em fase de implantação financiados pelo Banco Mundial, também analisou os referentes a São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Espírito Santo, Nordeste I e Nordeste II. Nessa análise apontou que os projetos eram fiéis às orientações do Banco Mundial, em documento de 1992. Essas orientações definiam três frentes de ações para a educação básica; 1) a “melhoria do contexto da aprendizagem”; 2) “melhoria da preparação e motivação dos professores” e 3) “fortalecimento da administração do sistema educativo.” Na primeira frente de ação, um dos itens referia-se à “melhoria do ensino em sala de aula, através da capacitação dos professores em serviço, da instrução à distância e de materiais didáticos programados. Na segunda frente de ação, um dos pontos referia-se à “redução da capacitação prévia, concentrando-se na aquisição de atitudes pedagógicas.” Estes dois pontos demonstram que à capacitação do professor em serviço e/ou à distância articulavam-se a redução do tempo da formação inicial, o que podemos conceber como um barateamento da formação do professor, não no sentido financeiro, mas sim de aprofundamento teórico, uma vez que estava explícita a

recomendação de que a formação se concentraria na “aquisição de atitudes pedagógicas” (DE TOMMASI, 1996, p.198-199)

Ainda a autora explicita que todos os projetos previam influir sobre “a relação entre estados e municípios, apoiando a municipalização” (p. 206) no Espírito Santo e no Paraná e o planejamento integrado nos projetos para o Nordeste.

Dentre os Projetos queremos destacar o referente ao Paraná, intitulado Projeto de Qualidade no Ensino Básico do Paraná, no qual foi previsto, para o treinamento de professores, a verba de 27,1 milhões de dólares.

É necessário ressaltar que as interferências internacionais na educação brasileira se fazem de modo mais acentuado, como já afirmamos anteriormente, desde a rearticulação do capitalismo após a 2ª guerra, sob a égide dos Estados Unidos, por meio da UNESCO. Constitui-se em exemplo marcante, as Diretrizes para os Cursos Normais Regionais, que já se caracterizavam como formação continuada, uma vez que os professores que deles participavam, não tinham a formação inicial feita nos Cursos Normais Colegiais, conforme a Lei Orgânica do Ensino Normal, instituída pelo Decreto-Lei 8350, de 02 de janeiro de 1946.

Os Cursos Normais Regionais, embora tivessem como objetivo primordial a formação de professores para as zonas rurais, acabaram por funcionar também nas cidades e capitais, procurando atender à formação dos professores em serviço, que não a haviam completado.

As Diretrizes acima referidas foram acordadas no Projeto Maior Nº 1 da UNESCO (previsto para funcionar por dez anos, começando em 1958), cujo objetivo principal era a generalização e melhoria do ensino primário na América Latina.

Por conseqüência das interferências internacionais, todas as ações que foram realizadas entre as décadas de 40 e 60, relativas à formação dos professores em serviço, seguiram as mesmas linhas. É possível afirmar que variaram as formas e modos de implementá-las. Faz-se necessário salientar, embora não seja este o objeto do presente trabalho, que as interferências não aconteciam, como ainda hoje não acontecem, somente por meio das diretrizes das agências financiadoras internacionais, mas também através da literatura educacional, e de toda a hegemonia de idéias educacionais, que podem ou não ser publicadas com financiamentos provenientes das mesmas agências.

A CAPACITAÇÃO DOCENTE À LUZ DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO BANCO MUNDIAL

A Teoria do Capital Humano, que aponta a relação de dependência entre educação e desenvolvimento econômico e social, excluindo os fatores estruturais que determinam as diferenças de classe e enfatizando o valor do desempenho individual como determinante da condição de cada um na sociedade é resgatada pelo discurso neoliberal, em sua aplicação ao campo educacional. Nesta ótica, transfere-se a lógica do mercado para a educação e entende-se que “o conhecimento das matérias, por parte dos professores, está fortemente associado e consistentemente relacionado ao rendimento do aluno”, sendo que “professores com amplo repertório de habilidades de ensino são ao que parece mais efetivos que aqueles que têm um repertório limitado”. Afirma-se que “a capacitação em serviço também pode melhorar o conhecimento da matéria e das práticas pedagógicas pertinentes. Ela é ainda mais eficaz quando se vincula diretamente à prática da sala de aula e é realizada pelo diretor da escola” (BANCO MUNDIAL, 1995: xvi).

Nesse sentido, Saviani (2007), ao tratar da questão da produtividade em educação, destaca que a mudança do significado da contribuição da educação para o processo econômico-produtivo. Afirma que no novo contexto,

É o indivíduo que terá que exercer sua capacidade de escolha visando adquirir os meios que lhe permitam ser competitivo no mercado de trabalho. E o que ele pode esperar das oportunidades educacionais já não é o acesso ao emprego, mas apenas a conquista do status de empregabilidade. A educação passa a ser entendida como um investimento em capital humano individual que habilita os indivíduos para a competição pelos empregos disponíveis. (SAVIANI, 2007, p. 189)

O professor, assim, é instado a produzir mais, competir mais, o que se torna possível com a introdução das inovações tecnológicas. E Saviani complementa: “quanto mais a incorporação de inovações tecnológicas permitir reduzir o tempo de trabalho pago, aumentando, conseqüentemente, o tempo de trabalho não pago, maior será a produtividade do trabalho” (2007, p. 191).

Segundo Torres (2000, p. 160), o tema docente incomoda o Banco Mundial: para ele, “os professores (e seus sindicatos) são vistos como um problema antes que recurso, já que se trata de ‘insumo’ educativo necessário porém caro, complexo e difícil de lidar”. É curioso verificar que o Banco vê os professores principalmente como um sindicato, que lembra corporativismo, reivindicação salarial, greve, manobra política... São, portanto, particularmente embaraçosas as questões relacionadas a salário e a formação/capacitação, que são objeto de investimento mínimo entre as prioridades recomendadas.

Os documentos oficiais do Banco Mundial referem que estudos e a própria experiência prática demonstram que docentes com maior número de anos de estudo e maiores qualificações não são necessariamente os que conseguem melhor rendimento com seus alunos. Partindo desta premissa, o Banco desaconselha o investimento na formação inicial dos docentes, priorizando a capacitação em serviço, considerada mais efetiva em termos de custo. Recomenda, também, que se aproveite a modalidade à distância, tanto para a formação inicial quanto para a capacitação em serviço, por serem consideradas mais efetivas em termos de custo do que as modalidades presenciais. Por fim, afirma que o conhecimento da matéria é mais importante que o conhecimento pedagógico, que pode ser reduzido a um problema de utilização de “um amplo repertório de habilidades de ensino”. Admite que “seria desejável que a admissão à profissão (docente) se fizesse a partir de testes sobre o conhecimento das matérias, para logo depois fornecer uma formação inicial curta e capacitação em serviço” (BANCO MUNDIAL, 1988: 4, apud TORRES, 2000, p. 165).

Outras constatações efetivadas pelo Banco são as de que os professores tendem mais a se comportar na sala de aula de acordo com o que observaram e experimentaram quando alunos do que segundo o que aprenderam no magistério ou na faculdade. Também constata que frente a um equipamento escolar deficiente, tanto a formação inicial como a capacitação em serviço têm uma função meramente compensatória e paliativa.

Verifica-se que, desta forma, a nova política social, voltada a beneficiar grupos específicos da população em geral, como os grupos sociais de baixa renda, direcionou o sistema educacional para as demandas do mercado de trabalho e instou os professores a realizarem sua formação continuada no próprio serviço, em cursos à distância ou com o emprego de módulos de ensino, com o detalhe de que essa formação é feita geralmente às suas expensas. A disseminação da formação em serviço, a forma mais barata e eficiente de formar profissionais para a educação, segundo a ótica neoliberal, atingiu diretamente o corpo docente em todas as suas categorias. Cabe ao professor, portanto, desenvolver sua capacidade de aprender, para poder adequar-se com facilidade às rápidas transformações do mundo do trabalho.

A partir dos anos 90, o trabalho do professor vem passando por um processo que Oliveira (2004) identifica como de desqualificação e desvalorização. As variadas funções que

a escola pública assumiu obrigam o professor a desempenhar funções de assistente social, psicólogo, enfermeiro, contribuindo para a perda de sua identidade profissional. Além disso, toma corpo, na América Latina, uma nova regulação das políticas educacionais, com conseqüências significativas para a gestão da escola, mas que resulta também numa reestruturação do trabalho docente, que interfere inclusive em sua natureza e definição. “O trabalho docente não é definido mais apenas como atividade em sala de aula, ele agora compreende a gestão da escola no que se refere à dedicação dos professores ao planejamento, à elaboração de projetos, à discussão coletiva do currículo e da avaliação.” O incremento dos saberes sobre avaliação, currículo, orientação, sociologia, pesquisa etc., “é real, mas todos esses âmbitos do saber estão fora do controle dos profissionais que os dominam. Desse ponto de vista, a ampliação de saberes teve um forte efeito desestabilizador, já que em muitos casos o domínio desses saberes gerava um alheamento ainda maior da prática da aula, ou só oferecia elementos críticos em relação a essas práticas”, avalia Tedesco (2004, p. 39).

Ao mesmo tempo, porém, em que o professor passa a ser também o gestor da escola, a participação da comunidade na elaboração e decisão das políticas da escola dá idéia de que o que se faz na escola não exige um conhecimento específico, contribuindo para a desprofissionalização dos trabalhadores em educação. Outro fator que colabora para acentuar a desprofissionalização dos professores, como explica Tedesco (2004, p. 39) é “a crescente debilidade da pedagogia para explicar e orientar as ações escolares permitiu o desenvolvimento de um conjunto de saberes”. O desaparecimento da distinção entre professor e aluno, por seu turno, faz parte do processo mais global de crise da autoridade na sociedade contemporânea. Estudando esse processo, Arendt (1972) apud Tedesco (2004, p. 38) considera que “a crise da autoridade na sociedade moderna adquire sua expressão máxima quando chega, precisamente, às áreas pré-políticas de exercício da autoridade, como são as relações entre professores e alunos e entre pais e filhos”.

É conveniente referir também os estudos realizados por Tedesco (2004) demonstrando que, historicamente, a formação dos sistemas tradicionais de educação dentro de cada país era feita na suposição de que a qualificação das pessoas se fazia para atender a demandas que apresentavam um certo perfil previsível e controlável ao longo do tempo. Na atualidade, a convergência de inúmeros fatores torna pouco relevante essa postura histórica dos sistemas educativos, considerando-se a transformação do desemprego em mecanismo estrutural e a atividade econômica baseada na maximização dos ganhos colocada como paradigma de realização social eficaz.

Santos (2000) se inclui entre os autores que nos alertam para o fato de que a educação em serviço se apresenta como a forma mais barata e eficiente de formar profissionais para a educação, bem como para a circunstância de que o Banco Mundial valoriza mais o conhecimento do conteúdo das matérias do que o conhecimento pedagógico que os professores venham a ter.

A melhoria da qualidade no ensino, relacionada a treinamentos dirigidos a docentes em exercício da profissão, no Brasil, está expressa em programas como o Fundescola, o Programa de gestão e aprendizagem escolar (Gestar) e o Programa de apoio à leitura e à escrita (Praler), em nível federal. Outros programas, em nível estadual e municipal também são representativos nesse sentido.

De acordo com Leher (1998), o Banco Mundial vem instaurando um verdadeiro “*apartheid* educacional planetário” cuja conseqüência é a exclusão forçada que caracteriza a economia mundial atual. No discurso, porém, a política educacional do Banco volta-se para a melhoria da qualidade de vida dos pobres.

Antonini (2006, p. 68) acredita que “a idéia da educação enquanto o caminho para o futuro dos países está servindo para ocultar um movimento de polarização cada vez maior”,

no que é respaldada por Mészáros (2003, p. 49) ao referir o propósito de criar um “governo mundial”.

Em nome dessas políticas, as condições de trabalho do professor e a sua prática foram alteradas, como também seu papel fragilizado, sem que houvesse uma contrapartida do Estado em termos de melhoria de condições de trabalho e de remuneração condigna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos indicam que a desqualificação e a desvalorização do professor nos dias de hoje não é nova e têm sido resultantes da política neoliberal orquestrada pelo Banco Mundial, sob o pressuposto de que a qualificação dos professores não é tida como prioridade no início de sua formação, mas sim como um treinamento no trabalho, aliado à experiência de alguns anos de ensino.

É possível supor que, independentemente dos interesses nacionais, o quadro atual deverá permanecer, enquanto o financiamento da educação for dependente do capital internacional. Há uma polarização crescente em relação aos processos de decisão na área educacional, cuja execução se faz por meio da alocação de recursos econômicos para a educação nas regiões mais pobres.

Os recursos disponíveis nos municípios são direcionados para a formação em serviço, corolário das políticas maiores decorrentes dos ajustes realizados.

Mesmo quando os programas educacionais municipais propiciam oportunidades de formação continuada, com pagamento pelas horas de trabalho despendidas pelos professores, eles se valem do uso maximizado do tempo disponível pelo professor para realização de suas atividades escolares.

Diante de um quadro que parece desalentador, devemos lembrar que a educação é um mecanismo de mediação e que, portanto, depende das ações e da conscientização dos professores, a viabilização da educação escolar de qualidade para toda a população, enquanto um dos modos de melhores formas de vida social. No entanto, sabemos das limitações que cercam a educação e a formação dos professores. Mas, faz-se necessário o conhecimento, pelos mesmos, do mecanismo de financiamento e das diretrizes que os envolvem. Faz-se também necessário salientar que, a aplicação das verbas e das diretrizes emanadas das instituições financiadoras das políticas sociais são intermediadas por órgãos gestores nacionais e, algumas verbas são repassadas diretamente às escolas. Assim, a formação inicial do professor tanto quanto a formação continuada, não se constituem em problemas isolados, mas estão inseridas no contexto das políticas sociais. Muito da responsabilidade da aplicação das verbas destinadas à educação, assim como a seleção dos conhecimentos a serem trabalhados nas escolas, a escolha dos métodos e modos de proporcionar a aprendizagem aos alunos, dependem da maior conscientização dos problemas brasileiros inseridos no contexto internacional.

REFERÊNCIAS

OBRAS DE REFERÊNCIA:

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 75-123.

CRUZ, R. E. **Banco Mundial e política educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí.** Teresina: EDUFPI, 2005.

FIGUEIREDO, I.M.Z. A articulação entre a reforma econômica e a reforma educacional com a sustentação do mito da educação e da ideologia da globalização. In DEITOS, R.; RODRIGUES, R. M.(org.) **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2006, p. 105-119.

FRIGOTTO, G. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In SILVA, T. T; GENTILI, P. **Escola S.A. – quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo.** Brasília: CNTE, 1996, p. 75-105.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

MÉSZÁROS, I. **Século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2003.

MIGUEL, M. E.B. **A formação do professor e a organização social do trabalho.** Curitiba: Ed. da UFPR, 1997.

NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira - da USAID ao Banco Mundial.** Cascavel, PR: UNIOESTE, 1999.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não comunista).** Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SAVIANI, D. Doutorado em educação: significado e perspectivas. **Diálogo Educacional.** Curitiba: Champagnat, n. 21, maio/ago.2007.

SANTOS, L. L. de C. P. A implementação de políticas do Banco Mundial para a formação docente. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.111, 2000.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano – investimento em educação e pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In TOMMASI, L. WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000, p. 15-40.

TEDESCO, J. C. **O novo pacto educativo – educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna.** São Paulo: Ática, 2004.

TESES DE DOUTORADO:

KRUPPA, S. M. P. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90.** Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2000.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** Tese (Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo: 1998.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO:

ANTONINI, V. L. **Banco Mundial e política educacional brasileira: um olhar sobre o Fundescola e o Plano de Desenvolvimento da Escola.** Dissertação (Mestrado) UNESP, Araraquara: 2006.

PÁGINA DISPONÍVEL NA INTERNET:

BANCO MUNDIAL. O que é o Banco Mundial? Disponível em <www.obancomundial.org>. Acesso em: 03 ago.2007.

Artigo recebido em: 30/6/2008

Aprovado para publicação em: 29/8/2008