

# As políticas de educação superior na esteira dos organismos internacionais

*The higher education policies in wake of international organizations*  
*Las políticas de educación superior en la estela de las organizaciones internacionales*

OLGÁISES CABRAL MAUÉS  
ROBSON DOS SANTOS BASTOS

**Resumo:** Resultados iniciais de uma pesquisa em curso, com financiamento do CNPq; analisa a relação entre a internacionalização da educação superior, a agenda dos organismos internacionais e as políticas de formação docente no Brasil. Estudo bibliográfico sobre as estratégias adotadas pela União Europeia para o desenvolvimento da Educação Superior; os documentos da OCDE, BM e UNESCO e suas implicações sobre as políticas de formação no Brasil. Conclusões iniciais indicam que há uma grande similitude entre o propagado internacionalmente e o que se encontra na legislação brasileira sobre o assunto.

**Palavras-chave:** Organismos internacionais; internacionalização da educação superior; formação de professores.

**Abstract:** This study brings initial results of an ongoing research, funded by CNPq. It analyzes the relationship between the internationalization of higher education, the agenda of international organizations, and teacher training policies in Brazil. It is a bibliographical study on the strategies adopted by the European Union for the development of higher education, OECD documents, World Bank, and UNESCO and its implications for education policies in Brazil. Initial results indicate that there is a great similarity between the internationally spread and what is in the Brazilian legislation on the subject.

**Keywords:** International organizations; internationalization of higher education; teacher training.

**Resumen:** Resultados iniciales de una investigación en curso, financiado por CNPq; analiza la relación entre la internacionalización de la educación superior, la agenda de las organizaciones internacionales y las políticas de formación docente en Brasil. Estudio bibliográfico sobre las estrategias adoptadas por la Unión Europea para el desarrollo de la educación superior; documentos de la OCDE, BM y UNESCO y sus implicaciones para las políticas de formación en Brasil. Resultados iniciales indican que existe una gran similitud entre la difusión a nivel internacional y lo que está en la legislación brasileña sobre el tema.

**Palabras clave:** Organizaciones internacionales; internacionalización de la educación superior; formación de profesores.

## INTRODUÇÃO

O mundo se tornou global. A internacionalização é um fenômeno que se aprofunda no século XXI. As barreiras e as fronteiras geográficas foram rompidas no que diz respeito ao movimento de pessoas e a divulgação do conhecimento. A educação, enquanto fenômeno social, seguiu essa rota e se universaliza, quer seja por meio das trocas que ocorrem cotidianamente, possibilitadas pelos diferentes meios de comunicação, quer seja pelo estímulo que vem sendo dado à mobilidade de estudantes, de docentes, de pesquisadores no interior dos países e entre estes.

No mundo capitalista, o interesse pelo processo de internacionalização se intensifica, tendo em vista a possibilidade de ampliação de mercados; da terceirização de mão de obra, sempre à procura daquela que possa ser a mais barata; da utilização das inovações tecnológicas que permitem, dentre outros fatores, a disseminação das informações; da livre circulação de mercadorias; enfim, da possibilidade de o capital passar a uma etapa mais avançada que é a da financeirização, forma mais veloz de acumulação de riqueza, dentro da lógica do modo de produção capitalista.

Nesse contexto, o mundo teria virado uma aldeia global, como já vaticinava McLuhan (1972), ao indicar o surgimento de um mundo totalmente interligado em todos os aspectos, seja políticos, econômicos ou sociais. Os meios de comunicação, sobretudo a rede mundial de computadores, contribuem de forma positiva ou negativa para o desenvolvimento desse fenômeno.

Nessa perspectiva, é preciso que se analise o processo de internacionalização decorrente dessa globalização ou mundialização, como o chama Chesnais (1996) evidenciando ser esta resultado da “mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914” (p.34). Segundo o autor, esse processo de mundialização foi resultante também de políticas neoliberais “de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas” (*Ibidem*).

O papel dos organismos multilaterais se aprofundou com a mundialização. Os meios e os recursos se ampliaram, permitindo maior participação/ingerência desses organismos nos países em desenvolvimento em diferentes áreas. O processo de internacionalização da educação se amplia e ganha cada vez mais espaço. Essa é a base que se busca tratar neste artigo, ou seja, a relação existente entre mundialização, que aponta para a internacionalização da educação, o papel e a agenda dos organismos internacionais e as políticas de formação de professores.

O artigo apresentará os primeiros resultados de uma pesquisa em curso, intitulada *A Internacionalização da Educação Superior, os Organismos Internacionais e os Impactos nos Programas de Formação de Professores*, aprovada pelo CNPq, cujo objetivo

é, a partir de documentos do Banco Mundial (2010, 2014), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014)(2006 e 2013) e da UNESCO (2013a, 2014), analisar as orientações desses organismos e seus impactos sobre as políticas de formação no Brasil.

O texto está dividido em duas partes, sendo que, em um primeiro momento, são feitas algumas considerações sobre o processo de internacionalização da educação; em seguida, são analisados alguns documentos dos organismos já mencionados, fazendo-se o cotejo desse material com as políticas em vigor no Brasil.

## A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A internacionalização da educação tem seu período de maior desenvolvimento a partir da globalização e da mundialização do capital, que passou a atribuir à educação papel fundamental nesse processo, o que foi facilitado pelas tecnologias informacionais, que têm permitido maior mobilidade de dados e de conhecimento em todos os países.

Nos anos 1990, a internacionalização da educação ganha corpo a partir do momento em que é criada a Organização Mundial de Comércio (OMC), organismo internacional que nasce com o objetivo de fiscalizar e regulamentar o comércio mundial, resolver conflitos comerciais entre os países membros; gerenciar acordos comerciais; firmar acordos comerciais internacionais e supervisionar o cumprimento desses acordos entre os países membros (CAMPOS, 2009).

A educação passa a compor o âmbito daquela organização por meio da criação do GATS/AGCS (Acordo Geral sobre Comércio e Serviços), que, em 1999, adotou uma lista de 12 setores que englobava diferentes campos; são eles: 1. Negócios, como os serviços profissionais jurídicos, de contabilidade e de arquitetura; 2. Comunicação, como os serviços postais e de telefonia; 3. Construção e serviços de engenharia; 4. Distribuição; 5. Educação, como a Educação Superior; 6. Meio ambiente, como serviços de saneamento; 7. Financeiro; 8. Saúde; 9. Turismo e viagem; 10. Recreação, cultura e esporte; 11. Transporte; 12. Serviços de cunho genérico.

Dessa forma, a educação, na concepção da OMC/GATS, deixa de ser direito, um bem, e assume a forma de serviço. Para Abreu (2005,

Os bens são “tangíveis, visíveis, armazenáveis e seu comércio é efetuado pela passagem física, pelas fronteiras”, diferentes dos serviços, que “são considerados intangíveis, invisíveis, não duráveis, transitórios, indivisíveis, esgotáveis e, até mesmo, porque sua produção e consumo acontecem ao mesmo tempo” (p. 507).

Nessa lógica, a OMC/GATS regulamenta o que considera formas de prestação de serviços, agrupando-as em quatro modalidades: serviços transfronteiriços, aqueles oferecidos por um país a outro; b) serviços consumidos por pessoas de um país no exterior; c) serviços prestados por países em outro território, modalidade conhecida como presença comercial; d) serviços prestados por pessoas de um país em outro país.

A regulamentação da educação como serviço abre uma porta que permite a transformação desse bem em uma mercadoria valiosa e, como tal, cobiçada por um grande número de empresários nela que veem a possibilidade de aumentar seus lucros, tendo em vista a imensa clientela disponível em todo o mundo.

Siqueira (2004) alerta para o fato de que a OMC/GATS classifica os serviços de educação de forma a abranger todos os níveis e modalidades, indo desde a chamada educação primária, passando pelo ensino médio e superior, incluindo também a educação de adultos, Educação a Distância, consultorias, avaliação (testes), gestão e, também, as pesquisas. Pode-se imaginar o imenso mercado que se descortina com esse acordo.

A transformação da educação em serviço impulsionou significativamente a sua internacionalização no mundo, pelo fato de que no espírito do capitalismo as diferentes formas de oferta de serviço, em todas as modalidades, passaram a ser exercitadas numa ascendência dos países desenvolvidos sobre os ainda em processo de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a educação passa a ser considerada como ferramenta importante para o desenvolvimento das nações. Um exemplo dessa compreensão é a Estratégia de Lisboa (COMISSÃO EUROPEIA, 2000), envolvendo a União Europeia, visando a transformar essa parte do planeta na economia mais desenvolvida do mundo, tendo a educação como ponto de partida e de chegada.

A importância da educação enquanto fator de desenvolvimento está presente nos pilares estabelecidos nos documentos firmados nessa Estratégia. Tanto no pilar econômico, que visa a dar o salto para uma economia competitiva e baseada no conhecimento, quanto no pilar social, que busca à modernização do modelo social europeu via investimento em recursos humanos; nesse sentido, o fator educacional se constitui na mola propulsora.

Pode-se dizer que as bases dessa Estratégia tiveram sua origem em 1998, na Sorbonne, em Paris, no encontro entre ministros da educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido e que, em 1999, viria a se constituir de forma mais contundente e organizada no chamado “Processo de Bolonha”, que teve como um de seus objetivos a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior e, assim, conduzir uma Europa da ciência e do desenvolvimento. A estratégia adotada buscou colocar aqueles quatro países europeus como reguladores do

ensino superior na região, onde pudessem proporcionar: “1) a livre circulação dos cidadãos; 2) a oportunidade ampliada de emprego; e 3) o desenvolvimento do continente europeu como um todo” (OLIVEIRA; WIELEWICKI, 2010, p. 224). Com isso, pôde-se criar margem para a comoditização da Educação Superior na Europa como referência para o desenvolvimento de estratégias semelhantes em outros continentes.

É importante destacar que esse objetivo leva necessariamente a um processo de internacionalização que inclui a mobilidade de alunos e de docentes, o que implica a troca não apenas de conhecimento, mas também de *mores* e cultura, contudo, não de forma multilateral.

Lima e Maranhão (2009) utilizam o conceito de “internacionalização ativa e passiva” para situar a relação desigual entre os países centrais e periféricos no desenvolvimento do ensino universitário no contexto da globalização. Para os autores, a dimensão “ativa” da internacionalização se caracteriza pela “implantação de políticas de Estado voltadas para a atração e acolhimento de acadêmicos, a oferta de serviços educacionais no exterior envolvendo a mobilidade de experts em áreas de interesse estratégico” (p. 586) uma prática comum aos países centrais, ao passo que nos países periféricos a relação é outra, neste caso, por meio da

Emissão de acadêmicos (principalmente professores-pesquisadores) para se formar nos grandes centros, objetivando investir no desenvolvimento de uma elite intelectual capaz de influir sobre o processo de modernização de alguns setores, apesar do elevado risco de perdê-la frente à reduzida capacidade de oferecer atrativas condições de trabalho e remuneração ao término da formação (*Ibidem*).

Na virada do século, a relação ativa e passiva entre países torna-se bastante forte no contexto educacional, principalmente a partir do surgimento do discurso ideológico baseado na defesa da sociedade do conhecimento. Nesse contexto, a UNESCO (2008) diz que “estamos assistindo à emergência de um novo paradigma econômico e produtivo no qual o fator mais importante deixa de ser a disponibilidade de capital, trabalho, matérias-primas ou energia, passando a ser o uso intensivo de conhecimento e informação” (p. 7). Também deixa claro que o conhecimento passou a ser considerado força produtiva, levando, na sociedade capitalista, à disputa por sua posse.

Nessa perspectiva, a internacionalização pode levar a uma compreensão de monopólio do conhecimento, mas, ao mesmo tempo, à universalização deverá estar vinculada àqueles que, de forma direta ou não, são possuidores dessa força produtiva.

A educação, como serviço altamente comercializável, desperta a atenção de parte significativa do mundo, no caso a União Europeia, que vê na educação

uma forma de criação do conhecimento e procura utilizá-la no fortalecimento dos países membros dessa comunidade, que já congrega cerca de 25 países dos mais influentes.

No contexto da globalização e da mundialização da economia, a internacionalização da educação ganha fórum privilegiado, em função do significado que passa a ser dado a esse fenômeno social. A educação, sobretudo a de nível superior, passa a desempenhar o papel de produtora de conhecimentos que tenham valor econômico, isto é, que estejam voltados aos interesses do mercado, tratando a relação entre países centrais e periféricos de forma bastante distinta.

O Banco Mundial em um documento de 2003, cujo título é bastante sugestivo –“Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafios para la Educación Terciaria” - informa taxativamente que “A educação em geral e a educação superior, em particular, exercem hoje uma influência preponderante na construção das sociedades democráticas e das economias do conhecimento.” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.33 - tradução nossa). Para esse organismo, o crescimento econômico depende tanto do capital quanto do conhecimento.

Pela importância desse documento do BM, em relação ao papel da educação no processo da produção do conhecimento, será feita uma breve análise, com o objetivo de destacar alguns pontos considerados fundamentais para o maior entendimento do papel desempenhado pelos organismos internacionais na internacionalização da educação superior.

Para o Banco Mundial (2003), a globalização e a diminuição dos custos das comunicações, Internet, transportes, além da mudança da legislação em muitos países, permitiu a abertura de fronteiras políticas e, assim, contribuiu para a mobilidade dos recursos humanos capacitados com conhecimentos adquiridos, dentro da lógica do capital. O Banco admite, com tranquilidade, a existência de um “mercado global de capital humano (p. 20)”, no qual apenas os que têm mais conhecimento podem participar. Isso eleva o conhecimento/educação a um fator propulsor de controle de cérebros, correspondendo a uma internacionalização ou, na linguagem da OMC/GATS, em prestação de serviços realizados por pessoas de um país em outro país.

Pode-se observar que, para essa instituição multilateral, o papel da educação terciária é fundamental para a estruturação da dita sociedade do conhecimento. E, para tanto, é preciso realizar a capacitação “de uma força de trabalho qualificada e adaptável de alto nível, incluindo os cientistas, profissionais, técnicos, professores de educação básica e secundária e futuros dirigentes governamentais, da administração pública e das empresas (BANCO MUNDIAL, 2003, p.28 - tradução nossa).

Aliás, o Banco Mundial (*idem*, p.78) indica no documento em questão, que orienta a construção da sociedade do conhecimento, que a profissão docente está mudando como resultado da introdução das tecnologias nos currículos. Em função disso, o professor pode “converter-se em facilitador da aprendizagem”. O que evidentemente irá alterar também a formação que deverá receber no ensino terciário.

## OS ORGANISMOS MULTILATERAIS E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA AGENDA PARA A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

No processo de internacionalização da educação, a formação do professor desempenha um papel importante, tanto que vários organismos multilaterais têm elaborado documentos com recomendações aos países em desenvolvimento, propondo diretrizes políticas sobre como melhor formar o docente. Isso demonstra a preocupação dessas entidades internacionais em relação ao assunto, na medida em que identificam nesse profissional uma ferramenta que pode impulsionar a realização da sociedade do conhecimento.

A OCDE publicou, em 2006, um Relatório de Pesquisa intitulado<sup>1</sup> *Le rôle crucial des enseignants Politiques d'éducation et de formation Atrirer, Former et Retenir des enseignants de qualité*". Esse documento apresenta dados interessantes, a partir dos quais são feitas recomendações sobre a profissão professor, demonstrando que há necessidade de se estabelecer políticas que recrutem *la crème de la crème* da juventude para a profissão professor. O Brasil não fez parte dessa pesquisa, mas as orientações apresentadas pela Organização nesse relatório (formação inicial e continuada; carreira e salário), de certa maneira, aparecem nos documentos oficiais brasileiros a respeito do assunto, tais como os últimos decretos que instituem a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decretos no 6.755/09 e 7.415/10, revogados pelo Decreto no 8.752/16).

Além disso, a OCDE tem criado indicadores e índices educacionais, documentos que vêm servindo de orientação para o estabelecimento de políticas para a educação em diferentes níveis. Esse é o caso do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA (Programme for International Student Assessment), aplicado a alunos na faixa dos 15 anos de idade; outro Programa desenvolvido pela OCDE é a Pesquisa Internacional sobre Ensino Aprendizagem - TALIS

---

1 O papel crucial dos professores. Atrair, Formar e Reter os Professores de Qualidade.

(*Teaching and Learning Internacional Survey*) - que envolve 34 países<sup>2</sup>, realizada nos anos 2012 e 2013, esse indicador traz elementos que estão servindo de subsídios para os formuladores das políticas brasileiras. A pesquisa conduzida pela OCDE<sup>3</sup> teve como objetivo apresentar subsídios sobre o trabalho do professor, tendo como elementos o ambiente de aprendizagem dos estudantes e as condições de trabalho dos professores.

O Banco Mundial é outro organismo que tem elaborado documentos com o mesmo fim; tanto é que em, dezembro de 2010, publica um estudo intitulado “Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda<sup>4</sup>”, cujo objetivo, explicitado no Prefácio, é o de “estimular e apoiar o progresso nacional do Brasil em direção a uma educação de nível mundial” (BM, 2010, p. 12). O documento está dividido em três partes: a primeira apresenta os avanços da Educação Básica nos últimos quinze anos e aponta os desafios nessa área; a segunda aborda as funções críticas consideradas pelo Banco, tais como o desenvolvimento da força de trabalho, preparando-a para o século XXI; e a terceira trata do papel da educação para a redução das desigualdades sociais e a forma como se pode transformar os gastos em educação em resultados eficientes. É nessa última parte do documento que os indicativos elaborados pelo Banco Mundial (2010) para o desenvolvimento das políticas estão propostos.

O documento trata daquilo que o Banco Mundial (2010), considera “os quatro desafios mais importantes para a educação brasileira ao longo dos próximos dez anos” (p. 54), a saber: a qualidade do professor, o desenvolvimento da primeira infância das crianças mais vulneráveis, a implantação de um ensino secundário de “classe mundial”; e a maximização das políticas federais para a Educação Básica. Pode-se observar que, entre os “desafios mais importantes” (BM, 2010, p.54), consta em primeiro lugar a qualidade do professor.

É preciso que se entenda a preocupação do Banco Mundial em relação ao professor. O documento intitulado “*Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*” (BANCO MUNDIAL, 2010) coloca a qualidade dos professores como uma questão central da política educacional e apresenta alguns argumentos para dar sustentação a essa tese. Um deles é o fato de que um estudante que tem um bom professor pode obter um ganho médio de um ano na sua escolarização. Já aqueles que têm ótimos professores “avançam 1,5 nível de escolaridade”

---

2 Os países que participaram em 2013, como países membros da OCDE foram: Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Inglaterra, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Islândia, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Eslovaca, República Tcheca, Suécia. Os países parceiros: Emirados Árabes Unidos, Brasil, Bulgária, Chipre, Croácia, Letônia, Malásia, Romênia, Sérvia e Singapura.

3 No Brasil, a pesquisa foi conduzida pelo INEP/MEC.

4 Alcançar a Educação de classe (nível) mundial no Brasil: a Próxima Agenda

(BANCO MUNDIAL, 2010, p. 54). Também é ressaltado que um mau professor por vários anos pode resultar em lacunas muito grandes na aprendizagem dos alunos.

Apesar dessas afirmações, o BM não aponta elementos que indiquem a compreensão do que seja um “ótimo” professor. As recomendações expostas no documento se restringem a apresentar como os governos devem “recrutar grandes professores e aumentar o desempenho dos professores em serviço” (*Ibidem*); para tanto, devem saber “atrair” futuros profissionais bem capacitados, assim como devem promover a formação continuada para aqueles que já estão atuando e também é preciso, na lógica do perfil do “ótimo” professor para o BM, “recompensar o desempenho” desses profissionais. Contudo, o documento aborda de forma bastante subjetiva a relação entre salário e desempenho, ou seja, essa “recompensa” deve ocorrer por meio de bônus que, ao fim e ao cabo, não serão incorporados aos vencimentos e, como tal, não comporão os cálculos para a aposentadoria.

Antes de apresentar propostas para o que considera um desafio importante, o BM faz críticas à forma como o Brasil trata a questão, como o plano de carreira que não estimula pessoas de “alto calibre” (*Ibidem*) a ingressarem na profissão. Para essa entidade, os sistemas de ensino, em todos os níveis, não punem os maus professores, assim como não recompensam aqueles que têm bom desempenho.

Para o BM, a chave para ter um “ótimo” professor é o recrutamento adequado. No documento, destinado ao Brasil, coloca um peso muito grande ao recrutamento de professores, chegando a indicar esse aspecto como fundamental em relação à qualidade da educação. Essa posição também é expressa pela OCDE (2006) no documento já citado, no qual se atribui grande peso ao processo de recrutamento, propondo-se, por exemplo, tornar a profissão docente mais atrativa e mais valorizada. No caso brasileiro, por exemplo, é indicado, pelo documento do BM (*Idem*), que “a profissão docente é considerada um status baixo, que não atrai elevados desempenhos acadêmicos” e que o recrutamento não exige “nenhuma entrevista ou tarefas avaliativas, tais como a preparação de um plano de aula de amostra ou ministrar aula em uma classe, por exemplo” (p. 56, 57). O BM faz críticas a esse processo e sugere que haja um período de um a dois anos de experiência, antes da contratação.

O BM desenvolveu em 2005, no Brasil, um estudo no qual apresenta os seguintes indicadores: entre os estudantes do ensino médio, apenas 11% manifestaram interesse em ingressar em um Curso de Formação de Professores; dos alunos que cursam as Licenciaturas, apenas 20% são os melhores alunos da Instituição de Educação Superior. Também se identificou nesse estudo que grande

parte dos alunos do Curso de Pedagogia é oriunda de uma classe econômica desfavorecida, o que os levaria a ser menos instruídos, numa relação entre causa e efeito.

Ora, com esse quadro, quais são as propostas do Banco Mundial para o recrutamento de professores? Na realidade, esse organismo cita algumas medidas que o governo brasileiro já estaria implementando e que visam a obter como resultado uma seleção mais rigorosa dos futuros professores. Uma das medidas seria o Exame Nacional de Entrada na Carreira Docente. Na realidade, houve um balão de ensaio para tal iniciativa por parte do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (INEP), mas, na prática não vem funcionando. Trata-se de uma Prova Nacional de Concurso, cujo objetivo, segundo o órgão, é “subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na realização de concursos públicos para a contratação de docentes para a Educação Básica” (INEP, 2011). O Instituto indicou um grupo de especialistas que elaborou a Matriz de Referência da Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente. Essa matriz é constituída por dois eixos, sendo o primeiro referente aos conhecimentos necessários àqueles que pretendem ingressar no magistério. O segundo é o eixo dos processos cujos componentes serão transversais ao eixo dos conhecimentos.

Houve muita crítica de algumas entidades acadêmicas que veem na Prova Docente a possibilidade de um atrelamento do Currículo dos Cursos de Formação a essa Matriz, realizando um estreitamento curricular e, assim, um maior controle do Estado sobre os conhecimentos necessários à formação dos professores, acentuando ainda mais os limites das universidades no desenvolvimento da autonomia institucional.

Outra medida proposta pelo BM para a melhoria da formação de professores seria o financiamento de 100 mil novos lugares nas universidades para estudantes de ciências e matemática. Ou seja, a expansão de vagas via setor privado. Não se tem registro de tais ações, salvo se elas estiverem embutidas no financiamento que o governo federal faz por meio do Financiamento Estudantil (FIES), o que tem aumentado consideravelmente o número de matrículas nas instituições de ensino superior privado.

Outra medida citada pelo documento do Banco Mundial (2010) para melhorar o recrutamento de novos professores trata do ingresso por meio de concurso, o que já é determinado na Constituição Federal para os sistemas públicos de educação. Juntamente com isso, é sugerido o estabelecimento de um plano de carreira. Em relação a esse aspecto já existe ampla legislação sobre o assunto, sendo a mais recente a Lei nº 11.738, de julho de 2008, que determina, no Artigo 6º, a elaboração ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do

Magistério até dezembro de 2009, reiterando o que diz a Constituição Federal de 1988, no Inciso V do Artigo 206. Contudo, também essa medida teve cumprimento parcial, tendo em vista que a grande maioria dos sistemas de educação estaduais e municipais do país não possui tal plano.

Uma das propostas que o Banco Mundial (2010) faz ao Brasil, em relação às medidas que possam tornar a profissão professor mais atraente, além das já mencionadas, é a referente ao pagamento de bônus de acordo com o desempenho individual. Essa medida, que vem sendo adotada por alguns estados e municípios, está apoiada, segundo as avaliações do BM, na ideia de que “dados do PISA mostram que não há correlação entre os níveis salariais médios (relativo ao PIB per capita nacional) e o desempenho de aprendizado de um dado sistema educacional”. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.64).

Nessa lógica, o BM aprova que o país pague os professores pelo desempenho, que, no caso específico, é medido via resultados da Prova Brasil, o que vai incidir no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ou seja, há um reforço da meritocracia, criando competições entre pares e gerando um clima desagradável no ambiente escolar.

As principais medidas apoiadas pelo BM em relação às políticas de formação, como Prova docente, plano de carreira e bônus, já vêm, parcialmente, sendo adotadas pelo Brasil em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, além de estar em tramitação em diversos parlamentos estaduais e municipais projetos de leis que apontam um alinhamento com os preceitos recomendados pelo organismo multilateral.

Além desses já citados, o BM desenvolveu outro trabalho de investigação dentro do Programa de Estudos Regionais da América Latina e do Caribe<sup>5</sup>, um estudo denominado “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe” (BANCO MUNDIAL, 2014), o qual tem como objetivo compartilhar experiências exitosas do desempenho docente e analisar o que o BM denomina de “espaço de manobra” (p.24) para realizar reformas na Região.

Esse documento dá ênfase ao papel do professor como principal responsável pelo êxito escolar. Nele, a responsabilização do professor pelo êxito ou fracasso escolar é evidenciada. O documento coloca a baixa qualidade dos professores como o fator impeditivo do desenvolvimento de uma educação de qualidade, atribuindo esse fato tanto ao pouco domínio dos conteúdos das disciplinas a serem lecionadas, quanto às práticas adotadas no processo ensino-

---

5 O Banco Mundial informa que o trabalho foi produzido pelo pessoal do próprio Banco, com contribuições externas, deixando claro que as conclusões expressas ao longo do texto não refletem necessariamente a opinião da Organização.

aprendizagem. O documento é duro em relação à qualidade do professor na América Latina e Caribe, considerando que “nenhum corpo docente na região hoje (talvez com exceção de Cuba) pode ser considerado de alta qualidade quando comparado globalmente, mas vários países fizeram progresso na última década no sentido de elevar a qualidade dos professores [...]”. (BANCO MUNDIAL, 2014, p.2).

Para melhorar o desempenho desse profissional, o organismo multilateral se centra em orientações para o desenvolvimento de políticas de recrutamento, de capacitação e de motivação. Contudo, contraditoriamente, o BM informa que os fatores para melhorar a atuação dos docentes não são fiscais, nem técnicos, mas políticos. E atribui responsabilidades aos sindicatos como um desses fatores políticos que impedem a melhoria da educação, ou seja, considera que o movimento docente que luta pela garantia de melhores condições de trabalho é um impeditivo para esse avanço. As orientações emanadas do Banco, como no documento específico para o Brasil (Banco Mundial, 2010), ainda incluem: o aumento das exigências para o ingresso na profissão; maior controle sobre as escolas de formação, além do estabelecimento de altos padrões para a contratação.

Em relação à formação continuada, ou à capacitação, o documento (Banco Mundial, 2014) orienta os países da América Latina e Caribe a investirem no treinamento em serviço, por meio do acompanhamento ao professor nos primeiros anos de atividades; através da instituição de um forte sistema de avaliação do docente, a fim de identificar os pontos fracos e fortes que vão servir de base para a realização de cursos profissionais; e, finalmente, pela estimulação de “práticas compartilhadas”, de trocas de experiências entre os professores de uma dada escola.

Outra recomendação (Banco Mundial, 2014) para melhorar a qualidade do professor é a motivação. Para tanto, sugere que existam recompensas profissionais, pressão por responsabilidade e incentivos financeiros, o que inclui motivação intrínseca; reconhecimento e prestígio; domínio e crescimento profissional; *feedback* gerencial; *feedback* dos clientes(sic); incentivos financeiros; estabilidade no emprego; condições de trabalho adequadas com bons equipamentos.

O último ponto analisado refere-se ao papel do Sindicato. Para esse organismo internacional, “elo padrão global, os sindicatos dos professores na América Latina e no Caribe são considerados especialmente poderosos” e os sindicatos têm “um histórico de uso efetivo de influência eleitoral direta e movimentos de protesto nas ruas para impedir reformas consideradas uma ameaça a seus interesses”. (Banco Mundial, 2014, p. 48).

Algumas ações são propostas para “diminuir” esse poder, tais como: estabelecer alianças – governo e empresários, para colocar a opinião pública a

favor das propostas através de campanhas publicitárias nas mídias, a exemplo da campanha desenvolvida pelos movimentos Todos Pela Educação, Amigos da Escola e Escola Sem Partido, dentre outros; lançar as reformas logo no início de um governo; utilizar/publicizar os dados referentes aos exames externos e estabelecer a relação com o desempenho do professor, o que pode colocar a sociedade a favor das reformas e contra os sindicatos.

Não se pode dizer que o Brasil esteja formulando políticas que atendam plenamente a essas recomendações referentes aos pontos elencados pelo documento *Professores Excelentes*. E também não se tem evidências empíricas se, de fato, esse elenco de medidas pode transformar o mau professor em um profissional excelente. Estudos mais específicos necessitam ser desenvolvidos no sentido de levantar dados referentes a esses aspectos.

Finalmente, a UNESCO também vem propondo em seus documentos medidas que incidem sobre a formação docente. Algumas das propostas mais recentes estão nos três documentos produzidos pela Estratégia Regional sobre Políticas Docentes, desenvolvidos pela Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC), que tem base na cidade de Santiago, Chile. Segundo a UNESCO/OREALC (2014), o objetivo da Estratégia Regional sobre Docente “é contribuir com a elaboração de políticas sobre a profissão nos países da América Latina e Caribe” (p.1).

O primeiro documento dessa trilogia é fruto de um trabalho de especialistas, do qual o Brasil fez parte, intitulado “*Los Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*”, datado de 2013. As principais “orientações” aportadas partem de um estado da arte, as quais podem ser resumidas às seguintes:

1. Formação Inicial - realizar o recrutamento dos melhores candidatos; fortalecer a qualidade dos programas de formação; oferecer formação adequada para o trabalho com grupos desfavorecidos; assegurar um sistema de regulação da qualidade dos programas de formação.

2. Formação continuada - assegurar o direito de uma formação integral centrada na aprendizagem dos alunos; oferecer cursos que possam causar impactos significativos na aprendizagem dos estudantes; construir trajetórias de desenvolvimento profissional, observando as diferentes etapas da vida do docente; implementar mecanismo de regulação da formação, inclusive em relação aos cursos de pós-graduação; promover o aprendizado colaborativo na própria escola.

3. Carreira docente - implantar carreiras que fortaleçam a profissão docente e ao mesmo tempo provoquem o recrutamento de bons candidatos; estruturar a carreira em torno do melhor desempenho profissional; implementar

uma política de remuneração e incentivos articulada para estimular o melhor desempenho do professor; adotar sistemas de avaliação de desempenho.

4. Instituições e processos das políticas docentes - priorizar essas políticas dentro de uma perspectiva sistêmica; promover a participação do pessoal envolvido no planejamento das políticas; fortalecer as instituições públicas para o desenvolvimento desse tipo de política.

Observa-se que o documento da UNESCO/OREALC (2013b) não apresenta diferenças significativas em relação aos elaborados pelo BM e também dá ênfase nos aspectos referentes ao recrutamento e ao pagamento por meio de bônus decorrentes do desempenho dos professores.

A OREALC, por meio da Estratégia Regional de Docente, publicou o segundo documento em 2014, através do livro intitulado *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, que segundo o próprio organismo trata-se de um “conjunto de trabalhos acadêmicos” que devem contribuir para o debate sobre a profissão docente. Os artigos assinados por uma dezena de especialistas de vários países, incluindo o Brasil, trazem reflexões sobre os considerados nós críticos identificados pela OREALC no estudo da arte realizado.

O último documento dessa trilogia sobre políticas de formação docente para a América Latina e Caribe, intitula-se “*Cadastro de Experiências Relevantes de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*” (UNESCO/OREALC, 2014) e como já anunciado no título, traz as chamadas “experiências exitosas”. O Brasil tem algumas experiências citadas nesse documento, que, na opinião dos autores responsáveis pelo documento, devem servir de exemplo a outros países da região.

As experiências brasileiras citadas foram agrupadas, segundo os critérios dos organizadores do documento, a partir de temas considerados críticos pela OREALC, são eles: 1. Formação Inicial – Programa de Formação Inicial de Professores de Educação Infantil (PROINFANTIL); Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). 2. Formação Continuada – Pró-Letramento; Programa de Desenvolvimento Profissional (PDP); Programa de Desenvolvimento de Educação do Estado do Paraná (PDE); Programa de Gestão Escolar (GESTAR). 3. Experiências Mistas (não fica claro no documento essa denominação) – Programa de Apoio à Educação Superior e Licenciatura Intercultural Indígena (PROLIND); Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); Programa de Apoio aos Cursos de Educação Superior: Licenciatura

em Educação do Campo (PROCAMPO); Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Do documento em questão não constam “experiências exitosas” em relação à Carreira Docente e às Instituições e Processos de Política, o que pode indicar o fraco desempenho brasileiro relativo a esses temas, o que é bastante significativo, mesmo que não se concorde com as demais experiências citadas como as representativas do avanço do Brasil em relação à formação de professores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A internacionalização da educação, como se analisou neste texto, está vinculada a aspectos fundamentais, tais como: a transformação da educação em um serviço comercial, atraindo o interesse crescente do empresariado, que transforma essa mercadoria altamente cobiçada em moeda básica para a construção da sociedade do conhecimento; a construção do espaço econômico da Europa, que estimulou a criação do Processo de Bolonha, o que veio facilitar a mobilidade de estudantes, professores no interior de um país e entre países, ampliando ou até mesmo rompendo qualquer fronteira do conhecimento; a transformação da educação em uma força produtiva que passa a ser disputada com fins econômicos, como ferramenta para a ampliação do processo de acumulação; o papel do Banco Mundial ao transformar a Educação Superior em ensino terciário na busca de formar homens e mulheres aptos a construir a sociedade do conhecimento; em outras palavras, para a formação de pessoas voltadas aos interesses do mercado, caracterizando bem o papel que a educação passa a desempenhar.

Nesse contexto, a educação, enquanto força produtiva, passou a ser um elemento chave para o desenvolvimento do capitalismo na sua etapa de financeirização, na qual o papel do professor se torna fundamental para o desenvolvimento de uma educação capaz de construir a sociedade do conhecimento. Nessa lógica, os Organismos Internacionais passam a dar destaque à formação desse profissional e realizam pesquisas, apresentam recomendações e orientações, colocando o docente como o grande responsável pela qualidade da educação.

Os documentos analisados neste trabalho, do Banco Mundial, da OCDE e da Unesco/OREALC apresentam as análises feitas por esses organismos e um dos pontos que se evidencia neles é a relação das políticas com a questão salarial, havendo mesmo “constatações” da desvinculação da remuneração com o aumento do grau de aprendizagem dos estudantes. O que os organismos apontam é que o pagamento por meio de bônus tem efeito maior no desempenho dos professores,

desresponsabilizando-se de uma recomendação que ressalte a importância de uma política salarial que valorize o profissional da educação.

Observa-se que o papel dos organismos multilaterais, nesse processo de internacionalização, tornou-se mais “propositivo” e regulador. As políticas de formação do Brasil nos últimos dez anos têm estado alinhadas com essas recomendações que ganham um reforço na medida em que envolvem pessoal do país na elaboração desses documentos, o que, na aparência, dá um ar de participação e integração, denotando que há um reconhecimento das demandas e necessidades locais.

O que se percebe é que, apesar de algumas das recomendações desses organismos já se terem transformado em legislação, na prática poucas são assumidas por todos os estados e municípios do país, servindo muito mais para colocar na vitrine as medidas que o governo estaria tomando. As políticas de formação de professores precisam contribuir para a valorização do professor, o que não ocorre enquanto não forem de fato, e não apenas no discurso, uma prioridade do governo e uma política de Estado.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Paula Santos. GATS. O Acordo sobre Serviços da OMC. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, Brasília, v.2, n.2, p. 502-526, jul./dez.2005.

BANCO MUNDIAL. **Professores excelentes**. Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. 2014. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Achieving world class education in Brazil**: the next agenda. 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=7290-achieving-world-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7290-achieving-world-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciaria. 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.738 de 16 de julho** de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm)>. Acesso em: 11 maio 2009.

CAMPOS, Diego Araujo. **Direito Internacional Público para concursos: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Academia, 2009.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana FinziFoá. São Paulo: Xamã, 1996.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia de Lisboa**. 2000. Disponível em:<[http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/geral/files/estrategia\\_lisboa.pdf](http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/geral/files/estrategia_lisboa.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2016.

INEP/MEC. **Prova nacional de concurso para o ingresso na carreira docente**, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/prova-docente>>. Acesso: 02 jun. 2013.

LIMA, Manolita Correia; MARANHÃO, Carolina Machado Saraiva de Albuquerque. O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 14, n. 3, p. 583- 610, nov. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S141440772009000300004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S141440772009000300004&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 01 maio 2016.

MCLUHAN, Marshall. **A Galáxia de Gutenberg**. São Paulo: Ceneusp, 1972.

OCDE. **Le rôle crucial des enseignants**. Politiques d'éducation et de formation Atirrer, Former et Retenir des enseignants de qualité. 2006. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/le-role-crucial-des-enseignants\\_9789264018051-fr#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/le-role-crucial-des-enseignants_9789264018051-fr#page1)>. Acesso em: 1º mai. 2008.

OCDE . TALIS 2013. INFORME ESPAÑOL Estudio Internacional de la Enseñanza y el Aprendizaje, 2013. Disponível <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/talis2013/talis2013secundario25junioweb.pdf?documentId=0901e72b819ead37>. Acesso out 2014

OLIVEIRA, Marilize Rubin; WIELEWICKI, Hamilton de Godoy. Internacionalização da Educação Superior: processo de Bolonha. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, n. 67, p. 215-234, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S010440362010000200003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S010440362010000200003&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 02 maio 2016.

SIQUEIRA, Angela.C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n. 26, p.145-184, maio/ago 2004.

UNESCO/OREALC. **Cadastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe**. 2014. Disponível em:<<file:///C:/Users/Olga/Downloads/Catastro+experiencias+relevantes+de+pol%C3%ADticas+docentes+en+LAC.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Caribe. Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe**. 2013a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

UNESCO.OREALC. **Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual**. 2013b. Disponível em:<<file:///C:/Users/Olga/Downloads/UNESCO+Temas+Criticos+para+Formular+Nuevas+Politic+docentes.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Comitê Científico Regional para a América Latina e o Caribe. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**. 2003. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422por.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

UNESCO. **Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento**, 2008. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422por.pdf>. Acesso mai 2013

---

**OLGAÍSES CABRAL MAUÉS** é doutora em Ciência da Educação, Professora Titular da Universidade Federal do Pará (UFPA), Pesquisadora em Produtividade do CNPq, Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA.

Participante da Rede Universitas/Br, como pesquisadora do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: [olgaises@uol.com.br](mailto:olgaises@uol.com.br)

**ROBSON DOS SANTOS BASTOS** é mestre em Educação, Professor Efetivo da Rede Estadual de Ensino do Estado do Pará, Doutorando no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). Participante da Rede Universitas/Br, como pesquisadora do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: [robsonbastos@hotmail.com](mailto:robsonbastos@hotmail.com)

*Recebido em setembro de 2016*

*Aprovado em outubro de 2016*