

O TRABALHO DOCENTE E A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA PÓS 1990 NA AGENDA POLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: BANCO MUNDIAL, UNESCO E CEPAL

Luciane Francielli Zorzetti Maroneze¹
Ângela Mara de Barros Lara²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as novas dimensões que caracterizam o trabalho docente, vinculado à educação básica, considerando as interconexões com o processo de reorganização capitalista e as novas determinações que incidiram sobre a política educacional brasileira pós 1990. Trata-se de analisar os ajustes neoliberais impostos ao campo educacional e as repercussões sobre esta categoria profissional. No encaminhamento das discussões, destaca-se o papel das organizações internacionais, as quais desempenharam e continuam a desempenhar papel fundamental na formulação das políticas educacionais. Em suas orientações, disseminam aquelas que, inseridas na dinâmica das reformas neoliberais, conferem novas formas de gestão e organização do trabalho docente, requisitando um novo perfil profissional. Para tal abordagem, busca-se estabelecer a interlocução com as recomendações expressas em documentos produzidos no âmbito das organizações internacionais, como: Banco Mundial, Unesco e Cepal. Tais documentos são fundamentais para compreender a influência dessas organizações na definição de temas que, ao compor a agenda internacional e nacional de políticas educacionais, interferem na organização do trabalho docente.

Palavras-chave: Mundialização financeira do capital. Precarização do trabalho docente. Organizações Internacionais.

1 Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), mestre em educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), professora do curso de Serviço Social da Faculdade de Ciências Econômicas de Apucarana- FECEA e pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Estado, Políticas Educacionais e Infância – GEPPEIN. E-mail: lucianezorzetti@gmail.com

2 Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília; vinculada ao Departamento de Fundamentos da Educação – DFE e do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPE da Universidade Estadual de Maringá – UEM; atuando no mestrado e doutorado; líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Estado, Políticas Educacionais e Infância – GEPPEIN.

INTRODUÇÃO

Desde a crise mundial do capitalismo, nas últimas décadas do século XX, as transformações operadas nos espaços laborativos vêm impondo novas exigências aos mais variados setores sociais e atividades do trabalho, envolvidas direta e indiretamente na produção, num processo que, a rigor, é marcado pela profunda depreciação do trabalho regulamentado, bem como dos direitos sociais e trabalhistas.

A dinâmica das mais variadas formas de desregulamentação do trabalho, a qual Antunes (2003) denomina de *nova morfologia do trabalho*, no contexto da reestruturação produtiva e do ideário neoliberal, são traduzidas pelo capital em elementos naturais e inevitáveis para o enfrentamento de sua crise. Como bem reitera Galvão (2007), novas frentes de acumulação se abrem ao capital e, uma delas visa garantir maior flexibilidade às relações de trabalho.

Nesse movimento complexo, amplia-se o contingente de trabalhadores que se submetem às formas mais precarizadas de trabalho, expressas nos contratos temporários, sem registro em carteira, sem estabilidade, marcadas pela intensificação, aumento da produtividade e de resultados imediatos.

Essa forma mais desregulamentada de trabalho, por ser desprovida de qualquer sistema de proteção social e segurança ao trabalhador, não afeta somente aqueles que estão fora do mercado formal, mesmo os que possuem vínculos estáveis são fortemente afetados pelas atuais tendências que regulam as relações de trabalho.

Inserido nessa lógica, encontra-se o trabalho docente, que não ficou imune a essas transformações. Pode-se afirmar que a sociabilidade estabelecida na esfera do mercado anunciou novos parâmetros de organização do trabalho docente que, a exemplo de outras categorias profissionais, foram submetidos às determinações que conformam à exploração capitalista do trabalho, com o atual processo de reestruturação do setor produtivo e de redefinição das formas de intervenção do Estado.

Na compreensão dessas novas dimensões estabelecidas ao trabalho, a análise aqui realizada, dentro de uma abordagem histórica e contraditória, encontra-se organizada em duas seções.

Na primeira, procura-se traçar um panorama geral da crise estrutural capitalista, explicitando o contexto societário de transformações no trabalho. Relacionado a essas questões mais gerais, o trabalho docente é compreendido como parte da produção e reprodução social circunscrita às formações sociais capitalistas, portanto, são analisadas aqui, de forma articulada, as bases materiais que o determinam. Essa discussão é fundamental para analisar, na segunda seção, as mudanças ocorridas no âmbito educacional, sobretudo, as influências das organizações internacionais que, ao proporem novas agendas à política educacional dos países periféricos, buscam, nesse processo, remodelar o trabalho docente, adequando-o aos novos processos de trabalho e às condições atuais de acumulação do capital.

REORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITAL E AS NOVAS DIMENSÕES DO TRABALHO

Nas condições atuais de desenvolvimento do capitalismo, pode-se afirmar que as relações sociais fundadas na exploração do trabalho e no acirramento das desigualdades sociais assumem traços mais regressivos nesta fase contemporânea. O trabalho e a satisfação das necessidades sociais são cada vez mais relegados em favor de um novo cenário econômico marcado pela valorização do capital financeiro.

Como salienta Iamamoto (2009), na busca ilimitada da riqueza quantitativa, os investimentos financeiros tornam a relação social do capital com o trabalho, algo aparentemente invisível. A investida contra a organização coletiva daqueles que dependem de um lugar no mercado para produzir seus meios de vida se intensificam, assim como também se intensificam as desigualdades e o contingente de trabalhadores destituídos de direitos civis, políticos e sociais (IAMAMOTO, 2009).

A análise desse novo cenário de reorganização capitalista que abalou o mundo do trabalho, interferindo nas dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais da sociedade, sugere a necessidade de relacioná-la aos fatores mais gerais da crise capitalista, que se tornaram mais evidentes a partir da década de 1970, inaugurando uma nova dinâmica capitalista na forma de uma maior polarização da riqueza e da miséria.

De acordo com Netto e Braz (2007), entre os anos de 1971 e 1973, dois detonadores anunciaram a falência dos arranjos políticos e econômicos de um suposto "capitalismo democrático": o colapso do ordenamento financeiro mundial, que ocorreu a partir da decisão norte-americana de romper com os acordos de Bretton Woods, e a alta dos preços do petróleo. Os autores destacam que, aliada a esses fatores, a crise envolveu também a diminuição das taxas de lucro, provocando um processo inflacionário e comprometendo a rentabilidade e lucratividade das grandes empresas; e aspectos sociopolíticos, advindos da pressão dos movimentos sindicais e da organização da produção baseada no modelo taylorista-fordista.

Percebe-se, assim, que a forte tendência de o capital encontrar novos horizontes de produção na esfera financeira foi determinada por um conjunto de fatores que envolveram a negação do paradigma regulador do Estado, instalado nos países industrializados, que provocou a queda na produção e no consumo.

Referindo-se aos traços mais evidentes da crise de acumulação do capital, Mézáros (2009, p. 65) salienta que a crise não se reduz a uma questão política; a crise é estrutural, envolve a totalidade das instituições capitalistas de controle social. De acordo com o autor, o "[...] crescimento e expansão são necessidades imanentes ao sistema de produção capitalista, e quando os limites locais são atingidos não resta outra saída a não ser reajustar violentamente a relação dominante de forças".

Em outras palavras, o capitalismo reencontrou sua capacidade de exprimir os interesses de classe sobre os quais está assentado, recriando novas estratégias para garantir sua reprodução e a manutenção de seu domínio.

Outro aspecto importante desse processo refere-se à mobilidade do capital em deslocar suas bases produtivas, procurando estendê-la estrategicamente aos países mais pobres, para que seja possível explorar tanto as reservas naturais quanto a força de trabalho que é vendida a um custo mínimo, geralmente viabilizado por meio de contratos flexíveis, que desconsideram as garantias e direitos sociais dos trabalhadores.

A liberalização do comércio e o caráter flexível da acumulação constituíram um terreno fértil para o capital ampliar as possibilidades de descentralização das operações financeiras e ao mesmo tempo recompor sua forma de acumulação mais

concentrada. Aliada a isso, a reação contra o papel regulador do Estado e a emergência de um novo paradigma tecnológico e produtivo constituíram em estratégias empreendidas pelo capital para a restauração de sua hegemonia.

A introdução de novas técnicas de organização da produção pôs em movimento um conjunto de processos capaz de incidir na ampliação das formas de exploração do trabalho. Esse novo formato da produção, cuja base assenta-se no modelo toyotista, considerado por Alves (2005, p. 29) como “[...] momento predominante do complexo de reestruturação produtiva”, impôs novos patamares de flexibilidade às relações de trabalho e aos mercados de consumo, ampliando o contingente de trabalhadores submetidos à informalidade, aos baixos salários, e a reduzida proteção social”.

Como salienta Antunes (2011, p. 415), “[...] estamos diante de outras modalidades e modos de ser da precarização, próprias da fase da flexibilidade toyotizada”. Segundo o autor, trata-se de uma precarização estrutural do trabalho, em que a informalização, como traço eminente desse processo, substitui o trabalho estável por formas cada vez mais precarizadas, submetidas às exigências do livre mercado e desprovidas de qualquer garantia de direitos ao trabalhador.

Tomando-se por base essas premissas, entende-se que o trabalho, na sociedade moderna, expressa uma configuração modelada pelos limites da ordem econômica do capital, na qual o maior êxito da produção depende, em grande parte, da implementação de novas formas de gerência e de contratos de trabalho regidos pelo não cumprimento dos direitos sociais. Assim, o aumento do setor informal e dos contratos terceirizados não representa uma anomalia do mercado, apenas traduz suas estratégias para elevar os lucros da produção industrial, impondo mecanismos mais flexíveis que permitam combinar, conforme salienta Antunes (2007), a “era da informatização”, implementada pelo avanço tecnocientífico, com a “época da informalização”, em que as formas de precarização do trabalho são ilimitadas.

Autores como Antunes (2011) e Alves (2005) apontam, no modelo de base toyotista, um traço diferencial e predominante da precarização do trabalho que se refere aos mecanismos utilizados pelo capital para envolver ativamente o trabalhador no

processo de produção, mesmo que este se concretize em condições desfavoráveis à venda de sua força de trabalho. Como salienta Alves (2005, p. 54), “[...] não é apenas o ‘fazer’ e o ‘saber’ operário que são capturados pela lógica do capital, mas sua disposição intelectual-afetiva que é constituída para cooperar com a lógica da valorização”.

Trata-se, assim, de envolver as capacidades intelectuais e cognitivas do trabalhador para que estejam comprometidas com os objetivos da empresa. Nesse ponto, fez-se necessária a retomada do ideário neoliberal, que representa a vertente político-ideológica de legitimação e manutenção da ordem capitalista. É sob a vertente desse pensamento que se impõe a exigência de novas competências e habilidades, articuladas à valorização das iniciativas individuais e da competitividade, como princípios a serem incorporados no aprimoramento da produção e do mercado. Na verdade, são esses princípios que legitimam a sociedade meritocrática, atribuindo a cada indivíduo o desenvolvimento das próprias habilidades para responder pelos êxitos ou fracassos no campo profissional. A busca incessante por qualificações acaba por se tornar o mote do livre mercado, interessado em baixar o custo do trabalho para o capital.

Como expressão das novas configurações gestadas pelo capital financeiro, a sociabilidade estabelecida na esfera do mercado anunciou novos parâmetros de organização do trabalho docente que, a exemplo de outras categorias profissionais, foram submetidos às determinações que conformam à exploração capitalista do trabalho. É assim que, tanto no contexto nacional quanto internacional, os trabalhadores docentes, como parte do grande contingente de trabalhadores, estão submetidos às contradições e a um sistema que preconiza o capital, colocando o trabalho humano como elemento de segunda ordem, embora imprescindível para a reprodução das relações capitalistas.

Na compreensão dessas novas dimensões estabelecidas ao trabalho, na qual se incluem também as exigências atuais requisitadas ao trabalho docente, é pertinente examinar o papel desempenhado pelas agências internacionais que, em suas recomendações políticas e ideológicas, apontam orientações gerais em relação à política educacional e ao trabalho docente no Brasil.

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: CEPAL, UNESCO E BANCO MUNDIAL E AS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS AO TRABALHO DOCENTE

Na dinâmica de reorganização capitalista, as orientações para a implementação das políticas neoliberais destacaram-se como um dos pontos centrais de atuação das organizações internacionais de financiamento para garantir as relações econômicas de produção. Por meio dessas políticas, as organizações passaram a propalar uma nova regulação social, destinada a reduzir os gastos públicos e controlá-los a partir do modelo gerencial, pautado nos parâmetros de eficiência e qualidade das escolhas individuais.

No campo educacional, as principais recomendações aos países periféricos foram conduzidas no sentido de adequar o sistema de ensino às iniciativas de reforma do Estado, fazendo da educação um campo auxiliar frente aos desafios colocados ao desenvolvimento da economia mundial (HADDAD, 2003).

Nesse contexto, insere-se o papel do Banco Mundial, cuja atuação na área educacional se fez notar pelo seu caráter de órgão financiador e pelas orientações políticas contempladas em documentos produzidos com o intuito de difundir seus princípios e obter consensos diante dos novos padrões de regulação econômica e social.

Nas palavras de Coraggio (2000), as proposições formuladas pelo BM em considerar a educação como uma via para o desenvolvimento tinha como pressuposto básico o investimento em capital humano. Nos documentos, o Banco evidenciava essa questão e afirmava que a educação seria um elemento necessário para que o indivíduo adquirisse as habilidades, competências e atitudes necessárias para aumentar sua renda e, por conseguinte, alavancar o crescimento econômico do país.

Deve-se ressaltar que a centralidade atribuída à educação, sobretudo à educação primária, já se fazia presente na política de créditos do BM desde o início da década de 1980, por considerá-la a mais adequada para assegurar para a maioria da população um ensino mínimo sem muito dispêndio financeiro e suficiente para cumprir com as novas diretrizes de estabilização econômica, anunciadas pelo BM (FONSECA, 2000).

Entretanto, foi nos anos de 1990 que se propagou um amplo movimento destinado a implementar a política educacional nos países periféricos, tendo em vista a suposta melhoria do desempenho educacional. Nesse processo, encontram-se os compromissos assumidos na Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, cuja preocupação central foi assegurar uma educação básica de qualidade nos países mais pobres e populosos do globo, como forma de superar as disparidades educacionais e reduzir as desigualdades.

Como fruto dessa Conferência, foi aprovada a Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos e, juntamente com esse documento, o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, com uma série de recomendações para assegurar satisfatoriamente os níveis de qualidade da educação.

No quadro de recomendações a serem adotadas, o Plano de Ação colocou em relevo a importância de fortalecer as alianças para a melhoria das condições de trabalho e da situação social do pessoal docente em todos os países-membros da Recomendação Relativa à Situação do Pessoal Docente UNESCO/OIT (1966)³, uma vez que são considerados como elementos imprescindíveis na implementação de uma educação para todos (UNICEF, 1990).

No documento *Prioridades y Estrategias para la Educación*, publicado em 1995, o Banco Mundial ratificou o ponto central de sua política, e, priorizou, nos empréstimos, um conjunto de insumos educacionais considerados determinantes para elevar a qualidade e o rendimento escolar dos países periféricos. Assim, biblioteca, livros e equipamentos foram valorizados em detrimento da formação e dos

3 A Recomendação refere-se a padrões internacionais para a profissão docente, incluindo os professores do nível pré-primário até o nível secundário das instituições públicas e privadas. Institui padrões internacionais para um leque vasto de questões relacionadas a preocupações dos professores, enfocando aspectos de ordem profissional, social, ético e material. Abrange também questões como: formação inicial e continuada, emprego e carreira, ascensão e promoção, estabilidade no emprego, entre outras. Para monitorar e promover a aplicação das recomendações criou-se o Comitê Conjunto de Especialistas sobre as Recomendações Relativas ao Pessoal Docente (CEART) que se reúne, de cada três anos, para examinar estudos, relatórios e informações concernentes à aplicação das recomendações (UNESCO/OIT, 1966).

salários dos professores, aliás, estes profissionais, incluindo suas condições de vida e de trabalho, não receberam a devida atenção nas propostas formuladas pelas agências (FONSECA, 1998). Análise semelhante é feita por Bruno (1997, p. 42), ao considerar que, na perspectiva do Banco, o investimento em recursos humanos, a exemplo da capacitação e melhoria das condições de trabalho dos professores, poderia ocasionar uma valorização social destes profissionais, fortalecendo suas reivindicações e gerando, com isso, um processo inflacionário.

No limite das políticas educacionais que conciliam a produtividade com a restrição do gasto público, o Banco Mundial priorizou a capacitação em serviço e recomendou que a questão salarial fosse condicionada ao desempenho dos alunos. Além disso, passou a questionar o fato de que o aumento salarial e o número de alunos por sala pudessem resultar em melhoria da qualidade do ensino, utilizando, como argumento, a suposta afirmativa de que a qualidade das instalações escolares e o material didático exerceriam um impacto maior sobre a qualidade de ensino se comparado com o aumento salarial dos professores (TORRES, 2000; HADDAD, 2008).

Ao analisar o conjunto das propostas educacionais formuladas pelo Banco, Torres (2000) salienta que o tema docente tem sido tratado com grande ressalva, demonstrando uma política ambígua, inconsistente e contraditória. Os professores, incluindo seus sindicatos, são vistos como problema, um "insumo" educativo necessário, mas dispendioso e difícil de lidar. Dentro do tema docente, a autora aponta que o salário e a formação/capacitação são questões que ocupam um lugar secundário entre as prioridades e estratégias recomendadas aos países em desenvolvimento.

Cabe destacar que, além do Banco Mundial, outras agências tiveram uma atuação importante no debate educacional e nas orientações relacionadas ao trabalho docente. Convergindo em grande parte com as teses formuladas pelo Banco, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) reforçou os objetivos econômicos para o campo educacional, reiterando as ações de cunho economicista na organização das políticas educacionais dos países periféricos.

Como uma instituição de assessoramento na elaboração de políticas, a CEPAL, desde a sua criação em 1948, influenciou os

governos na definição de políticas nacionais, com enfoque econômico voltado para o desenvolvimento social (OLIVEIRA, 2006). Nos anos 1990, considerada como a década da transformação produtiva, a agência centralizou suas orientações na defesa de um padrão de desenvolvimento com maior equidade⁴, recomendando aos países da América Latina e Caribe a reestruturação de seus sistemas produtivos como medida para enfrentar o processo de estagnação econômica que vivenciavam em decorrência da crise dos anos de 1980.

Em 1990, a agência elaborou o documento intitulado *Transformación Productiva con Equidad*, no qual chamou a atenção para a necessidade de os países reformularem seus sistemas educativos a fim de adequá-los às exigências da reestruturação produtiva. Alinhado a essa perspectiva, em 1992, produziu o documento: *Educação e Conhecimento: eixo da Transformação Produtiva com Equidade*; e nele, a CEPAL apresentou a educação e o conhecimento como fatores decisivos para promover o crescimento econômico dos países periféricos.

A ideia expressa no documento objetivava influenciar as políticas nacionais dos países da América Latina a partir de certas condições educacionais e de propostas para o continente (OLIVEIRA, 2000). Para a CEPAL (1995), a educação cumpre um papel importante na formação de recursos humanos e no desempenho de uma cidadania mais autônoma e moderna, por considerar que “[...] a aproximação entre o sistema educacional, o mundo das comunicações e a esfera do trabalho torna-se fundamental para o desenvolvimento de pessoas competitivas em nível internacional e cidadãos ativos no mundo do próximo século” (CEPAL, 1995, p. 188).

No conjunto das estratégias recomendadas pela agência e explicitadas no documento, enfatizaram-se aquelas que, ao proclamar a gestão empresarial, deveriam conferir maiores resultados na formação escolar, atentando para a questão da flexibilidade, autonomia e eficiência na alocação dos recursos públicos, com

4 De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 64), o termo equidade é visto como princípio básico da proposta cepalina, sendo entendido como igualdade de oportunidades de acesso, de tratamento e de resultados. Nota-se que o termo refere-se ao acesso à educação e não à permanência, acesso com iguais oportunidades de ingresso e possibilidades de obter uma educação de qualidade. “O acesso equitativo à educação significa acesso aos conhecimentos socialmente significativos. A novidade do debate internacional é que a equidade não é mais analisada simplesmente em termos da cobertura, mas centra-se agora na qualidade da oferta e na eficácia das estratégias aplicadas para resolver o problema dos excluídos do ensino e da capacitação”.

enfoque na política de resultados e na diversificação das fontes de financiamento, com a participação da família, da comunidade e maior aplicação de recursos privados.

Para a agência, a centralização do regime educacional eliminaria a diversidade e conduziria os sistemas educacionais ao cumprimento de tarefas hierarquizadas e rígidas. Diante disso, recomendou ações descentralizadas como elemento que, convergente à flexibilidade do novo modelo produtivo, possibilitaria maior eficiência e qualidade aos resultados educacionais.

As orientações destinadas aos docentes também foram encaminhadas nessa lógica, com destaque ao item "Profissionalização e Protagonismo dos Educadores" contemplado no documento. Nele, a agência afirmou que, para um sistema eficiente de formação de recursos humanos, é necessário que os educadores assumam o compromisso com a qualidade e a autonomia para administrar, sob sua responsabilidade, os recursos e os estabelecimentos de ensino.

Nas propostas cepalinas, destaca-se a preocupação com a melhoria da capacidade profissional dos professores, que deveria ser viabilizada por meio de ações como: programas especiais de capacitação, pautados em cursos de pouca duração, e incentivos de bonificações para complementar a defasagem salarial. O documento explicita essa questão ao afirmar que

A inclusão dos salários do magistério no quadro geral de remuneração da administração pública costuma prejudicar-lhe a flexibilidade e impedir que atinjam nível competitivo. Uma forma de resolver o problema é utilizar esquemas de incentivo e bonificações que complementem o salário-base (CEPAL, 1995, p. 298).

A bonificação é apresentada pela agência como estratégia eficiente para complementar o déficit salarial e elevar a produtividade. Nessa lógica, apregoa-se a necessidade de articular os salários com o desempenho docente, que passa a ser medido pelos resultados dos alunos e pelo uso eficiente dos recursos investidos na educação.

De acordo com as observações de Shiroma, Moraes e Evangelista (2004), a CEPAL enfatizou em seu documento a necessidade de reformas administrativas para que os países da América Latina e Caribe promovessem o deslocamento de um Estado

administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Nessa perspectiva, é possível compreender as recomendações destinadas aos trabalhadores docentes, que, inspiradas no suposto discurso do "Protagonismo", convertem-se em estratégias para responsabilizar o docente pelo êxito ou insucesso dos resultados educacionais.

Compartilhando dessas teses, destaca-se também a atuação da UNESCO, que vem cumprindo papel estratégico na articulação e na orientação das agendas políticas dos países e estabelecendo consensos acerca dos receituários que propaga. Desde a sua criação em 1945, vem atribuindo relevância à questão das desigualdades sociais e econômicas que afetam, sobretudo, os países periféricos, tendo por finalidade subsidiar os governos na implementação de políticas direcionadas a promover um ambiente de paz, justiça social e melhoria no setor econômico e social.

Em convergência com as orientações das demais agências internacionais, a UNESCO apontou a implementação de mudanças nas condições internas do sistema educacional, destacando, no conjunto das recomendações, a relevância do papel docente que passou a ser um tema recorrente nos documentos produzidos nos anos de 1990. Estabeleceu-se um amplo consenso de que os docentes, envolvendo sua formação, valorização e fortalecimento, seriam elementos fundamentais para viabilizar as novas propostas para a educação.

Cabe destacar que a iniciativa da UNESCO na implementação de ações relativas aos docentes não é algo novo, ela se faz presente desde os anos de 1966, com o documento: *Recomendações da OIT/ UNESCO Relativa ao Estatuto dos Professores*. Entretanto, percebe-se que foi nos anos de 1990, considerada a década de "Educação para Todos", que a agência passou a atribuir maior atenção ao tema, apontando, em seus documentos, pesquisas, estudos e conferência, a urgente necessidade de os governos desenvolverem iniciativas voltadas à valorização docente, considerada como fator indispensável à realização dos objetivos traçados no contexto das políticas adotadas.

Na publicação *A UNESCO e a Educação na América Latina e Caribe* (UNESCO, 1998), a agência destacou a V Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal (PPE) e a Declaração de Quito, de 1991 como uma nova etapa de desenvolvimento,

caracterizada por mudanças no modelo e no estilo educacional. Nessa reunião, foram assumidos os delineamentos básicos da Conferência Mundial de Educação para Todos e proposto um novo estilo de gestão com vistas a melhorar a eficiência e a equidade dos sistemas de ensino.

Sobre o papel dos docentes, foram propostas algumas linhas de ação política, indicando a necessidade de fortalecer a profissão por meio da captação de candidatos com atitudes destacadas; formação permanente; melhoria das condições de trabalho; e estímulo ao reconhecimento profissional para desempenhar seu papel e se responsabilizar pelas necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO, 1998).

A relevância atribuída aos docentes no processo de reforma educacional aparece também no documento intitulado *Educação um Tesouro a Descobrir* – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, também conhecido como Relatório Jacques Delors. A elaboração desse Relatório foi iniciada em 1993 e concluída em 1996, sendo fruto de debates promovidos pela UNESCO.

O Relatório prioriza a educação básica e o incentivo de um ensino mais flexível, afirmando que, na condução das mudanças educacionais, os pais, a direção e os professores são atores fundamentais. Na organização de suas propostas e conteúdos, dedica um capítulo específico aos professores, atribuindo a estes um papel determinante na formação de atitudes e responsabilidades em criar condições favoráveis ao sucesso da educação formal e permanente.

No conjunto das recomendações direcionadas aos docentes, o Relatório salienta condições de trabalho adequadas, com maior motivação em situações difíceis, remuneração compatível com a formação e incentivo para aqueles que trabalham em lugares afastados. Do ponto de vista político, afirma que, no diálogo entre sindicato e instituições de ensino, é preciso ultrapassar as questões salariais e as condições de trabalho, priorizando temas mais importantes, como, por exemplo, o papel central dos professores na efetivação das reformas.

A ideia de uma educação para todos, afinada com os preceitos de um mundo moderno, estabelece novos paradigmas vinculados ao contexto produtivo, sob qual o docente exerce papel fundamental,

devendo dispor de competências para a formação de indivíduos com hábitos e atitudes adequadas ao modelo econômico vigente.

Para cumprir com esse papel, a agência prioriza valores como: motivação, interesse, paciência, dedicação, que devem ser assumidos individualmente pelos docentes para que possam desempenhar com sucesso a tarefa de uma educação permanente. Ademais, a melhoria das condições de trabalho se restringe a ações pontuais, fragmentadas e submetidas aos valores mencionados acima.

Isso denota que, para a UNESCO, a valorização do professor deve ocorrer dentro dos limites das propostas neoliberais, que incentivam a máxima eficiência dos resultados com o mínimo de recursos investidos, delegando ao professor a responsabilidade de ser o mediador entre a carência de investimentos e a exigência dos novos padrões de qualidade conferidos à educação.

Diante das questões expressas até aqui, percebe-se que, apesar de as organizações possuírem funções específicas, os discursos sobre a educação e o papel atribuído aos docentes são muito próximos e evidenciam as metas de orientação política recomendadas aos países periféricos, com total anuência das determinações estabelecidas pelo capital internacional.

A educação, considerada assunto prioritário na pauta das agências, tornou-se elemento central na propagação dos ajustes estruturais, sobretudo com as propostas de reformulação de políticas educacionais desencadeadas nos anos de 1990, que, na sua essência, visaram estabelecer novos consensos diante dos ajustes neoliberais. Nesse contexto, inserem-se o trabalho docente e as tendências que apontam a sua precarização como resultantes da articulação entre as mudanças operadas no campo educacional e as demandas impostas pela reestruturação produtiva na fase de mundialização do capital.

REFORMA EDUCACIONAL E O TRABALHO DOCENTE NO BRASIL PÓS 1990

Na compreensão dos pressupostos que nortearam a implementação das reformas educacionais, constata-se a forte influência econômica das atuais relações de produção capitalista, bem como as orientações dos organismos internacionais na delimitação da política educacional brasileira. As mudanças ocorridas nesse período, com a atenção voltada

à educação básica e à retração dos gastos públicos, imprimiram uma nova reconfiguração aos sistemas de ensino e ao trabalho docente.

É importante considerar que tais orientações não se restringiram apenas ao âmbito internacional. Oliveira (2000, p. 15) assinala que as políticas educacionais no Brasil condensam um leque mais amplo de interferências que ultrapassam, muitas vezes, as recomendações dos organismos internacionais. Define que a década de 1990 pode ser considerada um período fecundo em termos de formulação de propostas no campo educacional que explicitam “[...] a necessidade de se repensarem e de se proporem alternativas para problemas estruturais da educação brasileira, passando, necessariamente, pela reforma do sistema público de ensino”.

Apoiado no diagnóstico da crise do sistema educacional, expressa na falta de qualidade e ineficiência dos serviços oferecidos, os governos brasileiros, sobretudo os de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), empenharam-se em um amplo processo de reformas do sistema de ensino. Coligadas com as novas configurações assumidas pelo Estado no contexto dos ajustes estruturais, as reformas foram apresentadas como caminho para resolver os problemas de insuficiência no atendimento, da necessidade de se universalizar a educação básica e atender às novas demandas econômicas impostas pela reestruturação capitalista (OLIVEIRA, 2001).

Para explicitar melhor o entendimento sobre as reformas que ocorreram nesse período, Silva Júnior (2002, p. 76) explica que

[...] as reformas educacionais na América Latina, particularmente no Brasil, são uma intervenção consentida realizada pelas autoridades educacionais nos modelos das agências multilaterais, no contexto da universalização do capitalismo, direcionadas por uma razão instrumental e pela busca de consenso social geral, que se constitui no epicentro de um processo de mercantilização da esfera política, em geral, e da esfera educacional em particular.

Tratou-se, portanto, de difundir um novo modelo educacional pautado nos critérios gerenciais relacionados à eficiência e à otimização dos recursos disponíveis. O governo afirmava que o

problema não estava na falta de recursos, mas na ineficiência de sua aplicação; diante disso, conferiu importância às novas formas de controle e gerenciamento do ensino, requisitando novas funções aos trabalhadores docentes, adequadas às relações sociais produtivas expressas no âmbito da reforma neoliberal do Estado e da educação. As propostas convergiram à redução de investimentos, ampliação das parcerias com a iniciativa privada e à incorporação da lógica mercantil na gestão escolar e, nesse ponto, o receituário formulado pelas agências foi fundamental.

O desafio da educação escolar estaria, portanto, em desenvolver as competências básicas para a conformação de uma nova ordem social, regulada por mecanismos mais flexíveis, e com uma importante função ideológica de incentivar o cidadão a buscar, ao longo de sua vida, as qualificações complementares para que assumisse um papel mais ativo diante dos novos ritmos e da dinâmica empreendida pelo setor produtivo.

No plano das reformas, percebe-se que muitos dos princípios que traduzem a lógica do mercado foram incorporados nas propostas nacionais de reformulação da política educacional, sendo também desencadeada no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, que passaram a propagar o discurso da modernização e das formas mais flexíveis de organização do ensino.

Essa flexibilidade se fez notar também nas contratações dos trabalhadores docentes. Na combinação de formas mais flexíveis entre a gestão do ensino e a regulação do trabalho, os docentes foram afetados diretamente por relações cada vez mais precárias e fragmentadas, que interferiram em suas manifestações críticas, contribuindo para um posicionamento de apenas adaptar-se às modificações.

As propostas de descentralização e autonomia, ressignificadas na reestruturação da política educacional, passaram a atrelar o trabalho docente aos novos padrões de regulação social que derivam essencialmente das mudanças ocorridas na dinâmica da produção capitalista. Como explicam Fidalgo e Fidalgo (2009, p. 97), “[...] a nova lógica de reestruturação mercadológica é, também, uma lógica de reestruturação educacional”. Nesses termos, os docentes são confrontados a lidar cotidianamente com os desafios que submetem a educação aos valores preconizados

pelo mercado. Os programas de qualidade total, sugeridos como modelos de organização escolar implementados nos anos de 1990, exemplificam essa questão, pois buscaram garantir, entre outros objetivos, a produtividade e o controle sobre os docentes, incorporando muitos dos princípios defendidos pelos modelos empresariais.

Nesse quadro, percebem-se os paradoxos que entoaram o discurso reformista, pois alegava a preocupação com a qualidade do ensino e, ao mesmo tempo, ampliava o número de alunos por professores; reclamava novas competências e qualificações dos docentes apesar de os salários permanecerem indignos e precarizarem sua formação inicial; enfatizava a competitividade, mas reduzia os recursos para a pesquisa e para as universidades (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Fica evidente que as reformas imprimiram uma nova reconfiguração aos sistemas de ensino com a redução dos investimentos, a introdução de novas formas de gestão e organização do trabalho pautado em sistemas mais flexíveis e descentralizado, os quais, por sua vez, implicaram uma nova configuração do trabalho docente, com novas exigências e atribuições. Diante disso, Oliveira (2003) destaca que estes trabalhadores vêm sendo forçados a ampliar suas atribuições, tendo que dominar novas práticas e saberes que, até então, não eram exigidos para o exercício de suas funções.

Pode-se afirmar que, assim como o trabalho em geral, o trabalho docente vem sofrendo as consequências do processo de reestruturação do setor produtivo e a ausência do papel do Estado, que se manifesta, entre outros fatores, na adoção de modelos de gestão flexíveis, que coloca a exigência de profissionais mais competentes e aptos a enfrentar os inúmeros desafios impostos pela escassez de investimento no setor.

Assim, mesmo em condições adversas, cabe aos docentes responderem satisfatoriamente pelo desempenho do aluno e da escola. Esse maior envolvimento pode resultar em uma das causas de autointensificação do trabalho, à medida que tomam para si a responsabilidade de alcançar resultados mais eficientes, mesmo diante das condições precárias de trabalho e dos desafios expostos em sua prática cotidiana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise realizada, observou-se que, nas condições atuais de organização do capitalismo, novas modalidades de trabalho foram introduzidas com vista à intensificação do trabalho, sobretudo com a produção organizada em base toyotista, que apregoa a flexibilidade dos mercados, impondo condições desfavoráveis ao trabalhador.

Dentro desses novos padrões de organização do trabalho, verificou-se que a vida dos trabalhadores tem sido fortemente impactada pela destituição dos direitos sociais e das próprias condições básicas de sobrevivência. Desse contingente, fazem parte os trabalhadores docentes que, assim como qualquer outro tipo de trabalho, vêm enfrentando situações precárias, particularmente com a política neoliberal de Estado, que propaga a mínima intervenção nos investimentos educacionais.

Na mediação com o cenário internacional, verificou-se que as orientações dos organismos internacionais: CEPAL, BANCO MUNDIAL E UNESCO aos países endividados, incluindo o Brasil, foram difundidas no sentido de consensuar acordos na ampliação de novos espaços para atuação do capital. No âmbito da educação e do trabalho docente, essas orientações foram pensadas sob um enfoque essencialmente econômico, contrapondo os princípios de universalidade a uma educação pautada nos critérios seletivos e na eficiência obtida com o mínimo de investimento.

Nessa mesma lógica, encaminharam-se as orientações sobre valorização do professor, limitada à cultura do desempenho e à manipulação da subjetividade, com a intenção de fazer com que os professores tivessem um posicionamento passivo e colaborador com os propósitos da reforma. O incentivo ao bônus mérito traduz muito bem o viés economicista que sustenta as intenções de valorização do estatuto docente referido nos documentos.

Articulado a essas propostas, a reforma educacional brasileira, expressiva nos anos de 1990, estabeleceu encaminhamentos convergentes com aqueles mencionados pelas organizações, vinculando a valorização do magistério e o trabalho do professor a uma política de contenção dos gastos públicos, marcada pelo baixo salário, pelas relações flexíveis de trabalho e por outras

condições que expressam a dissociação das reais necessidades dos trabalhadores.

Na conjuntura dos desafios impostos ao mundo do trabalho, apreender e interpretar esses elementos, como parte da configuração do trabalho docente na contemporaneidade, são fundamentais para que os principais atores, aqui em específico, os trabalhadores docentes, possam atuar coletivamente na construção de condições concretas ante as novas formas que submetem o trabalho às relações precarizadas, inerente aos interesses de acumulação crescente do capital.

Fortalecer os espaços de enfrentamento e resistência torna-se, nessa conjuntura, condição necessária para uma sociedade na qual o trabalho possa atender plenamente a satisfação das necessidades humanas.

TEACHING AND THE BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICY POST 1990 IN THE POLITICAL AGENDA OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: THE WORLD BANK, UNESCO AND CEPAL

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the new dimensions that characterize teaching, linked to basic education, considering the interconnections with the capitalist process of reorganization and the new determinations that have affected the Brazilian educational policy post 1990. This work will analyze the neoliberalist tax adjustments linked to the educational field and the repercussions in this professional category. During the discussion, the role of international organizations stands out, for they have had a decisive part in the formulation of educational policies and continue to have a critical role in this field. In its orientations those that confer to new ways of management and teaching organization are disseminated, taking in to consideration the dynamics of neoliberal reforms, requesting a new professional profile. To achieve these goals, we seek to establish a dialogue with the recommendations expressed in documents produced in the ambit of international organizations, such as: World Bank, Unesco and Cepal. Such documents are fundamental as to understand the influence of these organizations in the resolution of themes, when establishing international and national educational policies, that interfere in the organization of educational process.

Keywords: Financial capital globalization. Precariousness of the educational work force. International organizations.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. 6. reimp. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANTUNES, R. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: DRUCK, G.; FRANCO, T. (Orgs.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 13-22.

ANTUNES, R. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 107, p. 405-419, jul./set. 2011.

AZEVEDO, M. L. N. de. A teoria do capital humano em tempos de acumulação flexível. *Revista da ADUEM*, Maringá, n. 1, p. 15-19, jul./dez. 1998.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 15-45.

CEPAL. UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília, DF: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CORAGGIO, J. L. *Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGS latino-americanas na iniciativa da educação para todos*. São Paulo: Cortez, 2000.

FIDALGO, M. L. R.; FIDALGO, F. Trabalho docente e a lógica produtivista: conformação e subjetividade. In: FIDALGO, F.; OLIVEIRA, M. A. M.; FIDALGO, M. L. R. (Org.). *A intensificação do trabalho docente: tecnologias e produtividade*. Campinas, SP: Papirus, 2009. p. 91-112.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 22/03/2010.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 229-250.

GALVÃO, A. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fapesp, 2007.

O trabalho... - Luciane F. Z. Maroneze e Ângela M. de B. Lara

HADDAD, S. Separação entre as perspectivas econômica e social impõe limites ao desenvolvimento latino-americano. Comentário à palestra de Atílio Boron. In: KRAWCZYK, N. R.; WANDERLEY, L. E. W. (Orgs.) *América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 69-82.

HADDAD, S. *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008

MÉSZÁROS, I. *O século XXI: socialismo ou barbárie*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2009.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional nos anos de 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, F.; PARO, V. H. (Orgs.). *Políticas públicas & educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 105-121.

OLIVEIRA, D. A. *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, R. de. *Agências multinacionais e a educação profissional brasileira*. Campinas, SP: Alínea, 2006.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. *Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? as estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-193.

UNESCO. OIT. *Recomendação relativa à situação do pessoal docente*. 1966. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495por.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

UNESCO. *A UNESCO e a educação na América Latina e Caribe: 1987-1997*. Santiago: UNESCO, 1998.

UNICEF. *Declaração mundial sobre a educação para todos*. Brasília, DF: UNICEF, 1990.

Recebido em: maio 2012

Publicado em: dezembro 2012