

Demandas em torno da responsabilização nas políticas de currículo e docência: os organismos multilaterais e suas articulações em tempos de crise

Demands around accountability in curriculum and teaching policies: the multilateral organizations and their articulations in times of crisis

Demandas en torno a la rendición de cuentas en las políticas curriculares y docentes: los organismos multilaterales y sus articulaciones en tiempos de crisis

Ana Paula Soares¹

DOI: 10.20435/serieestudos.v28i62.1762

Resumo: Os organismos multilaterais e suas agendas têm exercido cada vez mais influência (em diferentes escalas) na produção de políticas com o foco na docência, que visam assegurar o envolvimento dos professores com as proposições para o currículo, promovendo mudanças no trabalho docente marcadas pela responsabilização (DIAS, 2013, 2016, 2021). O presente artigo busca analisar como a responsabilização vem sendo articulada e apresentada como demanda em âmbito global por organismos multilaterais e as reverberações desses nas políticas de currículo e docência local, em contextos nos quais circulam discursos de “crise da educação” (MACEDO, 2014). O foco são produções que contam com a colaboração da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). As análises são feitas a partir de referenciais pós-estruturais, pós-fundacionais, que compreendem as políticas como práticas discursivas. É possível observar a manutenção das políticas de currículo para formação de professores sendo postas como principal estratégia para a melhoria da qualidade da educação em âmbito global, o que reforça demandas em torno da responsabilização docente no contexto local.

Palavras-chave: políticas de currículo e docência; responsabilização; organismos multilaterais.

Abstract: Multilateral organizations and their agendas have increasingly exerted influence (on different scales) in the production of policies with a focus on teaching, which aims to ensure the

¹ Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CAp/UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

involvement of teachers with propositions for the curriculum, promoting changes in teaching work marked by accountability (DIAS, 2013, 2016, 2021). This article seeks to analyze how accountability is being articulated and presented as a demand at a global level by multilateral organizations policies and their reverberations in local curriculum and teaching policies, in contexts in which discourses of “educational crisis” circulate (MACEDO, 2014). The focus of this research is productions that have the collaboration of United Nations Organization for Education, Science and Culture (UNESCO). These analyzes are carried out from post-structural, post-fundamental frameworks that understand policies as discursive practices. It is possible to observe the maintenance of curriculum policies for teacher training being understood as the main strategy for improving the quality of education at a global level, which reinforces demands around teacher accountability in the local context.

Keywords: curriculum and teaching policies; accountability; multilateral organizations.

Resumen: Los organismos multilaterales y sus agendas han influido cada vez más (a diferentes escalas) en la producción de políticas con foco en la docencia, que buscan asegurar el involucramiento de los docentes con las propuestas para el currículo, promoviendo cambios en el trabajo docente marcados por la rendición de cuentas (DIAS, 2013, 2016, 2021). Este artículo busca analizar cómo la rendición de cuentas ha sido articulada y presentada como una demanda global por parte de los organismos multilaterales y sus repercusiones en los currículos y políticas docentes locales, en contextos en los que circulan discursos de “crisis educativa” (MACEDO, 2014). El foco son producciones que cuentan con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Los análisis se hacen a partir de referentes posestructurales, posfundacionales, que entienden las políticas como prácticas discursivas. Es posible observar que el mantenimiento de las políticas curriculares para la formación docente se plantea como la principal estrategia para mejorar la calidad de la educación a nivel global, lo que refuerza las demandas en torno a la rendición de cuentas docente en el contexto local.

Palabras clave: políticas curriculares y docentes; responsabilidad; organismos multilaterales.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo² tem o objetivo de analisar como discursos de responsabilização vêm sendo articulados e apresentados como demanda em âmbito global por organismos multilaterais e as reverberações desses nas políticas de currículo e docência no contexto local.

Os organismos multilaterais têm atuado como agentes catalisadores de demandas de diferentes países em torno da construção de consensos que possam se expressar na forma de políticas públicas para uma dada região (DIAS, 2013). Há uma forte influência da agenda desses organismos não só no processo de

² Este artigo é fruto de um desdobramento da tese de Doutorado da autora, que integra a produção do GRupesq/CNPq Políticas de Currículo e Docência, do Programa de Pós-Graduação em Educação (ProPEd) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e conta com financiamento do CNPq, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e da CAPES.

produção de políticas, mas também em torno de ações de incentivo para efetivação dessas políticas.

A Teoria do Discurso (LACLAU, 2011, 2013) tem nos ajudado a compreender que os consensos nas políticas são fruto de disputas e acordos (sempre provisórios), que estão em jogo no processo de negociação pela significação do que seja currículo, formação de professores e as políticas curriculares para a formação docente.

As demandas, aqui tratadas no plural, porque são múltiplas, trazem em si os apelos e as expectativas não só de diferentes países, mas de grupos sociais distintos, que compõem essa ampla arena de articulação política (LOPES, 2004). Segundo Mouffe (1996, 2005 *apud* DIAS, 2021, p. 4), Borges e Jesus (2020 *apud* DIAS, 2021, p. 4):

Essas articulações estão marcadas pela construção, ou não, de consensos em processos de negociação complexos caracterizados por contingência, imprevisibilidade e precariedade. Se as demandas encarnam expectativas pelas quais os sujeitos se mobilizam e lutam no processo político, precisamos também interpretar a que elas se opõem no processo de negociação ou o que elas visam superar no quadro das políticas públicas de currículo [...].

A agenda dos organismos multilaterais tem focalizado discursos em torno da cultura da performatividade e da valorização do desempenho em torno da luta contra a baixa qualidade da educação, que tem sido colocada como um “inimigo comum” (LACLAU, 2011, p. 73). Ou seja, a questão da qualidade opera como uma espécie de força agregadora capaz de reunir múltiplas demandas distintas (e até então dispersas) em torno de um consenso político (LACLAU, 2013).

O consenso em torno da baixa qualidade da educação é marcado pela regulação do trabalho e da formação docente, o que atravessa a discussão do currículo da Educação Básica e da formação dos professores desse segmento (DIAS, 2021). Esse cenário é composto ainda por avaliações de amplo espectro dos estudantes, as quais visam não só analisá-los, mas também medir e quantificar o desempenho dos professores e das escolas, o que fortalece demandas em torno da responsabilização.

O foco e as fontes consideradas são produções que contam com a colaboração da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). São elas: Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (UNICEF, 1990); “Declaração de Dakar. Educação para Todos” (UNESCO, 2000); e “Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos” (UNESCO, 2017).

As análises são feitas a partir de referenciais pós-estruturais, pós-fundacionais (LACLAU, 2011, 2013). Busca-se o diálogo também com autoras brasileiras do campo das políticas de currículo, que as compreendem como práticas discursivas (LOPES; BORGES, 2015; MACEDO, 2014, 2019; SANTOS; BORGES; LOPES, 2019).

O texto se organiza da seguinte forma: inicia-se discutindo, a partir de uma abordagem teórico-metodológica discursiva, as políticas de currículo, docência e responsabilização; posteriormente, apresenta as demandas da agenda de organismos multilaterais sendo postas como políticas públicas educacionais; por fim, analisa documentos que contam com a participação da UNESCO e são publicados em diferentes momentos considerados de crise, a fim de iluminar a presença da responsabilização como uma demanda valorizada em âmbito global, com fortes consequências no contexto local.

2 POLÍTICAS DE CURRÍCULO, DOCÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO

Há uma série de tentativas de fixação de identidades docentes. O bom professor e o professor por vocação são exemplos dessas tentativas ainda presentes no imaginário social, mesmo com o fortalecimento dos discursos de profissionalização docente, a partir dos anos 1980. A docência, entendida como uma profissão, pode ter enfraquecido, mas não apagado os sentidos de vocação e missão ainda atribuídos aos professores (LOPES; BORGES, 2015).

A docência como missão ganhou novos sentidos, à medida que passou a agregar a ideia de transformação social. As políticas curriculares para a formação de professores estão fortemente atreladas a ideias que compreendem as reformas educacionais como sinônimo de mudança. O professor é colocado como o agente da mudança, capaz de reverter o quadro do fracasso escolar e alcançar a tão almejada qualidade da educação (LOPES; BORGES, 2015).

Apesar das tentativas de estabilização de sentidos, é preciso entender que, quando tratamos da docência (professor vocacionado, profissional, reflexivo, pesquisador, eficiente, entre outros), esses processos de identificação estão sempre sendo disputados, podendo ser desestabilizados ou rearticulados/reactivados a qualquer momento. Conforme exemplificado anteriormente, as identidades docentes disputadas ao longo dos tempos nem se fixam de uma vez por todas, nem podem ser tomadas como ideias apagadas e/ou superadas por novos discursos que se fazem por ora hegemônicos (LOPES; BORGES, 2015).

Cada vez mais, a docência assume destaque na discussão das políticas curriculares que visam à melhoria da qualidade da educação (DIAS, 2016, 2017). A cada novo ciclo de políticas curriculares, os professores e sua formação (inicial e continuada) são reapresentados como os principais responsáveis pelo fracasso das políticas anteriores e pelas expectativas de mudança daquilo que ainda está por vir (SANTOS; BORGES; LOPES, 2019).

Nas últimas duas décadas, observamos a intensificação de demandas que dizem respeito ao desempenho e à responsabilização dos professores nas políticas de currículo para a formação docente, em diferentes escalas (DIAS, 2016, 2017, 2021).

Cabe destacar que se entende a responsabilização como parte de um sistema mais amplo e complexo de *accountability*. Isso implica contextualizar a discussão dentro desse sistema, que pode envolver avaliação, prestação de contas e responsabilização, tratadas de forma individual ou articulada (AFONSO, 2009a, 2018). A partir de uma abordagem discursiva, embora seja focalizada a responsabilização, as análises não estão privadas de dialogar também, em alguma medida, com as demais dimensões desse sistema.

A apropriação do termo conhecido como *accountability* vem da esfera econômico-administrativa e ganhou espaço no cenário educacional, assim como sua lógica e seus valores pautados em um modelo de gestão com foco em resultados (SCHNEIDER; NARDI, 2015).

No Brasil, a principal dimensão da *accountability* ainda se encontra fortemente vinculada a ações de responsabilização promovidas por avaliações de amplo espectro (SCHNEIDER; NARDI, 2015). A responsabilização se dá a partir de ações do Estado, como o pagamento de bonificações para aqueles que obtêm bons resultados, e o encaminhamento dos demais professores para cursos de formação (ou reformulação e adequação de suas práticas aos objetivos prefixados).

O fio condutor da responsabilização está na relação causa e efeito que busca atrelar o resultado de avaliações de larga escala aos atores sociais envolvidos nesse processo, especialmente os professores, suas práticas e sua formação (SANTOS; BORGES; LOPES, 2019).

Em meio a um sistema complexo, quando tratamos a responsabilização, é preciso entender que esta deve se constituir como uma relação de interdependência e reciprocidade. Mas os docentes ainda ocupam uma posição

desprivilegiada nesse sistema. Isso se dá, pois, ao passo que os professores são convocados a prestar contas e assumir responsabilidades pelos resultados educacionais, eles não encontram naqueles que os cobram espaço para a comunicação e o diálogo, fundamentais para se pensar a construção de consensos e caminhar na direção de uma prática discursiva e democrática da responsabilização (AFONSO, 2009b).

3 CONTEXTOS DE CRISE E O PAPEL DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS NA PRODUÇÃO DE DISCURSOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

No Brasil, o fomento de discursos de responsabilização tem sido posto no debate sobre políticas educacionais, acompanhando a tendência de um discurso global que diz respeito à desburocratização administrativa e à descentralização de responsabilidades, amparado pela discussão de crise da educação, da ineficiência dos serviços públicos e da baixa qualidade da educação.

A melhoria da qualidade da educação tem sido colocada como uma grande questão não só no cenário nacional, mas também em âmbito global. O discurso em torno da qualidade se destaca na medida em que desempenha o papel de significativo vazio, capaz de aglutinar as múltiplas demandas em relação à ideia de “crise da educação”, que vai operar como exterior constitutivo dessa cadeia de equivalência (MACEDO, 2014).

Segundo Macedo (2014), o discurso de “crise da educação” visa não só desqualificar o caráter público desta, apontando sua ineficiência, mas construir identidades em seu interior, que possam ser responsabilizadas; entre as quais, temos a gestão pública e a formação de professores como as principais “inimigas” da escola e da educação de qualidade.

Os discursos em torno da qualidade têm pautado a formação e atuação dos professores, sobretudo sua relação com o currículo e o ensino, como estratégia para alcançar a elevação dos índices educacionais. O foco na docência tem buscado assegurar o envolvimento dos professores com aquilo que lhe é proposto para o currículo, o ensino e até mesmo para sua própria formação, promovendo mudanças profundas na natureza do trabalho docente que são marcadas, de forma acentuada, pela responsabilização (DIAS, 2016, 2017).

Textos políticos têm sido produzidos e apresentados por organismos multilaterais como fruto de consensos entre diferentes países, como a materialização das

demandas de uma dada região. Segundo Dias (2021), embora confirmem destaque aos professores, não podemos nos esquecer de que eles vêm agregados a um excesso de responsabilidades (em nome da melhoria da qualidade da educação), que tem contribuído para processos de regulação do trabalho docente.

A relação entre docência, currículo e responsabilização se dá à medida que as políticas curriculares para a formação de professores vão sendo tomadas como algo que precisa ser regulado, para que se possa alcançar os resultados previstos dentro dos consensos estabelecidos entre países, mediados por organismos multilaterais, e que contam também com membros do Estado brasileiro, comprometidos em assegurar as metas e os objetivos para o alcance da qualidade da educação em âmbito local (DIAS, 2016).

Organismos multilaterais, como o Banco Mundial, a UNESCO, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros, têm lançado mão de seu poder econômico e sua ampla influência para a construção de reformas educacionais de cunho neoliberal como um grande consenso global (LAVAL, 2004). Trata-se da articulação em torno da construção de uma agenda voltada para a educação com fortes influências de discursos de qualidade, desempenho, eficiência e responsabilização.

Olhar para a forma como a discussão da responsabilização está sendo pautada por organismos multilaterais se faz relevante, uma vez que eles desempenham um importante papel na construção de consensos no cenário internacional, os quais têm se desdobrado na forma de políticas públicas em âmbito local.

3.1 Educação: uma responsabilidade de “todos”?

A questão que diz respeito às responsabilidades pela educação, vem se colocando como demanda cada vez mais forte no debate público educacional. Ela é construída a partir de articulações das quais fazem parte múltiplos atores e grupos, em diferentes escalas, que compõem uma conjuntura política que não pode ser desconsiderada.

No cenário global, em 1990, destaca-se a realização da *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada na Tailândia, promovida por meio da parceria entre UNESCO, Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD) e Banco Mundial. O evento contou com a participação de representantes de governos, organismos multilaterais e membros de organizações não governamentais.

Os frutos dessa conferência estão registrados na forma da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” e do “Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem”, considerados aqui para análise.

Nos anos 1980, conforme apresentado no preâmbulo da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, o cenário era de crise e demandava-se ampliação do acesso à educação, assim como havia a necessidade de se reverter o quadro de analfabetismo e os números expressivos de evasão escolar, que tratam de parcela significativa da população mundial não conseguir concluir a Educação Básica, além daqueles que nem sequer chegam a terminar o Ensino Fundamental (UNICEF, 1990).

A declaração coloca a demanda pelo direito de todos à Educação Básica como uma meta a ser alcançada. Entre os argumentos que levaram a este encaminhamento, são citados o fato de a educação ser um direito fundamental de todos e, por isso, a importância de reunir forças para assegurá-lo, mas também o seu papel no progresso cultural, social e econômico das nações.

A qualidade também é destacada. Não basta só garantir o acesso à educação, mas começa a se tratar de que educação estamos falando. Logo, a qualidade da educação e a discussão em torno da aprendizagem começam a ganhar força. O debate da qualidade também se estende ao campo curricular. Não se trata apenas de saber se as crianças e os jovens estão aprendendo, mas o que estão aprendendo. O próprio documento questiona se de fato as escolas e os professores estão ensinando, o que nomeia como “conhecimentos úteis” (UNICEF, 1990, s.p.).

Discursos como esses influenciaram a tomada de decisão política no campo do currículo e da avaliação em âmbito local. A discussão da qualidade abriu caminhos para a instalação de uma cultura do desempenho. Ela passou a ditar metas e objetivos a serem cumpridos por estudantes e professores, os quais foram mobilizados a se adequarem às novas regras do jogo. As avaliações de amplo espectro (nacionais, estaduais e municipais) entraram em cena como estratégias de gerenciamento a distância das metas postas em âmbito global.

Os anos 1990 foram marcados como um período de intensa produção de políticas curriculares (LOPES, 2004). Destacam-se os Parâmetros Curriculares

Nacionais (PCN), produzidos e publicados no governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (1995-2002).

Segundo Macedo (2019), os PCN refletiram mais os interesses externos, globais, como a possibilidade de mobilidade entre os países e a exigência de qualificação dos estudantes (vistos prioritariamente como futuros trabalhadores), do que as demandas internas. A questão do currículo atrelado à qualificação profissional, como algo que possivelmente colocaria o Brasil como um país mais competitivo no cenário internacional, estreitou ainda mais a relação entre os campos do currículo e da avaliação.

Santos, Borges e Lopes (2019) agregam a formação docente a esta relação de interdependência entre currículo e avaliação. Monitorar aprendizagens, gerar dados, apresentar resultados e cobrar desempenho são fatores fruto dessa relação global/local, gerenciada por influências neoliberais, que visam formar sujeitos (e aqui falamos não só de estudantes, mas também de professores) cada vez mais ajustados a esta lógica performática e competitiva.

Ainda sobre a ampliação do acesso a uma educação de qualidade para todos, vale lembrar que esta é uma meta ambiciosa e custa caro. Quando o assunto diz respeito ao financiamento para a referida meta, as falas se encaminham rapidamente para a discussão da corresponsabilidade, do fortalecimento de alianças e da parceria com os múltiplos setores, inclusive a importância de se considerar a captação de recursos fora do âmbito do Estado, ou seja, junto da iniciativa privada. Essas ditas alianças se dariam da seguinte forma:

[...] entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. (UNICEF, 1990, s.p.).

A articulação (LACLAU, 2011, 2013) é um ponto central para o alcance de uma meta tão ambiciosa como essa, que é garantir o acesso de educação de qualidade para todos. É ela que mobiliza pessoas e grupos, estabelece alianças, constrói e fortalece redes inteiras de relações, poder e conhecimento.

A declaração dá um enfoque especial ainda aos meios de comunicação. Os jornais, canais de rádio e televisão são vistos como veículos essenciais pelo

seu potencial de alcance e mobilização de diferentes camadas da sociedade. Isto asseguraria a circulação de discursos favoráveis à manutenção da opinião pública a favor do alcance das metas e dos objetivos estipulados.

Já o “Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem” foi lançado para cumprir o papel de referência para os governos, organismos multilaterais, organizações não governamentais e demais iniciativas comprometidas com a meta de garantir educação de qualidade para todos. Ele vem para reiterar a importância de ações multisetoriais como parte desse grande acordo global pela educação.

Os discursos de responsabilização são postos como demandas que atuam na articulação dos múltiplos setores da sociedade a se engajarem em torno desse compromisso. Somado a isso, o argumento de ineficiência da gestão pública é também trabalhado, abrindo portas para a entrada de outros segmentos para suprir essa suposta “falta” de capacidade do Estado.

A chamada participação da sociedade civil e o papel das organizações não governamentais são colocados ainda como elementos-chave para efetivação dos objetivos traçados. De acordo com o plano:

A realização de ações conjuntas com organizações não-governamentais, em todos os níveis, oferece grandes possibilidades. Essas entidades autônomas, ao mesmo tempo que defendem pontos de vista públicos, independentes e críticos, podem desempenhar funções de acompanhamento, pesquisa, formação e produção de material, em proveito dos processos da educação não-formal e da educação permanente. (UNICEF, 1990, s.p.).

Cria-se um ambiente internacional favorável para a promoção do estabelecimento de regimes de colaboração e o fortalecimento de apoios, alianças e parcerias. A recomendação é para a instalação de formas cada vez mais inovadoras e flexíveis de cooperação. Os chamados “novos parceiros”, na verdade, são velhos conhecidos, como as organizações não governamentais (BALL, 2014).

A partir daqui, iniciativas como essa, amparadas por discursos construídos no cenário internacional, de cooperação e corresponsabilidade, visam fortalecer e aprimorar seus modos de inserção nas políticas públicas educacionais. Elas são reapresentadas em contexto local como respostas rápidas e eficazes às demandas globalmente colocadas acerca da educação.

O plano destaca que o alcance dos objetivos traçados depende das ações desenvolvidas por cada país. Embora coloque a importância de se respeitar as

particularidades de cada nação como parte do acordo estabelecido pela comunidade internacional, o que observamos são pacotes padronizados de soluções sendo postos como política pública educacional em contextos locais.

No ano 2000, a partir da *Cúpula Mundial de Educação*, realizada em Dakar, no Senegal, promovida pela UNESCO, foi lançada a “Declaração de Dakar. Educação para Todos”. Trata-se de uma estratégia para reiterar o compromisso com o alcance da meta de educação para todos.

Uma década depois, os discursos produzidos buscavam não só reiterar as metas estipuladas, mas estabelecer estratégias para o alcance delas. São ampliadas ações de monitoramento, a serem desenvolvidas por cada país (com a presença de indicadores de desempenho), e de disseminação de informações, sobre a importância do alcance da meta de educação de qualidade para todos.

No Brasil, os governos do Partido dos Trabalhadores³ apresentaram certa continuidade das propostas de Fernando Henrique para a pasta da Educação, imprimindo um novo entendimento a respeito da universalização da educação, não mais restrita ao acesso à escola, mas agora voltada à permanência e à conclusão de cada uma das etapas de ensino (LOPES, 2004; MACEDO, 2014). Para tal, eles seguiram na direção da centralização curricular como estratégia para garantir a qualidade social da educação – como adjetivada pelas políticas públicas dos governos do PT. Isso fortaleceu ainda mais políticas de avaliação e demandas de responsabilização docente.

A questão da mobilização de recursos também é novamente tratada. Sobre o financiamento, a declaração faz os seguintes apontamentos:

Recursos financeiros novos, de preferência na forma de doações, devem, portanto, ser mobilizados pelas agências financeiras bilaterais e multilaterais, incluindo o Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento, assim como o setor privado. (UNESCO, 2000, s.p.).

O papel das parcerias é reiterado como central, com o diferencial de que agora, de forma mais destacada, a chamada sociedade civil organizada é convocada para assumir essa responsabilidade. Isso marca certa fluidez nas relações entre as esferas pública e privada. A sociedade civil organizada é chamada não só para financiar como para coordenar ações e proposições políticas no sentido do cumprimento das metas e dos objetivos estabelecidos no âmbito do acordo global.

³ Faz-se referência tanto aos governos de Lula da Silva (2003-2011) como o de Dilma Rousseff (2011-2016).

Para além da recomendação de promoção de políticas públicas de educação para todos, incentiva-se o fortalecimento de ações de Fóruns Nacionais de Educação para Todos com a participação de representantes de governo, mas também da sociedade civil organizada. Como ações importantes a serem desenvolvidas por estes Fóruns, são citados os seguintes exemplos:

[...] coordenação com todas as redes relevantes; estabelecimento e monitoramento das metas regionais/sub-regionais; advocacy; diálogo sobre políticas; promoção de parcerias e de cooperação técnica; compartilhamento de casos exemplares e de lições aprendidas; o monitoramento e o relato para uma prestação de contas responsável; e a promoção da mobilização de recursos. (UNESCO, 2000, s.p.).

O movimento Todos pela Educação (TPE) se apresenta, nesse contexto, como a resposta do país à chamada feita em âmbito global desse tipo de iniciativa. O seu próprio nome traz em si a pretensão de representar um grande acordo ou consenso social; a ideia de ser um “todos” ou uma totalidade plena que se acredita aqui ser impossível.

Desde 2006, o TPE atua fazendo convocatórias a diferentes setores, para que eles possam se envolver nas questões relacionadas à educação. Ele se diz um movimento representativo da sociedade civil organizada, mas conta com uma ampla participação do empresariado em sua composição e em posições estratégicas de gestão do grupo (SOARES, 2021).

Esta organização traz não só no nome a agenda posta por organismos multilaterais, mas os discursos de corresponsabilidade, a cultura do desempenho, o trabalho pautado na *accountability*, assim como a compreensão da necessidade da construção de redes sólidas que possam difundir seus discursos e alcançar *status* de política pública.

Ou seja, observamos, em diferentes esferas locais, como a discussão pautada globalmente, por organismos multilaterais, tem sido tomada estrategicamente como referência, seja pelo Estado, seja por atores/grupos políticos que participam ativamente do debate público em torno das questões educacionais, como o movimento Todos pela Educação.

3.2 Colocando a responsabilização no foco do debate

Outro documento importante para a discussão das demandas por responsabilização que estão sendo articuladas no cenário global é o texto político

“Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos”, publicado pela UNESCO. Trata-se do Relatório de Monitoramento Global da Educação, produzido com o apoio do referido organismo multilateral, e que, para o período de 2017-2018, elegeu como tema principal a discussão da responsabilização.

Embora a UNESCO não se apresente como autora do texto, colocando que ele é uma produção fruto dos esforços de uma equipe independente, financiada por um grupo de governos, organismos multilaterais e fundações privadas, o apoio da Organização para publicação deste relatório representa, em alguma medida, as suas afinidades com os discursos que são apresentados no documento em questão.

De acordo com o relatório, para que possamos ter avanços nas questões educacionais, é fundamental que sejam definidas as responsabilidades de todos os envolvidos nesse processo. Para tanto, há de se ter clareza sobre o que está sendo tomado aqui por responsabilização e que sentidos ela assume em cada uma das situações nas quais é colocada (UNESCO, 2017).

Apresentada inicialmente em uma nota de rodapé, responsabilização é tratada como a tradução do termo *accountability*. Segundo o documento, por responsabilização, entende-se:

[...] um processo que abrange as seguintes dimensões: responsabilidades claramente definidas; obrigação de fornecer explicações de como as responsabilidades foram cumpridas; e justificativas legais, políticas, sociais ou morais dessa obrigação de prestar contas. (UNESCO, 2017, p. 8).

O texto apresenta a responsabilização como um processo mais amplo e complexo e, por isso, trata da importância de se cultivar a mesma como fruto de um trabalho coletivo, colocando a educação como responsabilidade de todos. Ou seja, compreende-se que “[...] a educação é uma responsabilidade compartilhada, e o progresso somente pode ser sustentável por meio de esforços comuns” (UNESCO, 2017, p. 7).

Reiterando o já discutido nos anos 1990 e 2000, a ideia da união de esforços, do engajamento coletivo, da corresponsabilidade educacional ou da educação como responsabilidade de um “todos” é novamente aqui ativada.

No bojo da partilha de responsabilidades, embora destaque o papel do Estado e dos governantes, ao tratar de como essa questão tem sido posta em diferentes partes do mundo, por meio de ações, experiências e debates sobre o tema, o relatório reconhece que há muito o que avançar nesse sentido, uma vez

que ainda “[...] é difícil para os eleitores identificar e responsabilizar aqueles que ocupam cargos eletivos por implementarem políticas educacionais ineficientes ou malsucedidas” (UNESCO, 2017, p. 12).

Também entende-se que há muito o que aprofundar no debate em torno do que seja uma responsabilização pautada em ideias mais democráticas. Um dos movimentos importantes para tal diz respeito à revisão da compreensão da responsabilização, entendida como um mero processo de culpabilização de escolas e professores, a partir do resultado de testes e exames standardizados, conforme citado nos trechos abaixo:

Em algumas partes do mundo, está se tornando cada vez mais comum, por exemplo, que professores e escolas sejam penalizados devido a resultados fracos em avaliações, em nome de supostas tentativas de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem. [...] O desempenho dos estudantes é cada vez mais vinculado a sanções e a recompensas, e serve como base para avaliar o desempenho dos professores e a qualidade da escola. (UNESCO, 2017, p. 7-10).

Observa-se como a responsabilização, atrelada aos resultados, com foco no desempenho de estudantes e professores, tem equiparado quantidade com qualidade, como se ambas partilhassem o mesmo significado na linguagem da performance (BALL, 2002). Nessa perspectiva, com o foco na elevação dos resultados, as políticas de currículo têm entrado em cena, com o objetivo não só naquilo que se ensina, pensando na padronização dos currículos, mas também em como se ensina, o que implica diretamente no trabalho e na formação docente.

Segundo Dias (2013), cada vez mais tem se estabelecido “[...] uma suposta correspondência entre a formação dos professores e os resultados obtidos pelos seus alunos em exames nacionais de avaliação do desempenho” (p. 464). Esse discurso tem se sustentado na argumentação de que professores bem formados estão mais preparados para assegurar melhores resultados de desempenho dos estudantes, alavancando, assim, o cenário da educação nacional (DIAS, 2009).

Não se diz aqui que não há consenso sobre a formação de professores ser um fator-chave quando se trata de qualidade da educação, a questão são as concepções que pautam o currículo dessa formação e a focalização em estratégias que tratam da elevação dos índices educacionais, mais do que do próprio processo formativo dos trabalhadores da educação (SOARES, 2021).

A formação chega às escolas como mais uma demanda para se somar a várias outras exigências pelo alcance de resultados, pela qual os professores devem se responsabilizar, aumentando consideravelmente o fluxo de trabalho, para que se “dê conta” de expectativas estipuladas por parâmetros internacionais que desconsideram as muitas realidades locais (BALL, 2002). Segundo o relatório, “Organizações internacionais, transnacionais e supranacionais mobilizam e apoiam países para alcançarem padrões internacionais” (UNESCO, 2017, p. 31).

O que está em jogo e precisa ser analisado é que essa mobilização e esse suporte tem se dado em torno da ampliação dos números, da elevação da posição dos países nos *rankings*. No entanto, quantidade não representa, necessariamente, qualidade. E a busca da melhoria dos índices educacionais não diz por si só, nem pode ser considerada como único parâmetro, a fim de se afirmar que estamos caminhando na direção da melhoria da qualidade da educação, tampouco que temos professores mais ou menos qualificados (SOARES, 2021).

Imersos na cultura da performance, com a intensificação do trabalho docente atrelada a mecanismos de responsabilização, como políticas de bonificação, segundo Ball (2002), para além de não se ter assegurado maiores e melhores resultados, a sobrecarga pode gerar cansaço, desgaste e estresse ao corpo docente, reduzindo as chances dos profissionais da educação investirem em si, na sua formação e na melhoria da sua prática pedagógica.

Segundo Dias (2021, p. 10), diante desse cenário: “[...] os docentes preocupam-se menos com as práticas pedagógicas em sala de aula, com a construção de identidades coletivas, críticas e reflexivas e mais com os desdobramentos financeiros/profissionais de sua atuação”.

Para além disso, o relatório ainda aponta as seguintes implicações de processos de responsabilização não democráticos:

A responsabilização com base no desempenho pode resultar em um ajuste negativo das escolas, que podem manipular o sistema e evitar sanções à exclusão de reformas de longo prazo. A reformulação do conjunto de provas, a restrição do currículo, o ensino focado na matéria da prova e fraudes foram encontrados na Austrália, no Chile, na Coreia do Sul e em outros lugares, que afetaram desproporcionalmente as escolas e os estudantes desfavorecidos. (UNESCO, 2017, p. 23).

Embora se diga que a responsabilização no Brasil ainda pode ser tida como branda (SCHNEIDER; NARDI, 2015), seus desdobramentos nas escolas, no currículo,

no trabalho e na formação docente dão indícios de que há, sim, consequências fortes implícitas, o que nos faz compreender, inclusive, a grande resistência de professores e do movimento sindical diante de tais políticas.

O relatório ainda alerta para o fato de que “Não há indícios claros de que sancionar escolas em função dos resultados de testes melhore a aprendizagem: as estatísticas tipicamente mostram nenhum ganho, ou ganhos ligeiramente positivos” (UNESCO, 2017, p. 23).

Observe-se, portanto, como caminho mais viável, apostar na ideia tratada no próprio relatório de uma responsabilização que aconteça como partilha de responsabilidades pela educação, e que esta possa se colocar como política pública, e não só como uma utopia ou um registro de algumas experiências isoladas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Focalizaram-se aqui os discursos de responsabilização que têm sido articulados e apresentados como demanda em âmbito global por organismos multilaterais, com destaque para produções que contam com a colaboração da UNESCO, e as implicações desses nas políticas de currículo e docência no contexto local.

Vale destacar que essas articulações fazem parte de consensos amplos, de ordem global, mas também nacional. Nesse bojo, vemos a participação desde organismos multilaterais, organizações, como o Todos pela Educação, até a própria atuação do Estado. Isso mostra a importância de pensar as políticas discursivamente, seus processos de disputa e negociação em torno da construção de hegemônias.

Entender as políticas como práticas discursivas nos permite ainda um diálogo com elas, de modo mais horizontal. A política deixa de ser entendida como algo fechado na forma de norma, com a qual não podemos dialogar, e passa a ser trabalhada como um projeto inacabado. Isso abre todo um campo de possibilidades, tanto de diálogo como de agência.

A partir dessa abordagem teórico-metodológica, foi possível observar a manutenção das políticas de currículo e docência sendo postas como principais estratégias para a melhoria da qualidade da educação em âmbito global, o que tem reforçado demandas em torno da responsabilização docente no contexto local. Segundo Dias (2021, p. 17), as

[...] políticas de currículo para a docência continuam incorrendo em tentativas de controlar o trabalho do professor e sua formação como se apenas

os professores fossem os responsáveis pela 'qualidade' no desempenho dos alunos e da educação.

Isso está intimamente relacionado a discursos que visam não só responsabilizar os professores, mas os culpabilizar. Embora essas sejam ideias distintas, cada vez mais têm sido postas como parte de um mesmo discurso, dirigido aos docentes, o que redobra nossa atenção de pesquisadores do campo da educação com os contornos e encaminhamentos que esse debate tem tomado.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Avaliação educacional: fundamentos e políticas da educação básica e superior. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 8-18, jan./abr. 2018.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, São Paulo, n. 9, p. 57-70, mai./ago. 2009a.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 13, n. 13, p. 13-29, 2009b.

BALL, Stephen. *Educação Global S. A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, Stephen. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

DIAS, Rosanne Evangelista. Desempenho regulando a docência nas políticas de currículo, *Cadernos de Educação*, Pelotas, n. 65, p.1-24, 2021.

DIAS, Rosanne Evangelista. Currículo, Docência e seus Antagonismos no Espaço Iberoamericano. *Investigación Cualitativa*, [s.l.], v. 2, n. 2, p. 100-14, 2017.

DIAS, Rosanne Evangelista. Políticas de currículo e avaliação para a docência no espaço Iberoamericano. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 590-604, 2016.

DIAS, Rosanne Evangelista. Demandas das políticas curriculares para a formação de professores no espaço Ibero-americano. *Revista E-curriculum*, São Paulo, v. 2, n. 11, p. 461-78, ago. 2013.

DIAS, Rosanne Evangelista. *Ciclo de políticas curriculares na formação de professores no Brasil (1996-2006)*. 2009. 248f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2009.

LACLAU, Ernesto. *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LACLAU, Ernesto. *Emancipação e diferença*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: neo-liberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Editora Plana, 2004.

LOPES, Alice Casimiro; BORGES, Veronica. Formação docente, um projeto impossível. *Cadernos de Pesquisa*, São Luís, v. 45, n. 157, p. 486-507, jul./set. 2015.

LOPES, Alice Casimiro. Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumo? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 109-83, maio/ago. 2004.

MACEDO, Elizabeth. A educação e a urgência de “desbarbarizar” o mundo. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 1101-122, 2019.

MACEDO, Elizabeth. Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. *Revista E-curriculum*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1530-555, out./dez. 2014.

SANTOS, Geniana dos; BORGES, Veronica; LOPES, Alice Casimiro. Formação de professores e reformas curriculares: entre projeções e normatividade. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 25, p. 239-56, 2019.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: Mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? *Educação Temática Digital*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 58-74, jan./abr. 2015.

SOARES, Ana Paula Peixoto. *Todos pelos discursos de responsabilização docente como política de currículo para a formação de professores*. 2021. 160f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2021.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND [UNICEF]. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Conferência de Jomtien – 1990*. Jomtien: UNICEF, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA [UNESCO]. *Declaração de Dakar: o marco de ação de Dakar educação para todos*. Dakar: Cúpula Mundial de Educação, 2000.

Demandas em torno da responsabilização nas políticas de currículo e docência: os organismos multilaterais e suas articulações em tempos de crise

UNESCO. *Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos*, relatório de monitoramento global da educação, resumo, 2017/8. Paris: UNESCO, 2017. p. 1-63.

Sobre a autora:

Ana Paula Soares: Doutora em Educação, formada pelo ProPEd na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Integra o grupo de pesquisa Políticas de Currículo e Docência na UERJ, pesquisando as políticas curriculares para a formação de professores. Faz parte do quadro permanente de professores do Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CAp/UFRJ).
E-mail: apps.ana@gmail.com, **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0446-8762>

Recebido em: 31/10/2022

Aprovado em: 26/02/2023

