

“SITUANDO” OS PROFESSORES NAS AGENDAS GLOBAIS DE GOVERNANÇA*‘PLACING’ TEACHERS IN GLOBAL GOVERNANCE AGENDAS*Susan L. Robertson¹Tradução: Thomas Bonnici
Revisão Técnica: Mário Luiz Neves de Azevedo**Resumo**

Este artigo analisa o atual foco de uma série de atores globais em relação às práticas e às políticas docentes. Objetiva também compreender o que isso significa para a governança de professores nos sistemas nacionais de educação. Por intermédio de uma leitura histórica e contemporânea a respeito das formas com que os atores globais procuram administrar o trabalho dos professores, defendo a ideia de que uma mudança importante no locus do poder ocorreu. O artigo demonstra como os mecanismos de governança global de professores estão sendo transformados, da "educação como desenvolvimento (nacional)" e "definição de normas" à "aprendizagem como desenvolvimento (individual)" e "comparação competitiva". No entanto, apesar das tendências para uma convergência das agendas entre esses atores globais, pode-se observar, no entanto, diferenças importantes entre eles, bem como sobre a influência das configurações nacionais. Concluo o artigo, examinando os limites e as possibilidades de governar à distância (global), bem como as contradições e clivagens inerentes aos enquadramentos neoliberais das políticas docentes para a formação do bom professor.

Palavras-chave: Educação. Política docente. Banco Mundial. OECD.

Abstract

This paper examines the current focus on teacher policies and practices by a range of global actors, and explores what this means for the governance of teachers in national education systems states. Through an historical and contemporary reading of the ways global actors seek to govern teachers, I argue an important shift in the locus of power to govern has taken place. I show how the mechanisms of global governance of teachers are being transformed, from 'education as (national) development' and 'norm setting', to 'learning as (individual) development' and 'competitive comparison'. Yet despite tendencies toward a convergence of agendas amongst these global actors, we can nevertheless observe important differences between them, as well as on the national settings influence. I conclude by examining the limits and possibilities of governing at a (global) distance, as well as the contradictions and cleavages inherent in neoliberal framings of teacher policies to realise the good teacher.

Keywords: Education. Teacher policies. World Bank. OCDE.

INTRODUÇÃO

Em 2010, Diane Ravitch, a conhecida analista estadunidense sobre educação, realizou uma grande reviravolta. Publicou uma crítica contundente sobre o estabelecimento de *Charter*

Schools nos Estados Unidos da América (Ravitch 2010). A outrora defensora e incentivadora da regulação por intermédio de avaliação e pagamento por mérito para os professores causou um grande turbilhão público. Considerando a posição de Ravitch como uma intelectual orgânica da 'direita', suas afirmações, ou seja, que a liberdade de escolha (*choice*) e a responsabilização (*accountability*) combinadas

¹ Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol

enfraquecem severamente a educação pública, devem ser levadas a sério.

Se analisarmos os relatórios mais recentes publicados pelo Grupo Banco Mundial em 2011, parece que as preocupações de Ravitch não foram à toa. Nos dois relatórios "Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms" (Bruns, Filmer and Patrinos, 2011) e "Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development", da série Education Sector Strategy 2020, a conjuntura política 'escolha/responsabilização/participação do setor privado/incentivos aos professores', criticada por Ravitch, está "tornando as coisas pior ainda". Se, por acaso, temos alguma dúvida sobre quem o Banco Mundial considera o principal culpado para a reprovação dos alunos e da aprendizagem, é suficiente reparar a figura emblemática do professor dormindo na sala de aula, descalço e com as pernas esticadas, representado na capa de *Making Schools Work*.

Para investigar o problema da competência de professores, o Grupo do Banco Mundial propôs o desenvolvimento de *SABER-Teacher*: um subprojeto sobre políticas de professores, incorporado dentro de um programa mais amplo chamado *System Assessment and Benchmarking for Education Results - SABER* – com finalidade de avaliar continuamente as políticas de educação de acordo com os parâmetros globais e as boas práticas, baseadas em evidências" (World Bank, 2011). *SABER-Teacher*, o qual coleta dados sobre uma gama de 'diferentes políticas docentes' representa uma intervenção significativa para moldar a governança sobre os professores nos sistemas educacionais nacionais. Do mesmo modo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), começou a focar especificamente as políticas que diretamente atingem aos professores. A partir do Relatório de 2005, *Teachers Matter*, a OCDE iniciou um grande projeto de estatística *Teaching and Learning International Survey (TALIS)*. Após publicar os primeiros dados em 2009, a OCDE está expandindo e detalhando seus instrumentos com um relatório previsto para 2014.

Como poderemos compreender esse foco (nacional, local e institucional) sobre as políticas docentes e suas implicações sobre a governança de professores e seu trabalho nos territórios de Estados nacionais? Quão diferentes são essas estratégias globais de governança das diretrizes e normas para o trabalho do professor e de

desenvolvimento de seu status, promovidas pela Organização Internacional de Trabalho (OIT) e pela UNESCO² nos anos de 1960, os quais ainda estão em vigor? Será que esses desenvolvimentos representam uma mudança no local do poder sobre os professores para o nível global? Se isso é verdadeiro, como essa mudança está sendo organizada? Quais são as implicações sobre as maneiras pelas quais os docentes, como trabalhadores, poderão avançar, negociar e contestar as agendas e os resultados?

Esse artigo tenta responder essas perguntas 'situando' os professores e seu trabalho na agenda da governança global em três maneiras. Primeiro, localizando e tornando visível as maneiras pelas quais as organizações internacionais e multilaterais importantes, historicamente e ao longo da última década, controlaram o conceito, a finalidade e as condições dos trabalhos dos professores nos contextos nacionais. Segundo, apesar das tendências recentes para uma convergência de agendas entre as organizações, podem-se observar importantes diferenças na forma, na finalidade, no conteúdo e nos resultados para os professores. As diferenças entre essas organizações internacionais são o resultado de seus mandatos e de suas histórias, compromissos atuais com o neoliberalismo como projeto político, relacionamentos com os Estados-nações e outras corporações importantes e de suas capacidades de garantir os compromissos para os projetos de governança. Em conjunto, estão criando uma geografia e uma topologia desigual e multi-estratificada (Allen e Cochrane, 2010) de estratégias de governança e de resultados. Terceiro, compreendendo melhor o lugar dos professores nestas estratégias mais recentes, espero iniciar uma discussão sobre as agendas que não são tão visíveis como deveriam, como também sobre as implicações de maior prazo para as sociedades. Admito que haja muitas lacunas nesse artigo. Espero que em próximos trabalhos sobre a governança global dos professores essas

² A constituição da UNESCO, atualmente com 193 estados-membros e 6 membros associados, foi adotada por 20 países na Conferência de Londres em novembro de 1945 e começou a valer em 4 de novembro de 1946. A finalidade principal da UNESCO é a contribuição pela paz e segurança no mundo através da colaboração entre as nações pela educação, ciência, cultura e comunicação para fomentar o respeito universal da justiça, a lei, direitos humanos e liberdade fundamental para todos os povos do mundo, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião, garantidos pela Constituição da ONU.

lacunas possam ser abrangidas, inclusive a gama cada vez mais extensiva de atores privados (provedores lucrativos de educação [*for profit education providers*], empresas transnacionais de educação, fundações educacionais, consultores educacionais). Os quais, em várias maneiras importantes, estão envolvidos na governança do trabalho docente.

ABORDAGENS CONCEPTUAIS PARA A GOVERNANÇA GLOBAL E PARA O TRABALHO DOS PROFESSORES

Antes de discutir o foco essencial desse ensaio, gostaria de mostrar a minha abordagem conceptual para ‘a governança global’ dos trabalhos dos professores. ‘Governança global’ é um dos mais novos termos na literatura internacional que emergiu nos anos 1990, após a derrocada da União Soviética. Como Mundy (2007: 340-41) argumenta numa introdução importante sobre a governança global e a mudança na educação, os três paradigmas dominantes nas relações internacionais³ não anteciparam ou explicaram a derrocada da União Soviética. O colapso relativamente pacífico da União Soviética levanta perguntas importantes não somente para explicar melhor a ordem mundial, mas também como a capacidade e a soberania dos Estados-nações, de um lado, e a ordem mundial, de outro lado, estavam sendo transformadas como resultado de processos associados com a globalização (Wilkinson 2006:4). Os Estados-nações não eram mais os únicos (se algum dia foram) ou os mais significantes tijolos na construção da ordem mundial; estavam antes unidos por uma gama de

³ Por exemplo, os realistas percebem a ordem mundial como formada pelo relacionamento entre Estados-nações territorialmente distintos, cada um insistindo em maximizar seus interesses e seu poder (Gilpin, 1981). Os liberais enfatizam uma política mundial constituída por organizações internacionais e por outras formas de coordenação internacional, e onde os Estados-nações tomaram decisões estratégicas para cooperar mais do que competir (Keohane & Nye, 1977). Os neomarxistas percebem a unidade organizacional fundamental da política mundial como um sistema expansionista capitalista no qual os Estados têm posição diferentes (centro/periféria) (Cox, 1981; Wallerstein, 1984), os quais, para alguns neomarxistas, estão em relacionamento antagônico às promessas liberais da ordem mundial legitimadas por discursos, como progresso, liberdade e cooperação internacional.

outros agentes exercendo novas formas de autoridade transnacional.

A partir desse debate emergiu uma distinta e extensa literatura sobre governança global. A expressão “governança global” foi definida por Rosenau como “governança sem governo” (veja Rosenau e Cziempel, 1992). Se *governança* é a soma das várias maneiras em que os indivíduos e as instituições, públicas ou privadas, exercem os seus afazeres cotidianos, *governança global* refere-se a uma gama de agentes intergovernamentais e não-governamentais, movimentos de cidadania e corporações multinacionais, que exercem autoridade e se envolvem em ações políticas *através* das fronteiras dos Estados nacionais (Keohane, 2004: 120). Ainda que se reconheça que seja importante que nos movamos para além das explicações metodológicas nacionalistas da vida social e política (Robertson & Dale, 2008), as abordagens de governança global privilegiam todas as relações sociais, tanto as nacionais como as globais, e levantam problemas sobre como percebemos outras escalas de governança, por exemplo, a regional. A governança global tende a ver escalas, a nacional ou a local, como espaços esvaziando a vida social e política e não como espaços transformados, resultantes das relações dialéticas e contestadas entre eles (Wissen & Brand, 2011:3). Por fim, uma abordagem de governança global tem meios analíticos limitados para compreender o Estado e sua localização espacial além da ligação nacional e histórica da construção da nação. Todavia, fica evidente que no caso que estamos analisando há dimensões espaciais importantes para a transformação do Estado – especialmente na forma de novas regiões, a emergência de organizações internacionais e novos conjuntos de atores sociais – os quais, cada vez mais, assumem a tarefa de “ver” (Scott, 1998) e governar como um Estado, através da armadura sofisticada de tecnologias reguladoras.

Nesse ensaio utilizo temas-chave da literatura de governança global, localizando-os dentro de um projeto teórico mais abrangente – da Economia Política Cultural da Educação (*Cultural Political Economy of Education* - CPE/E) (Robertson, 2009; Jones, 2009; Lopez Cardozo, 2011). Portanto, a partir do trabalho de Jessop (2004; 2005; 2009) e de sua abordagem de Economia Política Cultural, elaboro análise das formações, relações e subjetividades sociais. A abordagem CPE/E vê a educação não como um

pré-determinado contêiner ou como uma categoria universal e imutável de relações sociais e vidas, mas um terreno complexo e o resultado de lutas discursivas, materiais e institucionalizadas sobre a educação (conhecimento, aprendizagem, ensino, avaliação) no "contrato social" e as escalas em que ocorre a governança.

CPE/E utiliza uma abordagem relacional e estratégica para compreender o papel estruturado e estruturante da educação em economias políticas, em geral (Jessop, 2001, p. 5), e a economia política global em particular (Dale, 2009). Isso envolve:

[...] examinando como uma dada estrutura privilegiaria alguns atores, algumas identidades, algumas estratégias, alguns horizontes espaciais e temporais, algumas ações sobre outras; e as maneiras, se realmente há, nas quais os atores (individuais e/ou coletivos) percebem esse privilégio diferencial por intermédio da análise do 'contexto- estratégico' quando se escolhe um modo de ação (Jessop, 2004: 162).

Esse tema nos leva ao problema do trabalho do professor e como melhor o compreender no contexto da abordagem CPE/E. Uma proposição central é que, como estudantes, os professores são agentes estratégicos cujas identidades e práticas são moldadas pela governança. Como observa Connell (2009: 214), o bom professor e o bom ensino imaginados "[...] estão incorporados no projeto das instituições educacionais e emergem em nosso discurso sobre currículo, tecnologia educacional e reforma escolar". Pergunta-se "como", ou seja, quais são os processos pelos quais isso ocorre.

O trabalho de Bernstein é extremamente útil porque ele está preocupado como o tema "[...] como o poder e o controle são traduzidos em princípios de comunicação, e como esses princípios de comunicação regulam diferencialmente as formas de conscientização sobre sua reprodução e as possibilidades de mudança (2000:4). De acordo com Bernstein, isso significa analisar as maneiras nas quais o conhecimento (no sentido mais abrangente) é "classificado" e "enquadrado" na educação – inclusive o conhecimento oficial dos professores (Apple, 1993), quão fracas ou fortes são essas modalidades diferentes, e quais são os agentes

envolvidos na classificação e no enquadramento (Bernstein, 1990; 2000).

Segundo Bernstein (2000:6), a classificação significa o atributo particular ou voz que a faz uma categoria distinta. Sua distinção como categoria define-se em relação a outros atributos possíveis ou vozes, por exemplo, o professor na sala de aula (A) oposto ao diretor da escola (B). Para Bernstein, fundamentalmente a construção da categoria diz respeito ao poder. Por contraste, enquadramento é a mensagem que a categoria projeta (Bernstein, 2000:12) ou a mensagem projetada.

Onde o enquadramento é forte, o transmissor tem controle explícito sobre a seleção, sequência, andamento, critérios e a base social. Onde o enquadramento é fraco, o adquirente tem mais controle *aparente* (ênfasis a palavra *aparente*) sobre a comunicação e sua base social (Bernstein, 2000:13).

A partir desse ponto, pode-se argumentar que o trabalho do professor é uma forma de labor (Connell, 1995) e que os professores negociam a classificação e o enquadramento desse labor nas maneiras como eles produzem as ordens sociais e as identidades sociais. Os professores (geralmente) executam o labor junto com outros professores⁴, já que seu trabalho é (em grande parte) gerido pelos administradores da escola e é regulamentado por várias agências. Essas autoridades reguladoras também operam, cada vez mais, em diferentes escalas, inclusive em uma escala densamente global. Os professores podem ser empregados através de contratos coletivos ou individuais, por autoridades públicas ou privadas, com um número crescente de professores empregados por firmas educacionais com fins lucrativos, ou por firmas educacionais cujas atividades operam através das fronteiras territoriais nacionais (Ball, 2009; Robertson & Verger, 2011). *Como* os professores trabalham (pedagogia), *com qual conhecimento* organizado formal ou informal (currículo) e *quão bem* (avaliação) formam a atividade complexa da tarefa do professor ou o que Bernstein (1990) chamou de sistemas-mensagem da educação. Esses sistemas-mensagem não se operam como atividades separadas ou paralelas: são

⁴ Escolarização doméstica é uma exceção.

profundamente imbricadas, mutuamente constitutivas e potencialmente contraditórias. Como veremos na próxima seção, os discursos sobre a ideia de um bom professor e as condições para materializar isso mudaram através do tempo e como resultado de ideias diferentes sobre o que é importante saber ou ser, como se pode avaliar isso e quem deve ou quem está realmente fazendo tal avaliação.

GOVERNANÇA GLOBAL DE PROFESSORES NOS ESTADOS WESTFALIANOS PÓS-GUERRA.

Os sistemas educacionais foram essenciais para o desenvolvimento da ordem mundial de Westphalia constituída por uma sociedade de Estados, com o Estado mobilizando a soberania e a autoridade para governar (Sassen, 2006). A educação foi também o veículo e a arena para a cooperação intergovernamental e um elemento de trabalho para as instituições internacionais recentemente estabelecidas no estado das coisas pós-II Guerra Mundial. Mundy (2007) afirma que dois mecanismos de governança global foram decisivos: “educação como desenvolvimento” para a modernização das sociedades e “configuração padrão”. Esses dois mecanismos objetivavam apoiar a expansão e o desenvolvimento da educação nos Estados em desenvolvimento do Sul (através da Declaração dos Direitos Humanos da ONU e o mandato da UNESCO) e amarrar as trajetórias desses Estados emergentes para o esquema desenvolvimentista da modernização e do *telos* da modernidade (Ferguson, 2007:188). As organizações internacionais ajudaram a estruturar uma compreensão normativa sobre o que deve ser o desenvolvimento educacional (níveis, *inputs*, processos), e, ao mesmo tempo e com agências bilaterais e uma fraca federação internacional de sindicatos de professores e associações, incentivaram o desenvolvimento global da educação modelado sobre a do mundo ocidental. As classificações de vários estatutos de desenvolvimento, como centro/periferia, desenvolvido/subdesenvolvido, primeiro mundo/terceiro mundo, foram usadas para catalogar os países contra a trajetória modernizadora.

A atitude do Banco Mundial para com os professores e a formação dos professores foi principalmente construída pela sua abordagem em

financiar a educação para o desenvolvimento no início dos anos 1960, quando a África em via de descolonização foi inundada por grandes investimentos para as infra-estruturas sociais, inclusive para a educação. Como Jones (2007:32-33) argumenta, o interesse do Banco em financiar a educação foi visto desde o início com ceticismo não apenas por representar um desvio do trabalho normal de um banco, mas porque foi considerado uma forma enfraquecedora de consumo e mesmo “um saco sem fundo”. Para não perder a confiança da comunidade financeira, as decisões sobre a educação do Banco foram direcionadas a partir da emergência de uma nova economia de educação e, especificamente, a partir do ponto de vista de que a educação poderia ser vista como uma oportunidade de investimento em ‘capital humano’.

Todavia, emergiu-se ‘a abordagem bancária para a educação’ que moldou os projetos desenvolvimentistas e seus setores preferenciais: a educação secundária e técnica e o treinamento vocacional. Jones (2007) assevera que o Banco foi excessivamente rígido no que diz respeito à sua adesão às especificações iniciais do projeto diante da evidência de que diferentes tipos de decisões devem ser tomados. Embora o Banco conseguisse uma ligação entre a educação e os vários tipos de produtos do mercado trabalhista, diferente da UNESCO – a qual dialogou sobre problemas mais qualitativos como o formato e a introdução ao novo currículo e o melhoramento da educação dos professores - o Banco permaneceu distante desses problemas.

Em contraste, a identidade da UNESCO estabeleceu-se da experiência da Segunda Guerra Mundial e da convicção de que eram relevantes a educação e a cultura, as quais poderiam ser mobilizadas para incentivar uma cultura unificadora global. Com grande tática, a UNESCO estava por trás da promoção dos direitos humanos e apoiou a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e a educação fundamental num esforço para incrementar os níveis de alfabetização. A UNESCO ficou associada a um projeto normativo explícito em educação sobre o conceito de ‘universalidade’. Foi inclusive um instrumento importante para a constituição de padrões para a ONU (Jones & Coleman, 2005:53).

Apesar de sua desprovida base de recursos, a UNESCO desenvolveu um alto grau de conhecimento em educação para o

desenvolvimento. O planejamento educacional foi considerado uma importante força. Com o financiamento do Banco, a UNESCO formou um setor de estatística, a Divisão de Estatística da UNESCO, para informar as atividades desenvolvimentistas na educação sobre o direito à educação. O objetivo principal era providenciar aos Estados Membros dados internacionalmente comparados para que pudessem ajudá-los a planejar e desenvolver a educação nacional e os programas de alfabetização (Cusso & D'Amico, 2005: 202). Enquanto presumia-se que o mundo inteiro desenvolveria o modelo ocidental de educação, a emulação ou a aprendizagem de lição foi o mais importante mecanismo para impulsionar a mudança. Como afirmam Cusso e D'Amico (2005: 200), o tipo de comparabilidade que oferecia era essencialmente descritiva.

Preocupada com a diversidade dos sistemas educacionais nacionais, a UNESCO não publicou as classificações dos países conforme os indicadores estatísticos, embora pudessem tê-lo feito. Ademais, as publicações raramente incluíam análises estatísticas complexas; por exemplo, a correlação entre os salários dos professores e o número de professores com formação acadêmica jamais foi calculada, embora os dados necessários fossem acessíveis (Cusso & D'Amico, 2005:200).

Apesar de uma agenda emergente para o trabalho globalizante de professores gerentes, o lugar do poder e da autoridade pertenciam ao Estado Westphaliano (Sassen, 2006). Esse fato pode ser visto na Recomendação OIT/UNESCO sobre o *Status dos Professores* adotado em 5 de outubro de 1966 (OIT/UNESCO 2008:8). Em 146 parágrafos, divididos em 13 partes, a Recomendação expôs os direitos e as responsabilidades dos professores, inclusive os padrões internacionais para sua preparação inicial e formação posterior, seleção, emprego, ensino e condições de aprendizagem, segurança no emprego, procedimentos disciplinares, participação nas tomadas de decisões em educação e outros. Assevera:

[...] o ensino deve ser considerado uma profissão: é um tipo de serviço público que necessita de professores, conhecimento profissional e capacidades

especializadas, adquiridas e mantidas através de estudo sistemático e contínuo [...]. Os professores devem ter a liberdade acadêmica na execução de suas funções 'as quais incluem a escolha e a seleção de materiais de ensino [...] e que seus salários devem refletir a importância da função do professorado à sociedade' (2008:8).

Estas diretrizes seriam a base de um diálogo nacional entre os professores e as autoridades educacionais e os sindicatos; posteriormente transformando-se em leis e práticas nacionais. Como Recomendação global (diferente de uma Declaração), não foi submetida à ratificação nacional nem nela colocadas assinaturas de autoridades nacionais. Nos termos de Bernstein (2000), foi classificada com grande ênfase porque era uma voz distinta a respeito de professores como profissionais, mas precariamente enquadrada porque as condições nacionais tinham de moldar e materializar significativamente seus próprios conceitos do que realmente é o bom professor. Cornell (2009: 215-16) mostra que no período pós-guerra (até a década de 1990) foi possível identificar uma gama de conceitos diferentes sobre o bom professor em várias partes do planeta, ou seja, a partir do modelo do Estado desenvolvimentista, o qual exercia controle burocrático direto sobre os professores na Austrália, até as formas indiretas de governo no Reino Unido. Outras ideias emergiram nos anos 1960 e 1970, produzindo o conceito de professor como prático reflexivo, pedagogo crítico e pesquisador. É o resultado das preocupações humanistas, progressistas e de direitos humanos nas economias desenvolvidas.

O que aconteceu com o papel dos sindicatos dos professores na governança global dos professores? No período pós-Guerra, houve uma reorganização significativa nos movimentos sindicais. Emergiram duas federações que apresentavam posições ideológicas competitivas: a *World Confederation of Organisations of the Teaching Profession* (WCOTU)⁵, maior e mais liberal (a qual incluía os sindicatos comunistas), e a *International Federation of Free Teachers*

⁵ Estima-se que havia vinte milhões de professores membros até meados dos anos 1970 na WCOTU (World Confederation of Organisations of the Teaching Profession ou, em português, Confederação Mundial de Organizações de Profissionais do Ensino).

Unions (IFFTU)⁶, menor, anticomunista e dominada pelos Estados Unidos da América. Os sindicatos dos professores no ambiente nacional foram significativamente mais poderosos para realçar os interesses de seus membros.

CRISE, NEOLIBERALISMO E A MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA

No início da década de 1970, contudo, o crescimento econômico estagnou e o planeta enfrentou a sua pior crise econômica desde os anos 1930 (Harvey, 2005). O progresso posterior do neoliberalismo e sua materialização nos Estados globalmente competitivos reorganizaram os setores públicos para que esses pudessem operar como quase-mercados, novas formas de autoridade privada, a construção do setor de serviços educacionais aberto ao comércio⁷, uma agenda expandida por agências internacionais, ocasionou mudanças, por sua vez, nos sistemas educacionais do setor público em importantes aspectos do trabalho dos professores e de seus lugares de trabalho (Smyth et al. 2000; Robertson, 2000; Connell, 2009; Compton e Weiner, 2008).

Esses fatos não sugerem que o neoliberalismo foi um projeto político inevitável ou sem contestação. Peck (2010) mostra não somente que havia lutas entre neoliberais e keynesianos que dominavam a formação política e econômica, mas havia também grandes diferenças entre os neoliberais, ou seja, entre os idealistas de Chicago (dirigidos por Hayek; mais tarde tornou-se a Escola de Chicago liderada por Friedman) e os mais pragmáticos ordoliberais europeus. Essas diferenças concentravam sobre a fronteira entre o estado e o mercado (Peck, 2010:67). Todavia, como Peck (2010:65) demonstra, a maldição dos neoliberais sempre consistia em não poder nem viver com os Estado nem sem o Estado⁸. Esse fato

não fez com que a Escola de Chicago sustasse de abraçar com entusiasmo o mercado livre (argumentando em favor de uma regulação mínima pelo Estado) para a organização da vida social e econômica. Os ordoliberais preferiram uma forma mais humanista do mercado, enraizada no fato que as plenas capacidades do mercado podiam ser materializadas quando postas numa ordem legal e social firme. No contexto neoliberal estas distinções são de grande importância. Quando olharmos os elementos-chave para a modernização da escola e do trabalho do professor, veremos que enquanto o Grupo do Banco Mundial percebe os problemas educacionais e suas soluções no contexto do mercado livre, a OCDE é predominantemente ordoliberal.

Contudo, os projetos neoliberais tendiam a “fracassar no futuro” (Peck, 2010:6), ou seja, as não-adequações do neoliberalismo resultavam em mais atos de intervenções neoliberais, de desregulamentação e re-regulamentação, de fluxos, refluxos e correntes inferiores ou ocultas (*undercurrents*), ajudados por mecanismos de suporte que criavam estratificações e sobre-estratificações (Peck, 2010:17). Consequentemente, os vários mundos realmente existentes do neoliberalismo “não são espaços originais da racionalidade de mercado e da ordem constitucional; são lugares institucionalmente desordenados, marcados por sistemas de governança experimentais mas defeituosos, por problemas cumulativos de fracasso social e de falhas de mercado em série” (Peck, 2010: 31).

Os professores vivem nesses mundos ‘realmente existentes’ dos sistemas educacionais neoliberalizadores que foram transformados pelos “diferentes vetores, movimentos e oscilações” (Peck, 2010: xvii) dos projetos neoliberais e mecanismos de suporte, inclusive liberdade de escolha, *vouchers*, *charter schools*, governança devolvida (descentralização), classificações globais (*global rankings*), privatizações, parcerias público-privada, administração por auditores, auto-administração e outros. Os professores tiveram experiência de uma gama de intervenções sociais neoliberais e foram confrontados com seus fracassos e déficits, tais como, a mudança no discurso do bom professor, do profissional ao competente, significando desgaste da profissão docente, alta pressão (*stress*) no ambiente de ensino e aprendizagem, e desrepeito aos

⁶ Até meados dos anos 1970, estima-se que havia 2,3 milhões de professores membros da IFFTU (International Federation of Free Teachers Unions ou, em português, Federação Internacional dos Sindicatos de Professores Livres).

⁷ A Organização Mundial de Comércio foi inaugurada em 1995, com todas as áreas de educação – desde os primeiros anos de aprendizagem até a educação universitária – colocadas nas negociações.

⁸ O problema que os economistas liberais tinham de enfrentar consistiu na tendência de os mercados livres competitivos criarem monopólios e na opinião que somente o Estado podia introduzir e regulamentar as condições da competição.

estudantes que são submetidos a um sistema que está em constante mudança (Zeichner, 2007:495).

Esses "fracassos futuros" junto com aqueles lugares de educação e práticas que, de um jeito ou outro, se livraram das formas diretas do domínio neoliberal, chamados de "espaços de exceção" por Ong (2007:10), tornaram-se durante a última década o foco de atenção pela OCDE e pelo Banco Mundial, ou seja, no início dos anos 2000 os professores passaram a ser focalizados. Esse novo foco sobre os professores provocou Antonio Novoa (2011:199) a observar: "Recentemente vimos os professores sendo focalizados após quarenta anos de quase-invisibilidade". Embora argumente que isso aconteceu não porque os professores estavam ausentes, mas porque eles não se encontravam no centro do problema, a questão mais relevante é: que tipo de problema os professores estariam agora representando?

A partir de 2000, numa série de relatórios, a OCDE e o Banco Mundial começaram a argumentar que os sistemas educacionais e o trabalho dos professores devem ser modernizados e devem ficar alinhados com o projeto de desenvolver economias baseadas no conhecimento (OECD, 2000, 2001, 2005; World Bank, 2003, 2010, 2011). Em 2000, a OCDE lançou o pacote de recomendações 'Escolaridade para o Futuro' como acesso à re-enquadramento, à re-imaginação e à reescrita de um futuro mais desejável para a educação (Robertson, 2005). A finalidade desses cenários era estimular as conversações entre influentes atores sociais relacionados aos sistemas de educação nacionais sobre a maneira como as escolas poderiam ser modernizadas para cumprirem seu papel no século 21. Desenvolveu-se um conjunto de seis cenários que refletiram a diagnose das tendências mundiais. Os cenários variavam entre os dois terminais de um *continuum* – de um lado havia um modelo centralizado no Estado (descrito como 'movido pelo professor', 'burocrático', 'status quo', 'descontrole'); de outro lado, havia o modelo controlado pelo mercado (descrito como focalizado no aluno; possuindo provisão diversificada; parceria público-privada; indicadores de desempenho; avaliação de competências; organizações internacionais; consultores educacionais) (OECD, 2000; Robertson, 2005).

Em 2002, arregimentando 25 Estados-membros os quais fizeram importantes contribuições, a OCDE lançou um grande projeto

para revisar as políticas para o professor (OECD, 2005:3). O relatório final, intitulado *Teachers Matter* [A importância dos professores], foi publicado em 2005. Esse fato envolveu o trabalho do professor e o problema das políticas para regulamentar com grande destaque sobre professores nas agendas nacionais. Como "o projeto da OCDE provavelmente proporciona a mais abrangente análise jamais realizada sobre os problemas de política docente em nível internacional" e dado que os países participantes podiam aprender mutuamente através "da partilha das iniciativas bem sucedidas e inovadoras, e identificar as opções políticas para atrair, desenvolver e manter os professores efetivos", o relatório foi uma reação a problemas mais abrangentes a respeito de recrutamento de professores (a imagem e o status dos professores), a composição da força de trabalho (problemas crescentes de disciplina entre estudantes masculinos; alunos academicamente mais fracos que entram na profissão de ensino), a desigual distribuição geográfica de bons professores, os salários cada vez mais pífios dos professores, e as estruturas incentivadoras limitadas que possam reconhecer e premiar bons professores.

Em sua apreciação da resposta dos Estados Membros das políticas em *Teachers Matter* da OCDE, Connell (2009:214) argumenta que, embora essa agenda sugerisse que os governos poderiam investir mais recursos nos sistemas educacionais, a realidade era diferente:

O que aconteceu na Austrália e em outros países ricos é a construção de um novo esquema imponente de certificação e regulação da atividade docente. Institutos legais foram estabelecidos e padrões mínimos foram recomendados para a entrada na profissão docente. O modo que fazem isso já está surtindo efeito sobre os programas universitários de educação. Eles têm também a tarefa de definir níveis mais avançados em qualidade – um ponto-chave na agenda do *Business Council* – e o modo que estão fazendo isso pode ter enorme influência sobre as escolas nas próximas gerações.

Connell (2009:214) assevera que um resultado importante da iniciativa política do *Teachers Matter* foi que remodelou o conceito de bom professor – para ser professor competente – e como o bom ensino poderia ser modelado. Foi

muito importante também como ‘o bom professor’ foi classificado (como professor competente) e enquadrado (os fatores que compõem o professor competente são altamente especificados) pela OCDE. Parece que a forte classificação e o enquadramento do trabalho do professor pela OCDE têm produzido mudanças profundas nos países. Todavia, a atual transformação nos trabalhos dos professores provavelmente originaria do TALIS (*Teaching and Learning International Survey* - Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem), que foi desenvolvida a partir do projeto *Teachers Matter*. Em outras palavras, parece que a OCDE está desenvolvendo sua capacidade para regular os professores em forças de tarefa nacionais semelhantes ao PISA (*Programme for International Student Assessment* - Programa para a Avaliação Internacional dos Estudantes), o qual teve impacto significativo nos esforços dos sistemas educacionais nacionais no que diz respeito à aprendizagem estudantil (Grek, 2009). Na seção final desse estudo analisarei detalhadamente a TALIS, especialmente como mecanismo de poder e controle, em relação a uma gama de outras tecnologias de governança direcionadas aos professores, as quais estão sendo desenvolvidas e executadas pelo Banco Mundial, UNESCO e OIT.

O Banco Mundial propôs uma agenda forte a respeito da modernização da escola para se encaixar às necessidades da economia do conhecimento. O relatório do Banco Mundial, intitulado *Lifelong Learning for the Global Knowledge Economy - Aprendizagem para toda a vida para a economia global do Conhecimento* (LLGKE) (2003), mostra os tipos de desafios que as economias do conhecimento apresentam para a educação e para os sistemas de formação. As escolas e os professores colocam problemas específicos para o Banco Mundial, em grande medida devido à sindicalização docente e de sua resistência às mudanças. Os sistemas educacionais são vistos como imbuídos de um modelo organizacional de desenvolvimento que limita sua capacidade para responder a desafios mais abrangentes postos pelas economias globalizantes do conhecimento. A revisão educacional empreendida pelo Banco favorece o modelo do mercado livre concebido por Hayek. Contudo, ele (o Banco Mundial) tem consciência que suas tentativas anteriores de privatização nos anos 1980 foram particularmente controversas. O

Banco passou a apoiar as Parcerias Público-Privadas como um guarda-chuva para avançar uma agenda em torno de mecanismos de financiamento estatal por intermédio de *vouchers* e provisão pelo setor privado.

Em seu relatório *Making Schools Work* [Fazendo as escolas funcionarem] (Bruns et al. 2011), o Banco dedica o longo Capítulo 4 (mais de 60 páginas) ao desafio da responsabilização do professor (*teacher accountability*). Um argumento-chave diz que os formuladores de políticas educacionais que desejam recrutar ou “preparar” grandes professores para elevar o nível geral da aprendizagem entre os alunos devem enfrentar a realidade dos sistemas educacionais que estão fracos ou, onde não há incentivos, para alterar o desempenho. O relatório afirma: “A grande maioria dos sistemas educacionais é caracterizada por salários fixos, estabilidade vitalícia no emprego e hierarquias trabalhistas. Esses fatores criam ambientes trabalhistas inflexíveis onde esforços extras, inovação e bom resultados não são premiados” (p. 142). Criticando os anos de serviço e os salários dos professores e as promoções, eles argumentam “que a implicação nítida das pesquisas disponíveis mostra que muitas escolas estão recrutando e premiando professores pelas coisas erradas; não encorajam as capacidades e os comportamentos que contribuem diretamente para os resultados na aprendizagem pelos estudantes; são incapazes de punir o desempenho ineficaz” (p. 143). Outro ponto é ressaltado: os níveis de gastos com a educação e a porcentagem desta quantia alocada aos salários dos professores:

Atualmente os países em desenvolvimento gastam uma média de 5% do PIB em educação e muitos deles estão em via de incrementar esta quantia. O impacto deste investimento sobre seu crescimento econômico subsequente depende grandemente de como usam 4% do PIB (80% do total de gastos em educação) para pagar os professores. Em um crescente número de países, o incentivo de melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos traduz-se em reformas, às vezes, radicalmente criativas para mudar os incentivos para os professores (p. 143).

A solução almejada é que os professores devem ser pagos não pelo reconhecimento formal

das qualificações por tipo de serviço, locação geográfica ou outros modos. Pelo contrário, devem ser contratados (com períodos específicos de emprego) com pagamento sujeito ao desempenho dos estudantes para que se estabeleça uma ligação entre as condições do emprego dos professores e responsabilização pelos resultados. Há, contudo, grandes variações entre os professores para influenciar a aprendizagem e várias causas que provocam esses fatos. Os fatores variam desde o estilo do professor diante dos problemas organizacionais, número de alunos, fatores sociais e econômicos mais abrangentes, reconhecidos pela OCDE com seu trabalho sobre os professores (OECD, 2005). A fixação do pagamento dos professores ao desempenho/performance dos estudantes estabelece um vínculo que sugere ser possível conectar o desempenho/performance do professor ao aprendizado do aluno (aquilo que faz a diferença) e que os professores têm controle sobre isso.

O problema das estruturas e dos incentivos do pagamento dos professores vinculados à qualidade e aos resultados é um fator importantíssimo nas agendas de políticas públicas, com grandes diferenças de opinião e de pesquisas entre os comentaristas. As *Charter Schools* (escolas conveniadas) nos Estados Unidos são um interessante 'laboratório' para produzir evidências. Os professores empregados pelas *Charter Schools* trabalham com contratos muito diferentes daqueles usados nas escolas públicas e são vistos pelo Banco como exemplos dignos de imitação. Os professores das *Charter Schools* assinam contratos negociados individuais, não são sindicalizados e não têm estabilidade.

Johnson & Landman (2000) estudaram as experiências de professores em seis escolas independentes – duas *Charter Schools* financiadas pelo Estado, duas *Charter Schools* financiadas pelas municipalidades/distritos e duas escolas públicas baseadas no gerencialismo (*school-based management*) – situadas em Boston que atendem a grupos estudantis similares. Baseados em entrevistas com professores e diretores e suplementados por análises documentais e observações informais, concluíram que as escolas mais autônomas – as *Charter Schools* – não são as mais preferidas pelos professores mais empreendedores. Nessas escolas os professores mostraram suas preocupações sobre certas características de seu ambiente de trabalho – a

finalidade e a definição de suas responsabilidades, seu papel na governança e no regimento da escola, seu direito de reclamar e resolver problemas, segurança no emprego e pagamento futuro. Um estudo longitudinal do desempenho estudantil nas *Charter Schools* publicado em 2010 (CREDO, 2010) sugere que os resultados estudantis não serão necessariamente melhores apesar do fato que muitos professores nessas escolas estão sem estabilidade no contrato. CREDO proporciona um retrato do conjunto que revela variações muito abrangentes de desempenho. O estudo mostra que, embora 17% das *Charter Schools* nos Estados Unidos proporcionem oportunidades superiores de educação aos seus alunos, 50% exibem resultados similares às opções das escolas públicas locais e 37% revelam resultados significativamente piores se os mesmos estudantes tivessem permanecido nas escolas públicas tradicionais.

Esse resultado fez com que Susan Moore Johnson, uma professora de Harvard, fizesse uma diferente lista de propostas sobre as estruturas de salário dos professores não sujeitas aos resultados dos alunos, mas sobre um plano baseado na carreira objetivando o desenvolvimento do professor (Johnson & Papay, 2010). É muito interessante saber que numa apresentação do ministro finlandês da Educação num encontro no Japão em 2011, o Diretor geral mostrou que embora a Finlândia atingisse o máximo de pontos nos estudos PISA da OCDE no qual os resultados são atribuídos à qualidade de seus professores, os professores têm menor carga-horária em sala de aula pela média da OCDE, têm mais autonomia profissional e têm maior proporção de titulados em nível de pós-graduação. Contudo, como disse o Diretor Geral, o sistema finlandês *não* (ênfase do diretor) adota a avaliação do professor, pagamento por mérito, testes padronizados baseados no censo, nem classifica as escolas [em *rankings*] (Sahlberg, 2011; veja também Grek, 2009).

Apesar dessa evidência, o *Education Sector Strategy 2020 Report* (Relatório 2020 da Estratégia do Setor Educacional) do Banco Mundial (2011) revela que durante a próxima década o Banco estará desenvolvendo um programa chamado SABER, acrônimo para *System Assessment and Benchmarking for Education Results*, que produzirá informação abrangente sobre políticas educacionais em todo o mundo. As linhas gerais desse modelo, imbuído de desenvolvimento baseado no conhecimento, já

foram estabelecidas pelo Banco. Representa um componente significativo do apoio financeiro do Banco à Educação durante o período 1998-2009. Revela que nesse período “44% dos projetos educacionais do Banco Mundial financiaram as atividades relativas aos EMIS (*Education Management Information Systems*) e 11% financiaram os sistemas de mapeamento das escolas”.

O Banco identificou uma série de áreas para a coleta de dados que incluem o trabalho dos professores. Em 2011, o programa *SABER-Teachers* foi lançado como projeto e faz parte do programa mais extensivo do SABER para ser desenvolvido durante a próxima década. Na seção final detalharei o programa *SABER-Teachers* como um mecanismo de governança, comparando-o aos relatórios estatísticos da OCDE sobre os professores e seus trabalhos: TALIS e UIS.

GOVERNANDO GLOBALMENTE O BOM PROFESSOR – AVIÕES NÃO-TRIPULADOS⁹, ‘COMPARAÇÃO COMPETITIVA’, DANO COLATERAL E OUTRAS COISAS

A governança global do trabalho do professor não é um fenômeno novo já que é possível identificar os mecanismos estruturalmente fracos da governança através de abordagens padronizadas e agendas de desenvolvimento educacional. O que desejo discutir nesse ponto é que os enquadramentos, os mecanismos e os resultados da governança global dos professores têm mudado na última década. Isso inclui a escala na qual o “bom professor” e “as condições de trabalho dos professores” estão classificados e enquadrados. Isso não significa que os professores são empregados num suposto ‘setor de educação global’, embora eles estejam cada vez mais empregados por firmas educacionais e por organizações e fundações de administração educacional cujas atividades vão além das fronteiras territoriais nacionais (Ball, 2007); Ball, 2009; Scott). Significa que poderosas agências-chave internacionais estão voltando cada vez mais sua atenção e direcionando suas políticas a professores nos territórios nacionais.

Com relação ao trabalho do professor, a OCDE, o Grupo do Banco Mundial e a OIT

coletam, administram, avaliam e apresentam dados estatísticos sobre o trabalho do professor. Esses mais novos mecanismos de governança global equiparam-se à Recomendação da OIT/UNESCO sobre o Status dos Professores de 1966. Todavia, encorajam outro tipo de conversação e comprometimento já que elas têm lógicas diferentes de intervenção e políticas espaciais e temporais diferentes. Como já mostrei, a Recomendação da OIT/UNESCO objetiva que os professores desenvolvam um diálogo local e nacional referente ao “bom professor” (autônomo, agente do currículo, envolvido nas decisões das políticas educacionais) com agências que se preocupam com professores e suas condições de trabalho. O trabalho atual da OIT/UNESCO envolvendo relatórios estatísticos sobre a profissão do professor que fornece elementos ao trabalho da Comissão Conjunta de Especialistas da OIT/UNESCO referente à *Recommendations concerning Teacher Personnel* - Aplicação das Recomendações sobre o Professorado (CEART) - monitora o uso de padrões nos Estados Membros. CEART utiliza uma série de indicadores das agências, como a OCDE, a agência Eurydice da Comissão Europeia e os Indicadores da Educação Mundial OCDE/UNESCO. Como mecanismos de governança, contudo, eles são limitados por uma fraca capacidade para assegurar implementação e uma capacidade mais fraca ainda para causar mudanças quando as políticas nacionais sobre professores não combinam com as Recomendações (Smyth et AL. 2000; Connell, 2009; Macguire, 2009).

Esse fato levanta a questão como as agências internacionais atualmente influenciam os sistemas educacionais nacionais e seus professores e se as estratégias atuais para governança podem ser consideradas como uma continuação de práticas mais antigas ou como algo diferente. Realmente isso não é um processo simples. De fato, o ‘como’ da governança confronta-se por problemas espaciais e políticos para serem resolvidos, não apenas no sentido de *o que* mudar nos trabalhos dos professores, embora isso seja importante, mas *quais* são as políticas de governança que poderiam superar ou mitigar os ‘atritos’ (Tsing, 2000) na governança sobre as fronteiras territoriais estabelecidas, como a soberania e a autoridade nacionais, a base de legitimidade da qual as organizações internacionais poderiam exercer influência, a disponibilidade de e o acesso a dados sobre certas populações, seus problemas,

⁹ Em inglês: *drones*.

percepções e políticas, ou dados incomensuráveis, limitando o que pode ser dito a sujeitos particulares (por exemplo, países) mais de que sobre sujeitos em geral, e especialmente, para comparar. Na conjuntura atual, parece que mais dois poderosos mecanismos funcionam na governança global dos professores, ou seja, “aprendizagem como desenvolvimento” e “comparação competitiva”.

No primeiro mecanismo “aprendizagem como desenvolvimento” a aprendizagem tem sido um foco importante nas políticas e nas práticas educacionais na última década, em contraste com a “educação como desenvolvimento”. Deriva-se do neoliberalismo e suas tecnologias de domínio, os quais se preocupam com o individualismo, escolha e consumo mais do que com os resultados relacionais e sociais, e com auto-responsabilidade mais do que com responsabilidade social. A “aprendizagem como desenvolvimento” segue seu rumo desenvolvimentista lógico e força não do *telos* modernização pós-guerra/estado desenvolvimentista/educacional, e seus pressupostos de um desenvolvimento contínuo, mas do *telos* mercado puro/competição/aprendizagem e seus pressupostos de desenvolvimento de como ser o melhor, ou seja, ganhando e não perdendo.

O segundo mecanismo “comparação competitiva” refere-se ao uso da hierarquia em comparação como um meio para indicar status. Há pelo menos quatro maneiras pela qual essa tecnologia funciona. Primeiro, como um poderoso enquadramento *espacial* e alavanca para definir status, põe em choque um país contra outro e seus professores um contra outro, no sentido de um ordenamento hierárquico global de *performers and underperformers* (agentes performáticos e de baixo desempenho). Segundo, a comparação competitiva funciona em maneiras mais poderosas quando há uma forte dimensão *temporal* na competição, como em ciclos de coleta de dados. Isso proporciona espaço para a aprendizagem para melhorar, para fazer melhor na próxima vez e nas outras vezes (ou não) enquanto mantendo tensão suficiente no sistema. Terceiro, a dinâmica avaliativa/moral que também proporciona a base de julgar onde o país se encontra diante de uma característica específica – a partir de ‘não estar presente’ a ‘completamente desenvolvido’, como se vê nos trabalhos do Banco Mundial. Os países e os professores devem aprender a partir desse elemento de avaliação como agir adequadamente

nas maneiras específicas colocadas por esse tipo de enquadramento do bom professor. Finalmente, se a tecnologia está integrada por escalas, como acontece nas competências de professores nos projetos nacionais, regionais e globais, ela produz oportunidades significantes para sua amplificação e, portanto, poder, em função de sua extensão e alcance. De fato, esse mecanismo pode ser visto funcionando nos projetos propostos pelas agências internacionais que focalizei nesse artigo embora sua forma e seus resultados sejam diferentes. Contudo, elas têm a potencialidade de trocar soberania e autoridade além do âmbito nacional, e do professor, e as situar no âmbito global.

Apesar da hesitação da UNESCO sobre a comparação de países por intermédio de estatísticas, ela tem mudado cada vez mais nessa direção, embora não exatamente do mesmo modo que a OCDE ou o Banco Mundial. O escritório principal para a UNESCO é o *Institute of Statistics* - Instituto de Estatística (UIS), estabelecido em Montreal, Canadá, em 1999, para providenciar um programa melhor de estatística para os estados membros. Tem relatórios mais gerais sobre a educação e, vez ou outra, traz relatórios sobre os professores, como o relatório de 2006 sobre as qualidades do professor (UIS, 2006) e as implicações para realizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (*Millennium Development Goals*) com relação à educação em 2015. Como muitos dados do UIS, os relatórios são comparativos por região e por país. Todavia, é uma comparação leve cuja intenção é produzir um quadro global de desenvolvimento. Não há nenhuma hierarquia de performance estabelecida e nenhum julgamento de avaliação sobre como um país está se desempenhando numa tarefa específica.

SABER-Teachers, o projeto recém-lançado pelo Banco Mundial (World Bank, 2011), usa uma classificação forte para o conceito de “bom professor” (definido por 8 objetivos fundamentais), um enquadramento forte para especificar 10 áreas fundamentais de políticas para os professores, e uma trajetória de desenvolvimento avaliativa/moral – ‘latente’, ‘emergente’, ‘estabelecida’, ‘madura’- para a determinação do status e as direções de mudanças. Os países serão comparados e a trajetória de desenvolvimento avaliativa/moral proporcionará a direção e as alavancas para mudanças. Amostras de perguntas-chave são providenciadas para ilustrar as dimensões diferentes da política

docente. Por exemplo, “Qual é o ônus da remuneração do professor?”, “Que direitos trabalhistas são usufruídos pelo professor?” e “Há perdas monetárias por ocasião de faltas pelos professores?” O foco será “os fatos” das políticas mais do que a experiência dos professores sobre as políticas. O Banco usará suas próprias estruturas organizacionais e consultores para coletar os dados (World Bank 2011: 27) dando-lhe um controle significativo sobre o uso e o refinamento atual do sistema.

Durante o período que estou escrevendo o ensaio, diferentes países (13), do Chile e Djibuti ao Egito, Guatemala e Nova Zelândia, estão envolvidos no lançamento do *SABER-Teachers*, Enquanto alguns desses países são destinatários do auxílio do Banco; outros, como a Nova Zelândia, foram, no passado, um laboratório para as políticas de ajustamento estrutural do Banco Mundial (Peck, 2010). Há uma variação de lógica a respeito de quem aceita o projeto e por que o aceita. Contudo, levanta-se um conjunto mais abrangente de problemas para o Banco referente à sua capacidade a longo prazo para manter sua governança global sobre os professores. Sua dependência sobre Estados-clientes (mais de que Estados-membros), sua legitimação superficial como resultante de preocupações mais abrangentes sobre as atividades do Banco na Educação, os compromissos ao liberalismo de mercado na educação que poderiam não ser aceitos por muitos países, sua ojeriza para com os sindicatos dos professores e sua aceitação de incentivos individuais, preocupação sobre o relacionamento entre auxílio e resultados, e a competição potencial com os instrumentos da OCDE, provavelmente limitariam o alcance geográfico desse instrumento, pelo menos como um mecanismo para a governança global. Todavia, onde pode conciliar auxílio e mudanças de políticas referentes aos professores, provavelmente terá relevantes efeitos sobre o setor, inclusive alguns indesejáveis.

TALIS é o instrumento da OECD para a governança dos professores. Como discutido acima, TALIS derivou-se do projeto das políticas para os professores da OCDE e do relatório *Teachers' Matter*. A OCDE procura demonstrar que TALIS resultou da colaboração entre os estados-membros e a própria OCDE. Ela também envolveu na elaboração do projeto o Conselho Consultivo de Representações Sindicais (*Trade Union Advisory Council*) que tem assento na

OCDE, o qual aconselha sobre problemas trabalhistas. O primeiro relatório sobre 24 países (17 países da OECD e 7 países não membros) aconteceu em 2008. Uma segunda coleta de dados, mais extensiva, de mais de 30 países/regiões, comporá a TALIS 2013, a ser publicado em 2014. Apenas o México e o Chile fazem imbricações entre o *SABER-Teachers* e o TALIS. Diferente de *SABER-Teachers*, TALIS coleta dados de professores e diretores de escolas sobre suas opiniões referentes ao ambiente de aprendizagem e condições de trabalho nas escolas. As perguntas variam sobre lideranças escolares, mecanismos para a premiação dos professores, desenvolvimento profissional e práticas de ensino e percepções. Os questionários são traduções de prioridades de políticas educativas.

TALIS classifica e enquadra firmemente o bom professor como um aprendiz competente que aprende continuamente a partir de colaborações em ensino para assegurar aprendizagem de colegas ao desenvolvimento de engajamento profissional e de sistemas de avaliação e de auto-desenvolvimento. Em conjunto esses elementos ilustram o paradigma “a aprendizagem como desenvolvimento” em funcionamento. Adquire seu poder (alcance/intensidade) das maneiras pela qual a comparação competitiva pode alavancar espaço, tempo e uma trajetória desenvolvimentista. Enquanto TALIS dá menos importância à hierarquia, no sentido que não há figuras classificando um país sobre o outro, seu sequenciamento temporal (coleta regular de dados/repertório expandido), sua trajetória desenvolvimentista e capacidade para ligar a outras tecnologias classificatórias como PISA, proporciona à OCDE a potencialidade de alavanca na governança global de professores. O nível de respeitabilidade da OCDE pelos Estados membros e pelos Estados não-membros (os Estados Unidos da América participam do TALIS 2013) e sua capacidade de se legitimar pela afirmação de que os sindicatos foram importantes no processo através do Conselho Consultivo de Representações Sindicais¹⁰ (OECD, 2008) sugere

¹⁰ O Conselho Consultivo de Representações Sindicais - *Trade Union Advisory Council* (TUAC) foi constituído em 1948 como a comissão consultora de sindicato para o programa de recuperação europeia, o Plano Marshall. Quando a OCDE foi finalmente constituída em 1962, derivada da Organização para a Cooperação Econômica Europeia, o TUAC continuou seu trabalho de representar os sindicatos

que a OCDE enfrentará menos atritos do que o sistema *SABER-Teachers* do Banco Mundial. A Internacional Educacional (IE), a qual emergiu das duas federações antagônicas em 1993 (atualmente representando 400 sindicatos, 170 países e 30 milhões de professores) foi atraída para a criação desse mecanismo global através da TUAC, também realça as maneiras pelas quais a IE podia ser vista como incorporada nas agendas de governanças globais para professores nos termos adotados pela OCDE.

Essas tecnologias não são uniformes em voz, mensagem ou efeitos. Como se pode ver, elas comprometem professores e seus sistemas educacionais em diferentes partes do mundo, embora, em certos casos, com sobreposições. Os professores estão inseridos em diferentes relacionamentos com essas organizações como consequência de relações de governança – como um país cliente cujo auxílio depende de resultados demonstráveis. Há também tensões, atritos e falhas nas diferentes negociações e nas estratégias competitivas a respeito de fronteiras e topografias, as quais, por seu lado, medeiam seus efeitos. No conjunto, estas estratégias de governança estão produzindo uma topografia desigual e sobreposta dos trabalhos dos professores.

Para concluir, embora arriscando em exagerar o meu argumento, essas tecnologias de governança global possuem muitas das características dos “aviões militares não tripulados” (*drones*) os quais são cada vez mais preferíveis em espaços difíceis de luta militar. Semelhante a esses aviões não tripulados, classificações (*rankings*) e indicadores (*benchmarks*) são *poderosos* quando são capazes de se embrenhar nas fronteiras nacionais não apenas como coletores de dados mas como agentes à distância, quando são capazes de modular, direcionar, agir, refinar e redirecionar sem estarem presentes fisicamente. Como aviões não tripulados, essas tecnologias globais são capazes, ao longo do tempo, de coletar suficientemente os dados precisos de um terreno e de sua topografia e usar essas informações para preparar uma ação. Contudo, como qualquer sistema de posicionamento global (GPS) que dirige as ações dos aviões não-tripulados, não pode enxergar suficientemente os detalhes que

fazem a diferença. Além disso, aqueles que estão por trás da tecnologia frequentemente estão muito afastados das consequências de suas atividades onde danos colaterais e desastres políticos são lembranças úteis da necessidade de cautelas políticas. Todos nós vimos as mudanças que podem ocorrer nos sistemas nacionais não porque o sistema não era bom mas porque não era o mais apropriado. Será isso o destino dos professores? Bom, mas não apropriado? Será que certos insubmissos e irritadiços sujeitos, como Ravitch, provocam as agências internacionais a fazerem inversões (reviravoltas) em suas proposições, passando, por exemplo, a situar os professores não como alvo de governança, mas como atores sociais importantes em um diálogo global acerca do porquê e de como os professores têm importância e relevância. No mesmo sentido em que Connell (2009:225-6) argumenta: “Como e a que propósitos e resultados os recursos da sociedade são aplicados em educação são decisões sobre a administração da sociedade, o que muda profundamente os resultados da aprendizagem”. Para isso, são diálogos na sociedade e não conversações em uma pequena comunidade epistêmica ou entre as elites políticas e, certamente, nem a exclusiva voz das agências internacionais.

Referências

- ALLEN, J. Cochrane, A. (2010) Assemblages of state power: topological shifts in the organisation of government and politics, *Antipode*, 42 (5), pp. 1071-89.
- APPLE, M. (1982) Curricular form and the logic of technical control: building the possessive individual, in M. Apple (ed.), *Cultural and Economic Reproduction in Education*, London: Routledge and Kegan Paul.
- APPLE, M. (1993) *Official Knowledge: Democratic Education in a Conservative Age*, New York: Routledge.
- BALL, S. (2007) *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*.
- BALL, S. (2009) Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state', *Journal of Education Policy*, 24 (1), pp. 83-99.
- BERNSTEIN, B. (1990) *The Structuring of Pedagogic Discourse: Class, Codes and Control*, London and New York: Routledge.
- BERNSTEIN, B. (2000) *Pedagogy, Symbolic control, and Identity: theory, research, critique*, (Revised Edition), Oxford: Rowman and Littlefield Publishers Inc.

nos países industrializados [os membros são oriundos de 58 sindicatos nacionais] (OECD, 2008).

- BRUNS, B. Filmer, D. and Patrinos, H. (2011) *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, Washington: The World Bank Group.
- COMPTON, M. and Weiner, L. (2008) *The Global Assault on Teachers, Teaching and their Unions*, New York: Palgrave.
- CONNELL, R. (1995) Transformative labour, in M. Ginsburg (ed). *The Politics of Educators' Work and Lives*, New York: Garland Publishing.
- CONNELL, R. (2009) Good teachers on dangerous ground: toward a new view of teacher quality and professionalism, *Critical Studies in Education*, 50 (3), pp. 213-229.
- CUSSO, R. and D'Amica, (2005) From development comparison to globalization comparison: towards more normative international education statistics, *Comparative Education*, 41 (2), pp. 119-216.
- CREDO, (2010) *Multiple Choice for Charter Schools*, Stanford: University of Stanford.
- FERGUSON, J. (2007) *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*, Durham and London: Duke University Press.
- GEWIRTZ, S. Ball, S. and Bowe, R. (1995) *Markets, Choice and Equity in Education*, Basingstoke: Open University Press. .
- GREK, S. (2009) Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe, *Journal of Education Policy*, 24 (1), pp. 23-37.
- HARVEY, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- IFC (2001) *Investing in Private Education: IFCs Strategic Directions*, IFC: Washington.
- ILO/UNESCO (2008) *The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966), and The UNESCO Recommendations concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997) with a Users Handbook*, Paris: UNESCO.
- JESSOP, B. (2004) Critical semiotic analysis and cultural political economy, *Critical Discourse Studies*, 1 (2), pp. 159-74.
- JESSOP, B. (2005) Critical realism and the strategic relational approach, *New Formations*, 56, pp. 40-53.
- Jessop, B. (2009) Cultural political economy and critical political studies, *Critical Policy Studies*, 3 (3), pp. 336-56.
- JOHNSON, S. and Papay, J. (2010) *Redesigning Teacher Pay: A System for the Next Generation of Educators*, Washington: Economic Policy Institute.
- JOHNSON, S. M. and Landman, M. (2000) Sometimes bureaucracy has its charms: the working conditions of teachers in deregulated schools, *Teachers College Record*, 100 (1) pp. 85-124.
- JONES, P. (2007) *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*, 2nd Edition, London and New York: Routledge
- JONES P. and Coleman, J. (2005) *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalisation*, London and New York: Routledge.
- JONES, P. (2009) *The European Commission and Education Policy in the European Union*, doctoral dissertation, University of Bristol, Bristol.
- KEOHANE, R. (2004) Global governance and democratic accountability, in D. Held and M. Koenig-Archibugi (eds.) *Taming Globalisation: Frontiers of Governance*, Cambridge: Polity Press, pp. 130-159.
- KLEES, S. (2008) A quarter of a century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies, *Globalisation, Societies and Education*, 6 (4), pp. 311-48.
- LOCKWOOD, D. (1958) *The Blackcoated Worker*, London: Unwin University Books.
- LOPES Cardoza, M. (2011) *Future teachers and Social Change: between decolonisation and demonstration*, Delft: Eburon.
- LUKE, A. (2004) Teaching after the market: from commodity to cosmopolitan, *Teachers College Record*, 106 (7), pp. 1422-43.
- MUNDY, K. (2007) Global governance, educational change, *Comparative Education*, 43 (3), pp. 339-357.
- NOVOA, A. (2011) Travelling, not arriving: an intellectual journey, in R. Sultana (ed.) *Educators of the Mediterranean...Up Close and Personal: Critical Voices from South Europe and the MENA Area*, Rotterdam: Sense Publishers.
- MARTENS, K. (2007) How to become an influential actor: the 'comparative turn' in OECD education policy, K. Martwens, A. Rusconi, K. Leuze (eds). *New Arenas of Global Governance: the Impact of International Organizations on Markets and Educational Policymaking*, New York: Palgrave.
- MACGUIRE, M. (2009) Toward a sociology of the global teacher, M. Apple, S. Ball and L. A. Gandin, *The International Handbook of the Sociology of Education*, London and New York: Routledge.
- OECD, (2005) *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris: OECD.
- OECD (2008) *Labour and the OECD: the Role of the TUAC*, Policy Brief, Paris: OECD.
- OECD (2009) *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OECD: Paris.
- OECD (2011) OECD Teaching and Learning International Survey (TALIS) TALIS 2013, Paris: OECD [at http://www.oecd.org/document/40/0,4746,en_2649 – last accessed 7th October, 2011].
- ONG, A. (2007) *Neoliberalism as Exception: Mutations on Citizenship and Sovereignty*, Durham and London: Duke University Press.
- PECK, J. (2010) *Constructions of Neoliberal Reason*, Oxford: Oxford University Press.

RAVITCH, D. (2010) *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*, New York: Basic Books.

RINNE, R. Kallo, J. and Hokka, S. (2004) Too eager to comply? OECD Education Policies and the Finnish Response, *European Education Research Journal*, 3 (2), pp. 454-85.