

ARTIGOS

O Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL) e a política e formação docente no Brasil na década de 1990

Adriana da Cunha Werlang

Edaguimar Orquizas Viriato

(Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE)

RESUMO: O artigo resulta da dissertação intitulada *As políticas públicas de formação dos professores no Brasil a partir da LDB 9.394/96 e sua relação com o Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL)*. Ele pretende refletir acerca da influência desse programa na política de formação de professores e, para tanto, toma como referência os documentos: *O futuro está em jogo* (1998); *Ficando para trás* (2001); *Quantidade sem qualidade* (2006) e *Saindo da inércia* (2009). A análise foi construída mostrando alguns aspectos interligados entre a proposição dos documentos e a reforma administrativa do Estado brasileiro, a produção do capital humano e a precarização do trabalho docente. Entre outros aspectos, os referidos documentos apontam para a responsabilidade dos professores pelo próprio desempenho profissional, enfatizando a deficiência dos cursos de formação docente e revelando a necessidade de aperfeiçoamento constante, preferencialmente no próprio emprego, como forma de compensar as inadequações da formação inicial.

PALAVRAS-CHAVE: PREAL; Formação de professores; Trabalho docente; Política educacional; Reforma do Estado.

INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por significativas transformações na prática de formação docente, construindo e difundindo a imagem da educação como causadora do atraso e da pobreza social. Como forma de solucionar o problema, havia a necessidade de reformas na área educacional. Conforme Shiroma e Evangelista (2008, p. 35), as políticas educacionais, particularmente as de formação de professores, caminharam no sentido de uma “reconversão profissional para a adaptação do trabalhador ao novo ordenamento social”.

No contexto da reforma educacional, foram sugeridas diversas iniciativas de requalificação, reciclagem e capacitação recomendadas por empresários, governos e organismos multilaterais. Destaca-se o Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL), que utiliza relatório de progresso educacional para monitorar a educação em nível regional (América Latina), sub-regional (América Central e República Dominicana), nacional (países selecionados) e local (distritos selecionados).

O referido programa surgiu a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLAC), que foi coordenado pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OERLAC), subordinada à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O PROMEDLAC teve início em 1980 e encerrou-se em 1996, data de início do PREAL. Ambos os projetos estão articulados às Conferências de Educação para Todos, realizadas em Jontiem (1990)¹ e em Dakar (2000)².

O PREAL, criado em 1996, aprovado pelos ministros de Educação de várias nações³, entre elas, o Brasil, em novembro de 2002, na cidade de Havana, em Cuba, e previsto para terminar em 2015, é financiado pelo Banco de Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela UNESCO. Conforme destaca Santos (2006, p. 2):

O PREAL, fundado em 1996 e sediado no Chile, é codirigido pelo Diálogo Interamericano, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento Econômico (USAID), pelo BID e, frequentemente, realiza trabalhos de pesquisa sob encomenda para o Banco Mundial e/ou com financiamento deste organismo, além de contar com o apoio do GE (Fundação General Electric) e outros doadores.

Em conformidade com o site oficial,⁴ o PREAL pretende contribuir para a melhoria da qualidade e para a igualdade da educação, mediante a promoção de debates sobre temas de política e reformas educacionais, sobre a identificação e a difusão de boas práticas e a avaliação e o monitoramento do progresso na educação. Ainda de acordo com o site, os principais objetivos dos documentos produzidos por esse programa são sensibilizar o público sobre os problemas da educação e promover a responsabilidade pública na educação.

¹ CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jontiem, Tailândia. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 25/02/2012

² FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2000, Dakar, Senegal. *Educação para Todos: O Compromisso de Dakar*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 25/02/2012

³ Algumas nações que participam: Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, México, Uruguai. Para maiores informações, consultar: GAJARDO, M. *Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década*. Documento n. 15 – PREAL – Programa para Reforma Educacional para América Latina e Caribe. 2000. Disponível em: <http://www.oei.es/reformaseducativas/reformas_educativas_AL_balance_gajardo_portugues.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2011.

⁴ <<http://www.preal.org.br/>>.

Tais documentos são concebidos como uma ferramenta de diagnóstico e de recomendações, avaliando o desempenho dos sistemas escolares com base na análise de indicadores.

No final dos anos 1990, o PREAL organizou dois grupos de trabalho, sendo um responsável pelos relatórios referentes à América Latina e ao Caribe, e o outro responsável pelos relatórios da América Central. A partir desses relatórios, foram elaborados alguns boletins específicos por regiões, como também um específico para o Brasil.

Os relatórios almejavam discutir as deficiências da educação oferecida às crianças em toda a região e propor algumas orientações para a superação dessas falhas. A fim de desenvolver este artigo, selecionamos os documentos específicos para a América Latina e para o Caribe, pois eles fazem referência justamente às reformas educacionais do nosso país. Os documentos utilizados foram:

- Relatório *O futuro está em jogo* (1998 – Relatório regional)
- Primeiro Boletim para a América Latina e Caribe: *Ficando para trás* (2001 – Relatório regional)
- Segundo Boletim para a América Latina e Caribe: *Quantidade sem qualidade* (2006 – Relatório regional)
- Boletim da Educação no Brasil: *Saindo da inércia* (2009 – Relatório nacional)

Apresentamos a seguir os documentos do PREAL selecionados para, na sequência, tecerem-se considerações a respeito desses instrumentos e de alguns aspectos articulados com a reforma administrativa do Estado brasileiro, com as orientações contidas na Teoria do Capital Humano e com a precarização do trabalho docente.

1. OS DOCUMENTOS DO PREAL

Em 1996, o Diálogo Interamericano e a Corporação de Investigação para o Desenvolvimento (CINDE) criaram a Comissão Internacional sobre Educação, Igualdade e Competitividade Econômica na América Latina e Caribe, cuja incumbência era examinar o estado da educação e apresentar conclusões e recomendações para a orientação das políticas. Os membros dessa comissão reuniram-se em Santiago, no Chile, em janeiro de 1997, para analisar o conteúdo e a estrutura do relatório e estabelecer um plano de trabalho.

Como resultado desse trabalho, surgiu o Relatório *O futuro está em jogo*, que expôs o consenso os membros dessa comissão internacional, cujos integrantes brasileiros foram: Emerson Kapaz⁵, José Mindlin⁶ e Celina Vargas do Amaral Peixoto⁷.

Para a comissão, a boa qualidade das escolas é fundamental ao desenvolvimento econômico, à promoção da igualdade e ao fortalecimento dos governos democráticos. Sendo assim, o relatório propôs uma série de medidas práticas para solucionar as graves deficiências das escolas, de tal forma que essas recomendações configurassem um alicerce para o progresso na área educacional. Destacou, também, a necessidade da obtenção de um consenso acerca dessas reformas, para que as lideranças políticas consigam realizá-las plenamente.

⁵ Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Mackenzie, pós-graduado em Administração de Empresas pela FGV. Mais sobre ele disponível em: <http://dekassegui.sp.sebrae.com.br/emerson_kapaz%20.aspx>. Acesso em: 10 out. 2011.

⁶ Formou-se Bacharel em Direito em 1936, pela Universidade de São Paulo. Mais sobre ele disponível em: <<http://www.sp.senai.br/portal/barueri/conteudo/jos%C3%A9%20ephim%20mindlin.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

⁷ Bacharel em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 1966. Mestre em Ciência Política e Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro em 1970. Mais sobre ela disponível em: <http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=113&id_qs=56>. Acesso em: 10 out. 2011.

Assim, a comissão ofereceu aos pais, ao governo, aos educadores, à comunidade empresarial, aos líderes políticos e aos organismos financeiros internacionais quatro recomendações-chave para a melhoria da escola, que são:

1. Estabelecer padrões para o sistema de educação e medir o progresso na sua implementação.
2. Conceder às escolas e às comunidades maior controle e responsabilidade sobre a educação.
3. Fortalecer a profissão docente através de aumento dos salários, uma reforma do sistema de formação e uma maior responsabilidade dos professores com a comunidade que servem.
4. Aumentar o investimento por aluno na educação básica (PREAL, 1998, p. 5).

O relatório compreendeu a educação como estando em crise, apresentando os seguintes indicadores: notas muito baixas nas escolas; baixo rendimento educacional e falta de igualdade entre escola privada e pública. Segundo a comissão, a economia aberta, a globalização e a tecnologia requerem um novo trabalhador, com conhecimento matemático e científico, capaz de se adaptar a situações que mudam com rapidez, de tal modo a justificar, assim, a importância da educação.

Argumentou que o principal desafio para o desenvolvimento econômico, para a igualdade social e para a democracia está na melhoria do sistema de ensino, enfatizando que os problemas são sistêmicos e devem ser abordados em várias dimensões de uma só vez. Portanto, por meio desse primeiro relatório, pretendia apresentar algumas recomendações para a realização de uma reforma ampla no sistema educacional da América Latina e do Caribe.

Basicamente, esse documento apresentou a quatro indicadores fundamentais para implementar políticas educacionais, que foram: 1) falta de padrões para a avaliação do aprendizado e do desempenho dos estudantes; 2) falta de autoridade e de cobrança das responsabilidades no nível da escola; 3) ensino de má qualidade e 4) investimentos insuficientes nos níveis primário e secundário. Tais orientações deveriam ser observadas e alteradas por meio de reformas educacionais.

Como continuidade ao trabalho realizado, a comissão responsável pelo relatório de 1998 decidiu publicar relatórios periódicos sobre o progresso da educação, chamados de "boletim", a ser usados como ferramenta para permitir aos governos cobrar melhor as responsabilidades, como também chamar a atenção para o resultado alcançado.

Portanto, em 2001, foi publicado o Primeiro Boletim para a América Latina e Caribe, denominado *Ficando para trás*, que tinha por objetivo divulgar os resultados quanto ao acesso, à qualidade e à igualdade nas reformas educacionais implementadas, baseadas no Relatório *O futuro está em jogo*, de 1998.

O boletim *Ficando para trás* apresentou como "ruim" (nota D), o tópico que tinha por objeto central o item: "Fortalecer a profissão docente aumentando os salários, reformando o treinamento e fazendo com que os professores prestem mais contas às comunidades que servem" (PREAL, 2001, p. 18), já que, para a comissão, não houve praticamente alteração nos resultados mediante a recomendação posta no relatório elaborado em 1998.

De acordo com a comissão, o problema em torno da formação de professores concentrou-se em duas questões: a falta de treinamento e a falta de um sistema de incentivos. A falta de treinamento está relacionada ao tempo insuficiente e à baixa qualidade de educação, enfatizando que os programas de formação docente são curtos e possuem um currículo altamente técnico, que despreza a prática real da sala de aula. Também destacou que os programas sofrem em “consequência de um corpo docente de baixo prestígio e pouca qualificação, muita ênfase em técnicas e preleção e muita pouca atenção às técnicas de ensino apropriadas para estudantes em desvantagem” (PREAL, 2001, p. 19). A isso tudo, acrescenta ainda a fraca qualidade da educação elementar e secundária, que muitos aspirantes ao magistério recebem, o que dificulta o processo de aprendizado.

A falta de um sistema de incentivo está relacionada à avaliação de desempenho dos professores, sendo esta destacada como algo crucial para a reforma educacional. Afirma o documento que:

Reformas cruciais, como avaliações de desempenho, vinculação dos salários ao desempenho, e permissão para que os diretores afastem os professores medíocres são praticamente inexistentes. De modo similar, poucos são os esforços feitos para reconhecer, apoiar e recompensar o ensino de qualidade superior nas salas de aulas. Em consequência, o magistério não é uma profissão altamente respeitada. O prestígio é baixo, a moral é fraca e o desempenho é medíocre (PREAL, 2001, p. 20).

A comissão faz referências também a outras questões inerentes à formação de professores que prejudicam o bom ensino, como: “ausência de avaliações regulares de desempenho, apoio em sala de aula e reconhecimento profissional” (PREAL, 2001, p. 21). Para ela, a maioria dos países ainda não estabeleceu padrões para avaliação dos professores e de seu desempenho, o que dificulta o gerenciamento da qualidade desses profissionais.

A comissão, que organizou o relatório de 1998 e o Boletim de 2001, concluiu seu ciclo em 2003, sendo seguida pelo Conselho Consultivo do PREAL. Esse Conselho, além de assumir a incumbência de elaborar os próximos boletins, também ofereceu assessoria com o objetivo de orientar as atividades do PREAL.

O Segundo Boletim para a América Latina e Caribe, *Quantidade sem Qualidade*, publicado em 2006, é a continuação do Primeiro Boletim, Ficando para trás (2001) e do Relatório *O futuro está em jogo* (1998) e, assim como seus predecessores, analisou os desafios educacionais e o progresso na implantação das quatro orientações para formulação de políticas propostas no relatório *O futuro está em jogo*, conforme já anunciadas. É válido ressaltar que o revisor final da versão em Português do Segundo Boletim foi a Fundação Víctor Civita (FVC) e que o ex-ministro da Educação, Paulo Renato de Souza⁸, atuou como integrante do Conselho Consultivo do PREAL no período 1995-2002.

Nesse boletim, também está registrado que “os esforços para melhorar a qualidade e a responsabilidade dos professores ainda não mostra mudanças mensuráveis nos processos de sala de aula” (PREAL, 2006, p. 5). Continua, assim, a apresentar a formação como deficiente e que, apesar da expansão das matrículas, ainda são grandes as falhas na educação dos professores. Outro dado interessante é a inferiorização dos profissionais que escolhem essa área:

⁸ Paulo Renato de Souza ocupou numerosos cargos públicos e executivos no Brasil e no exterior, incluindo o de gerente de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington, o de secretário da Educação do estado de São Paulo (1984-1986) e o de reitor da Universidade Estadual de Campinas (1987-1991) durante o governo Quéricia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Paulo_Renato_Souza>.

Outro fator que deve ser levado em conta é que raramente os professores têm a melhor preparação quando são comparados com outras pessoas da sua geração. Muitos tiveram notas inferiores às de seus pares e escolheram o magistério como a última alternativa para entrar numa faculdade, e não por uma verdadeira vocação. Entretanto, o Chile e a Guatemala podem ser exceções. Estes dois países parecem recrutar candidatos mais qualificados. No Chile, esta é uma resposta parcial aos salários mais altos (PREAL, 2006, p. 17).

De modo geral, o Segundo Boletim aponta que a formação de professores continua priorizando a teoria em detrimento da prática. Ademais, esta, frequentemente, está dissociada das necessidades da sala de aula e dos currículos, além de não promover exames de seus formandos como condições para a obtenção do emprego.

Outro fator bem significativo apresentado pelo Segundo Boletim, e que está bem presente na realidade vivenciada por nós professores, é o fato de o professor ser cobrado como se fosse responsável pelo seu próprio desempenho. Segundo os redatores do Boletim,

Ninguém exige responsabilidade da maioria dos professores do setor público—diretores, sociedade ou governos. Os salários não estão atrelados ao desempenho em praticamente nenhum país. Demitir um professor por mau desempenho é quase impossível (PREAL, 2006, p. 18).

Para a comissão responsável pela confecção do boletim, o pagamento dos salários dos professores deveria estar relacionado ao seu desempenho, pois, segundo ela, professores medíocres ganham tanto quanto bons professores. Destacou, ainda, que pouco foi realizado nesse sentido, pois há resistência dos sindicatos, o que dificulta a implementação, bem como a avaliação, dessa experiência. Por fim, citou as gratificações por desempenho como uma alternativa para a melhoria da educação.

Em 2009, foi elaborado o boletim *Saindo da Inércia*, resultado de um amplo estudo acerca da realidade educacional no Brasil. Esse boletim foi patrocinado e executado, com o auxílio técnico do PREAL, pela Fundação Lehmann, organização sem fins lucrativos voltada para a melhoria da educação pública no país.

Ele também revelou que a escolarização dos professores aumentou, mas a qualidade dos cursos de formação ainda é precária e, por consequência, nem sempre os educadores estão preparados para a sala de aula. Esse instrumento constatou, ainda, que a profissão do magistério é muito pouco atrativa no Brasil para jovens em início de carreira. Os salários baixos, a progressão profissional limitada e o pouco prestígio social afastam os melhores alunos dos cursos de Pedagogia e Licenciatura da docência. Como resultado, grande parte dos estudantes que decide lecionar é oriunda de uma educação básica muito ruim, conforme demonstra o programa educacional analisado nesse artigo:

Os dados do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) mostram que 30% dos que ingressam nos cursos de Pedagogia e licenciatura estão entre os piores alunos do ensino médio. Além disso, mesmo entre os graduandos dos cursos de formação docente, 20% afirmam que a carreira de professor é uma segunda opção nos seus planos profissionais: apesar do diploma, só irão para o magistério caso não consigam exercer outro tipo de atividade (PREAL, 2009, p. 35).

Sendo assim, garantir bons salários e uma carreira que valorizasse o esforço e a capacidade dos professores seria uma maneira de tornar a profissão mais atrativa para os jovens. No documento, todas essas mudanças na carreira docente, são apresentadas como necessárias para a “valorização” dos profissionais e para o apoio àqueles que apresentarem dificuldades. No período de elaboração desse boletim, as propostas de reforma, que seguiam essa tendência, incluíam:

- Mudanças no recrutamento – seleção de docentes baseado em um conjunto de competências que o professor deve dominar para fazer um bom trabalho em sala.
- Avaliação dos docentes – implementação de avaliações sistemáticas de desempenho, ajudando o professor a se desenvolver, contribuindo para o fortalecimento da carreira.
- Apoio para o aperfeiçoamento constante – programas de tutoria, onde os professores contam com profissionais mais experientes para observá-los e ajudá-los.
- Melhoria nos planos de carreira – para manter bons professores em sala, além de diminuir a rotatividade.
- Políticas de pagamento de bônus e incentivos – porém, se a remuneração não tem nenhuma conexão com a qualidade do trabalho do professor, dificilmente ele terá motivação para se sobressair nas suas funções (PREAL, 2009, p. 38-39).

Realizada a explanação sobre os documentos selecionados, passa-se, na sequência, a analisá-los, tendo como referência à reforma administrativa do Estado brasileiro, a produção de capital humano e a precarização do trabalho docente.

2. O PREAL E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, a partir da década de 1980, o neoliberalismo passou a exercer forte influência no sistema macroeconômico e, a partir do início da década de 1990, essa influência abrangeu também o sistema educacional, que vem sendo regido pelos princípios da economia e, portanto, pelas regras do mercado. “Segundo esta perspectiva, os alunos e seus respectivos pais são vistos como consumidores e, o ensino como produto a ser oferecido pela escola/empresa” (FIGUEIRÓ, 2005, p. 1).

Essa perspectiva propõe uma alteração no papel do Estado em relação à educação, modificando, substancialmente, a dinâmica de funcionamento das escolas públicas, para que essas passem, inclusive, a sofrer/sujeitar-se a/submeter a controle mais acentuado por parte do Estado e da sociedade civil. Conforme Figueiró, o Estado, na “sua ação de regulador e controlador assenta-se na imposição de um currículo nacional comum e de avaliações padronizadas dos resultados da aprendizagem dos alunos e do rendimento das escolas” (FIGUEIRÓ, 2005, p. 2).

Continua argumentando Figueiró que, na educação, os investimentos são focados no treinamento dos indivíduos, pois esse é o fator primordial para o desenvolvimento econômico e social, onde importa a liberdade de mercado, “no qual tem a chance de progredir e sair-se bem, na escola e no trabalho, a pessoa quem pelo seu esforço individual, apresentar melhor desempenho” (FIGUEIRÓ, 2005, p. 2).

É, portanto, importante compreender que isso tudo está inserido em um processo amplo de reforma de Estado. Como verificado na seção anterior, em vários momentos os documentos destacam a relação da formação inadequada dos professores com a fraca aprendizagem dos alunos. Segundo os documentos analisados, a má qualidade do ensino era fator fundamental para a baixa qualidade da educação e, portanto, deveria ser organizada uma reforma educacional na qual, entre outras alterações, deveria ocorrer maior responsabilização do professor com os seus alunos, bem como com a comunidade a que serve.

No decorrer do processo de reforma na área educacional, foi disseminado que o objetivo era preparar melhor os professores, pois assim, conseqüentemente, seria elevada a qualidade da educação. Entretanto, conforme Bazzo (2006), o objetivo principal da reorganização das políticas educacionais foi responder às demandas do mundo da produção capitalista e da expansão do capital. A análise de algumas reformulações ou propostas na política de formação de professores (currículo estruturado por competência, avaliação de desempenho dos professores e sua relação com o desempenho dos alunos, ênfase nas noções de eficiência e eficácia) (BAZZO, 2006, p. 36), permitiu verificar a relação entre o processo de acumulação capitalista e a formação do trabalhador (flexível, eficiente, adaptável a situações, que mudam com rapidez), e não com a importância de um verdadeiro ensino de qualidade.

O objetivo de atender às demandas do mundo capitalista está relacionado também à necessidade de atender orientações de agências internacionais. Nesse sentido, o BM, o BID e a ONU configuram-se como importantes interlocutores da agenda brasileira no campo educacional. Segundo Dourado (2002, p. 238),

É notório o papel que esses organismos exercem no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras medidas, em seus documentos uma nova orientação para articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação.

Nessa direção, destaca-se que o principal financiador do PREAL é o BID e que este traz orientações para a área educacional. Segundo Castanho (2003), são três as principais orientações das agências internacionais, que ganham destaque nesse âmbito: a política *de privatização*, a de *avaliação institucional* e a de *formação de professores*.

Relacionando aos documentos analisados nesse artigo e às mudanças na área educacional a partir da LDBEN, pode-se citar que a *política de privatização* está presente, principalmente, por meio da introdução de instituições não estatais, que se responsabilizam pela formação continuada de professores e mesmo pela oferta da educação, a exemplo da educação profissional.

Também se destaca a presença da *política da avaliação institucional* na reforma educacional, priorizando padrões específicos da cultura empresarial, quando destaca a importância da produtividade, da competitividade internacional, da necessidade da avaliação por desempenho para a melhora da qualidade da educação.

É possível perceber que as orientações para a *política de formação de professores* propostas nos documentos do PREAL, bem como sua relação com as alterações, ou propostas de mudanças na área educacional, na última década, estão relacionadas a priorização do conhecimento sobre a prática, cobranças individualizadas, regulação e fragmentação do trabalho pedagógico, competências como política de formação e avaliação docente.

Nesses termos, faz-se a relação com a proposta neoliberal de reforma administrativa do Estado brasileiro, que apresenta a publicização de alguns serviços considerados não exclusivos do Estado como um dos objetivos a serem cumpridos. No caso da educação, a publicização efetiva-se, não por intermédio da transferência dos serviços educacionais para agentes privados, mas sim, por meio de uma mudança de gestão, que implanta modelo de gerência privada, enfatizando a gestão local e a parceria com grupos e instituições de fora do Estado (BAZZO, 2006). Nesse sentido, percebe-se o porquê da intensificação na área educacional de propostas de autonomia escolar e do uso de termos específicos da área empresarial, como a substituição do termo usuário da educação por cliente.

Importante também destacar que nesse novo sentido de gerência escolar ocorre a possibilidade de interferência de grupos de fora do setor educacional, que coordenam e regulam o processo educacional para o mercado. Nesse sentido, toda a lógica de mercado, voltada para questões como competitividade, reestruturação produtiva e empregabilidade recaem na área educacional.

3. A FORMAÇÃO DO CAPITAL HUMANO NAS PROPOSIÇÕES DO PREAL

O substrato teórico básico do neoliberalismo é a “Teoria do Capital Humano”, pertinente à Economia da Educação, que surgiu nos Estados Unidos e na Inglaterra, na década de 1960, estando vinculada à ideologia desenvolvimentista do período pós II Guerra Mundial, quando a economia era vista como eixo central e propulsor do desenvolvimento.

A Teoria do Capital Humano, na sociedade denominada “do conhecimento”, entre outros, tem como propósito preparar o indivíduo para competir no mercado por uma vaga de trabalho. Nessa sociedade, são percebidos conceitos qualitativos como formação para a competitividade, qualidade total, qualificação e formação flexível (FRIGOTTO, 1995), nas quais a educação vem deixando de ser parte do campo social e político para ser conduzida ao campo do mercado. Nesse sentido, o campo de ação das agências internacionais se alarga na medida em que desenvolvem ações diretamente voltadas para o comando das reformas educacionais, como é o caso dos documentos do PREAL. Nessa direção, esses documentos demonstram tal relação pois trazem, nas suas proposições, conceitos como produtividade, competitividade, avaliação por desempenho e formação constante.

A função da educação articula-se, basicamente, à obrigação da promoção da empregabilidade, agora e por toda a vida (graças à formação continuada), visando à manutenção dos recursos humanos utilizáveis e rentáveis. Essa questão pode bem ser relacionada às mudanças propostas na área educacional, pois há incentivo constante à continuidade dos estudos, tanto para os professores quanto à população em geral. Os documentos do PREAL analisados deixam bem claro esse objetivo, pois exploram, também, o número de matrículas, a quantidade de estudantes que se graduam.

Com esse ideário, o trabalhador deveria estar em um constante processo de aprendizagem, pois ele não é mais definido em termos de empregabilidade, mas sim pela aprendizagem acumulada, devendo saber aplicar esse aprendizado às mais diversas situações. Também é utilizado, nesse momento, princípios da individualidade, pois ele é responsável por todo esse processo, bem como pela manutenção do seu emprego.

Pode-se perceber a lógica do mercado atrelada à educação, reduzindo o processo educacional às questões profissionais. O aprendizado está relacionado à formação de trabalhadores, que satisfaçam os interesses privados, tendo sentido somente dentro do serviço, que prestam às empresas e à economia, onde o “homem flexível” ou o “trabalhador autônomo” ganham cada vez mais espaço. Em conformidade ao que Laval (2004, p. 16) alerta, a formação do indivíduo deve ser focada na competência da comunicação, da organização, do trabalho em equipe e na resolução de problemas, tendo em vista que ele deve sempre estar preparado para qualquer tipo de adversidade que se apresentar.

Nos documentos analisados, é notória a constante preocupação com a manutenção dos estudantes no sistema educacional, já que os níveis de evasão e de repetência são consideráveis, como também o ingresso, já que ele é também considerado pelos formuladores como empecilho para o desenvolvimento econômico. Entretanto, em nenhum momento, demonstram preocupação com o desenvolvimento, que

tem como premissa a apropriação, por todos, dos conhecimentos necessários à humanização do homem, ou seja, a educação omnilateral.

4. O PROCESSO DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE IMPLÍCITO NOS DOCUMENTOS DO PREAL

São vários os fatores que podem ser analisados quando confrontados os documentos analisados com as mudanças na área educacional a partir da LDB 9.394/1996. Tomem-se como referência a *responsabilização docente, a formação em serviço e a avaliação de desempenho*.

O trabalho docente, apesar de enaltecida sua importância, acabou em um processo de desvalorização e de perda do controle sobre seus meios de produção, do objeto do seu trabalho e da própria organização da sua atividade (BRZEZINSKI, 2002, p. 12), acabando por surgir um novo perfil de professor, que, segundo Scalcon (2005, p. 110):

Agora chamado de profissional – que, perante a possibilidade de realização de múltiplas tarefas, preconiza a eficiência, a resolução rápida de problemas, a iniciativa própria, a criatividade e o conhecimento dos mecanismos da produção. Na procura da substituição do modelo anterior, ocorre agora, não só no trabalho industrial, o deslocamento do eixo da rigidez para a flexibilidade, da desqualificação para a qualificação, da fragmentação para a interação.

Em termos de eficiência e eficácia, pressupostos da lógica de mercado pode-se relacionar aos documentos analisados, quando eles apresentam, insistentemente, a responsabilização dos professores pela sua formação, pelo resultado da aprendizagem, bem como pela qualidade da educação. Frequentemente nos relatórios e nos boletins analisados são propostos que os professores assumam maior responsabilidade por seu desempenho profissional, enfatizando a deficiência dos cursos de formação docente que tem pouca duração, currículos altamente técnicos e corpo docente com pouco prestígio e qualificação. Para tais formuladores, é necessário que os professores busquem constante aperfeiçoamento, preferencialmente treinamentos no emprego, como forma de compensar as inadequações da formação inicial.

Outra questão diz respeito à responsabilização somente do professor. Não se pode excluí-lo da responsabilidade sobre o resultado do seu trabalho, porém, é necessário compreender que o professor não é o único responsável pelo sucesso ou fracasso da aprendizagem dos seus alunos. Questões políticas, sociais, estruturais, de gestão, bem como outras aqui não destacadas, contribuem para o bom ou mau resultado nesse processo. É, pois, limitado e perverso responsabilizá-lo sozinho pela má qualidade de seu trabalho.

Interessante, também, destacar o modo como os documentos analisados inferiorizam os profissionais da educação, porque os apresentam como aqueles que têm menor preparação, quando comparados aos estudantes de outros cursos, como também destacam que muitos estão nessa área por não terem alternativa. Isso demonstra que, na lógica desse discurso, já fica implícita a baixa qualidade dos profissionais dessa área.

Tendo essa como uma das referências, buscam também nos documentos apresentar a importância da avaliação dos professores por desempenho, pois, para eles, essa seria uma forma de melhorar a qualidade da educação. Conforme seus documentos, a avaliação deveria estar vinculada ao salário e a estabilidade no emprego, bem como os bons professores deveriam ser premiados (PREAL, 2001, p. 20).

Dessa forma, tem-se, portanto, apontadas as relações que podem ser destacadas com base na responsabilização docente, na formação em serviço e na avaliação de desempenho constantes nos

documentos apresentados pelo PREAL para a América Latina e, também, especificamente, para o Brasil, com as mudanças na área educacional a partir da LDBEN.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou refletir acerca da influência do PREAL em face da política de formação de professores, tomando como referência os quatro documentos por ele produzidos: *O futuro está em jogo* (1998); *Ficando para trás* (2001); *Quantidade sem qualidade* (2006); *Saindo da inércia* (2009). A análise foi desenvolvida de tal forma que mostrasse a interligação entre alguns aspectos da proposição dos documentos e a reforma administrativa do Estado brasileiro, assim como da produção do capital humano e a precarização do trabalho docente.

Em conformidade com o que já foi destacado, o principal objetivo dos documentos produzidos por esse importante programa foi sensibilizar a sociedade a respeito dos problemas da educação e, assim, promover a responsabilidade pública pela educação. Os documentos são concebidos como uma ferramenta de diagnóstico e de recomendações, avaliando o desempenho dos sistemas escolares a partir da análise de indicadores, descrevendo seu desempenho e fornecendo um conjunto de recomendações e ações políticas que poderiam ser usadas para que os governos encontrem soluções para os problemas identificados.

Ademais, esses documentos almejam formular um consenso sobre a necessidade de reformas educacionais, bem como sobre a necessidade de ampliar a base de apoio para além do setor educacional. Esse pensamento comum serviria, assim, para facilitar a implementação de mudanças e o apoio de fora do setor é justificado pela economia globalizada, que requer um profissional com boa qualificação e ninguém melhor que empresários, que contratam esses profissionais, para auxiliarem no direcionamento da sua formação.

Para a comissão formuladora dos documentos, a boa qualidade das escolas está diretamente relacionada ao sucesso do desenvolvimento econômico do país. Sendo assim, com a economia aberta, há a necessidade de um novo trabalhador, preparado para se adaptar a situações que mudam com rapidez. Nessa economia, a escola ganha destaque, sendo vista como um auxiliar à produtividade, à competitividade internacional e ao desenvolvimento econômico, pois é ela que deve preparar bem os profissionais para tornar as empresas competitivas.

É possível destacar, também, a necessidade de se avaliarem as escolas e de mensurar o desempenho dos estudantes e dos professores, porque, assim, seria viável responsabilizar gestores, professores, família, enfim, pelos resultados da educação. No entanto, em nenhum momento há referências à relação entre os problemas da área educacional e o sistema político, econômico ou social.

Ao relacionar os documentos analisados no artigo com as mudanças na área educacional ocorridas a partir da promulgação da LDB 9394/96, entre outros aspectos, pode-se citar a tendência mercadológica. A substituição dos serviços ofertados pelo Estado por instituições não estatais consiste numa realidade educacional, que aproxima a educação das empresas e, conseqüentemente, favorece a cultura empresarial.

Ressalta-se, também, a presença da política de avaliação institucional nos documentos analisados, pois eles priorizam os padrões específicos da cultura empresarial, ao enfatizar a importância da produtividade, da competitividade internacional, da necessidade da verificação do desempenho para a elevação da qualidade da educação.

Quanto à política de formação de professores propostas e sua relação com as sugestões de mudanças na última década, pode-se destacar a priorização do conhecimento em detrimento da prática, das cobranças individualizadas, da regulação e da fragmentação do trabalho pedagógico, das competências como política de formação, da avaliação docente (em processo de implantação atualmente) e da inferiorização dos profissionais da educação.

É cabível demonstrar, portanto, com base nas análises realizadas, que a tendência da política pública de formação docente após a edição da Lei de Diretrizes e Bases pode ser relacionada às proposições do PREAL. Por fim, conclui-se que essa tendência fez parte de uma conjuntura societal global, e que o Brasil tem procurado, por meio de ajustes nas reformas, inserir-se no processo de desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

BAZZO, V. L. As consequências do processo de reestruturação do Estado Brasileiro sobre a formação dos professores da Educação Básica: algumas reflexões. In: PERONI, V. M. V.; PEGORARO, L.; COSTA, A. C. (Org.). *Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

BRZEZINSKI, I. *Profissão docente: identidade e profissionalização docente*. Brasília: Plano Editora, 2002.

DOURADO, L. F. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: Dourado, L. F.; PARO, V. H. (Org.). *Políticas Públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

FIGUEIRÓ, M. N. D. *Políticas educacionais: implicações na formação continuada e na profissionalização docente*. Linhas (UDESC), v. 6, 2005.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: Crise do Capital e Metamorfose Conceitual no Campo Educacional. In: GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da Exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.

LAVAL, C. *A Escola não é uma empresa. O neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planta, 2004.

PREAL – Programa de Promoción de la Reforma Educativa em America Latina y el Caribe. “O futuro está em jogo” – Relatório da Educação na América Latina. 1998. Disponível em: <http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal Publicaciones/262|Informes de Progreso Educativo/268|Informes Regionales/>. Acesso em: 15 set. 2011.

PREAL – Programa de Promoción de la Reforma Educativa em America Latina y el Caribe. Ficando para Trás. 2001 – Boletim da Educação na América Latina. Disponível em: <http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal Publicaciones/262|Informes de Progreso Educativo/268|Informes Regionales/>. Acesso em: 15 set. 2011.

PREAL – Programa de Promoción de la Reforma Educativa em America Latina y el Caribe. Boletim da Educação no Brasil Saindo da Inércia. 2009. Disponível em: <http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal Publicaciones/262|Informes de Progreso Educativo/268|Informes Regionales//>> Acesso em: 15 set. 2011.

PREAL – Programa de Promoción de la Reforma Educativa em America Latina y el Caribe. Quantidade sem Qualidade – Boletim da Educação na América Latina. 2006. Disponível em: <http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal Publicaciones/262|Informes de Progreso Educativo/268|Informes Regionales/>. Acesso em: 15 set. 2011.

SANTOS, A. F. T. Entre a Cooptação e a Repressão: Capital e Trabalho nas Reformas Educacionais Latino-americanas. In: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/FIOCRUZ; GOMES, Claudio. (Org.). Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2004.

SCALCON, S. Formação: o viés das políticas de (trans)formação docente para o Século XXI. In: ALMEIDA, M. (Org.). *Políticas Educacionais & Práticas Pedagógicas: para além da mercadorização do conhecimento*. Campinas: Alínea, 2005.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Redes para reconversão docente. In: Alexandre Felipe Fiuza; Gilmar Henrique da Conceição. (Org.). *Política, Educação e Cultura*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2008, v. 1, p. 33-54. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/56417838/Livro-1-Politica-Educacao-Cultura-Unioeste-Mestrado-Em-Educacao-PDF-5B1-5D/>>. Acesso em: 10 maio 2011.