

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E BANCO MUNDIAL: A CULPABILIZAÇÃO DO PROFESSOR NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Handerson Fábio Fernandes Macedo

Introdução

A produção deste trabalho se deu no contexto do Programa Move La América, que intenciona a internacionalização da pós-graduação brasileira, atraindo pesquisadores dos outros países da América Latina e do Caribe. Com tal perspectiva em mente, buscamos, neste texto, discutir uma questão que é bastante cara ao povo latino-americano e caribenho: a qualidade da educação.

A qualidade da educação é um aspecto fundamental na busca pela equidade, sem a qual as injustiças e desigualdades sociais não podem ser sanadas. Nas sociedades capitalistas, sobretudo em regiões como a América Latina e o Caribe, a educação é considerada como o melhor caminho para a diminuição das desigualdades sociais nos países, permitindo às classes subalternizadas ascenderem socialmente. No Brasil, em específico, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que quanto maior o nível de escolaridade, maior a renda média.

Para além da luta pelo acesso à educação, a qualidade da educação tornou-se uma palavra de ordem com grande poder de mobilização da sociedade nas últimas décadas (Enguita, 2010). Contudo, ela é polissêmica, sendo reivindicada por diferentes atores políticos, da esquerda à direita. Vemos profissionais da educação, sindicatos e outros movimentos sociais reivindicando melhorias na qualidade da educação, assim como empresários e organismos internacionais fazendo as mesmas reivindicações; entretanto, por um viés distinto.

Em tese, embora os diferentes espectros políticos reivindiquem a mesma palavra de ordem, na prática há sentidos diferentes quando levantam esta pauta. Dentro de uma perspectiva bakhtiniana, compreendemos a palavra como um fenômeno ideológico por excelência (Bakhtin, 2006). Ou seja, a palavra assume um sentido a partir de seu enunciador. Isto é, quando se fala em qualidade da educação, seus sentidos podem variar de acordo com os grupos e atores políticos que a reivindicam, mesmo que sejam utilizadas as mesmas palavras ou expressões.

Disputando o sentido da qualidade da educação com os movimentos sociais e sindicatos, há um ator político de grande peso e influência não apenas para a região da América Latina e Caribe, como também para a África e Ásia: o Banco Mundial (BM). Nesse contexto, surge-nos uma questão importante: Que sentido de “qualidade” o BM promove e a que interesses sociais ele atende?

Com essa pergunta em mente, intencionamos desvelar, a partir do documento “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e Caribe”, elaborado pelo BM, o sentido da qualidade da educação para esse ator político. Para tal, recorreremos ao materialismo histórico-dialético como instrumento de análise da realidade. Assim, o texto foi dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, realizamos uma contextualização histórica e política sobre a atuação do BM no campo educacional; na segunda, traçamos uma discussão, a partir do documento, sobre a

culpabilização dos professores pelos resultados educacionais; e na última, trazemos a disputa, sobretudo pela ação sindical, do sentido da qualidade da educação a partir da educação unitária (Gramsci, 2001).

O Banco Mundial como “Ministério da Educação”

O BM surge a partir da Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944. Inicialmente, teve como um de seus objetivos principais o auxílio à reconstrução dos países que foram destruídos e tiveram suas economias arruinadas durante a Segunda Guerra Mundial (Arruda, 2009). Entretanto, com o passar dos anos, sobretudo a partir da década de 1980, esse papel central desempenhado pelo BM alterou-se, passando a auxiliar os países ditos “em desenvolvimento”.

Levando em consideração o contexto em que foi criado, praticamente no início da Guerra Fria, o BM desempenhou um papel estratégico na disputa geopolítica entre os blocos em confronto. Sua atuação não ficou limitada ao financiamento de projetos de desenvolvimento, mas operou como instrumento de alinhamento político e econômico, contribuindo para manter os países-membros sob a influência do bloco capitalista e dentro da lógica neoliberal de organização social e produtiva que começou a se expandir pelo mundo, principalmente a partir da década de 1980 (Leher, 2003).

Ao realizar empréstimos aos países que passam por dificuldades econômicas ou necessitam de recursos para investimentos em diferentes áreas, o BM impõe condicionalidades que promovem verdadeira reestruturação neoliberal na política interna dessas nações (Soares, 2009). Assim, ante o exposto até aqui, podemos afirmar que, para além de uma ajuda financeira e técnica, a atuação e influência do BM é, sobretudo, política e ideológica.

No Brasil, a influência do BM no campo educacional é consideravelmente antiga, datando pelo menos da década de 1970 (Soares, 2009). De acordo com Leher (2003), a transformação dos sistemas educacionais ocorre como parte das contrarreformas estruturais promovidas pelo BM. O autor afirma que, “para compreender as ideologias que transtornam a educação da América Latina, da África e de parte da Ásia, é preciso examinar os encaminhamentos do Banco Mundial, o ministério mundial da educação dos países periféricos” (Leher, 2003, p. 19).

A influência deste ator político é tão grande no direcionamento e na reformulação dos Estados que, como vimos, Leher se referiu ao mesmo como “ministério mundial da educação”. Ou seja, um banco com capacidade de influenciar os rumos da política educacional de parte considerável do mundo.

Isso se dá principalmente com a centralidade que a educação assume nos discursos e nas ações do BM a partir dos anos 1990. Nesse período, consolidou-se no BM a concepção de que a escolarização seria o principal instrumento para a superação da pobreza, melhoria dos indicadores sociais e promoção de novos padrões de vida para a sociedade, especialmente nos países da periferia do capitalismo. A educação passou, então, a ocupar lugar de destaque nas reformas neoliberais. Leher (2003) considera que o processo de redefinição dos sistemas educacionais mediante ingerência do BM está fortemente relacionado com o binômio governabilidade-segurança.

Nesse aspecto, devemos entender que a educação ocupa espaço privilegiado na disputa por hegemonia, constituindo-se como condição fundamental para a construção de consenso na sociedade civil. Assim, afastamos qualquer ingenuidade na forma como

analisamos as ações do BM e lemos seus documentos. Sob a orientação do BM, políticas específicas de capacitação docente em serviço, avaliações externas, bonificações por resultados no lugar de bons salários, formas de privatização direta ou indireta vão sendo introjetadas e naturalizadas, de forma que seu receituário neoliberal se torna o único caminho possível a ser seguido pelas nações.

No cenário da América Latina e Caribe, que apresenta desigualdades sociais gritantes, especialmente no que diz respeito à qualidade da educação, esse receituário neoliberal do BM acaba por intensificar tais disparidades. Reforçam a existência de uma estrutura educacional burguesa e dual, ou seja, uma escola para as classes subalternizadas – fundamentalmente, de ensino técnico, profissionalizante, voltada ao mercado de trabalho – e outra para as classes dominantes – com uma formação humanista e geral.

A centralidade docente e sua culpabilização: uma análise do “Professores Excelentes”

Realizada a contextualização sobre o BM e seu papel na reformulação da educação ao redor do mundo, faremos aqui a discussão a partir do documento “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e Caribe”, publicado em 2014, apontando como a concepção de qualidade presente no documento gera a culpabilização do professor pelos resultados educacionais.

No prefácio do documento, dois aspectos são colocados logo em evidência: a necessidade de aumentar o capital humano e a vinculação da qualidade da educação à qualidade dos professores. A qualidade da educação importa no sentido de que ajuda a melhorar o capital humano, ou seja, é tratada numa perspectiva de eficiência e retorno econômico. Vejamos diretamente da fonte:

Aumentar o capital humano – o principal ingrediente de uma produtividade maior e inovação mais rápida – é, portanto, um desafio central para a região. Embora a cobertura da educação na América Latina e no Caribe tenha se expandido rapidamente, é a aprendizagem dos estudantes – não os anos de escolaridade concluídos – que produz a maior parte dos benefícios econômicos dos investimentos na educação. O fato perturbador neste aspecto é que os estudantes da América Latina e do Caribe permaneceram mais de dois anos atrás de suas contrapartes da OCDE em matemática, leitura e aptidões do pensamento crítico – e ainda mais atrás dos países do Leste Asiático, inclusive do Vietnã.

Mas a mensagem positiva deste livro é que os países da região da América Latina e do Caribe estão enfrentando esse desafio e pondo a qualidade da educação no centro da agenda política. Com simplicidade elegante, este livro argumenta que a qualidade da educação está condicionada à qualidade dos nossos professores. Propõe um novo enfoque com o recrutamento dos jovens mais talentosos para o magistério, o aumento da eficácia dos professores em serviço e o provimento de incentivos que motivem os professores ao máximo esforço em todas as salas de aula, todos os dias, com todos os alunos (Bruns e Luque, 2014, p. XI).

O documento foi elaborado a partir da observação de mais de 15 mil professores distribuídos em sete países da América Latina e Caribe. Começa apontando que na América

Latina e Caribe existem mais de sete milhões de professores, que entram em salas de aula diariamente, representando “4% da força de trabalho global da região e mais de 20% dos trabalhadores de nível técnico e superior. Seus salários absorvem cerca de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) da região” (Bruns e Luque, 2014, p. 1).

Assim, de início, o BM, através do documento, já aponta para o impacto que a categoria docente representa para a região, colocando-a na centralidade para as políticas educacionais. Logo nas primeiras páginas do documento, surge uma questão: “o que impulsiona a aprendizagem?” (Bruns e Luque, 2014, p. 5), que é respondida pouco adiante, afirmando que “[...] uma vez na escola, nenhum outro fator é mais crítico do que a qualidade dos professores” (Bruns e Luque, 2014, p. 6).

Deste modo, o BM joga toda a responsabilidade do processo educacional nas costas dos professores, operando uma inversão ideológica fundamental para nossa discussão. A aparente valorização estabelecida ao se colocar o professor como peça central no processo de aprendizagem dos alunos serve, na verdade, como ferramenta de culpabilização e responsabilização docente, desviando o foco de condições objetivas e, muitas vezes, extremamente precárias, em que o processo educacional acontece. Nessa ótica, o professor é tratado como uma variável determinante e imprescindível, enquanto o subfinanciamento público e as desigualdades sociais tornam-se variáveis secundárias quando se debate a qualidade da educação e seus resultados.

Corroborando esse aspecto da culpabilização docente, os sindicatos da educação são tratados pelo BM como obstáculos à melhoria da qualidade dos professores.

O maior desafio para elevar a qualidade dos professores não é fiscal nem técnico, mas político, porque os sindicatos dos professores em todos os países da América Latina são grandes e politicamente ativos; entretanto, um número crescente de casos bem-sucedidos de reformas está produzindo lições que podem ajudar outros países (Bruns e Luque, 2014, p. 3).

Os sindicatos, ferramenta de defesa de uma categoria profissional, que, neste caso, representam também um instrumento da luta pela qualidade da educação (Macedo, 2015), são tratados pelo BM como inimigos da educação pública de qualidade. Não apenas o professor é responsabilizado pela questão da qualidade da educação, como seu instrumento de luta por melhorias é tido como um empecilho para que se alcance a qualidade na perspectiva do BM.

O BM, a partir do documento, vai além, na intenção de enfraquecer o suposto poder e influência que os sindicatos teriam sobre a categoria docente, elaborando uma lista de políticas e estratégias com tal objetivo. São elas: construção de alianças com empresários e sociedade civil; elaboração de campanhas de comunicação sobre os problemas dos sistemas educacionais, a fim de buscar o consenso para as reformas que enfrentem resistência sindical; uso estratégico dos resultados das avaliações internacionais; ações graduais, implementadas por etapas para reduzir a resistência, iniciando com testes de alunos; bonificação coletiva por escolas; e, por último, avaliações individuais voluntárias com recompensas (Bruns e Luque, 2014, p. 49-50).

O documento também expõe a atenção na eficiência no uso do tempo em sala de aula, assim como em resultados de avaliações externas, como o PISA. Assim, a “excelência” do professor é medida pelos resultados dos estudantes nas avaliações externas,

bem como numa boa gestão do tempo de sala de aula (Bruns e Luque, 2014).

O foco nos resultados educacionais como responsabilidade dos professores e a estigmatização dos sindicatos como entraves corporativistas, que impediriam os avanços na área, operam como mecanismo de despolitização das condições materiais de trabalho docente, ocultando os baixos salários e a infraestrutura precária de parte considerável das escolas públicas. Assim, a problemática da qualidade da educação deixa de ser compreendida como resultado dos baixos investimentos e de escolhas políticas intencionais, para ser vista como uma questão meramente técnica de gestão ineficiente, de incompetência individual e até mesmo de falta de compromisso dos professores ou de resistência a mudanças pelos sindicatos.

Essa perspectiva que gera a responsabilização da figura do professor como indivíduo culpado pela qualidade da educação é uma constante em todo o documento. Ao tratar resultados de avaliações dos estudantes nos Estados Unidos, encontramos a seguinte afirmação no documento:

Os alunos com um professor mais fraco podem dominar 50% ou menos do currículo para aquela série; alunos com um bom professor têm ganho médio de um ano; e estudantes com professores excelentes avançam 1,5 série ou mais. [...] Uma série de excelentes ou maus professores durante vários anos multiplica esses efeitos e pode levar a hiatos intransponíveis nos níveis de aprendizagem dos alunos. Nenhum outro atributo das escolas se aproxima desse impacto sobre o desempenho dos estudantes (Bruns e Luque 2014, p. 6).

Ignorando outros fatores presentes nas escolas e fora delas que impactam o desempenho dos estudantes, essa concepção cria indiretamente a figura do “professor herói”, aquele que aparece nas capas de matérias jornalísticas; que consegue superar todos os problemas, não importando as adversidades, para alcançar bons resultados; que teria compromisso com os alunos e a educação. Em contrapartida, cria também a figura do “professor vilão”, que não tem compromisso com os alunos, responsável por todas as mazelas educacionais, enquanto os problemas causados por ausência de bibliotecas, baixos salários, carência de professores, superlotação das turmas, falta de material de trabalho, entre outros, são completamente ignorados na equação.

Podemos afirmar que a centralidade atribuída ao professor pelo BM – expressa no documento “Professores Excelentes” – não decorre do reconhecimento do valor do trabalho docente, mas configura-se como uma estratégia político-ideológica que intensifica sua precarização. Ao naturalizar as condições de trabalho adversas, impõe-se ao professor a cobrança por resultados inalcançáveis diante da precariedade material e estrutural em que se encontra.

Disputa Política: Sindicatos e a Concepção de Escola Unitária

Os sindicatos representam a antítese daquilo que o BM pretende para a educação e a sociedade. Enquanto o BM, em sua perspectiva neoliberal, almeja o professor enquanto indivíduo, para desarticular resistências a uma escola utilitarista e dual, nós podemos compreender os sindicatos como expressão da vontade coletiva dos professores que resistem aos ataques à educação. Ou seja, a ação sindical vai no sentido oposto da pretensão do BM, visto

que os sindicatos buscam a organização da categoria profissional.

Ao atacar os sindicatos, colocando-os como empecilho, o BM atua na intenção de fragmentar os professores, dificultando sua organização na disputa pelos rumos da educação, na luta por melhorias nas condições de trabalho e por uma educação emancipadora. A intenção é – como apontamos anteriormente – garantir que o receituário neoliberal seja a única opção de caminho que possa ser seguido pelas políticas educacionais.

Os sindicatos não são um entrave corporativista às melhorias da qualidade da educação, como afirma o BM, mas um sujeito coletivo de resistência contra a precarização docente e defesa do direito à educação de qualidade (Macedo, 2015). Dessa forma, os sindicatos mostram-se como alternativa à concepção de mundo apresentada pelo BM, concebendo outro sentido para a qualidade da educação, uma qualidade socialmente referenciada.

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (Silva, 2009, p. 225).

A alternativa que se coloca à concepção de qualidade da educação apresentada pelo BM é a de educação com qualidade social, que tem como objetivo a educação unitária, no sentido gramsciano, ou seja, uma escola com condições de ofertar uma formação humanista ou de cultura geral.

Há quase 100 anos, Gramsci, em situação de preso político no fascismo italiano, escreveu:

A escola unitária requer que o Estado possa assumir as despesas que hoje estão a cargo da família no que toca à manutenção dos escolares, isto é, requer que seja completamente transformado o orçamento do ministério da educação nacional, ampliando-o enormemente e tornando-o mais complexo: a inteira função de educação e formação das novas gerações deixa de ser privada e torna-se pública, pois somente assim ela pode abarcar todas as gerações, sem divisões de grupos ou castas. Mas esta transformação da atividade escolar requer uma enorme ampliação da organização prática da escola, isto é, dos prédios, do material científico, do corpo docente, etc. O corpo docente, em particular, deveria ser ampliado, pois a eficiência da escola é muito maior e intensa quando a relação entre professor e aluno é menor, o que coloca outros problemas de solução difícil e demorada (Gramsci, 2001, p. 36-37).

Curioso pensar que, quase um século atrás, Gramsci já havia apontado o que seria necessário para construir uma educação unitária, que ofertasse a mesma qualidade para todas as pessoas, sem distinção de classes sociais ou de qualquer outro tipo, uma escola que fosse capaz de superar a divisão entre trabalho manual e intelectual.

Assim, consideramos que a educação de qualidade social, que caminha junto àquilo que Gramsci definiu como escola unitária, articula-se com aspectos que normalmente os sindicatos docentes da América Latina e Caribe costumam reivindicar: valorização salarial e na carreira, gestão democrática, condições intra e extraescolares adequadas ao desenvolvimento do processo educacional.

Enquanto o BM busca por “professores excelentes” dentro da sua ótica – isso é, que sejam tecnicamente eficientes e politicamente dóceis –, a perspectiva sindical aponta para outro caminho, o da qualidade social, com a escola unitária, professores valorizados, que pensem enquanto coletividade e sejam críticos.

Considerações finais

Longe de pretender esgotar o debate, buscamos trazer algumas reflexões sobre a questão da qualidade da educação a partir de um documento importante do BM. A influência deste organismo internacional na região da América Latina e Caribe é grande, bastante duradoura e não há sinais de que terminará tão cedo.

Como ficou evidenciado na discussão, o documento “Professores Excelentes” do BM é a reprodução clara das concepções e intenções que este organismo internacional incentiva para a região da América Latina e Caribe. Uma concepção de qualidade da educação atrelada aos objetivos do capital, uma visão neoliberal, reduzindo a educação a um valor utilitário, de retorno financeiro e aumento do capital humano. O documento “Professores Excelentes” não é um manual técnico sobre a educação latino-americana e caribenha, mas uma ferramenta política que defende a reestruturação neoliberal a partir de políticas de ajuste estrutural, garantindo a hegemonia do capital.

Essa culpabilização do professor, gerada pelo discurso de qualidade do BM, traz inúmeros problemas práticos no dia a dia. Além de afastar o olhar do real culpado pela baixa qualidade da educação, ocasiona o adoecimento mental do professor, que se vê numa situação de cobranças desenfreadas por resultados, sofrendo assédio moral e tendo sua atuação profissional questionada.

Ao mesmo tempo, como apontamos na introdução, e reafirmamos aqui, há uma disputa de sentidos sobre a qualidade da educação. Os movimentos sociais e sindicais, a despeito das dificuldades enfrentadas, vêm demonstrando, por meio de uma verdadeira batalha de Davi contra Golias, que essa é uma luta política que pode e deve ser travada, buscando, principalmente, trazer a sociedade para dentro do debate, para construir uma educação com qualidade social, que tenha como objetivo a formação humana, em seu sentido amplo, isto é, a antítese do projeto neoliberal posto para a região da América Latina e Caribe nos documentos do BM.

Como ensina Paulo Freire, é imperativo esperar. Isso significa converter a indignação em ação concreta contra a lógica de uma educação cada vez mais utilitarista. É urgente reivindicar uma formação que transcenda a mera preparação para o mercado de trabalho e buscar uma educação que seja integral, transformadora, emancipadora, unitária, que instrumentalize as classes subalternizadas a construir, ativamente, uma sociedade mais justa e humanizada.

Referências

- ARRUDA, Marcos. Ongs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? *In*: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2009.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. 12. ed., São Paulo: Hucitec, 2006.
- BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. **Professores Excelentes**: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2014.
- ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. *In*: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 13. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- GRAMSCI, Antonio. **Os Cadernos do Cárcere**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- LEHER, Roberto. **Um novo senhor da educação?** A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Outubro, São Paulo, n. 1, p. 19-30, 2003.
- MACEDO, Handerson Fábio Fernandes. **A luta pelo direito à Educação de Qualidade nas ações jurídicas do Sindicato Estadual dos Profissionais do Rio de Janeiro – SEPE/RJ**. 2015. 118f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2015.
- SILVA, Maria Abadia da. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. *In*: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2009.