A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O PAPEL ESTRATÉGICO DA UNESCO/OREALC NA DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES REGIONAIS PARA A FORMAÇÃO DOCENTE NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Carlos Alberto Saldanha da Silva Júnior (PPGED/UFPA)
carilhosaldanhajr@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente texto apresenta recorte analítico da tese de doutoramento intitulada "A internacionalização das políticas educacionais de formação e valorização dos profissionais da educação: um estudo da relação entre as macroestratégias educacionais do OREALC/UNESCO e a política nacional de formação dos profissionais da educação do Brasil", defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED), da Universidade Federal do Pará (UFPA). O estudo investigou a relação entre as recomendações das macroestratégias educacionais do Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC/UNESCO) e a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação (PNFPE) no Brasil, no período de 1990 a 2020.

Este resumo tem como objetivo específico apresentar um recorte da referida tese, a respeito do processo de internacionalização das políticas educacionais no contexto do projeto hegemônico do capital, bem como o papel estratégico desempenhado pelo OREALC/UNESCO na definição de diretrizes regionais para a formação dos profissionais da educação na América Latina e Caribe (ALC). Com base nisso parte-se do seguinte problema de pesquisa: como as macroestratégias educacionais do OREALC/UNESCO (PPE, PRELAC e PERDLAC) construíram um consenso regional alinhado à Agenda Global da Educação (AGE), influenciando a concepção de formação docente na ALC?

Justifica-se a relevância deste recorte por dois motivos fundamentais: primeiro, porque a compreensão do fenômeno da internacionalização das políticas educacionais é condição *sine qua non* para se analisar criticamente as reformas educacionais implementadas na região a partir dos anos 1990; segundo, porque o papel da UNESCO, por meio do OREALC, tem sido pouco problematizado em sua atuação como aparelho privado de hegemonia a serviço do capital, especialmente no que tange à docência.

2 METODOLOGIA

O recorte metodológico apresentado neste resumo fundamenta-se no materialismo histórico-dialético, adotado na tese original como abordagem teórico-epistemológica. Utilizaram-se como categorias metodológicas a contradição, a totalidade, a mediação e a práxis, a partir de Karl Marx e seus interlocutores contemporâneos como Gaudêncio Frigotto, José Paulo Netto e Gisele Masson (Silva Júnior, 2024).

Para a análise das políticas educacionais em escala global e regional, empregou-se o ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992), com ênfase no **contexto de influência** e no **contexto de produção dos textos**. A análise documental concentrou-se nos seguintes conjuntos:

1. **Documentos internacionais** produzidos pelo OREALC/UNESCO no âmbito de três macroestratégias educacionais implementadas na ALC:
   - Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe – PPE (1980-2000): Boletins nº 24 (1991), 31 (1993), 40 (1996) e o documento *Balance de los 20 años* (2001).
   - Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe – PRELAC (2002-2017): Revista PRELAC nº 0 (2004), nº 1 (2005) e o documento *Educación de calidad para todos* (2007).
   - Projeto Estratégico Regional sobre Docentes para a América Latina e o Caribe – PERDLAC (2011-2016): *Antecedentes y Criterios* (2013), *Temas críticos* (2014) e *Las carreras docentes* (2015).
2. **Referencial teórico** sobre internacionalização das políticas educacionais, neoliberalismo, Teoria do Capital Humano (TCH) e Nova Gestão Pública (NGP), com base em autores como Stephen Ball, Pierre Dardot, Christian Laval, David Harvey, Rubens Casara, Olgaíses Maués, Abdeljalil Akkari e Eneida Shiroma (Silva Júnior 2024).

A análise dos dados seguiu a metodologia de análise conceitual de documentos de políticas educacionais proposta por Shiroma, Campos e Evangelista (2004), com ênfase na identificação da hegemonia discursiva e da intertextualidade entre os documentos internacionais e as orientações regionais.

3 DISCUSSÃO DOS DADOS

A pesquisa em tela demonstra que as políticas educacionais na ALC, a partir dos anos 1990, estão inseridas em um movimento mais amplo de internacionalização impulsionado pela globalização neoliberal. Diferentemente do que advoga o discurso oficial, esse processo não representa uma via de mão dupla solidária e cooperativa, mas sim a **mundialização do capital** e a **transnacionalização das políticas**, subordinando a educação aos interesses do grande capital financeiro.

Conforme evidenciado na tese, o neoliberalismo consolidou-se como a "nova razão do mundo" (Dardot; Laval, 2016), redefinindo o papel do Estado. A reforma do Estado brasileiro, capitaneada por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), é emblemática desse movimento: o estado de bem-estar social cede lugar ao **Estado Empresarial**, orientado pelos princípios da Nova Gestão Pública (NGP). Essa reforma, sustentada pela Teoria do Capital Humano (Schultz, 1973), estabeleceu uma relação direta entre educação e produtividade econômica, transformando a formação docente em estratégia de qualificação da força de trabalho para o mercado global.

A tese demonstra que os Organismos Internacionais (OIs), especialmente o Banco Mundial (BM), a OCDE e a UNESCO, passaram a atuar como **aparelhos privados de hegemonia**, induzindo reformas educacionais baseadas em três pilares: (1) padronização curricular; (2) avaliação externa em larga escala; (3) responsabilização docente pelos resultados. Esses pilares constituem o que Sahlberg (2012) denominou de GERM (*Global Educational Reform Movement*) e Freitas (2018) de "reforma empresarial da educação". O quadro 1, a seguir, demostras sinteticamente os elementos constituintes desse projeto.

Quadro 1 – Elementos constituintes do projeto hegemônico do capital para a educação.

Dimensão	Características
Econômico-ideológica	Neoliberalismo, Teoria do Capital Humano, meritocracia, concorrência
Político-institucional	Reforma do Estado, Nova Gestão Pública, parcerias público-privadas (PPPs)
Curricular-avaliativa	Padronização (BNCC), avaliações externas (PISA, SAEB), metas de aprendizagem
Formação-valorização	Professores como capital humano, responsabilização, formação por competências

Fonte: Elaboração própria com base na tese (Silva Júnior, 2024, p. 100).

A análise documental, realizada sobre a atuação do OREALC/UNESCO na ALC a partir de 1963, com destaque para as três macroestratégias educacionais implementadas entre 1980 e 2017, revela que essas macroestratégias não foram meros planos técnicos de cooperação internacional, mas sim **instrumentos de construção de um consenso**

regional alinhado à AGE de concepção neoliberal, conforme apontado no quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Relação de continuidade e aprofundamento das macroestratégias na ALC (1980-2017)

MACROESTRATÉGIA	PERÍODO	FOCO PRINCIPAL	ABORDAGEM DA DOCÊNCIA
PPE	1980-2000	Universalização, analfabetismo, qualidade	Profissionalização da ação educativa; formação inicial e continuada como condição para transformação educacional
PRELAC	2002-2017	Qualidade, equidade, aprendizagem ao longo da vida	Foco estratégico nos docentes como protagonistas da mudança; profissionalismo e profissionalidade
PERDLAC	2011-2016	Políticas docentes integrais	Centralidade na carreira, formação inicial, desenvolvimento profissional e condições de trabalho

Fonte: Elaboração própria com base em OREALC/UNESCO e na tese (Silva Júnior, 2024, p. 247).

A análise mostra que o PPE (1980-2000), embora tivesse como objetivos explícitos a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, introduziu a noção de **profissionalização da ação educativa** como eixo central. Os boletins do PPE, especialmente a partir do *Promedlac*[1] V (1993), já evidenciavam a preocupação com a "urgência de profissionalizar a ação na escola" e com a necessidade de "assumir responsabilidade pelos resultados" (OREALC/UNESCO, 1993, p. 42).

O PRELAC (2002-2017) representa um aprofundamento dessa lógica, ao estabelecer o "foco nos docentes e fortalecimento de sua importância na mudança educacional", introduzindo as categorias de **profissionalismo** (competências cognitivas e pedagógicas) e **profissionalidade** (competências éticas e sociais), associando diretamente a qualidade do professor à qualidade da aprendizagem.

O discurso do "protagonismo docente" revela-se, na análise crítica, como mecanismo de **responsabilização** dos professores pelo sucesso ou fracasso das reformas, desconsiderando as condições objetivas de trabalho e os determinantes estruturais da desigualdade educacional na região.

O PERDLAC (2011-2016) culmina esse processo ao produzir um amplo diagnóstico das "políticas docentes" na ALC. Seus documentos-fundadores (*Antecedentes y Criterios*, 2013; *Temas críticos*, 2014) sistematizam orientações para a formulação de políticas de formação inicial, desenvolvimento profissional, carreira e institucionalização.

[1] Comitê Intergovernamental do PPE.

A tese demonstra que essas orientações, embora apresentadas como "evidências coletivas e rigorosas", baseiam-se na premissa de que a baixa qualidade da educação decorre da baixa qualidade dos professores, reforçando a agenda meritocrática e avaliativa. Exemplo disso é a recomendação de "promover a entrada de melhores candidatos para a docência, aumentando o nível de requisitos" e "estruturar a carreira em torno da melhoria do desempenho profissional" (OREALC/UNESCO, 2013, p. 9-10).

Um dos achados centrais da tese, e que este resumo busca evidenciar, é a existência de uma **hegemonia discursiva** que perpassa as três macroestratégias. Essa hegemonia se expressa por meio de:

1. **Termos e conceitos recorrentes**: "qualidade", "eficiência", "protagonismo docente", "responsabilização", "aprendizagem ao longo da vida", "competências", "avaliação de desempenho".
2. **Intertextualidade com outros OIs**: as recomendações do OREALC/UNESCO dialogam explicitamente com relatórios do BM ("Professores excelentes", 2014) e da OCDE ("Professores são importantes", 2006), formando uma rede transnacional de influências (Ball, 2020).
3. **Construção de consensos regionais**: por meio dos *Promedlac* e das reuniões intergovernamentais, o OREALC/UNESCO mobilizou ministros da educação e da economia, especialistas (*experts*), sindicatos e o empresariado, legitimando uma agenda educacional comum que, na prática, atende aos interesses do capital.

No entanto, a tese alerta para a contradição fundamental desse processo: a ênfase no "protagonismo" e na "autonomia" docente, na prática, tem servido para **desresponsabilizar o Estado** e transferir para os professores a culpa pelo fracasso escolar, sem que lhes sejam garantidas condições dignas de trabalho, salários atrativos e carreiras estruturadas. Essa é a face perversa do que Pereira (2019) denominou de "professor gerenciado".

4 CONCLUSÕES

Com base no recorte analítico apresentado, no presente texto, é possível concluir quatro aspectos fundamentais desse estudo. O primeiro, refere-se ao **processo de internacionalização das políticas educacionais na ALC não é neutro**, isso porque, ele está organicamente vinculado ao projeto hegemônico do capital, que se utiliza da

globalização neoliberal e da mundialização do capital para subordinar a educação às demandas do mercado. A formação e a valorização dos profissionais da educação tornam-se, assim, instrumentos de qualificação do capital humano.

O segundo aspecto refere-se ao fato de que o **OREALC/UNESCO atuou como um aparelho privado de hegemonia na região**, por meio das macroestratégias PPE, PRELAC e PERDLAC, consolidando um consenso regional que alinhou as políticas educacionais dos países da ALC aos ditames da NGP, da TCH e da AGE. Além disso, observa-se que **há uma linha de continuidade e aprofundamento entre as três macroestratégias**. Enquanto o PPE estabeleceu as bases da profissionalização docente, o PRELAC introduziu o protagonismo-responsabilizador e o PERDLAC consolidou um modelo de políticas docentes baseado em meritocracia, competências e avaliação de desempenho.

Por fim, o quarto aspecto, a **hegemonia discursiva das macroestratégias mascarando as contradições estruturais**, ao atribuir aos professores a responsabilidade pela qualidade da educação, pois os documentos do OREALC/UNESCO desconsideram as condições objetivas de trabalho, a precarização salarial, a falta de infraestrutura e as desigualdades socioeconômicas que marcaram e ainda marcam a região.

Este estudo, portanto, contribui para o debate acadêmico ao desvelar as conexões entre as orientações internacionais e as políticas nacionais, fornecendo subsídios para uma análise crítica da atual PNFPE brasileira e para a resistência contra-hegemônica no campo da formação docente.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. **Educação Global S.A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2020.

BALL, S. J.; BOWE, R. E. **Reforming education and changing schools:** case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FREITAS, L. C. de. **A Reforma Empresarial da Educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

OREALC/UNESCO. **Boletín 31**: Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago: OREALC, 1993.

OREALC/UNESCO. **Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**. Santiago: OREALC/CEPPE, 2013.

PEREIRA, J. N. **Nova Escola e padrão BNCC de docência:** a formação do professor gerenciado. 2019. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SAHLBERG, P. **How GERM is infecting schools around the world?** The Washington Post, 29 de junho de 2012. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/blogs/answersheet/post/how-germ-is-infecting-schools-around-theworld/2012/06/29/gJQAVELZAW_blog.html. Acesso em: 28 ago 2022.

SCHULTZ, T. W.**O capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SHIROMA, E.; CAMPOS, R. F.; EVANGELISTA, O. Técnicas e procedimentos para a análise conceitual de documentos de política educacional. In: SHIROMA, E. (Org.). **Uma metodologia para análise conceitual de documentos sobre política educacional**. Florianópolis: UFSC, 2004.

SILVA JÚNIOR, C. A. S. da. **A internacionalização das políticas educacionais de formação e valorização dos profissionais da educação**: um estudo da relação entre as macroestratégias educacionais do OREALC/UNESCO e a política nacional de formação dos profissionais da educação do Brasil. 2024. 351f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2024.