



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PATRICIA ROCHA DE BRITO LIRA

**A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA DISSEMINAÇÃO DA CULTURA
DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA
(1995-2012)**

**JOÃO PESSOA/PB
2013**

PATRÍCIA ROCHA DE BRITO LIRA

**A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA DISSEMINAÇÃO DA CULTURA
DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA
(1995-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção o Grau de Mestre. Linha de pesquisa: Políticas Educacionais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. ANDRÉIA FERREIRA DA SILVA

João Pessoa

2013

L768a Lira, Patrícia Rocha de Brito.

A atuação do governo federal na disseminação da cultura do desempenho na educação básica brasileira (1995-2012) / Patrícia Rocha de Brito Lira.-- João Pessoa, 2013.

222f.

Orientadora: Andréia Ferreira da Silva

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE

1. Educação. 2. Políticas educacionais. 3. Reforma na educação. 4. Política de avaliação. 5. Educação básica - cultura do desempenho.

UFPB/BC

CDU: 37(043)

PATRICIA ROCHA DE BRITO LIRA

**A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA DISSEMINAÇÃO DA CULTURA
DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA
(1995-2012)**

Aprovada em ____/____/ 2013

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Andréia Ferreira da Silva
Orientadora (PPGE/UFPB)

Profª Drª Rita de Cássia Cavalcanti Porto
Examinadora interna (PPGE/UFPB)

Prof. Dr. Antonio Lisboa Leitão de Souza
Examinador externo (PPGE/UFRN)

Profa. Dra. Melânia Mendonça Rodrigues
Professora convidada (UFCG)

João Pessoa
2013

Dedico a minha avó Maria Costa (*in memoriam*),
e aos tios Isaura Costa (*in memoriam*) e
Arlindo Avelino da Costa (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva, pelo comprometimento, paciência, dedicação e pela convivência que certamente contribuiu para o crescimento profissional e pessoal.

Aos professores que estiveram na minha banca de qualificação a Profa. Dra. Melânia Mendonça Rodrigues e o Prof. Dr. Antonio Lisboa Leitão de Souza, pelas contribuições que enriqueceram o trabalho.

Ao Coletivo Nacional de Estudos de Política Educacional, em especial, o Núcleo de Campina Grande.

Aos colegas de turma do mestrado, especialmente, Sonayra, Edna, Mônica e Vanda companheiras de aventura nas viagens semanais de Campina Grande a João Pessoa. Ao Alison, também, companheiro de orientação pela gentileza e atenção de sempre.

À minha família, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência.

À Lindalva e Dona Nenê, pelo carinho, consideração e por me acolherem em sua casa sempre que preciso.

Ao meu marido, Antonio Carlos, pelo amor, amizade, paciência, apoio e motivação em todos os momentos.

LIRA, Patrícia Rocha de Brito. **A atuação do governo federal na disseminação da cultura do desempenho na educação básica brasileira (1995-2012)**. João Pessoa: PB, 2013. 222p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa 2013.

RESUMO

Esta dissertação abordou a temática da atuação do governo federal no processo de disseminação da cultura do desempenho na educação básica brasileira. Foi desenvolvida tendo como referência o seguinte objetivo: examinar a atuação do governo federal na implantação e no fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica no Brasil, buscando identificar e analisar as políticas e estratégias adotadas, bem como, suas vinculações com as formulações dos organismos internacionais no período de 1995 a 2012. O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, buscando examinar os conceitos, princípios, pressupostos e políticas que vem fundamentando a disseminação da cultura do desempenho na educação básica brasileira. O estudo congrega a discussão acerca das políticas de avaliação contemporâneas simultaneamente à reflexão acerca da difusão e legitimação, no âmbito educacional, de determinados valores e concepções em favor de uma formação que ratifica a dinâmica da sociedade capitalista. Para tanto são apontadas e examinadas as estratégias do governo federal, nos limites do pacto federativo brasileiro, que objetivaram implantação e o fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica. Os estudos permitiram a identificação de quatro grupos de estratégias adotadas pelo governo federal: a instituição de um sistema de avaliação, a realização de olimpíadas científicas, a criação de iniciativas de premiação e a implantação de ações de mobilização social. A análise das iniciativas desenvolvidas pelo governo federal, no período estudado, revela o caráter de continuidade das ações do momento de implantação e no momento de fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica. A particularidade, do período de fortalecimento refere-se ao aprofundamento da lógica gerencial e à instituição de mecanismos de responsabilização, mediante a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e de mecanismos mais eficazes para assegurar a adesão dos estados e municípios ao uso dos resultados das avaliações com consequências fortes.

Palavras-chave: Reforma da educação. Neoliberalismo de Terceira Via. Políticas de avaliação em larga escala. Cultura do desempenho na educação básica. Responsabilização.

ABSTRACT

This dissertation addressed the theme of the role of federal government in the process of dissemination of the culture of performance in the Brazilian basic education. Your bindings examine the role of the federal government in setting up and strengthening the culture of performance in basic education in Brazil, seeking to identify and analyze policies and strategies as well as with the formulations bodies: was developed with reference to the following goal International from 1995 to 2012. The study was conducted through literature review and document analysis, seeking to examine the concepts, principles, assumptions and political reasons that comes to spreading the culture of performance in the Brazilian basic education. The study brings together the discussion of assessment policies simultaneously contemporary reflection on the diffusion and legitimation, in the educational context, certain values and concepts in favor of a formation that confirms the dynamics of capitalist society. For both are cited and examined the strategies of the federal government within the limits of the Brazilian federative pact, which aimed deployment and strengthening the culture of performance in basic education. The studies allowed the identification of four groups of strategies adopted by the federal government: the establishment of an evaluation system, conducting scientific Olympiads, creating award initiatives and the implementation of social mobilization actions. The analysis of the initiatives taken by the federal government during the study period, reveals the character of continuity of the actions of the moment of implantation and at the time of strengthening the culture of performance in basic education. The particularity of the period of strengthening refers to the deepening of managerial logic and the establishment of accountability mechanisms through the creation of the Index of Basic Education Development (IDEB) and more effective mechanisms to ensure adherence of states and municipalities to use of evaluation results with consequences.

Keywords: Education reform. Neoliberalism of Third Way. Policy evaluation on a large scale. Culture of performance in basic education. Accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Resposta à crise do modelo burocrático inglês	54
Quadro 2:	Tipologia de usos possíveis das avaliações nacionais para melhorar o sistema educativo	72
Quadro 3:	Quadro comparativo: Prova Brasil/Aneb e Anresc	136
Quadro 4:	Brasil: projeções das médias do PISA até 2021	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Número de inscritos no Enem no período de 1998 a 2006	131
Tabela 2:	Número de inscritos no Enem no período de 2007 a 2012	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Academia Brasileira de Ciência
ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABICLOR	Associação Brasileira da Indústria de Álcalis, Cloro e Derivados
ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ABRELIVROS	Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANAR	<i>A Nation at Risk</i>
ANBio	Associação Nacional de Biossegurança
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANRESC	Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
AOCEANO	Associação Brasileira de Oceanografia
AYP	<i>Adequate Yearly Progress</i>
BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEDES	Centro de Estudos Educação & Sociedade
CEF	Caixa Econômica Federal
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe
CFI	Cooperação Financeira Internacional
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos
CIDE	<i>Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación</i>
CINDE	<i>Corporación de Investigaciones para el Desarrollo</i>
CLAD	Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CLAI	Conselho Latino Americano de Igrejas
CMAE	Comissão de Ministros da Educação dos Países Aliados
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAE	Conferência Nacional de Educação

CONIC	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Administração
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CTC	<i>City Technology Colleges</i>
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
DEM	Partido Democratas
DES	Departamento de Educação e Ciências
EaD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FAPCOM	Faculdade Paulus de Tecnologia e Computação
FEDEP	Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública
FEI	Faculdade de Engenharia Industrial
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GBM	Grupo Banco Mundial
GO	Goiás
IAD	<i>Inter-American Dialogue</i>
IBM	Instituto do Banco Mundial
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEA	Associação Internacional para Avaliação do Progresso Educacional
IFEs	Instituições Federais de Ensino Superior
IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Sul de Minas Gerais
IVG	Instituto Padre Vilson Groh
IMPE	Instituto Nacional de Matemática pura e Aplicada
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEA	<i>Local Education Authorities</i>
LMS	<i>Local Management of Schools</i>
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MGP	Modelo Gerencial Puro
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
NAEP	<i>National Assessment of Educational Progress</i>
NCLB	<i>No Child Left Behind</i>

NSE	nível socioeconômico
OBA	Olimpíada Brasileira de Astronomia
OBAP	Olimpíada Brasileira de Agropecuária
OBB	Olimpíada Brasileira de Biologia
OBF	Olimpíada Brasileira de Física
OBFEP	Olimpíada Brasileira de Física das Escolas Públicas
OBG	Olimpíada Brasileira de Geografia
OBI	Olimpíada Brasileira de Informática
OBL	Olimpíada Brasileira de Linguística
OBM	Olimpíada Brasileira de Matemática
OBMEP	Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas
OBQ	Olimpíada Brasileira de Química
OBQj	Olimpíada Brasileira de Química Júnior
OBR	Olimpíada Brasileira de Robótica
OBSMA	Olimpíada Brasileira de Saúde e do Meio Ambiente
OCEE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
OLP	Olimpíada de Língua Portuguesa
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONHB	Olimpíada Nacional em História de Brasil
ONO	Olimpíada Nacional de Oceanografia
ONU	Organização das Nações Unidas
OREALC	Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe
PAR	Plano de Ações Articuladas
PB	Paraíba
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PERA	<i>Partnership for Educational Revitalization in the Americas</i>
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLENU	Instituto Plena Cidadania
PMSE	Plano de Mobilização Social pela Educação
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Plano Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RSE	Responsabilidade Social da Empresa
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação da Educação Primária
SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SARESP	Sistema da Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SAT	<i>Scholastic Aptitude Test/ Scholastic Assessment Test</i>
SEB	Secretaria de Educação Básica
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SBC	Sociedade Brasileira de Computação
SBM	Sociedade Brasileira de Matemática
SBF	Sociedade Brasileira de Física
SBIE	Simpósio Brasileiro de Informática na Educação
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBQ	Sociedade Brasileira de Química
SEB	Secretaria de Educação Básica
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SM	Somos Mestres
TCH	Teoria do Capital Humano
TPE	Todos Pela Educação
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFC	Universidade Federal do Ceará
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFs	Unidades Federativas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. REFORMA DO ESTADO, GERENCIALISMO E A CULTURA DO DESEMPENHO A PARTIR DO FINAL DO SÉCULO XX E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA AS POLITICAS EDUCACIONAIS	38
1.1 A crise do capital, a partir dos anos 1970, neoliberalismo de Terceira Via, reforma do Estado e gerencialismo	39
1.1.1 Neoliberalismo de Terceira Via: princípios e estratégias de um projeto atualizado	45
1.1.2 Gerencialismo: princípios, estratégias e modelos	51
1.2. A emergência da cultura do desempenho nas políticas educacionais	60
1.2.1 Cultura do desempenho na educação: origem, fundamentos e riscos	61
2. A CULTURA DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: AS PROPOSTAS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS	80
2.1. Banco Mundial e a reforma da educação: estabelecimento de incentivos aos docentes na América Latina e Brasil.....	84
2.2 Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO): unidade das agendas	100
2.3 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): atrair e reter docentes eficazes	105
2.4 Programa de reforma educacional na América Latina e Caribe (PREAL): <i>accountability</i> educacional	111
3. A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA IMPLANTAÇÃO DA CULTURA DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA (1995-2006)	118
3.1 Sistema Nacional de Avaliação	126
3.2 Olimpíadas Científicas	137
3.3 Iniciativas de Premiação	143
3.4 Mobilização Social pela educação	145

4. A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO APROFUNDAMENTO DA CULTURA DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA (2007-2012)	149
4.1 Avaliação da educação básica: as iniciativas de avaliação como ferramenta de gestão dos currículos, dos sistemas e das escolas	150
4.2 Realização das olimpíadas científicas	179
4.3 Instituição das iniciativas de premiação de escolas e docentes	185
4.4 Propostas direcionadas à mobilização social para a educação	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
REFERÊNCIAS	201

INTRODUÇÃO

A atribuição de centralidade à avaliação estandardizada no contexto das políticas educacionais, em nível mundial, nacional e local, desde a segunda metade do século XX, evidencia uma visão salvacionista dessa iniciativa para solucionar os problemas e demandas da educação. Nesse cenário, o estudo sobre o papel da avaliação nas políticas educacionais vai revelando a existência desta prática, como elemento fundamental na difusão de determinadas ideias, valores e práticas que são materializados na vida cultural de uma dada sociedade.

A análise do uso dos resultados da avaliação externa na educação básica brasileira, que vem implantando e fortalecendo a cultura do desempenho educacional, sob a condução do governo federal, consiste na temática central da presente pesquisa. O estudo congrega a discussão acerca das políticas de avaliação contemporâneas simultaneamente à reflexão acerca da difusão e legitimação, no âmbito educacional, de determinados valores e concepções em favor de uma formação que ratifica a dinâmica da sociedade capitalista.

O interesse pela temática das políticas de avaliação em larga escala da educação básica implementada no Brasil, a partir dos anos 1990, surgiu durante os estudos realizados no curso de especialização em Políticas e Gestão da Educação Básica, oferecido pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), no período de 2009 a 2011¹. Cabe também destacar, a minha prática, em uma escola de educação básica, como docente da rede pública municipal de Campina Grande/PB, à frente do 5º ano, turma que bienalmente vem sendo avaliada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) mediante a aplicação da Prova Brasil, que tem os resultados divulgados pela mídia e atrelado aos resultados, o pagamento de bônus salarial². Assim, como uma docente inserida na escola

¹ Como trabalho desse final de curso foi produzida a monografia intitulada “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as mudanças na organização e no trabalho docente: estudo de caso em uma escola municipal de Campina Grande/PB”.

² Em abril de 2013, foi aprovada a Lei Complementar nº 72, que institui o décimo quarto salário dos profissionais da educação da rede municipal de Campina Grande/PB e da outras providências (CAMPINA GRANDE, 2013). Esta lei concede aos profissionais e trabalhadores da educação, que elevarem o IDEB da

pública brasileira torna-se importante analisar os processos de implementação e de aprofundamento dos usos da avaliação padronizada e das iniciativas de responsabilização dos profissionais da educação nos sistemas de ensino, sob indução do governo federal.

No cenário mundial, desde os anos 1970, vem se constituindo um período de grandes transformações econômicas, políticas, sociais e culturais como resultado da crise do capital iniciada nessa década. A partir dos anos 1980 e 1990, foram realizadas mudanças no âmbito estatal demandadas pelas necessidades do capital. Essas mudanças tiveram como pressuposto a ideologia neoliberal, apresentada como um imperativo necessário à nova agenda econômica global, à reorganização da vida social baseada na revalorização da racionalidade econômica e empresarial e na procura de vantagens competitivas (LIMA; AFONSO, 2002). As transformações iniciadas, nesse período, vêm marcando o desenvolvimento das políticas sociais nas primeiras décadas do século XXI.

Nesse cenário, a reforma educacional, situada nos processos de reforma do Estado torna-se fundamental para a formação e conformação dos indivíduos às mudanças apresentadas, nessa conjuntura, como necessárias à construção de um novo padrão de sociabilidade. Com efeito, a partir da década de 1980, vários países do mundo, seja de capitalismo central ou periférico, independente da sua situação social e política, realizaram reformas nos seus sistemas educacionais com base em ideias intimamente relacionadas entre si. O movimento de reforma educacional tem, segundo Melo (2005), os organismos internacionais, como disseminadores dos princípios do neoliberalismo de Terceira Via mediante uma vasta produção documental e por meio de programas de ajuste estrutural, atuando em defesa dos interesses do capitalismo mundial.

Com relação aos efeitos da mundialização do capital na educação, Dale (2004) ressalta a existência de uma “Agenda Global Estruturada para a Educação” (AGEE). Segundo o autor, os proponentes dessa agenda “encaram a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força directora da globalização e procuram estabelecer os seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos” (DALE, 2004, p. 426). Em decorrência dessa Agenda Global, países diferentes vêm tomando caminhos semelhantes quanto aos rumos das políticas educacionais nacionais, apresentando, como eixos centrais, a avaliação e a responsabilização. No

escola em 20%, o pagamento do 14% salário. Ainda segundo esta lei, nos anos de não aplicação da PROVA BRASIL fica a cargo do executivo municipal estabelecer o critério de avaliação para o pagamento do 14% salário.

entanto, não se pode perder de vista as especificidades nacionais desses países, as quais têm influência na execução e nos resultados dessa agenda (DALE, 2004).

No contexto das reformas educacionais não se pode deixar de reconhecer as políticas de avaliação externa como um dos eixos principais do processo de implantação da reforma educacional, parte constitutiva da reforma do Estado e da adequação da educação às novas demandas do capital às premissas do neoliberalismo de Terceira Via e aos princípios do gerencialismo. A partir dos anos 1990, esse modelo de avaliação externa, fundado na medição do desempenho e monitoramento dos resultados e na construção de *rankings*, assume especial ênfase. Tal modelo, segundo Sousa (2009) tem se constituído como instrumento privilegiado para a inserção de valores e formas de organização do mercado no setor educacional. Como resultado, para Ball (2002; 2004; 2005; 2010), vem sendo construída uma nova ambiência no campo educacional com novas identidades, novas formas de interação, novas linguagens, novos sistemas éticos, novos valores e novas rotinas nas escolas.

De acordo com Ball (2002; 2005), os elementos chave da reforma educacional, em curso desde o final do século XX, que abrange da educação básica à pós-graduação³, são o mercado, a capacidade de gestão (gerencial) e a performatividade. Segundo o autor, esses elementos ou tecnologias políticas, quando aplicados em conjunto, oferecem uma alternativa politicamente atrativa e eficaz às velhas tecnologias do profissionalismo e da burocracia. Essas novas tecnologias formam uma nova ambiência, na qual os órgãos de gerenciamento central assumem novos papéis, com base em duas vertentes, os “sistemas de monitoramento” e a “produção de informações”, buscando estabelecer mudanças de comportamento de todos os lados (BALL, 2002).

Ball (2002; 2005) destaca o gerencialismo e a performatividade como principais tecnologias da política reformista, responsáveis pelas reformas não apenas nos aspectos técnicos e estruturais, mas por reformar, também, a subjetividade dos professores, ou seja, “mudar o que significa ser professor [...] a nossa identidade social” (BALL, 2002, p. 5) e, também, a sua relação com os outros. O gerencialismo é, de acordo com o autor em estudo, mecanismo central da reforma, pois essa tecnologia “desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos. [...] O gerencialismo busca incutir a

³ Com relação ao desenvolvimento da cultura da performatividade/desempenho na graduação e na pós-graduação, ver estudos de Santos (2005) e Moreira (2009).

performatividade na alma do trabalhador” (BALL, 2005, p. 544-545). Ou seja, o gerencialismo cria o ambiente adequado para o desenvolvimento da cultura da performatividade no espaço educativo.

A performatividade, por sua vez, consiste em

uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de “qualidade” ou ainda “momentos” de promoção e inspeção. Significam, englobam e representam a realidade, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento e avaliação (BALL, 2002, p. 4, aspas do autor).

Na cultura da performatividade, a busca pelo desempenho máximo e pela excelência é uma constante (BALL, 2002). Do mesmo modo, o profissional é reduzido à obediência às regras e à satisfação de desempenhos fixos e impostos a partir de fora. Em outras palavras, segundo Ball (2005), “a eficácia só existe quando é medida e demonstrada, e as circunstâncias locais só existem como ‘desculpa’ inaceitável para falhas na execução ou na adaptação” (p. 543, aspas do original). No contexto educacional, isso implica que “os professores perderam a possibilidade de exigir respeito, exceto em termos de desempenho” (BALL, 2005, p. 543). O professor reformado, no contexto da cultura da performatividade, é concebido simplesmente como o profissional que “produz desempenhos” (BALL, 2005), atendendo às exigências e metas externamente impostas, implicando também alterações nas relações com os outros professores e com os seus alunos.

Ball (2002; 2004; 2005; 2010) define que as relações sociais na cultura da performatividade, vêm se dando de forma esquizofrênica. Para ele, dois tipos de esquizofrenia: a esquizofrenia institucional e a esquizofrenia pessoal. A primeira, diz respeito à

pressão sobre os indivíduos, formalizadas em avaliações, revisões anuais e base de dados, para fazer sua contribuição à performatividade da unidade. (...) há nisso uma possibilidade real de que relações sociais autênticas sejam substituídas por relações de julgamento, nas quais pessoas são valorizadas apenas por sua produtividade (BALL, 2010, p. 42).

O segundo tipo de esquizofrenia, esclarece Ball (2002; 2010), é vivido pelos professores individualmente. Nesse caso, existe a possibilidade de que

o compromisso e a entrega, o julgamento e a autenticidade dentro da prática sejam sacrificados pela impressão do desempenho. Aqui há uma potencial ruptura entre os julgamentos dos próprios professores acerca do que é uma “boa prática” e as “necessidades” dos estudantes e os rigores do desempenho (BALL, 2002, p. 12, aspas do original).

Nesse cenário, as relações são estabelecidas com foco na construção de desempenhos “convincentes” apenas para serem visto e julgados, o que nos reporta à questão da “fabricação”, outro conceito presente na cultura da performatividade. Segundo Ball (2010), as fabricações “que organizações (e indivíduos) produzem são seleções dentre várias possíveis representações – ou versões – da organização ou da pessoa” (p. 44). Em outras palavras, as fabricações são a construção de performances institucionais existentes, por exemplo, a manipulação de estatísticas e indicadores. Dessa maneira, nesse conceito, o que importa não é a realidade, mas o desempenho apresentado no mercado. Assim, na cultura da performatividade

Como indivíduos e atores organizacionais, nossos desempenhos devem ser construídos ou fabricados com astúcia e com um olho na concorrência. Essas coisas não podem ser confiadas à sorte, seja com relação à publicação de indicadores, à resposta a julgamentos oficiais acerca da qualidade, seja com relação à escolha de clientes e consumidores. Inúmeros esforços de preparação, ensaio e gerenciamento do cenário sustentam essas representações (BALL, 2005, p. 557).

Dessa maneira, a incerteza e a instabilidade de ser avaliado, de ser julgado, por diferentes meios, coletiva ou individualmente, criam a base para o que Ball (2002, p. 10) define como “princípio da incerteza”. Esse cenário gera, nos sujeitos envolvidos, no caso, os professores, efeitos perversos que envolvem sinais de insegurança e ressentimento e questionamentos, tais como, “Estamos a fazer o suficiente? Estamos a fazer o que é certo? Como conseguiremos estar à altura?” (BALL, 2002, p. 10), começam a fazer parte do cotidiano docente. Essa situação é apresentada a seguir:

Trabalhamos e agimos numa frustrante sucessão de números, indicadores de desempenho, comparações e competições – de tal maneira que a satisfação da estabilidade é cada vez mais ilusória, os fins são contraditórios, as motivações indistintas e o valor próprio incerto. Dúvidas constantes acerca de que tipo de julgamento/avaliação pode estar em jogo num dado momento, em qualquer momento, significam que toda

e qualquer comparação e exigência a desempenhar têm de ser cuidadas com interesse e eficiência (BALL, 2002, p. 10).

Nesse contexto, são alguns dos efeitos perversos da cultura da performatividade: a busca por resultados nas avaliações e nas medições, o alcance das metas impostas externamente, a vigilância constante, a indecisão, a insegurança, a sensação de instabilidade, a pressão, o estresse emocional, a intensificação dos esforços dentre outros. No conjunto das políticas educacionais na atualidade, a performatividade vem assumindo centralidade. De acordo com Moreira (2009), essa centralidade contribui para

Integrar e redimensionar atividades, processos e resultados. Facilita o monitoramento do Estado e propicia sua intromissão nas culturas, práticas e subjetividades das instituições educativas e de seus profissionais. Altera os significados, produz novos perfis e garante o alinhamento. Transforma o processo de ensinar e de aprender o conhecimento em objeto e em mercadoria, limitando-o a produtos, a níveis de desempenho e a padrões de qualidade (p. 34).

No âmbito educacional, a procura por resultados ou por desempenho vem deixando em segundo plano a consciência de que, nessa área, tão importante quanto os resultados são os caminhos que levam a ele. Assim, nesse processo “a complexidade humana vê-se reduzida à forma mais simples possível: números em uma tabela” (BALL, 2005, p. 547).

A expressão cultura da performatividade vem sendo utilizada originalmente pelo sociólogo britânico Stephen Ball (2002; 2004; 2005; 2010). No entanto, outros autores vêm empregando diferentes termos para denominar essa cultura, são eles: cultura do desempenho usado por Santos (2004; 2005) e Nosella (2010). Cultura empresarial expressão usada por Lima (2002). Cultura de resultados usada por Shiroma *et. al.* (2008). Cultura de auditoria usada por Freitas (2011; 2013b). Cultura da avaliação citada por Freitas (2013b), Freitas (2013c) e Rodriguez, Dahalman, Salmi (2008) e cultura de competições expressão usada por Nascimento, Palhano e Oeiras (2007). Nesse estudo, será feito o uso da denominação cultura do desempenho, termo empregado pelos pesquisadores brasileiros Santos (2004; 2005) e Nosella (2010).

De acordo com Santos (2004), a cultura de desempenho “desenvolve uma nova atmosfera de trabalho, [...], a qual vai redefinindo as formas de trabalho e as relações dos docentes com as suas atividades cotidianas” (p. 1146). Nessa direção, a autora afirma que “a cultura baseada no desempenho tem como objetivo maximizar os benefícios e

minimizar custos, ou seja, dar valor ao dinheiro. Esse processo se baseia em três princípios operacionais: economia, eficácia e eficiência” (SANTOS, 2005, p. 209). A autora ainda indica que a adoção desses princípios denuncia uma visão utilitarista da educação indo de encontro ao entendimento desta como um processo de formação para o exercício pleno da cidadania com ênfase na criação e/ou consolidação de uma real democracia (SANTOS, 2004).

Nosella (2010), por sua vez, inicia o debate acerca da cultura do desempenho abordando a questão semântica dessa expressão. Como ponto de partida, o autor apresenta uma conceituação de cultura como sendo a expressão de uma “pluralidade de princípios, tradições, conhecimentos, valores, normas, doutrinas, experiências, tecnologias e modos de fazer, de pensar e de se comportar a luz de uma característica geral” (NOSELLA, 2010, p. 38). Da mesma forma, a expressão desempenho, consiste em um termo utilizado, frequentemente, associado aos sentidos de execução, rendimento, provas, competência, avaliação, etc (NOSELLA, 2010).

A partir desses conceitos, Nosella (2010) formula o termo “cultura do desempenho” na política educacional, conceituando-a como sendo “a cultura explícita do mercado, que apresenta um conjunto de modelos estandardizados, consolidados e impostos aos educadores” (p.37). Para este autor, a semântica da expressão cultura do desempenho indica “um clima cultural de desconfiança e negação do homem como ser complexo, surpreendente, livre, em favor da máquina, do cálculo, da mensuração, exata, precisa, previsível e, sobretudo, livre desse ‘tremendo inconveniente humano’ que é a liberdade” (NOSELLA, 2010, p. 40, aspas do original) e conclui que, na cultura do desempenho o ato de educar torna-se fundamentalmente uma dimensão técnica ou mecânica, visto que essa cultura “mede resultados, estabelece estratégias, fixa metas e estimula a produção, entretanto, não percebe o real da educação” (NOSELLA, 2010, p. 50).

Por cultura entende-se “um modo de viver, de pensar e de operar” (GRAMSCI, 2001, p. 258) de uma dada sociedade em um determinado momento histórico. Com essa concepção, é importante indicar que os referidos autores se utilizam do termo cultura para denominar as mudanças nos valores e concepções que norteiam o trabalho escolar. Com essa compreensão de cultura, procura-se neste trabalho, construir o significado da expressão cultura do desempenho que, nos anos iniciais do século XXI invadiu o contexto das políticas educacionais como resultado da avalanche de avaliações padronizadas que se alastraram no ambiente educativo objetivando a adequação à nova sociabilidade capitalista.

A partir do exposto, pode-se afirmar que a cultura do desempenho educacional envolve a construção nas escolas e nos sistemas de ensino, de rotinas, ações, linguagens, modos de ser e de pensar pautados em valores da competição, da concorrência, do individualismo e da meritocracia. O fortalecimento desses valores contribui para a manutenção e legitimação da forma de organização societária capitalista. É importante destacar que os referidos valores são caros ao capitalismo, desde a sua emergência, mas que a partir do final do século XX, assume “novas” feições nos projetos de sociedade e mais especificamente, da reforma educacional de diversos países. Cabendo aos intelectuais orgânicos⁴ do capital dar organicidade e atuar na disseminação desses valores, apresentados como universais, inclusive, como ideologia⁵.

Nessa lógica, no atual estágio do capitalismo, a partir dos anos finais do século XX e início do século XXI, a manutenção da hegemonia⁶ do capital vem construindo um novo discurso, que conjuntamente as políticas reformistas do Estado, em nível local e mundial, revelam a adoção da cultura meritocrática, tecnocrática ou empresarial como forma de regulação. Assim, em torno das ideias de eficiência, eficácia, racionalização, produtividade e da maximização dos resultados visam fortalecer a emergência e o fortalecimento da cultura focada no desempenho.

Nesse contexto, a educação torna-se uma dimensão significativa no processo de naturalização e sedimentação dos valores e princípios capitalistas na sociedade contemporânea, uma vez que, de acordo com Martins e Neves (2013) a “educação é parte inerente da instituição da cultura” (p. 345). Trata-se de um esforço de naturalizar e moldar novas subjetividades no espaço educativo. Deste modo, de acordo com Lopes e López (2010), a educação passa a ser pensada como “forma de produção e serviço, sob a regência

⁴ Conforme Gramsci (2006) os intelectuais orgânicos são considerados “cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo e de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura [...] Deve-se anotar o fato de que o empresário representa uma elaboração social superior, já caracterizada por uma certa capacidade dirigente e técnica [...]” (p.15).

⁵ De acordo com Gramsci (2001) “as ideologias (...); são fatos históricos reais, que devem ser combinados e revelados a sua natureza de instrumentos de domínio, não por razões de moralidade, etc., mas precisamente por razões de luta política: para tornar os governados totalmente independentes dos governantes, para destruir uma hegemonia e criar outra, como momento necessário da subversão da práxis” (p. 387).

⁶ Para Gramsci (2000) a hegemonia “pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica” (GRAMSCI, 2000, p.48).

da lógica do mercado e pelo afastamento gradual do Estado em seu financiamento, mas não em sua regulação” (p. 97).

As políticas educacionais em curso tem como objetivo central reforçar o papel regulador e avaliador do Estado na educação com a instituição de mecanismos de responsabilização (*accountability*) e de competição, tendo como núcleo central, as políticas padronizadas de avaliação externa. No que se refere ao foco da avaliação como um instrumento de medida e responsabilização, Ravela (2003) analisa o uso previsto dos resultados das avaliações em países da América Latina. O autor identifica duas tendências, denominadas de baixo risco (*low satkes*) e de alto risco (*high stakes*) .

Segundo Ravela (2003), o uso dos resultados de tais exames considerados de baixo risco é caracterizado por “avaliações cujos resultados têm função unicamente informativa e formativa, mas não preveem consequências” (RAVELA, 2003, p. 7). Enquanto que, o uso dos resultados das avaliações classificado de alto risco, de acordo com o referido autor, caracteriza as “avaliações cujos resultados terão consequências diretas aos indivíduos ou instituições e, por conseguinte, implicam um certo nível de risco ou ameaça, porque implicam algum tipo de sanção positiva ou negativa” (RAVELA, 2003, p. 7).

Essa classificação é fundamental para o entendimento do processo de implementação e avanço das iniciativas de avaliação em larga escala no Brasil, no contexto da reforma educacional, iniciada na década de 1990, pois, a instituição do uso dos resultados das avaliações de alto risco é um marco importante no processo de aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica no país.

No Brasil, a década de 1990, foi marcada pela adoção de reformas que objetivaram a implantação e a consolidação do neoliberalismo de Terceira Via (LIMA; MARTINS, 2005; NEVES, 2005). Esse processo reformista foi acentuado a partir de 1995, quando, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deu início ao processo de reforma do Estado. A reforma do Estado brasileiro vem sendo concretizada, com destaque, para as áreas administrativa, previdenciária, fiscal e educacional. Com a reforma, o Estado brasileiro assumiu o papel gerencial e avaliador na gestão das políticas estatais, com destaque para as políticas educacionais.

O setor educacional, como uma política pública de corte social, torna-se alvo da regulação centralizada do Estado e tem na avaliação externa, um dos eixos da reforma educativa dos últimos trinta anos. Nessa conjuntura, percebe-se, na política educacional brasileira, o processo de implantação e de aprofundamento de princípios e práticas

inerentes à cultura do desempenho, contando para tal, com a ação do governo federal mediante a implantação das políticas de avaliação como instrumento de gestão. Essa forma de organização da educação alterou e vem alterando significativamente, os modos de gestão, a rotina da escola e a subjetividade docente, visto que, constrói um clima cultural de desconfiança, de instabilidade e de tensão. Na cultura do desempenho educacional⁷, o trabalho docente resulta na busca incessante pelo alcance de metas e de indicadores de desempenho sob o signo do mérito individual.

A presente pesquisa examina como ocorreu, no período de 1995 a 2012, no âmbito das políticas educacionais federais, o processo de implantação e de fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica brasileira. Mais especificamente, analisa as medidas legais, as iniciativas e as estratégias criadas pelo governo federal para viabilizar a disseminação e a implementação de uma cultura de avaliação e de desempenho na educação básica, pautada nos princípios da responsabilização, da meritocracia, da competição e do individualismo.

Para a compreensão da atuação do governo central nesse processo, é necessário entender a configuração do pacto federativo brasileiro. De acordo com Silva (2009b), até a Constituição de 1988, a organização político-administrativa brasileira era caracterizada pela forma dual e hierárquica, e isso implica que, em um plano estava a União e os estados e, em um plano sub-estatal, os municípios. A Carta Magna de 1988 altera essa estrutura com a definição do município como ente federado, nos seguintes termos: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Além de assegurar a autonomia dos entes federados, a Constituição de 1988 conferiu-lhes competências comuns e concorrentes (BRASIL, 1988, Art. 23 e 24).

Além da autonomia do município, com a sua elevação a ente federado, o texto constitucional previu a organização de sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios, estabelecendo que

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em

⁷ Os Estados Unidos são o melhor exemplo da implantação da cultura do desempenho na educação escolar.

matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil;

§3º Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

Pelo exposto, o governo federal não é responsável pela oferta direta da educação básica⁸, mas deve oferecer assistência técnica e financeira a municípios e estados para que estes realizem essa oferta, visando assegurar a redução das desigualdades educacionais no país. Essa configuração do pacto federativo brasileiro traz implicações na definição das políticas educacionais. Segundo Arretche (1999), “a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais” (p. 114), o que significa que, “os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais” (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Dessa maneira, o governo federal não pode impor a aceitação e a promoção de responsabilidades de ações e de programas para estados e municípios, pois, o atual arranjo institucional brasileiro, está fundado na inexistência de subordinação entre os entes federados. No entanto, para que a adesão aconteça, explica Arretche (1999), estados e/ou municípios precisam ser incentivados para tal. Desse modo, para a autora, “no Estado federativo, tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais” (p. 115).

Desde os anos 1990, o governo federal nas políticas públicas para a educação pública vem criando mecanismos e estratégias de indução que levem à adesão dos governos estaduais e/ou municipais às suas propostas, programas ou ações. Assim, sob a prerrogativa do pacto federativo brasileiro, o governo federal adota, como principal estratégia de persuasão, a concessão de financiamento, mediante transferências voluntárias aos entes federados. Essa particularidade na atuação da União traz implicações para o modo como as políticas educacionais federais são incorporadas e implementadas pelas entidades subnacionais.

⁸ De acordo com o censo escolar da educação básica de 2012, realizado pelo INEP, as matrículas por dependência administrativa estavam distribuídas da seguinte forma: 46% municipal, 37% estadual, 16% privada e 1% federal (BRASIL, INEP, 2012h).

A Constituição de 1988 prevê um sistema federativo mediante o regime de colaboração⁹ entre os entes federados para a viabilização das responsabilidades comuns e concorrentes. O regime de colaboração é, também, referido na LDBEN (BRASIL, 1996, Art. 8º), no entanto, ainda não foi regulamentado (ARAÚJO, 2010; FREITAS, 2012b). Nessa conjuntura, considerando o pacto federativo brasileiro, Araújo (2010) destaca que ações de coordenação da União com indução de políticas para educação básica são interpretadas, erroneamente, como colaboração. Como exemplo dessas ações, a referida autora cita o caso “dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas” (ARAÚJO, 2010, p. 754).

Considerando o exposto, a partir da segunda metade dos anos 1990, em decorrência dos processos de reforma do Estado e da educação orientados pelas propostas neoliberais, o governo federal passa a adotar uma forte regulação da educação básica, mediante a legislação educacional, aprovada desde então, que modifica seu papel na educação brasileira. Autoras como Duarte e Santos (2012), nomeiam esse modelo de regulação adotado pela União, no âmbito da educação básica, de regulação sistêmica. Nesse modelo de regulação, explica as autoras, “um poder central negocia com entidades locais (sejam governos subnacionais ou estabelecimentos de ensino) os objetivos e lhes delega as responsabilidades e os meios para realizá-los” (DUARTE; SANTOS, 2012, p.80).

Nessa conjuntura, a regulação sistêmica é coordenada e efetuada centralmente e, conforme Duarte e Santos (2012), mediante a utilização de três mecanismos principais: a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica, a definição de diretrizes curriculares nacionais, e as transferências constitucionais obrigatórias, legais e voluntárias de recursos financeiros da União.

As políticas de avaliação externa foram partes importantes das reformas dos sistemas de ensino realizadas em diferentes países do mundo. No Brasil, com a aprovação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996, uma série de dispositivos centraliza, na União, a função de proceder a avaliação dos

⁹ De acordo com Araújo (2013) “o regime de colaboração é um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição federal de 1988. As competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Nesse sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos de matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo” (p. 788).

sistemas de ensino. De acordo com o art. 9º, inciso VI, é incumbência da União, “assegurar processo de nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996). A partir de então, o governo federal assume a formulação e a implantação de instrumentos de avaliação em larga escala no país, compreendida como forma privilegiada de indução da qualidade da educação. Nessa conjuntura, de acordo com Afonso (2001), a avaliação aparece como “um pré-requisito para que seja possível a implementação de mecanismos de controle e de responsabilização que, por sua vez, impõem a prévia definição de objetivos e *indicadores* que meçam as *performances* dos sistemas educativos” (p. 116, destaque do original).

Cabe assinalar que as estratégias de avaliação externa, na educação básica, já vinham sendo instituídas pelo governo federal antes da aprovação da Lei nº 9.394/1996. De acordo com Bonamino e Sousa (2012), o sistema brasileiro de avaliação da educação vem sendo implantado desde os anos finais da década de 1980 e passou por três gerações de implantação. A primeira geração, conforme as referidas autoras, vincula-se à criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no ano de 1988, quando ainda era o Sistema de Avaliação da Educação Primária (SAEP). Nessa geração, foi enfatizada a avaliação com caráter diagnóstico e amostral, pois, não tinha a função de atribuir consequências diretas para a escola e para o currículo (BONAMINO; SOUZA, 2012).

A avaliação de segunda geração, implantada por meio da criação da Prova Brasil, em 2005, deu início às políticas de responsabilização. Segundo Bonamino e Sousa (2012), a novidade em relação à geração anterior é que os resultados passaram a ser divulgados por escolas, permitindo, dessa maneira, a apropriação dessas informações pelos pais e pela sociedade. Nesse tipo de mecanismo de responsabilização, as consequências são apenas simbólicas, do tipo baixo risco ou *low stakes*, e “tem como pressuposto que o conhecimento dos resultados favorece a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação” (BONAMINO; SOUZA, 2012, p. 375). Para Souza (2009), a estratégia de dar visibilidade pública aos resultados por escola tem apresentado um potencial limitado de induzir ações e, a partir dessa percepção, a oferta de premiações e gratificações atreladas aos resultados começou a ser usada por governos estaduais para garantir um melhor desempenho das escolas.

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), apresentado a sociedade brasileira, em 2007, no contexto de lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo governo federal, marcou, no país, o momento de passagem para as avaliações de terceira geração. Com o IDEB como referência de uma educação escolar de qualidade deu-se início ao processo de implantação de mecanismos de premiação e punição da escola e dos docentes, resultando no aprofundamento da lógica de responsabilização.

As avaliações de terceira geração são indicativas de responsabilização com consequências fortes ou *high stakes*, “contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas” (BONAMINO; SOUZA, 2012, p. 375). Nos anos iniciais do século XXI, vem sendo ampliado, por sistemas municipais e estaduais de ensino, o uso das avaliações de terceira geração, com iniciativas concretizadas por meio da implantação do pagamento de premiação por mérito, de acordo com os resultados obtidos nas avaliações. A ampliação do uso das iniciativas de avaliação de terceira geração vem contribuindo para o aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica brasileira.

De acordo com Freitas (2013b), o processo de implantação da política de avaliação educacional no Brasil se divide em dois momentos. O primeiro constitui na introdução de uma cultura da avaliação no Brasil, na década de 1990. Conforme Freitas (2013b), o primeiro momento é marcado pela produção e consolidação de uma cultura da avaliação até hoje em desenvolvimento.

Segundo o autor, nessa época o embate que caracterizou o processo de implantação da avaliação de larga escala no país esteve centrado, em um primeiro momento, na questão dos usos dos resultados das avaliações de sistemas que estava limitado “à problemática de ter elementos para alimentar com dados objetivos a elaboração das políticas públicas e construir um sistema de informações sobre a evolução da educação de forma a ter indicadores e apoiar seus usuários” (FREITAS, 2013b, p. 147). Freitas (2013b) chama este período de “ingênuo” pelo fato dos educadores, no contexto dos debates, acreditarem que “a avaliação era um fator que dava visibilidade às virtudes e aos problemas e permitia, por si, algum estímulo à melhoria. Os modelos estatísticos e econométricos [...] subordinavam-se a estes propósitos” (FREITAS, 2013b, p. 148).

O segundo momento é denominado por Freitas (2013b) de período da cultura de auditoria. A cultura de auditoria apropria-se da cultura da avaliação, redirecionando-a para

a responsabilização dos atores diretamente envolvidos no processo educacional, ou seja, uma responsabilização voltada para o professor. Nesse momento, evidencia Freitas (2013b), “os resultados da avaliação passam a ser associados a premiações e castigos (simbólicos e não simbólicos), gerando meritocracia e responsabilizando agentes educacionais em nome do direito de aprender das crianças (especialmente das mais pobres)” (p. 150). Nesse novo estágio, complementa o autor, “os modelos estatísticos e econométricos [...] são usados para apoiar as concepções de educação baseadas em responsabilização” (FREITAS, 2013b, p. 149).

As duas leituras apresentadas por Bonamino e Souza (2012) e Freitas (2013b), apesar de apresentarem percepções diferentes acerca do processo de implantação e fortalecimento da cultura do desempenho na educação brasileira, incorporam a responsabilização associada à meritocracia como uma forma do governo central ampliar o controle e a regulação na educação, tendo por base as políticas de avaliação.

Desde a implantação do sistema de avaliação da educação básica no Brasil, o governo federal vem ampliando sua atuação na definição de diretrizes curriculares, padrões e metas de qualidade educacionais aceitáveis, e na instituição de um sistema de avaliação da educação básica capaz de aferir a qualidade da educação oferecida por estados e municípios. Esse modelo de regulação do setor educacional vem sendo implantado no país, muitas vezes, por meio de medidas impositivas, leis, decretos e normas que ampliam a centralização, na União, da definição e da avaliação da educação nacional, mas, também, por mecanismos que objetivam a conquista da adesão e do consentimento dos sistemas de ensino, gestores escolares, professores e a sociedade em geral da adequação e da pertinência das medidas adotadas e dos novos modos de regulação educacional.

As questões centrais que nortearam a presente investigação são: em que consiste, qual o conteúdo e as estratégias adotadas para a implementação das políticas de avaliação e de responsabilização que vem implicando na afirmação de uma cultura do desempenho na educação básica brasileira? Quais as propostas dos organismos internacionais em relação à disseminação da cultura do desempenho nos países da América Latina? Quais as estratégias adotadas pelo governo federal para viabilizar a implantação da cultura do desempenho na educação básica brasileira?

Diante da problematização apresentada, a hipótese orientadora deste trabalho consiste na compreensão de que o governo federal brasileiro, desde os anos finais do século XX e nos anos iniciais do século XXI, tem atuado, de forma incisiva, para a

implantação e fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica brasileira, mesmo que, do ponto de vista legal, os estados e os municípios tenham autonomia para definir ações e programas educacionais em seus respectivos âmbitos. Considerando que a atuação do governo federal está condicionada pela configuração do pacto federativo do país, que estabelece que a União não possui o poder de “obrigar” os governos subnacionais a adotarem programas e ações federais, a União, para assegurar a implementação de seus projetos cria mecanismos de indução. A principal estratégia adotada pelo governo federal, desde a década de 1990, para assegurar a assunção de seus projetos pelos estados e/ou municípios, tem sido a concessão de financiamento.

A presente pesquisa possui como objetivo geral: examinar a atuação do governo federal na implantação e no fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica no Brasil, buscando identificar e analisar as políticas e estratégias adotadas, bem como, suas vinculações com as formulações dos organismos internacionais no período de 1995 a 2012.

Com a finalidade de alcançar tal objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

a. contextualizar a emergência da cultura do desempenho nos países de capitalismo central, a partir da década de 1980, buscando analisar sua origem, fundamentos e conceitos, bem como situar sua emergência no campo da educação;

b. analisar as propostas dos organismos internacionais, UNESCO, Banco Mundial, OCDE e PREAL, direcionadas à disseminação da cultura do desempenho na educação básica, com destaque para os países da América Latina;

c. examinar as estratégias e iniciativas adotadas pelo governo federal nos processos de implantação e de aprofundamento da cultura do desempenho nas políticas para a educação básica brasileira, no período de 1995 a 2012.

As análises realizadas, nessa pesquisa, são direcionadas à atuação do governo federal brasileiro como protagonista no processo de implantação e aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica brasileira, no período referido, utilizando-se de estratégias envolvendo as políticas de avaliação e de financiamento. No entanto, o governo federal desenvolve tais iniciativas em articulação com outras esferas de governo com a sociedade civil. Nesse sentido, para dar suporte a essa tarefa, a pesquisa foi fundamentada nas reflexões de Gramsci, que, segundo Neves e Sant’anna (2005), oferecem “elementos importantes para o entendimento das novas estratégias do Estado, com vistas à legitimação

social da hegemonia burguesa nas sociedades contemporâneas, em especial a partir dos anos finais do século XX e início do século XXI” (p. 20).

É nesse quadro que é fundamental a concepção de Estado ampliado¹⁰ apresentada por Gramsci. Para ele “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (neste sentido, seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encorajada de coerção)” (GRAMSCI, 2000, p. 244). A partir dessa concepção abrangente de Estado formulada por Gramsci, Silva (2004) explica que o Estado moderno além do aparelho burocrático-coercitivo é também compreendido “como espaço dos ‘organismos’ da sociedade civil, onde se manifestam os cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura, seus valores e suas ideologias e suas propostas para a educação [...]” (p. 24).

Esse Estado é também educador na medida em que cria um novo tipo ou nível de civilização (GRAMSCI, 2000). No caso do Estado brasileiro, esse vem atuando como educador na política educacional para criar o ambiente propício ao desenvolvimento de uma cultura do desempenho educacional sob os pilares das políticas de avaliação externa. Em relação a essa questão, Freitas (2007a), afirma que, “a regulação educacional emergente no Brasil revelou um Estado-educador empenhado na difusão de determinados conhecimento, valores e visões de mundo, signos e símbolos da cultura hegemônica [...]” (p. 147).

Nessa perspectiva, mesmo o foco da pesquisa sendo o Estado em sentido *stricto*, o modelo de gestão, de organização e de regulação da escola adotado na cultura do desempenho pressupõe a ação do Estado regulador e avaliador em articulação com entidades da sociedade civil. Isso significa que, mesmo as organizações da sociedade civil não sendo objeto desse estudo, a presente pesquisa reconhece essas organizações como interlocutores privilegiados junto ao governo federal na formulação e na implantação das políticas educacionais no Brasil, com destaque para os organismos internacionais, os sindicatos, os empresários, as entidades científicas, dos trabalhadores em educação e as famílias.

¹⁰ Coutinho (1999) explica que o Estado em sentido amplo, formulado por Gramsci, composta duas esferas principais: “a *sociedade política* (que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado-coerção’), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoriais, meios de comunicação de massa, etc) (p. 127).

De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), a educação consiste em uma política pública de caráter social no interior do Estado capitalista. Desse modo, conforme as autoras, uma política nacional de educação é mais abrangente do que a legislação proposta para sua organização, assim, uma política educacional

realiza-se também pelo planejamento educacional e pelo financiamento de programas governamentais, em suas três esferas, bem como por uma série de ações não governamentais que se propagam, com informalidade e pelos meios de comunicação. Realiza-se, para além desses espaços, por meio da difusão de seu ideário pelas publicações oficiais e oficiosas (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2011, p. 73).

O trabalho foi desenvolvido tendo como referência a análise documental e a pesquisa bibliográfica. O percurso teórico-metodológico traçado nessa pesquisa exigiu um intenso trabalho com fontes documentais. A pesquisa documental foi realizada por meio do levantamento e da análise da legislação federal e de documentos que se relacionam com o tema estudado. Os principais documentos do governo brasileiro analisados foram: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (BRASIL, 2008a), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), o Edital CNPQ nº 17/2002 (BRASIL, 2002b), o Edital CNPQ nº 24/2011 (BRASIL, 2011), o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007a), o projeto de Lei nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010), o Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b), o Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2007c) e o Plano de Mobilização Social pela Educação (BRASIL, 2012a).

Além disso, documentos dos organismos internacionais que apresentam propostas acerca das políticas de avaliação e responsabilização educacional para os países da América Latina. Os principais documentos dos organismos internacionais que serviram de referência para esse estudo foram: *“Investir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de La educación en América Latina y El Caribe”* (UNESCO/CEPAL, 2005). *“Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?”* (VEGAS; UMANSKY, 2005) e *“Conhecimento e inovação para a competitividade”* (RODRIGUES; DAHALMAN; SALMI, 2008) do Banco Mundial. Também foram analisados os documentos *“Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes”* (OCDE, 2006) e

“*Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*” (CORVALÁN; *et. al.*, 2006) do PREAL. O acesso a grande parte desse material foi possível via *internet*, nos sites do governo federal e dos organismos supracitados.

A pesquisa documental foi importante para a investigação, pois contribuiu para a compreensão do processo de produção do objeto estudado. De acordo com Lüdke e André (1986),

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (p. 39, aspas do original).

Considerando a importância da análise de documentos no processo investigativo, Evangelista (s. d.) afirma que,

Pressupondo-se que os documentos – incompletos e imperfeitos – estejam em mãos do pesquisador – nos limites que a história impõe para sua localização e acesso - tem início sua “inquirição” para entender-se quando, como, por quem e por que foram produzidos. As fontes primárias trazem as marcas de sua produção original, de seu tempo de produção, de sua história. É necessário, então, captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz; significa dizer captar os projetos litigantes e os interesses que os constituem, que tampouco serão percebidos em todos os seus elementos (p. 8, aspas do original).

A análise das propostas e concepções presentes nos documentos estudados torna-se relevante visto que estimulam os debates acerca das orientações e interesses que norteiam a formulação das políticas de avaliação no Brasil. Essas políticas vêm contribuindo para o fortalecimento valores como o individualismo, a competição, a ênfase no desempenho e na responsabilização, construindo, uma escola pública centrada na eficiência e na produtividade, congruente com as necessidades de redefinição dos parâmetros de atuação do Estado e, em última instância, dos processos de acumulação capitalista.

É oportuno observar o volume do material analisado, considerando a extensão do período estudado, as múltiplas estratégias e políticas do governo federal e as propostas de outros interlocutores, como os organismos internacionais, direcionadas às iniciativas de

avaliação externa da educação básica e a disseminação de uma visão de mundo favorável à instituição da lógica gerencial e da meritocracia no setor educacional brasileiro.

A revisão bibliográfica, por sua vez, de acordo com Mendonça (2008), “deve conter uma síntese das leituras realizadas, na qual se levanta o estado da arte, ou seja, o estágio atual da investigação científica a respeito da temática que pretende pesquisar” (p. 87-88). Para responder às necessidades teórico-metodológicas dessa pesquisa, a além dos estudos de Gramsci, autores que também contribuíram com a construção da análise do objeto foram: Ball (2002; 2004; 2005; 2010), Santos (2004; 2005), Nosella (2010), Harvey (2009), Martins (2009a), Neves (2005), Frigotto (1999; 2000), Afonso (1999; 2002; 2009a; 2009b; 2010; 2012), Bonamino e Souza (2012), Freitas (2004; 2011; 2012a; 2012b; 2012, 2013a; 2013b), Freitas (2007a; 2007b; 2012c; 2013c), Pereira (2010a; 2010b), Silva (2009a; 2009b; 2010), Sousa (2009), entre outros. A contribuição desses autores está na compreensão dos novos modos de regulação da educação, das políticas de avaliação e na definição da cultura do desempenho.

A dissertação está organizada em quatro capítulos, além da introdução, das considerações finais e das referências. O primeiro capítulo, “Reforma do Estado, gerencialismo e cultura do desempenho, a partir do final do século XX e seus desdobramentos para as políticas educacionais”, contextualiza as transformações econômicas, políticas, sociais e culturais da sociedade capitalista que impulsionaram a ascensão do neoliberalismo, a partir da crise do capitalismo dos anos 1970. Examina, também, adequações no neoliberalismo a partir dos anos de 1990, mediante a difusão dos pressupostos políticos e ideológicos da Terceira Via. Dessas mudanças emerge a proposta de reforma do Estado com a redefinição de suas atribuições, a adoção do modelo gerencial e a instituição do Estado avaliador, por meio de um novo modelo de regulação e de avaliação estatal que vem possibilitando a constituição, no setor educacional, de uma cultura do desempenho.

O segundo capítulo, “A cultura do desempenho na educação básica: as propostas dos organismos internacionais”, apresenta as proposições dos organismos internacionais, em especial da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) direcionadas para a implantação e fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica de países da América Latina. Para tanto, são apresentadas

e analisadas as propostas contidas em documentos produzidos por esses organismos buscando identificar princípios e proposições referentes à implantação de iniciativas de avaliação externa da educação, de responsabilização, de prestação de contas e de privatização no setor educacional, elementos constitutivos da cultura do desempenho.

No terceiro capítulo, “A atuação do governo federal na implantação da cultura do desempenho na educação básica brasileira (1995-2006)”, é analisado o processo de implantação da cultura do desempenho da educação básica brasileira, no âmbito das políticas federais de 1995 a 2006, período correspondente aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e ao primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006). Para tanto são apontadas e examinadas as estratégias do governo federal, nos limites do pacto federativo brasileiro, que objetivaram implantação da cultura do desempenho na educação básica. Os estudos referentes a esse período permitiram a identificação de quatro grupos de estratégias adotadas pelo governo federal: a instituição de um sistema de avaliação, a realização de olimpíadas científicas, a criação de iniciativas de premiação e a implantação de ações de mobilização social.

O quarto capítulo, intitulado “A atuação do governo federal no aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica brasileira”, investiga as políticas educacionais implementadas pelo governo federal no período de 2007 a 2012, que compreendem o segundo governo Lula da Silva (2007-2010) e nos dois primeiros anos do governo Dilma Rousseff (2011-2012). Nesse capítulo, são apresentadas as iniciativas do governo federal, nos limites do pacto federativo brasileiro, que objetivaram fortalecer a cultura do desempenho na educação básica brasileira. A análise das iniciativas desenvolvidas pelo governo federal, no período referido, identificou que os quatro grupos de estratégias referentes ao período de implantação da cultura do desempenho foram mantidas, revelando a continuidade em relação à etapa anterior. A particularidade, desse período refere-se ao aprofundamento da lógica gerencial e à instituição de mecanismos de responsabilização, mediante a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e de mecanismos mais eficazes para assegurar a adesão dos estados e municípios ao uso dos resultados das avaliações com consequências fortes.

Esta pesquisa pretende contribuir para o estudo das políticas de avaliação e, mais especificamente, para a compreensão dos valores que sustentam essas iniciativas e que vem contribuindo para fortalecer uma “nova sociabilidade” burguesa que vem sendo

constituída na sociedade capitalista mundializada e, que tem na educação escolar um espaço privilegiado para sua disseminação.

CAPÍTULO 1

REFORMA DO ESTADO, GERENCIALISMO E CULTURA DO DESEMPENHO A PARTIR DO FINAL DO SÉCULO XX E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Este capítulo tem como objetivo contextualizar a emergência da cultura do desempenho nos países de capitalismo central, a partir da década de 1980, buscando analisar sua origem, fundamentos e conceitos, bem como situar sua existência no campo da educação. Conhecer o processo de constituição da cultura do desempenho e sua emergência no campo educacional supõe a análise das transformações econômicas, políticas, sociais e ideológicas impulsionadas pela crise do sistema capitalista, a partir do final dos anos 1970 do século XX. Os processos de reestruturação produtiva, fortalecimento da ideologia neoliberal, implantação da reforma do Estado e emergência do gerencialismo no setor público constituem-se em dimensões constitutivas desse processo.

No setor educacional, em um contexto de reforma, as medidas de avaliação e responsabilização passaram a ganhar destaque na formulação das políticas educacionais, em vários países, a partir dos anos 1980. De acordo com Santos (2004), o estabelecimento do Estado avaliador e do quase-mercado na educação possibilitou a implantação da cultura do desempenho no setor educacional.

O capítulo examina, inicialmente, as mudanças econômicas e políticas no sistema capitalista e a redefinição do papel do Estado nas políticas sociais, a partir da década de 1970. Em seguida, analisa a reformulação das políticas educativas, com destaque para a revisão das formas de atuação do Estado, bem como, o fortalecimento do gerencialismo na educação, como instrumento essencial dessas mudanças.

Considerando o pioneirismo da reforma educacional nos Estados Unidos, no que se refere à implantação da cultura do desempenho na educação são apresentados seus eixos centrais. Nesse país, desde a década de 1980, a avaliação externa e os mecanismos de responsabilização e prestação de contas assumiram centralidade nas políticas educativas como mecanismo adequado para a melhoria da qualidade da educação pública.

1.1 Crise do capital, a partir dos anos 1970, neoliberalismo de Terceira Via, reforma do Estado e gerencialismo

O neoliberalismo, apesar de ter se fortalecido no cenário mundial a partir da década de 1970, segundo Anderson (1995), tem suas origens após a II Guerra Mundial, na América do Norte e na Europa. O seu marco inicial consiste no texto intitulado O Caminho da Servidão, escrito por Friedrich Hayek no ano de 1944. De acordo com Anderson (1995), nesse livro, Hayek “posiciona-se contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade não somente econômica, mas também política” (p. 9). Entretanto, os princípios neoliberais não repercutiram naquele momento, pois as consequências do fim da Segunda Guerra Mundial na Europa Ocidental e nos Estados Unidos acarretaram novas funções ao Estado.

A partir do pós-guerra, o Estado passa a assumir papel estratégico de produtor e regulador da economia capitalista. Delineou-se, desse modo, o keynesianismo¹¹, que expressa, em sua política econômica, o intervencionismo estatal no mercado e na sociedade. Nesse contexto, de acordo com Harvey (2009), coube ao Estado

[...] controlar os ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para áreas de investimento público [...] vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação, etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta e indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (p. 129).

Para o keynesianismo, o Estado deve assumir responsabilidades na regulação do capital e na implantação, execução e financiamento de políticas sociais, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento social e o bem estar dos cidadãos. Desse modo, entra em cena o Estado de Bem-Estar Social ou *welfare state*. Em relação à atuação do Estado nesse momento, Nascimento, Silva e Algebaile (2002) afirmam que

¹¹ Modelo de Estado defendido pelo economista John Maynard Keynes (1883-1946). Segundo Behring e Boschetti (2007), Keynes “defendeu a intervenção do Estado com vistas a reativar a produção [...] defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal-conservadora da época” (p. 83-84).

O *welfare state* foi, assim, se constituindo como um instrumento efetivo de obtenção do consenso, uma vez que este projeto possibilitou a construção da crença de um “capitalismo social”. Este projeto envolveu tanto capitalistas quanto trabalhadores: os primeiros por terem asseguradas as condições para o seu desenvolvimento e expansão; o segundo segmento, porque foram garantidas políticas de combate à pobreza e de bem estar, reivindicações históricas dos trabalhadores (p. 88, destaque dos autores).

Vale salientar que o Estado de Bem-Estar Social não se desenvolveu da mesma forma e com a mesma intensidade nos países da Europa e nos Estados Unidos. Segundo Fiori (1997), critérios como natureza, forma e organicidade do desenvolvimento econômico; grau, intensidade e organização da mobilização da classe operária; extensão ou impacto do efeito da difusão das inovações ocorridas nos países; e, também, a forma como a luta política é desenvolvida pelos partidos que representam o mundo do trabalho foram determinantes no processo de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social em diferentes nações.

Desse modo, de acordo com a amplitude de cobertura de benefícios e do grau de intervenção estatal no mercado e no trabalho, o Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen (1991), pode ser dividido em três grandes modelos: o liberal, o conservador-corporativo, e, por fim, o social-democrata.

O modelo liberal tem como característica central a focalização, os benefícios eram destinados aos comprovadamente mais pobres. De acordo com o referido autor, nesse modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado com a oferta modesta de benefícios pelo Estado. Dessa forma, incentiva a mercadorização dos serviços sociais abrindo espaço para a oferta destes de forma diferenciada pelo mercado. Os exemplos de países que adotaram esse modelo são Estados Unidos, Canadá e Austrália (ESPING-ANDERSEN, 1991).

No segundo modelo, o conservador-corporativo, predominada a conservação das diferenças de *status*. Isso significa que o impacto dos benefícios na distribuição de renda é mínimo. Tendo como princípio a subsidiaridade, cabe ao Estado interferir apenas quando a família não tem condições de manter os seus membros. Nesse modelo, são incluídos, como casos típicos, Áustria, França, Alemanha e Itália (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O modelo social-democrata foi desenvolvido em um número menor de nações, sendo exemplificado por um número limitado de países escandinavos. Com ênfase nos princípios do universalismo e desmercadorização dos direitos sociais, o modelo social-

democrata buscou promover a igualdade com elevados padrões de qualidade. Esping-Andersen (1991) destaca duas ações centrais: primeiro, “que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com gastos mais refinados da nova classe média” (p. 109) e segundo, “que a igualdade fosse concebida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos” (p. 109).

Segundo Frigotto (2000) e Harvey (2009), o Estado keynesiano decorre do modelo fordista de acumulação capitalista, uma vez que criou um Estado adequado às necessidades de reprodução dessa base material. Nesse sentido, os autores afirmam também, que o fordismo era muito mais do que uma forma de organização do modo de produção no interior da fábrica. Conforme explica Harvey (2009), o fordismo¹² estava fundamentado no

reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, **um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista** (HARVEY, 2009, p. 121, grifos nossos).

Nesse modelo de sociedade, é preciso criar um novo trabalhador, ou seja, um homem adequado ao trabalho na indústria “fordizada” (GRAMSCI, 2007). As reflexões de Gramsci, em seus escritos sobre o americanismo e o fordismo, são fundamentais para a compreensão do que, na prática, seria o fordismo para além da dimensão econômica na vida do trabalhador. O referido autor analisa o desenvolvimento do fordismo pelo mundo, suas estratégias de persuasão e coerção moral da vida dos trabalhadores, com destaque, para a preocupação de Ford com questões de sexualidade e família¹³.

É fundamental destacar, ainda, de acordo com Harvey (2009), que esse equilíbrio de poder entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-Estado só foi

¹² De acordo com Harvey (2009), “a data inicial simbólica do fordismo deve por certo ser 1914, quando Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores de linha automática de montagem de carros que ele estabeleceu no ano anterior, em Dearborn, Michigan” (p. 121).

¹³ Em relação com a preocupação de Ford com aspectos pessoais da vida do trabalhador, nas palavras de Gramsci (2007), “estes novos métodos exigem uma rígida disciplina dos instintos sexuais (de sistema nervoso), ou seja, um fortalecimento da ‘família’ em sentido amplo (não desta ou daquela forma do sistema familiar), da regulação e da estabilidade das relações sexuais (p. 264) e analisa que as “iniciativas ‘puritanas’ têm apenas o objetivo de conservar, fora do trabalho, um certo equilíbrio psicofísico, capaz de impedir o colapso fisiológico do trabalhador, coagido pelo novo método de produção. Este equilíbrio só pode ser puramente externo e mecânico, mas poderá se tornar interno se for proposto pelo próprio trabalhador e não imposto de fora, por uma nova forma de sociedade, com meios apropriados e originais” (GRAMSCI, 2007, p.267, destaques do autor).

possível mediante a realização de um contrato social geral, no qual, cada parte (as corporações, o Estado e os sindicatos) assumia funções bem definidas. Dessa forma, cabia, às corporações, as definições quanto aos caminhos do crescimento do consumo de massa, aos sindicatos¹⁴, o controle de seus membros e a colaboração com os planos de aumento de produtividade da administração e, finalmente, ao Estado, dentre várias obrigações, competia o controle dos ciclos econômicos.

Em suma, o período pós II Guerra, até meados dos anos 1970, apresentou-se como uma fase de grande expansão do capitalismo, denominado dos trinta anos gloriosos do Pós-Guerra. Nesse período, os países capitalistas da Europa Ocidental e Estados Unidos adotaram o Estado de Bem-Estar Social, em suas diferentes configurações, que buscou, por meio de um pacto entre a classe capitalista e trabalhadora, o desenvolvimento econômico mediante acordo com o desenvolvimento social¹⁵. No âmbito desse acordo, foram estabelecidas estratégias de ação no campo político-econômico-social como, por exemplo, a garantia do pleno de emprego para o aumento da renda, do consumo e da produção.

No final dos anos 1960, a fase de expansão do capitalismo caracterizada pelas estratégias keynesiano-fordistas¹⁶ começa a dar sinais de esgotamento e uma grave crise de acumulação de magnitude mundial torna-se visível no início da década de 1970. Nesse cenário, as características inerentes ao fordismo, rigidez da produção, linhas de montagem e a produção em massa, não se apresentavam mais como adequadas para recuperar o ciclo produtivo e a retomada das taxas de lucro do capital (FRIGOTTO, 2000; HARVEY, 2009).

¹⁴ Para uma adequada compreensão com relação ao posicionamento dos sindicatos no contexto histórico estudado, Oliveira (2000) apresenta uma distinção entre prática sindical e prática dos trabalhadores. De acordo com a autora, “as instituições sindicais, salvo honrosas exceções, refletem a prática e a ideologia não dos trabalhadores necessariamente, mas de gestores comprometidos com a dinâmica estrutural do capitalismo, onde a negociação salarial e a contenção dos conflitos pela via institucional é presumida. A prática dos trabalhadores se distingue, assim, por oposição à prática sindical, como aquela que se contrapõe à disciplina capitalista no interior do local de trabalho, ou seja, como a que realmente é antagônica às relações capitalistas de produção” (p. 48).

¹⁵ Com relação às conquistas sociais da classe trabalhadora neste período de desenvolvimento capitalista, Oliveira (2000) analisa que “o *Welfare State* foi na realidade uma estratégia de governo desenvolvida pelo capitalismo; não se tratando, portanto, de um modelo de centro-esquerda que estaria respondendo a interesses também dos trabalhadores. [...] Portanto, considerar o *Welfare State* como um projeto a ser perseguido pela classe trabalhadora, ou mesmo como um estágio intermediário entre a sociedade dos capitalistas e a sociedade dos trabalhadores, é desconhecer o móvel fundamental do modo de produção capitalista: as relações sociais de produção calcadas na exploração do trabalho. [...] A preocupação aqui é deixar claro o que se entende por um projeto social de classe [trabalhadora] que deve passar necessariamente pela transformação das relações sociais de produção, base de toda estrutura social” (p. 48-49).

¹⁶ Frigotto (2000) esclarece “que a crise dos anos 70/80 não é uma crise fortuita e meramente conjuntural. O que entrou em crise nos anos 70 constitui-se em mecanismo de solução da crise dos anos 30: as políticas estatais, mediante o fundo público, financiando o padrão de acumulação capitalista dos últimos cinquenta anos. [...] a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço” (p. 62).

A partir de fins dos anos 1970, a recomposição econômica passa a ocorrer mediante mudanças no processo de produção de bens e serviços, implantando novos métodos de acumulação com o uso de tecnologias digitalizadas e uma nova organização da força de trabalho com o objetivo de racionalizar a produção, cortar custos e a flexibilização e revisão dos direitos dos trabalhadores (HARVEY, 2009). Dentre as estratégias empregadas pelo capital nesse período destaca-se a substituição de uma tecnologia rígida por uma tecnologia flexível. A mudança ocorre da passagem da rigidez do fordismo para uma acumulação flexível. Esse novo regime de acumulação, de acordo com Harvey (2009),

Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de investimentos de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças nos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores quanto em regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego do chamado ‘setor de serviços’ [...]. Ela também envolve um novo movimento que chamarei de ‘compressão espaço-tempo’ [...] a comunicação via satélite e a queda de custos de transporte possibilitaram [...] a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (p. 140, grifos do autor).

Com efeito, as transformações elencadas, segundo Harvey (2009), afetam e causam alterações no processo de trabalho, ou seja, para a classe trabalhadora. A partir de então, as mudanças radicais no mercado de trabalho trazem como principais consequências maior flexibilidade e mobilidade nos contratos de trabalho, derregulamentação, maior controle por parte dos empregadores sobre a força de trabalho, aumento considerável do desemprego, retrocesso do poder sindical, redução do emprego regular e aumento do subcontrato e do trabalho temporário, dentre outros.

De acordo com Harvey (2009), no processo de mudança e reestruturação do capital, mediante a criação de um novo padrão de acumulação, busca-se o desenvolvimento de uma nova etapa de expansão capitalista. Nesse contexto, o neoliberalismo se fortalece para dar sustentação ideológica e política às mudanças em curso. Segundo Therbon (1995), o neoliberalismo “é uma doutrina [...], conectada com uma nova dinâmica tanto tecnológica e gerencial quanto financeira dos mercados e da competição” (p. 182) e começa a ganhar força, inicialmente, nos países da Europa e nos Estados Unidos.

Para a ideologia neoliberal, a crise iniciada nos anos 1970 não é uma crise do capital, mas do Estado. Nessa perspectiva, de acordo com Peroni e Adrião (2004), são duas

as principais causas que levaram à crise do Estado, quais sejam: o excessivo gasto governamental no atendimento às demandas da população por políticas sociais, fato que teria provocado a crise fiscal, e o papel regulador desempenhado pelo Estado na esfera econômica, que impede a liberdade do mercado.

A partir desse diagnóstico, de acordo com Paulo Netto (2012), o projeto neoliberal restaurador viu-se resumido “no tríplice mote da ‘flexibilização’ (da produção, das relações de trabalho), da ‘regulamentação’ (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da ‘privatização’ (do patrimônio estatal)” (p. 417).

Com o discurso de superioridade do mercado, os neoliberais apontaram que a superação da crise se daria mediante a reforma do Estado, que levaria a redefinição de suas ações, principalmente, no que se refere a sua atuação em relação às políticas sociais. Nesse sentido, deve haver a substituição dos investimentos em políticas sociais universais por programas focalizados destinados às parcelas mais pobres da população (HARVEY, 2008). De acordo com as prescrições neoliberais, conforme Harvey (2008), ao Estado fica reservado o papel de garantir a qualidade e a integridade do dinheiro, as estruturas e funções militares de defesa, da polícia e legais, requeridas para garantir os direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário, pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados, em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental, estes devem ser criados, se necessário, pela ação do Estado (HARVEY, 2008).

Nesse cenário de reorganização do Estado, com o objetivo de reduzir a ação estatal no âmbito das políticas sociais, de acordo com Laurell (2002), os governos neoliberais elegeram quatro estratégias. A primeira é a privatização do financiamento e da produção de serviços. A segunda estratégia trata mais especificamente da questão orçamentária e propõe cortes dos gastos sociais, que diminuiria o investimento do Estado em políticas sociais, eliminando-se programas e reduzindo benefícios. A terceira, como consequência da estratégia anterior, propõe a canalização dos gastos para a criação de programas seletivos destinados aos grupos mais carentes da população, ou seja, políticas sociais focalizadas. Finalmente, a quarta estratégia defende a descentralização no nível local, com a transferência de responsabilidades na oferta de políticas públicas para estados e municípios ou para entidades não-governamentais do terceiro setor (LAURELL, 2002).

Tais intervenções políticas, principalmente, a desregulamentação apresentam como resultado na sociedade capitalista contemporânea o crescimento do mercado financeiro.

Segundo Chesnais (2001) as formas mais concentradas de capital financeiro, industrial ou de investimentos beneficiaram dessa nova configuração do capitalismo sob a égide de um regime de acumulação predominantemente financeiro. Nas palavras do referido autor,

são as finanças que comandam hoje o nível e o ritmo da acumulação *stricto sensu*, este termo designando o processo de reprodução ampliada do capital em suas duas dimensões: o da criação de capacidades de produção novas, e o da extensão das relações de produção capitalista, entendidas como relações de exploração imediatas da força de trabalho por um capital orientado para a produção de valor e de mais-valia (CHESNAIS, 2001, p. 19-20).

É importante destacar que, o neoliberalismo não apenas tentou oferecer uma saída para a crise, como conseguiu apresentar-se como sua única solução (PERONI, 2003). Suas propostas tornaram-se hegemônicas, a partir dos anos 1980, e permanecem como tal até o presente. Segundo Neves (2005), Lima e Martins (2005) e Martins (2009a), suas teses vêm sendo atualizadas, desde os anos finais do século XX, por meio do neoliberalismo da Terceira Via.

1.1.1 Neoliberalismo de Terceira Via: princípios e estratégias de um projeto revisionado

O projeto neoliberal restaurador não conseguiu recuperar as taxas de crescimento econômico, provocou o aumento das desigualdades sociais, do desemprego, da pobreza, da fome, da miséria, o crescimento da insatisfação, em conjunto com um cenário marcado pelo endividamento dos países centrais e periféricos. Segundo Martins (2009a), “revelou que os principais mecanismo que o capital vinha privilegiando para sua reprodução não estavam assentados em bases sólidas” (p. 59). Esse fato propiciou, nos últimos anos do século XX, o revisionismo do modelo social vigente, ou seja, a realização de uma releitura da ortodoxia neoliberal. Nessa perspectiva, segundo o referido autor, a proposta apresentada pelo movimento revisionista defendia

a reforma do aparelho do Estado, incluindo o movimento de reeducação política de massas - isto é, aprimoramento da sociabilidade neoliberal -, visando a consolidação de um suposto modelo capitalista de “face humana” e um conformismo capaz de assegurar a coesão social em torno desse modelo redefinido (MARTINS, 2009a, p. 60, grifo do autor).

Além da incapacidade do projeto ortodoxo neoliberal de recuperar as altas taxas de crescimento econômico e resolver os problemas sociais agravados pelo próprio modelo, Martins (2009a) destaca outros dois aspectos que foram decisivos ao desencadeamento do movimento revisionista: o primeiro refere-se à sociedade civil e o equilíbrio entre esta instância e o aparelho estatal. Nesse aspecto, os neoliberais passaram a reconhecer a participação popular como articuladora da nova sociabilidade e não como um fenômeno que precisa ser reprimido. O segundo, considerando a oferta das políticas sociais, são apresentados novos parâmetros de proteção social de modo a preparar os cidadãos para esta nova dinâmica.

O marco inicial do movimento revisionista se deu no início dos anos 1990. Nesse período, os partidos que deram maior visibilidade a esse movimento foram os Novos Democratas, nos Estados Unidos e o Trabalhismo Inglês, na Inglaterra. Esses partidos passaram por reformulações internas e definiram programas e articulações políticas que permitiram a eleição de Bill Clinton, nos Estados Unidos, em 1992, e de Tony Blair, na Inglaterra, em 1997. Esse movimento revisionista também ocorreu em vários países europeus e periféricos como foi o caso do Brasil, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995 (MARTINS, 2009a).

Dessa maneira, várias formulações e políticas foram sendo praticadas e aperfeiçoadas pelos governos e aparelhos privados de hegemonia¹⁷ de diversos países do mundo influenciados pela revisão das teses neoliberais. Esse processo resultou, nas palavras de Martins (2009a), “na consolidação de um programa que renovou a concepção de sociedade do neoliberalismo para o século XXI” (p. 62), fundamentado em uma nova agenda político-econômica para o mundo nos limites do capitalismo, constituindo-se, complementam Lima e Martins (2005), “em importante instrumento de ação da nova pedagogia da hegemonia”. Apesar da multiplicidade de expressões, esse programa político foi nomeado pelos seus intelectuais de Terceira Via¹⁸.

Com vistas à ampliação e difusão da agenda internacional de Terceira Via vários encontros internacionais foram realizados entre os líderes de governos, ao longo da década de 1990, para a troca de experiências e a realização de avaliações. Um passo significativo,

¹⁷ De acordo com Neves (2005), aparelhos privados de hegemonia, segundo o pensamento gramsciano, consiste em “uma diversificada rede de organismos de obtenção de consenso passivo e/ou ativo do conjunto da sociedade, comprometidos, em níveis diversos, com diferentes projetos societários [...]” (p. 87)

¹⁸ Outros termos são frequentemente utilizados para nomear o programa da Terceira Via, são eles: centro radical, centro-esquerda, nova esquerda, nova social-democracia, social democracia-modernizadora e governança progressista (MARTINS, 2009a; LIMA; MARTINS, 2005).

nesse sentido, foi, de acordo com Martins (2009a), a Cúpula da Governança Progressiva que realiza reuniões com a presença de representantes e governantes de vários países¹⁹. O objetivo central da Cúpula consiste em ‘buscar meios de se preservar o sistema de produção capitalista potencializado pela ideia de “livre mercado”, conforme acepção neoliberal do termo, com a instauração da “justiça social” de novo tipo, alinhada com algumas aspirações mais gerais da social democracia clássica’ (MARTINS, 2009a, p. 64).

O programa da Terceira Via foi sistematizado por Antony Giddens²⁰ e é apresentado, por esse autor, como uma alternativa à ofensiva das forças neoliberais (localizadas à direita) e das possibilidades da social-democracia clássica (chamada de esquerda) (MARTINS, 2009a). Nesse sentido, a Terceira Via direciona críticas às teses ortodoxas do neoliberalismo e, também, ao socialismo. No entanto, Lima e Martins (2005) analisam que o conteúdo das críticas ao neoliberalismo são frágeis e concluem que “a terceira via descontextualiza o neoliberalismo, esvazia seu significado político-econômico e o descaracteriza enquanto medida política destinada à reversão da crise estrutural do capitalismo na atualidade [...]” (p. 45). As críticas destinadas ao socialismo, de acordo com os referidos autores, demonstram oposição ao marxismo e revelam “que a Terceira Via prefere apostar em formulações teóricas que lhe oferecem maiores possibilidades de justificar o modo de produção capitalista como mais adequado à humanidade” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 46).

A Terceira Via faz a opção pelo capitalismo, mas a novidade, em relação ao neoliberalismo, estaria na consideração da importância da problemática social, no sentido de reduzir os antagonismos a simples diferenças, para assegurar o equilíbrio social. De tal modo, para uma compreensão adequada acerca do programa da Terceira Via, é preciso ter clareza que as diferenças entre este programa e o do neoliberalismo não são de conteúdo e de princípio, mas sim de forma e estratégia (MARTINS, 2009a). De acordo com Martins (2009a), a Terceira Via é “um vigoroso programa político que visa, sobretudo, ordenar a construção de um compromisso social amplo que viabilize a relação dos desejos históricos da burguesia mundial [...]” (p. 66).

¹⁹ Durante o período em que esteve como presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso participou das reuniões da Cúpula da Governança Progressiva. Em 2004, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva passou a integrar esse agrupamento político (MARTINS, 2009a; LIMA; MARTINS, 2005).

²⁰ Antony Giddens é um sociólogo britânico, ex-reitor da London School of Economics (maior centro formulador do pensamento liberal europeu), foi também, assessor direto de Tony Blair e da Cúpula da Governança Progressista e intelectual que auxiliou na reforma do Partido trabalhista inglês (MARTINS, 2009a).

A Terceira Via parte do pressuposto de que o mundo mudou e precisa ser reinterpretado e necessita de uma nova ideologia²¹. O mundo contemporâneo apresenta um contexto de incertezas, visto que muitas verdades produzidas esgotaram suas capacidades de explicar e orientar a intervenção na sociedade. Nesta conjuntura, os homens perdem sua condição humana, de sujeito histórico tornando-se simples objetos sem condição de intervir coletivamente no sentido de mudança, mas, apenas buscar se adaptar à ordem natural das coisas (LIMA; MARTINS, 2005; MARTINS, 2009a).

Os principais pontos articuladores das estratégias destinadas à consolidação da hegemonia burguesa do programa da Terceira Via são a instituição de uma sociedade civil ativa, de um proposto novo Estado democrático e do individualismo como valor moral radical.

A sociedade civil ativa é um dos pilares do programa político da Terceira Via. Na idealização da Terceira Via, o mundo não seria mais marcado por antagonismos e conflitos de classes, mas apenas por diferenças entre grupos. Essa mudança causou forte impacto na sociedade civil, indicando um movimento de sua renovação (MARTINS, 2009a). Nesse contexto, a Terceira Via defende que o Estado pode e deve desempenhar um papel importante, pois, de acordo com Giddens (1999), levaria à “renovação da cultura cívica” (p. 88). Os princípios que deverão nortear a renovação dessa cultura cívica são: parceria entre governo e sociedade; renovação comunitária através da iniciativa local; envolvimento do terceiro setor; proteção na esfera pública local; prevenção contra crime baseada na comunidade e família democrática (GIDDENS, 1999).

Nessa perspectiva, a sociedade e o governo devem agir em parceria, cada um visando facilitar a ação do outro. O alvo das ações limita-se à comunidade, pois, conforme Giddens (1999), foco comunitário “diz respeito a meios práticos de fomentar a renovação social de bairros, pequenas cidades e áreas locais mais amplas” (p. 89). Sobreretudo em comunidades mais pobres, onde o governo, por vezes, se abstém do envolvimento direto, limitando-se ao apoio de atividades desenvolvidas por grupos locais, mediante trabalho voluntário, colaboração dos empresários, engajamento cívico, etc (GIDDENS, 1999). De acordo com Neves (2005), as teses defendidas pelo neoliberalismo de Terceira Via vêm

²¹ Uma noção importante para a construção do programa político da Terceira Via seria, segundo Martins (2009a), o fenômeno chamado reflexividade moral. Nesse processo, conforme o referido autor, “os seres humanos teriam se tornado, supostamente, mais inteligentes e aberto às mudanças diferentemente de seus semelhantes de décadas atrás” (p. 68).

contribuindo para o processo de “repolitização da sociedade civil, no sentido de fortalecimento de práticas que induzam à conciliação de classes” (p. 91).

Outro princípio importante da Terceira Via consiste no novo Estado democrático. Para a Terceira Via, o Estado não deve ser nem mínimo nem máximo, mas deve ser reconstruído (GIDDENS, 1999). De acordo com Martins (2009a), a proposta desse programa consiste “em ajustar o tamanho da aparelhagem de Estado e de suas possibilidades de intervenção econômica e social segundo um formato mais flexível baseado nos parâmetros de qualidade e eficiência empresariais” (p. 77). O quadro apresentado é de que a democracia está em crise e a meta a ser perseguida é a sua democratização, ou seja, democratização da democracia (MARTINS, 2009a). Com este propósito, várias estratégias foram elaboradas no contexto do programa da Terceira Via. Martins (2009a) dividiu essas estratégias em grupos. O primeiro grupo apresenta duas estratégias com foco na participação²². Na primeira estratégia, o governo criaria canais de comunicação com a sociedade civil, a exemplo, consultas de opiniões. Para organizações de diferentes tipos (empresas, sindicatos, ONGs, agências multilaterais), a estratégia seria a descentralização participativa, mediante a criação de instâncias colegiadas, fóruns nacionais, ou similares ligados ao governo, para que haja o diálogo, fluxo de informações, compartilhamento na tomada de decisões com o envolvimento desses atores (MARTINS, 2009a).

O segundo grupo de estratégias é direcionado à reforma da aparelhagem estatal. De acordo com Giddens (1999), “para conservar ou recuperar legitimidade, estados [...] têm de elevar sua eficiência administrativa” (p. 84) e, para tanto, a prática empresarial seria o modelo a ser seguido. Do processo reformista resultaria, segundo Martins (2009a), o Estado tido como necessário, que atuaria como regulador e coordenador de processos de desenvolvimento econômico e social capitalista. Nesse caso, a ferramenta de implementação dessa estratégia seriam as parcerias entre a esfera pública e a esfera privada, formando uma economia mista²³ (Martins, 2009a; GIDDENS, 1999).

²² No entanto, Martins (2009a) destaca esse tipo de participação é limitado e suas estratégias não estão relacionadas às principais decisões econômicas.

²³ Nessa relação entre Estado e sociedade civil, os papéis seriam bem definidos. Segundo Martins (2009a), “ao aparelho do Estado, [...], caberia indicar áreas prioritárias, o formato do projeto, o tipo de concessão pública, o tempo de exploração e os incentivos (renúncias) fiscais de estímulo ao investimento do capital privado” (p. 79). Com relação ao empresariado, expõe o autor, “caberia realizar as obras, oferecer empregos, explorar as concessões e usufruir os incentivos disponibilizados [...]” (p. 79).

No caso das políticas sociais, as parcerias seriam entre o Estado (estrito senso) e sociedade civil. Para a Terceira Via o governo não seria mais capaz de atender a toda população e, por consequência, deveria prevalecer a focalização das políticas e a complementação desses serviços seria transferida para o mercado (MARTINS, 2009a). Aqui, a classe empresarial também seria renovada mediante a ideologia da responsabilidade social, a proposta é que

o empresariado invista em projetos sociais bem elaborados para prestar serviços sociais básicos e minimalistas (de saúde, de educação, de proteção de menores, etc.) e no estímulo a um novo tipo de organização das comunidades, visando harmonizar as relações entre dominantes e dominados num contexto de remodelamento das funções do aparelho do Estado e intensificação das formas de exploração do capital sobre o trabalho, e, assim, modelar a sociabilidade capitalista do século XXI (MARTINS, 2009a, p. 83).

O terceiro grupo, segundo Martins (2009a), reúne duas estratégias que focalizam o poder. Uma delas trata do poder do Estado em administrar os riscos. De acordo com Giddens (1999), com fim da era bipolar, os Estados enfrentam riscos, não inimigos e salientando que são riscos nem sempre econômicos, “outros ricos, advindos da ciência e da tecnologia, também atingem diretamente o governo” (GIDDENS, 1999, p. 86). A outra estratégia se refere à transferência de poder, envolvendo positivamente a sociedade civil. Nesse contexto, Giddens (1999) se refere à renovação da sociedade, de forma que, “a descentralização e a transferência de poder, por exemplo, têm uma ressonância positiva – devolvem poder às regiões, às cidades, aos bairros!” (p. 88). Assim, complementa o autor, “o governo se abstém de envolvimento direto, seus recursos podem continuar sendo necessários para apoiar as atividades que grupos locais desenvolvem [...]” (p.90).

Outro princípio apresentado pela Terceira Via é o individualismo como valor moral, no qual, as estratégias são direcionadas a formação de uma cidadania ativa. De acordo com Giddens (1999), “temos que moldar novas vidas de uma maneira mais ativa” (p.47) objetivando a criação de uma sociedade de pessoas com espírito empreendedor, responsabilidade social e iniciativa individual.

Em suma, o movimento revisionista que resultou no programa político da Terceira Via foi aplicado em diversos países do mundo, Martins (2009a) cita o exemplo americano como mais emblemático na aplicação desse programa.

1.1.2 Gerencialismo: princípios, modelos e estratégias

Um dos eixos centrais da reforma do Estado, desde as décadas finais do século XX, estava à reforma da administração pública, com o objetivo de propor, segundo Cabral Neto (2009), “novas formas de organização e de gestão para atender às novas demandas contextuais colocadas no cenário das políticas neoliberais” (p. 171).

Abruccio (1997), explicou que, para os neoliberais, a crise iniciada nos anos finais da década de 1970 é caracterizada pela crise econômica mundial, pela crise fiscal do Estado, pela situação de ingovernabilidade, pela globalização e pelas transformações tecnológicas que alteraram a lógica do setor produtivo, conjuntamente, com a ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais que foreleceram a imagem da burocracia classificada como um grupo de interesse e a crença de que o setor privado tinha o modelo ideal de gestão.

Esse conjunto de pressupostos pressionava por modificações no modelo de administração pública burocrático weberiano. Segundo Cabral Neto (2009), os críticos desse modelo de administração pública alegavam que “ele não respondia mais às demandas da sociedade contemporânea (consenso no debate internacional) porque caminhava em sentido contrário aos anseios do cidadão” (p. 172). Desse modo, tal como era proposto pelos reformadores do começo da década de 1980, passa a ser discutido e adotado um conjunto de medidas contidas, segundo Abrucio (1997), na “cartilha do modelo gerencial” (p. 10). Essas medidas impactaram na organização da administração pública em diversos países²⁴, no sentido de passagem do modelo burocrático para o modelo gerencial. Segundo o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)²⁵, o modelo gerencial

²⁴ Abrucio (1997) informa que, “para responder ao modelo burocrático weberiano, foram introduzidos em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente na Europa continental e Canadá” (p. 7).

²⁵ O CLAD é um organismo internacional de caráter intergovernamental com sede em Caracas, na Venezuela. Foi criado em 1972 sob a iniciativa dos governos do México, Peru e Venezuela e com o apoio da Assembleia Geral das Nações Unidas que tinham objetivavam a criação uma entidade regional que tivesse como o centro de sua atividade a modernização das administrações públicas como um fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social da região. Nesse sentido, o CLAD tem como missão promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimentos sobre a reforma do Estado e modernização da administração pública através da organização de reuniões internacionais especializadas, fornecimento de documentação e serviços de informação, estudos e pesquisas, execução de atividades de cooperação técnica entre os países membros e de outras regiões (CLAD, 2013a, tradução nossa). Atualmente, o CLAD possui 21 países membros, são eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba,

tem como **inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado**, as quais têm alterado a forma burocrática-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes – daí o nome gerencial. Com estas mudanças, saiu-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos (CLAD, 1998, p. 5, grifo nosso).

Nessa proposta, reformar a administração pública não significa a pura e simples transposição do modelo de gestão privada para o público. Existem especificidades e diferenças²⁶ entre o público e o privado que não permitem que esse arranjo seja bem sucedido, além do mais, reformar a administração pública é um processo complexo que vai apresentando limitações e a necessidade de transformação e superação das mesmas (OSBORNE; GAEBLER, 1994; ABRUCIO, 1997; CLAD, 1998; CABRAL NETO, 2009).

A reforma gerencial objetiva o aumento da eficiência, flexibilidade e produtividade na administração pública (ABRUCIO, 1997; CLAD, 1998; CASTRO, 2007; CABRAL NETO, 2009). O modelo gerencial, com o intuito de assegurar os mecanismos necessários a esta mudança, de acordo com o CLAD (1998), apresenta as seguintes características:

a) a profissionalização da alta burocracia; b) ser transparente e seus administradores, responsabilizados democraticamente perante a sociedade; c) descentralizar a execução dos serviços públicos; d) nas atividades exclusivas de Estado que permanecerem a cargo do Governo Central, a administração deve ser baseada na desconcentração organizacional (separação entre quem formula e quem executa); e) **orientar-se, basicamente, pelo controle dos resultados**; f) maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores que deve ser complementada por novas formas de controle; g) distinguir duas formas de unidades administrativas autônomas (agências que realizam as atividades exclusivas do Estado e agência descentralizada que atua nos serviços sociais e científicos); h) orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário (CLAD, 1998, grifo nosso).

De acordo com Abruccio (1997), para que a reforma da administração seja bem sucedida, é preciso modificar os pressupostos que guiaram a administração burocrática para que a mudança ocorra nas “engrenagens do modelo weberiano” (p. 15). Esse mesmo

Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (CLAD, 2013b).

²⁶ Para maiores detalhes acerca das diferenças entre o público e o privado ver CLAD (1998) e Osborne e Gaebler (1994).

entendimento pode ser encontrado no CLAD (1998), no qual se prescreve que, no modelo gerencial, a avaliação do desempenho é um eixo central da administração baseada no controle *a posteriori* dos resultados por ser um instrumento técnico capaz de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborar suas estratégias futuras. Esse processo, complementa o documento, é denominado princípio do aprendizado organizacional.

Nesse sentido, o CLAD (1998) destaca a importância da formação de sólidos sistemas de avaliação de desempenho na busca pela transformação estrutural da administração pública. Para esse Centro (1998), o desenvolvimento da capacidade de aprender com sua performance e de melhorar continuamente a prestação dos serviços públicos, além da definição dos objetivos para que se possa avaliar os resultados, depende de três mecanismos: o contrato de gestão, a responsabilização dos funcionários e a construção de instituições e treinamento de pessoal para a realização da avaliação de desempenho.

O primeiro mecanismo, o contrato de gestão, é estabelecido entre o órgão central e as agências descentralizadoras. De acordo com CLAD, o contrato de gestão constitui

um instrumento que permite tanto uma aferição mais rigorosa da eficiência, da eficácia e da efetividade, bem como aumentar a transparência da administração pública, uma vez que a sociedade pode saber de antemão quais são de fato os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para porventura mudar um mau desempenho (CLAD, 1998, p. 11)

A responsabilização dos funcionários pelos resultados, segundo mecanismo envolve a delegação de poder e de autonomia aos gerentes, tornando-os funcionários públicos responsáveis por metas e conscientes da missão de sua organização. O terceiro mecanismo refere-se ao forte investimento na construção de instituições e no treinamento de pessoal qualificado, de modo a tornar possível a realização da avaliação de desempenho, tanto organizacional como individual (CLAD, 1998). Nesse sentido, de acordo com Cabral Neto (2009), a reforma gerencial que se delineia tem como principais características “a desburocratização, a descentralização, a transparência, a *accountability*, a ética, o profissionalismo, a competitividade e o enfoque no cidadão” (p. 172).

De maneira geral, o movimento gerencialista desde a sua ascensão na administração pública, no início dos anos 1980, sofreu um contínuo processo de transformação, que, de

acordo com Abrucio (1997), resultou em três grandes fases do gerencialismo: o modelo gerencial puro (MGP), o *Consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). Para facilitar a comparação entre eles, o referido autor elaborou um quadro apresentando as três visões²⁷ da administração pública inglesa comparando-as quanto aos principais objetivos e na sua relação com a sociedade.

Quadro 1 – Respostas à crise do modelo burocrático inglês

Modelo gerencial puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
Economia/Eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Equidade
<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: Abruccio (1997, p. 12).

De acordo com Abrucio (1997) e Castro (2007), para cumprir com as mudanças propostas pelo modelo gerencial puro, foram implementados dois instrumentos gerenciais²⁸. Primeiramente foi dado maior atenção aos instrumentos de racionalização orçamentária que foram fundamentais em um momento de escassez de recursos. Em seguida, foram adotados, em larga escala, os instrumentos de avaliação de desempenho organizacional, afinal, acrescenta o autor, “se o objetivo era alcançar uma maior eficiência, havia a necessidade de se ter mecanismos objetivos de mensuração de performance governamental” (ABRUCIO, 1997, p. 17).

O foco central desse modelo foi a busca pela eficiência (ABRUCCIO, 1997; CASTRO, 2007; CABRAL NETO, 2009) e a redução dos custos foi exitosa apresentando um legado positivo dessa primeira fase gerencial. No entanto, de acordo com Abrucio (1997), o modelo gerencial puro deixou em segundo plano outros valores importantes na atuação dos gerentes, a flexibilidade e a avaliação da efetividade dos serviços públicos. O

²⁷ Com relação à divisão apresentada no quadro anterior, Abrucio (1997) esclarece que essa divisão, na prática, não é rígida e que na verdade há um intercâmbio entre as teorias, principalmente, entre as duas últimas.

²⁸ Nesse contexto, de implantação da cultura gerencial na administração pública, Abrucio (1997) informa que o governo inglês adotou três mecanismos para definir as responsabilidades das agências governamentais e dos funcionários públicos. No âmbito organizacional, duas saídas foram encontradas. Em um primeiro momento adotou a Administração por Objetivos, pela qual, expõe o autor, “se procurou traçar linhas claras de ação às agências, o que tornaria possível uma avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos e o que fora previamente determinado” (ABRUCIO, 1997, p. 17). Outra opção organizacional importante foi a descentralização administrativa que, na prática, significou uma desconcentração de poderes. No âmbito institucional, haveria a delegação de autoridade aos funcionários como estratégia para se contrapor a estrutura hierárquica característica do modelo burocrático inglês (ABRUCIO, 1997).

surgimento de consequências não desejadas de tal modelo à administração pública deu início a um debate e, a partir da segunda metade da década de 1980, o modelo gerencial ganhou novos rumos.

Ao final da década de 1980, após críticas internas direcionadas ao MGP em seus países de origem, como também, em outros países europeus, a exemplo da França e Alemanha, originou a segunda fase do modelo gerencial de gestão pública, o *consumerism*. A partir de então, novos caminhos são tomados pelo modelo gerencial de forma a agregar, segundo Castro (2007), basicamente, duas transformações: “a dinâmica intra-governamental que priorizou os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade; e a adoção de serviços públicos voltados aos anseios dos clientes consumidores” (p. 127).

De acordo com Abrucio (1997) e Cabral Neto (2009), a flexibilidade na gestão surge em resposta à centralidade dada a eficiência que apresentou como consequência o engessamento do gerente, no tocante ao redirecionamento do gasto público. Nesse sentido, a lógica da estratégia adotada desde então leva em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política permitindo à flexibilidade em eventuais alterações dos programas governamentais.

A estratégia focada na satisfação dos consumidores²⁹ deve adotar três medidas para tornar o serviço público mais leve, ágil e competitivo. A primeira medida é a descentralização, a qual aumenta o poder de fiscalização do consumidor com relação ao serviço prestado. A segunda é a competição entre as organizações do setor público, pois, dessa maneira, os consumidores terão alternativas de escolha e, a terceira medida é a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos com a extensão de relações contratuais entre o público, o privado e o voluntário/não lucrativo (ABRUCIO, 1997; CABRAL NETO, 2009).

Ainda com relação à segunda fase do gerencialismo, Abrucio (1997) destaca que, apesar dos avanços com relação ao modelo gerencial puro, o *consumerism* recebeu críticas e apresentou limitações. Nesse sentido as principais limitações eram: a diferença entre consumidor de mercado e de serviços públicos; o conceito de consumidor deveria ser substituído pelo de cidadão; o conceito de cidadania implica direitos e deveres; a cidadania

²⁹ A respeito dessa concepção de gestão com foco na satisfação do consumidor, Cabral Neto (2009) cita como exemplo, no caso brasileiro, a criação das chamadas Centrais do Cidadão.

esta relacionada com o valor de *accountability*; o conceito de consumidor não responde adequadamente ao problema da equidade (ABRUCIO, 1997).

Para que as limitações anteriormente apresentadas pudessem ser superadas deu-se início a terceira fase do gerencialismo chamado de *Public Service Orientation* (PSO). O PSO, segundo Abrucio (1997) e Cabral Neto (2009), faz parte de um debate ainda muito recente na área e os seus conceitos ainda estão em fase de amadurecimento, no entanto, se apresenta com a tendência de se tornar hegemônica.

O *Public Service Orientation* (PSO), segundo Abrucio (1997), na segunda metade da década de 1990, estava em etapa em implantação, nos Estados Unidos e Inglaterra onde, procura encontrar novos caminhos e preencher as lacunas existentes nesse processo de contínua transformação do gerencialismo. Nesse momento, os conceitos centrais são *accountability*, transparência, participação política, equidade, justiça, competição e descentralização (ABRUCIO, 1997; CASTRO, 2007).

A descentralização, conceito importante em todas as fases do *managerialism*, ganha um novo sentido. O ponto que distingue a descentralização no PSO das outras fases do modelo gerencial é o conceito de cidadão. Para Cabral Neto (2009), a descentralização na atual fase do gerencialismo é concebida como “o governo local torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas, resgatando os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo o da esfera pública” (p. 182). O conceito de esfera pública é central nessa fase do modelo gerencial, pois, as ideias defendidas no PSO são estruturadas a partir deste. Dessa maneira, Abrucio (1997) elucida que no PSO a esfera pública é vista “como *lócus* de transparência e de aprendizado social” (p. 27) com participação dos cidadãos.

Esse modelo de gestão é adequado para implementar a concepção de Estado que incentiva a permeabilidade entre o público e o privado. Que transfere para o terceiro setor certas responsabilidades que antes eram do Estado. Nesse sentido, segundo Oliveira (2008), efetivou-se a renovação da aparelhagem estatal e da sociedade civil na direção pretendida pela Terceira Via: “parceria entre o governo e a sociedade civil; a criação de novos canais de participação e controle público, a ampliação do envolvimento do chamado terceiro setor, a organização da comunidade e o envolvimento das associações voluntárias” (OLIVEIRA, 2008, p. 117).

Outro conceito, que também assume uma nova dimensão nesta fase do gerencialismo, é o de competição, mediante relações contratuais no fornecimento de

serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário não/lucrativo. O PSO ressalta a cooperação entre as agências para que se obtenha um melhor resultado global na oferta dos serviços públicos e, dessa forma, o princípio da equidade será garantido (ABRUCIO, 1997).

Por último, de acordo com Abrucio (1997) e Castro (2007), o PSO possui como uma de duas ideias-chave a conjugação entre o *accountability* e o binômio justiça/equidade. Com a combinação desses princípios se aumentaria a responsabilidade do sistema e aos cidadãos caberia o controle dos serviços prestados mediante avaliação. Desde a primeira fase de implantação do modelo gerencial, a avaliação consistiu em um importante instrumento de gestão. No entanto, nesta fase do gerencialismo, a avaliação do desempenho ou de resultado, torna-se central como um instrumento de controle com referência a qualidade dos serviços públicos prestados e, também, como um meio para a responsabilização do funcionário público e gestores.

Com o advento do gerencialismo na administração pública, Ball (2004) destaca que, o central no que diz respeito ao setor público é a passagem do Estado como provedor para o Estado como regulador/avaliador. Esse novo Estado, nas palavras do autor, porta-se “como usuário de mecanismo de avaliação e definição de alvos que lhe permitem dirigir as atividades do setor público ‘a distância’” (BALL, 2004, p. 1107) cujo resultado é a instauração de uma cultura de performatividade com a combinação de descentralização, alvos e incentivos. Esse processo de mudança, ressalta Ball (2004), “é um processo de contínua fricção, de um desenvolvimento/incremento de grandes e pequenas que são numerosas e díspares” (p. 1107).

A obra de Osborne e Gaebler, “Reinventando o Governo” (1994)³⁰, é o marco na discussão da administração pública americana (ABRUCCIO, 1997) influenciando, dessa maneira, o processo reformista. Meses após assumir a presidência dos Estados Unidos, Bill Clinton, no período de 1993 a 2001, encarregou o vice-presidente Al Gore, de projetar uma reforma administrativa. Com a ajuda de Osborne, Al Gore, elaborou um relatório intitulado “Reinventar a Administração” e criou a Parceria Nacional para Reinventar o Governo com o propósito de adaptar as técnicas admin

istrativas do setor privado para o setor público (RAVITCH, 2011). A proposta de reinventar o governo está em conformidade dos princípios do neoliberalismo da Terceira

³⁰ Segundo Peroni (2003), “o livro citado é considerado um manual do pensamento neoliberal. Conforme Bill Clinton, em uma orelha do livro: ‘deve ser lido por todo homem público. Esse livro é o caminho’” (p. 115).

Via com o estímulo a realização de parcerias, transferência de atribuições do Estado para o terceiro setor, estímulo à competição entre fornecedores de serviços, são algumas das propostas defendidas no livro.

Osborne e Gaebler (1994) propõem a renovação do governo, pois, o “[...] problema fundamental é o fato de termos o *tipo inadequado de governo*. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos *de melhor governo*. Para sermos mais precisos precisamos de uma melhor *atividade governamental*” (p. 25, grifo dos autores). No entanto, os autores enfatizam que essa renovação não significa que se deve governar como que administra uma empresa. Governo e empresa são instituições diferentes e essas diferenças fazem com que os incentivos do setor público sejam diferentes dos que existem no mundo empresarial. Isso não quer dizer que o governo não possa se tornar mais empreendedor³¹ (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

De acordo com Osborne e Gaebler (1994), durante muito tempo o modelo burocrático de administração pública funcionou, porém, “o ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis” (p. 16), sendo assim, decretada a falência da burocracia emerge “como uma mudança inevitável” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 353). No livro, os referidos autores, retratam ideias e experiências bem sucedidas de governos inovadores e delineia dez princípios que parecem fundamentá-los: 1. estimular soluções fora do setor público estimulando a competição dos prestadores de serviços públicos; 2. transferir responsabilidades aos cidadãos ao invés de servi-los; 3. introduzir a competição na prestação de serviços; 4. orientar-se por objetivos, focalizar nos resultados; 5. investir considerando os resultados; 6. controlar e fiscalizar o desempenho dos serviços prestados, adotando mecanismos de avaliação da satisfação do cliente; 7. priorizar o investimento na produção de recursos e não dos gastos; 8. antecipar oportunidades e problemas futuros; 9. estimular a descentralização, a participação e o trabalho em equipe; e 10. induzir mudanças através do mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Dentre as ideias e conceitos apresentados pelos autores em análise, destaca-se o conceito de governo empreendedor, aquele que se torna um melhor governo. O governo empreendedor assume funções no sentido de reformular sua relação com a sociedade e com o mercado dividindo responsabilidades. Esse novo Estado, nos marcos do neoliberalismo da Terceira Via, como destaca Martins (2009a) traz a noção de “Estado

³¹ No livro o termo empreendedor é empregado, pelos autores, com o sentido de: “emprega[r] recursos de novas formas, maximizar a produtividade e a eficiência” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. XVI).

necessário’ [que] seria regulador e coordenador de processos de desenvolvimento econômico e social capitalista” (p. 79), dessa maneira, conclui o referido autor, estimularia o fortalecimento e a flexibilidade do mercado ao mesmo tempo que realizaria as questões sociais mediante outros mecanismos, a exemplo, das parcerias. A base econômica desta parceria é chamada por Giddens (1999) de economia mista, ou seja, “o governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade” (p. 79).

Nesse Estado “os líderes políticos, de visão, agora se concentram mais em catalisar e facilitar mudanças na comunidade, em lugar de pensar em termos de prestação de serviços” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 35). Em relação à prestação de serviços, os autores defendem que, de acordo com a natureza do serviço, este pode ser prestado pelo setor público, setor privado ou pelo terceiro setor, pois, alguns mercados privados funcionam muito bem, outros não; algumas instituições públicas funcionam muito bem, outras não. Como exemplo de qual setor é mais apropriado para resolver determinada tarefa, os autores citam o caso da educação pública (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Os fatores determinantes do bom funcionamento das instituições públicas ou privadas na prestação de serviços tem haver com os incentivos, se as pessoas estão realmente motivadas, concluem os autores. Dessa forma, afirma Osborne e Gaebler (1994), a privatização não é a resposta. Para eles,

faz sentido transferir a prestação de muitos serviços públicos para as mãos de particulares (seja empresas ou organizações sem fins lucrativos) se o governo puder aumentar a efetividade, a eficiência, a equidade ou a responsabilidade com que esses serviços são fornecidos. Mas não devemos confundir isso com uma visão ideológica baseada na privatização do governo. [...] Quando os governos contratam com o setor privado a execução de certas atividades, esses governos continuam a tomar decisões políticas e a conceder o financiamento correspondente (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 50)

Outro importante tema tratado pelos autores consiste na avaliação de resultados. Osborne e Gaebler (1994) enfatizam a importância de avaliar os resultados, pois, se as instituições públicas forem financiadas segundo um critério de avaliação de resultado “ficarão obcecadas por maior *performance*” (p. 150, grifo dos autores). Para eles, a avaliação de resultados deve estar intimamente ligada a pagamento por mérito e a outras formas de recompensa para os indivíduos ou grupos com desempenho acima das

expectativas. No campo da educação, exemplifica os autores, “[...] prêmio por mérito para uma determinada *escola* pode ser algo diferente” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 84).

A competição é um tema importante no trabalho de Osborne e Gaebler (1994), sendo compreendida como um dos valores fundamentais no processo de reinvenção do governo. Segundo os autores, a competição “é a chave que nos permitirá abrir os cadeados da burocracia que restringem a liberdade de tantas agências públicas” (p. 84). As vantagens da competição apresentadas pelos autores são: aumenta a eficiência, força os monopólios públicos ou privados a atender as necessidades dos clientes e encoraja a inovação e aumenta o orgulho e o prestígio dos servidores públicos. Os autores destacam uma variedade de competições: a competição público *versus* privado, privado *versus* privado e dentro do setor público. Na educação, por exemplo, “A competição entre equipes, entre organizações, é construtiva e encoraja a criatividade” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 84), pois, “só a competição força os diretores e professores, constantemente, a que procedam às árduas mudanças necessárias à satisfação das necessidades de seus alunos” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 102).

As propostas apresentadas por Osborne e Gaebler (1994), em seu conjunto, procuram reconstruir o Estado comum com as ideias do neoliberalismo da Terceira Via, propondo mudanças estruturais na administração pública que suscitem desdobramentos nas políticas educacionais. No decorrer deste trabalho, são evidenciadas as estratégias no contexto das políticas que os governos, em vários países do mundo, vêm tomando, sempre atreladas às políticas de avaliação com foco nos resultados e como estas mudanças, pautadas no gerencialismo com características do neoliberalismo da Terceira Via, têm contribuído para a implantação e fortalecimento da cultura do desempenho na educação escolar.

1.2 A emergência da cultura do desempenho nas políticas educacionais

A nova forma de gestão do Estado, pautada no gerencialismo, trouxe consequências bem visíveis ao nível das políticas públicas. A implantação do modelo gerencial de administração no setor educacional tem levado à adoção de medidas de racionalização, visando maior eficiência, eficácia e foco no desempenho, envolvendo a utilização de políticas de avaliação e de responsabilização dos gestores e docentes.

Na sequência, procura-se evidenciar a origem e fundamentos da cultura do desempenho que se estabeleceu no espaço educativo, a partir dos anos finais do século XX, mediante a adoção de uma avalanche de avaliações estandardizadas nas políticas educacionais de diversos países de capitalismo central e periférico, do desenvolvimento dos mecanismos de responsabilização, da busca incessante por resultados e metas, do estabelecimento de incentivos e premiações, dentre outros. Abordam-se, também, os eixos centrais da reforma educacional nos Estados Unidos, conjuntura na qual os elementos constitutivos da cultura do desempenho educacional foram amplamente praticados e tem servido como modelo privilegiado, a ser adotado por outros países.

1.2.1 Cultura do desempenho na educação: origem, fundamentos e riscos

Ao analisar as reformas educacionais, em meados do século XX, é importante considerar que os processos de reestruturação do capital e do Estado capitalista interferem na educação e geram desdobramentos. Com efeito, compreender os objetivos e funções que as reformas educativas assumem, num contexto de reforma do Estado e hegemonia neoliberal, é fundamental para o entendimento das transformações sociais, políticas e econômicas ocorridas num determinado momento histórico e suas influências na formulação das políticas educacionais.

Afonso (2009a), ao tratar das reformas educativas no contexto de reforma do Estado, destaca o fato destas “terem muito a ver com os processos de legitimação próprios das sociedades industriais contemporâneas” (AFONSO, 2009a, p. 56). Dessa forma, a prioridade nos estudos sobre essa temática deve ser dada às funções que estas reformas assumem na conjuntura em que se desenvolvem, pois, na realidade, as reformas estariam muito mais ligadas a crises econômicas e/ou crises de legitimação do Estado que, necessariamente, orientadas para a solução de problemas do campo educacional (AFONSO, 2009a).

Sobre a relação entre a legitimação do Estado e a função das reformas educacionais, de acordo com Afonso (2009a), as reformas educativas podem se constituir a partir de uma mobilização em função de reivindicações e interesses de determinados grupos sociais; podem ser desencadeadas a partir de um impacto social negativo que leva a um desconforto na opinião pública, fato que ocasiona a criação de um clima favorável para reformas; e, finalmente, podem ser uma simples resposta às tendências de crise na escola

pública, de forma que, o objetivo central é simplesmente a gestão da crise e não a sua solução. Em função de suas causas, os efeitos de uma reforma podem ser dos mais distintos, sendo possíveis falhas e sucessos (AFONSO, 2009a).

Casassus (2007), ao analisar as políticas educacionais implantadas na América Latina desde a década de 1980, que tinham como objetivo a melhoria da qualidade educacional, conclui que essas políticas fracassaram. Em sua análise, explica que “las políticas educativas se centraron en la gestión del sistema y, nunca en la educación” (p. 72). Dessa forma, complementa o autor, “no tienen su origen en la filosofía, ni la psicología, ni la pedagogía, ni en la sociología, sino que la economía” (CASASSUS, 2007, p. 72). Nas palavras do autor, o fracasso pode ser percebido pelos “resultados que informan los sistemas de evaluación no solo no muestran progreso, sino em muchos países muestran retroceso (lós punjantes bajan) y la segmentación social y la desigualdad se a fortalecido” (CASASSUS, 2007, p. 72).

Brooke (2006) assinala que o foco central das reformas educacionais, desde a década de 1980, tem sido “a preocupação entre as nações ricas por um lugar competitivo no mercado global” (p. 378), fato que leva “os governos a se preocuparem cada vez mais com os resultados de seus sistemas de educação” (BROOKE, 2006, p. 378). O referido autor destaca, também, questões relativas ao volume de recursos destinados à educação e a preocupação com a eficácia destes investimentos (BROOKE, 2006).

Neste contexto de reforma educacional, um conjunto de medidas e mudanças são implementadas no setor educativo, de forma que uma nova cultura da performatividade (BALL, 2002; 2004; 2005; 2010) ou cultura do desempenho (SANTOS, 2004; 2005; NOSELLA, 2010) é implantada no interior das instituições de ensino.

Na educação, no nível dos sistemas educativos, a avaliação se torna um instrumento essencial na promoção das transformações pretendidas, pois evidencia, o desenvolvimento dos processos de prestação de contas, de responsabilização (*accountability*) e de premiação, no contexto do Estado regulador e avaliador (AFONSO, 1999, 2002, 2009a, 2009b; BAUER, 2010; SOUSA, 2009; SANTOS, 2004).

As políticas de avaliação, com base nos resultados e nos processos de responsabilização (*accountability*), são inovações que têm um significativo impacto na definição das políticas educativas dos países de capitalismo central e periférico. Aliás, segundo Afonso (2002; 2009b) e Bauer (2010), independente de suas posições na economia mundial e das posições políticas de seus governos, houve e ainda há um

consenso no uso dessas políticas que começam a fazer parte da agenda educacional da maioria dos países a partir da década de 1980.

Ao analisar o consenso obtido, atualmente, em diferentes países, na implementação das políticas de avaliação e de *accountability*, Afonso (2009b) apresenta alguns fatos sociais que podem contribuir para o entendimento desse consenso. Como primeiro fato social, ele aponta que a crise da escola começou, em alguns países, a ser atribuída a certos métodos pedagógicos e ao suposto mau uso da autonomia profissional dos professores. Essa crise foi agravada pelas repercussões sociais de estudos internacionais comparativos relativos aos estudos escolares, *rankings* internacionais. Nesse contexto, a pressão para reforçar medidas de avaliação e de *accountability* não tardou a se fazer sentir.

O segundo fato social, de acordo com Afonso (2009b), consiste na emergência da ideologia neoliberal e neoconservadora que se traduziu na criação de mercados e quase-mercados em educação e na valorização da liberdade de escolha educacional das famílias. Com o fortalecimento desses valores, cresceram as demandas pela publicização de resultados educacionais mensuráveis e, portanto, também por processos de avaliação e de *accountability* (AFONSO, 2009b).

Ainda de acordo com Afonso (2009b), o terceiro fato social refere-se ao processo de fortalecimento do Estado, não apenas para, paradoxalmente, impor a sua própria redução no campo econômico, mas também para assumir mais explicitamente o exercício do controle social, nomeadamente através da definição mais precisa de objetivos educacionais. Nesse processo, mecanismos de avaliação e de *accountability* foram acionados como instrumentos de controle centralizado dos sistemas educativos (AFONSO, 2009b).

O quarto fato social trata da retração, real ou ideologicamente construída, dos Estados-providência que levou à racionalização de custos e investimentos públicos e permitiu a indução de lógicas de co-responsabilização da sociedade civil e, desse modo, a avaliação e a *accountability* foram exigidas como consequência de processos de autonomia e descentralização (AFONSO, 2009b). O quinto fato social que contribuiu para o fortalecimento das propostas de responsabilização, refere-se ao direito dos cidadãos à informação sobre o que ocorre na *res publica*. Esse direito associa-se à ideia de democracia e de responsabilidade e, a partir de então, espera-se a valorização de processos de avaliação e *accountability* (AFONSO, 2009b) como mecanismos de regulação, responsabilização e prestação de contas.

Afonso (2009b) aponta, ainda, que

quando as formas de *accountability* se sustentam fundamentalmente na aplicação de instrumentos validados cientificamente e tecnicamente, como são os casos dos testes estandardizados, percebe-se melhora da eficácia da “técnica e ciência como ideologia” e, portanto, a dominância desses instrumentos de avaliação em muitos sistemas educativos, a nível nacional e internacional (AFONSO, 2009b, p.17 aspas do original).

Nesse contexto de desenvolvimento de políticas de regulação e avaliação na educação, em sua análise o referido autor destaca que, além do foco nos resultados, a avaliação “acabou também por ser utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado” (p. 119). Nessa proposta, a avaliação vem atuando quer como “instrumento de *desregulação*, quer como instrumento de *re-regulação social*” (AFONSO, 2002, p. 119). Com relação a essa nova forma de atuação do Estado, Ball (2005) destaca que

é crucial não entender estes processos de reforma como simplesmente uma estratégia de desregulação. Eles são, processos de re-regulação. Não são o abandono do Estado do seu controlo, mas o estabelecimento de uma nova forma de controlo [...] Deste modo, o Estado também proporciona um novo modo de regulação menos visível, mais liberal e auto-regulada (p. 5).

O estabelecimento da cultura do desempenho é resultado de reformas educacionais que vem se dando no contexto de reestruturação do Estado de seu modelo de administração que, inaugura no âmbito educacional novas formas de regulação³². Nesse caso, a escola e o professor passam a se auto-regular, ou seja, sentem-se responsáveis ou pessoalmente empenhados pelos resultados. Ball (2005) afirma que a implantação de uma cultura de empresa na escola implementa “novas formas de vigilância imediata e auto-monitorização,

³² Referindo-se ao conceito de regulação aplicado à educação, Barroso (2005) faz uma diferenciação entre regulação e regulamentação. De acordo com o autor, a regulação seria mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados, seria o oposto da regulamentação que, por sua vez, centra-se da definição *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados. Nesse sentido, no contexto “de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma ‘nova administração pública’ que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados. A referência a um ‘Estado regulador’ pressupõe, nesta perspectiva, o reconhecimento e a existência de unidades autónomas no sistema e é utilizada como expressão de uma certa modernização da administração da educação pública que evolui, [...], de um quadro normativo baseado na ‘obrigação de meios’ para um outro, baseado na ‘obrigação de resultados’” (BARROSO, 2005, p. 732, grifos do autor).

por exemplo, o sistema de avaliação/apreciação, definição de metas/objectivos, comparações e rendimento/produção” (p. 9).

No que se refere à desregulação, Barroso (2005) explica que, em um contexto de ruptura com os modelos tradicionais de intervenção do Estado, o emprego desse termo não implica uma simples alteração nos modos de regulação do Estado, “mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais” (p. 732). A formação de quase-mercados em educação revela novas formas de oferta, regulação e financiamento introduzindo concepções de gestão privada na instituição pública, no entanto, não significando necessariamente menos Estado, mas a modificação de sua atuação (SOUSA, 2009; AFONSO, 2002, 2009a; SOUSA; OLIVEIRA, 2003). Neste novo modelo de regulação, a avaliação assume função de instrumento de gestão e, de acordo com Afonso (2009a),

Nas organizações, a avaliação é quase sempre um instrumento fundamental em termos de gestão. Particularmente importante na estruturação das relações de trabalho (por exemplo, como instrumento de selecção, promoção e desenvolvimento profissional) a avaliação é também um instrumento importante de controlo e de legitimação organizacional. As escolas (enquanto organizações complexas) têm, como algumas similitudes, utilizando a avaliação para estes mesmos fins (p. 18).

No Estado regulador/avaliador, a avaliação implantada nos Estados Unidos e na Inglaterra, a partir dos anos 1980, foi um dos vetores centrais para o desenvolvimento de quase-mercados educacionais. A reforma do Estado, em termos da política educativa, aumentou o poder estatal central nesse setor, por meio da prescrição de um currículo nacional comum e da instituição de sistema nacionais e internacionais de avaliação de desempenho em todas as etapas da educação. Tais medidas fundamentam-se nos valores de mercado, com a implantação da competição no interior do serviço público educacional e do pagamento dos professores por mérito. Segundo Afonso (1999, 2002, 2009a) a modalidade de avaliação adequada à conciliação das propostas do Estado regulador e avaliador e da filosofia do mercado educacional consiste na avaliação estandardizada criterial com publicação dos resultados.

Afonso (2009) apresenta as seguintes modalidades de avaliação³³ que surgem em diferentes momentos históricos e com objetivos distintos: os exames tradicionais, os

³³ Para maiores detalhes acerca das modalidades de avaliação apresentadas, consultar Afonso (2009a).

quocientes de inteligência e os testes educacionais, a avaliação normativa, a avaliação estandardizada criterial e a avaliação formativa. O referido autor (2009a; 1999), destaca em suas pesquisas duas modalidades por promoverem os valores neoliberais da ideologia de mercado, baseados na comparação, competição e outras regras de mercado: a avaliação normativa e avaliação estandardizada criterial.

Inicialmente, Afonso (1999) considerou que a modalidade de avaliação que se adequava ao Estado avaliador era a normativa, pois essa modalidade seria congruente à ideologia de mercado. Para ele, essa “modalidade de avaliação [...] faria sentido num contexto de forte retração do Estado (*Estado-mínimo*) e de grande expansão do mercado” (AFONSO, 1999, p. 147). No entanto, ao analisar as atuais especificidades políticas, a partir dos anos 1980, ele explica que a reestruturação do Estado ocorreu no sentido de desenvolvimento do Estado limitado em suas funções, porém, forte no seu poder de regulação, concomitantemente, com a presença da ideologia de mercado. Designado como o paradoxo do Estado neoliberal, ou seja, “embora o neoliberalismo possa ser considerado como uma doutrina que prega o Estado autolimitador, o Estado tem-se tornado ‘mais poderoso’ sob as políticas neoliberais de mercado” (PETERS, 1994, p. 213 *apud* AFONSO, 1999, p. 141). Considerando as especificidades desse paradoxo neoliberal, de acordo com Afonso (1999), em termos de política educativa

Trata-se agora de tentar conciliar o *Estado-avaliador* – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados [...] – e a filosofia de *mercado educacional* assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. Sendo a avaliação um dos vetores fundamentais nesse processo [...] (p. 147, grifos do autor).

Nesse sentido, conclui o autor, a avaliação estandardizada criterial com publicação dos resultados é a modalidade que melhor serve ao paradoxo do Estado neoliberal (AFONSO, 1999), exposto anteriormente. Isso porque, “se pela introdução da avaliação estandardizada criterial se pode favorecer a expansão do Estado, pela publicação dos resultados dessa mesma avaliação pode promover-se a expansão do mercado” (AFONSO, 1999, p. 148).

Esse modo de organização do sistema educacional, que passa a ter como referência de gestão a organização empresarial permite o retorno de abordagens tecnocráticas, a

exemplo, o neo-taylorismo³⁴ e o neoprodutivismo (LIMA, 2002; SAVIANI, 2010). A primeira diz respeito à ideologia neotayloriana. Atualmente, sob o discurso da modernização, Lima (2002) explica que uma de suas estratégias é a construção de culturas de empresa, assim, para essa ideologia, a escola, considerada uma empresa deve ser gerida como tal. Nesse sentido, enfatiza o referido autor, para a ideologia neotayloriana “é essencial o crescimento do sistema com menores despesas, aumentar a qualidade (...) com menores investimentos, é imperioso aumentar a produtividade, quantificar os recursos e os resultados obtidos, aferir a qualidade” (LIMA, 2002, p. 24), ou seja, racionalizar e garantir a eficácia e a eficiência educacional elementos tipicamente taylorianos.

A segunda abordagem, o neoprodutivismo, ressurgiu na década de 1990. De acordo com Saviani (2010), diferentemente da versão originária da teoria do capital humano na qual cabia “à escola formar a mão de obra que progressivamente seria incorporada pelo mercado de trabalho” (p. 429), nessa nova conjuntura, “a educação passa a ser entendida como investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição para os empregos disponíveis” (p. 430).

A ascensão das teorias tecnocráticas em voga nas políticas educacionais cria um novo ambiente e uma estrutura neste campo denominado de neotecnicismo (SAVIANI, 2010; FREITAS, 2012a). De acordo com Saviani (2010), no neotecnicismo

o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediante a criação de agências reguladoras, seja diretamente como vem ocorrendo no caso da educação. [...] Trata-se de avaliar os alunos, as escolas, os professores e, a partir dos resultados obtidos, condicionar a distribuição de verbas e a alocação dos recursos conforme os critérios de eficiência e produtividade (p. 439).

Baseada nesses princípios, a avaliação passa a ser acionada, nas palavras de Afonso (1999), “como suporte de processos de responsabilização ou de *prestação de contas* relacionadas com os *resultados* educacionais e acadêmicos, passando estes a ser mais importantes do que os *processos pedagógicos*” (p. 148, grifo do autor). Nessa perspectiva,

³⁴ Com relação ao ressurgimento dos pressupostos tayloristas, o neo-taylorismo, Afonso (2009a) explica que, na educação americana, na década de 1980, se nota o ressurgimento de taylorismo mediante o emprego massivo de testes standardizados e no desenho e implementação de uma espécie de maquinaria de avaliação que lembra o papel dos eficientes engenheiros na época da organização científica do trabalho.

a avaliação torna-se um instrumento que permite o desenvolvimento e a aplicação das categorias e princípios nos quais se assentam a cultura do desempenho educacional.

De acordo com Freitas (2012a), a partir da década de 1990, o neotecnismo passa a ser dominante nas políticas educacionais “sob a forma de uma ‘teoria da responsabilização’, meritocrática e gerencialista” (FREITAS, 2012, p. 383), estruturada, segundo o autor, em torno de três categorias: a responsabilização, a meritocracia e a privatização. Essas três categorias fundamentais do neotecnismo se constituem a base do que está sendo denominado, nesse estudo, de cultura do desempenho.

A primeira categoria, a responsabilização é, referida por Freitas (2012a), como um sistema de responsabilização composto por três elementos: testes para estudantes, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções. O autor explica que as recompensas e sanções em conjunto com a divulgação pública dos resultados da escola compõem o caráter meritocrático do sistema de responsabilização. Dessa maneira, conclui Freitas (2012a), a meritocracia é uma categoria que perpassa a responsabilização.

De acordo com Freitas (2012a), a meritocracia está na base da proposta política liberal: igualdades de oportunidades e não de resultados, a diferença estaria entre as pessoas e no seu esforço pessoal. No caso da escola, analisa o autor,

diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as “distorções” de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012a, p. 383, aspas do original).

Além de naturalizar as desigualdades sociais, outros efeitos da meritocracia são considerados por Freitas (2012) como questionáveis, principalmente quando aplicada aos professores ou as escolas. Primeiramente, porque, de acordo com o autor, consideram que a motivação do professor para trabalhar se restringe ao desejo de ganhar mais dinheiro. Segundo, pela exposição pública pela qual os professores são expostos sendo sujeitos a sanções ou aprovações resultando na desmoralização da categoria. Terceiro, por causa da aplicação de métodos e cálculos na identificação dos melhores e piores professores que são inconsistentes tanto ao longo do tempo quanto sob várias opções de análise. E, por último, o autor aponta que, estudos tem demonstrado que a meritocracia não tem maiores impactos na melhoria do desempenho do aluno e carrega graves consequências para a educação (FREITAS, 2012).

Segundo Nosella (2010) e com a compreensão adotada nesse trabalho, a meritocracia é uma categoria fundamental para a cultura do desempenho. A categoria meritocracia, conforme o referido autor, valoriza essencialmente o poder, mas o poder de poucos que é, atualmente,

maskarado pela abstrata possibilidade de todos alcançarem o poder (oportunidades universais) e pela reduzida escala de valores (méritos) estabelecida a priori pela classe dirigente, com base na qual a pessoa é avaliada pela sua inteligência e cultura (e mesmo essas restritas) e não, por exemplo, pela bondade e coragem, pela fantasia e sensibilidade, pela amorosidade e generosidade, [e por muitos outros aspectos do imponderável ou imensurável valor humano] (NOSELLA, 2010, p. 46, destaques do original).

A utilização dessa categoria tem se tornado, cada vez mais, parte constitutiva das políticas educacionais em países de capitalismo central e periférico, mediante o uso do bônus ou gratificação salarial e do décimo quarto salário para escolas ou professores que atingirem as metas previamente estabelecidas. Por exemplo, no Brasil, a política de concessão de bônus, do governo José Serra (PSDB), no período de 2007 a 2010, implantada pelo Decreto 52.719/08 que regulamentou e definiu critérios para a concessão de bônus aos integrantes do quadro do magistério paulista (LOUREIRO, 2011).

A terceira categoria central do neotecnicismo consiste na privatização da educação. De acordo com Freitas (2012a) a responsabilização e a meritocracia são categorias intimamente relacionadas e que criam a ambiência adequada para a ampliação da privatização do sistema público de educação. O conceito de privatização sofreu mudanças nas últimas décadas. Para este autor, com a introdução das noções de público estatal e público não estatal, a linha divisória entre o público e o privado ficou cada vez mais tênue e abriu novas perspectivas para o empresariado. O autor destaca duas modalidades de privatização da educação em que o financiamento continua público, mas a oferta passa ser privada: a gestão por concessão e os *vouchers*.

Na gestão por concessão, o serviço público passa a ser administrado privadamente, dessa maneira, a instituição continua gratuita para os alunos, mas o Estado transfere para a iniciativa privada um pagamento pela sua gestão. A outra modalidade de privatização, segundo Freitas (2012a), consiste nos *vouchers* ou a instituição de bolsas que permitem a

alunos estudarem em instituições privadas com verbas públicas, assegurando a da escolha escolar³⁵.

A privatização, mediante o uso das duas modalidades, resulta, segundo Freitas (2012), na desresponsabilidade do Estado em garantir a boa educação para todos, fato que, complementa o autor, convém aos reformadores empresariais, principalmente, quando o que está em jogo é o faturamento das corporações educacionais e o controle ideológico do sistema educacional para colocá-lo a serviço dos interesses do mercado.

Além das categorias constitutivas do neotecnicismo apresentadas por Freitas (2012a) que, na compreensão desse estudo, são fundamentais para a cultura do desempenho, um conceito que tem se tornado cada vez mais importante no campo educacional é o conceito de *accountability*, inaugurando uma nova fase das políticas educacionais, com a associação de incentivo ou sanções aos resultados das avaliações.

Em seus estudos acerca do conceito de *accountability*, Afonso (2009b), destaca que em geral, é um conceito polissêmico e denso. No entanto, para o autor, um modelo de *accountability* é composto pela associação entre três dimensões essenciais, autônomas e articuladas: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Nessa relação, a avaliação, segundo Afonso (2009b) seria condição *sine qua non* para o desenvolvimento da prestação de contas e da responsabilização.

Um programa de *accountability* pode assumir uma variedade de formas ou modalidades (BROOKE, 2004, 2006; AFONSO, 2009b). Porém, segundo Brooke (2004), compartilham uma característica comum

de aumentar las consecuencias reales o percibidas asociadas con los resultados de las pruebas tanto para los maestros como para los administradores de escuelas. Esto significa que para que un programa de evaluación se transforme en un programa de accountability, los resultados de las pruebas tienen que estar asociados con consecuencias que, simbólica o materialmente, pueden afectar al individuo y, por ende, son percibidas como importantes (p. 10).

Brooke (2006) acrescenta que, para um programa de *accountability* funcionar são necessários quatro ingredientes básicos³⁶:

³⁵ Baseada nos postulados de Friedman, a escolha escolar nos anos 1990 apresentou três versões nos EUA, a saber: a escola com isenção de impostos (...) as crianças se matriculam nela por escolha; as escolas de administração privada são escolas que uma entidade externa opera sob um contrato com o distrito escolar (...) com ou sem fins lucrativos (...) normalmente o distrito entrega escolas de baixa performance; e as escolas autônomas que podem ser administradas por organizações sem fins lucrativos ou por empresas comerciais (RAVITCH, 2011, p. 142-143).

1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade); 2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação); 3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4. os critérios para a **aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos** (ingrediente consequências) (BROOKE, 2006, p. 380, grifo nosso).

Tal como exemplifica a citação, são necessários quatro ingredientes para a implantação de um programa de *accountability*. Cabe destacar a importância que o ingrediente consequências, mediante a aplicação de incentivos e sanções, tem assumido para a consolidação desse programa no âmbito das políticas educacionais como impulsionador das mudanças pretendidas com a reforma da educação nos países periféricos.

A associação entre os resultados das avaliações e incentivos ou sanções tem sido destacado na implementação dessa nova cultura do desempenho nas políticas educacionais a partir dos anos 2000. Ao analisar como os sistemas nacionais de avaliação em larga escala existentes nos países da América Latina apresentam, divulgam e o uso previsto de seus resultados, Ravela (2003) caracteriza duas tendências, as avaliações de alto risco ou *high stakes* e as de baixo risco ou *low-stakes*.

O Quadro 2 apresenta esquematicamente, de acordo com Ravela (2003), uma tipologia dos modos como os resultados das avaliações podem ser utilizados para a promoção da melhoria da qualidade dos sistemas educativos.

³⁶ Sousa (2009), considerando a análise de Brooke (2006) acerca dos ingredientes necessários para a implantação das políticas de responsabilização, considera que, no caso brasileiro, “dispomos dos três primeiros ingredientes e já se observam movimentos em direção ao estabelecimento de critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme padrões estabelecidos” (p. 41).

Quadro 2 - Tipologia de usos possíveis das avaliações nacionais para melhorar o sistema educativo

BAIXO RISCO	ALTO RISCO
Informação ao público sobre o estado do sistema educativo através da apresentação periódica, ou de resultados gerais nacionais, ou em grandes desagregados tipo urbano/rural, ou por regiões ou estados.	Exames de certificação ao final de determinado nível educativo ou provas de seleção dos alunos que desejam ingressar no nível superior ou terciário.
Contribuição para definição de políticas educativas através do fornecimento de informações aos responsáveis pelas decisões nos níveis superiores e intermediários.	Estabelecimento de incentivos econômicos para as escolas ou para os professores a partir dos resultados obtidos por seus alunos nas provas ou por outros indicadores.
Contribuição para o melhoramento das escolas e desenvolvimento profissional dos docentes através da evolução às escolas e da produção de materiais de caráter didático.	Divulgação dos resultados de cada estabelecimento na imprensa com o intuito de permitir que as famílias possam julgar a qualidade das escolas e escolher a que desejam para seus filhos.

Fonte: Ravela (2003)

A partir dessas considerações, o autor constata que, até o ano de 2003, “a maioria dos sistemas nacionais de avaliação desenvolvidos na América Latina durante a década de 1990 enfatiza finalidades de caráter formativo (“*low stakes*” ou “baixo risco”), sem consequências diretas para as escolas” (RAVELA, 2003, p. 8). No entanto, o autor analisa que, o Chile, mesmo anunciando explicitamente que a finalidade formativa do sistema nacional de avaliação, na prática, optou por utilizar os resultados das avaliações com consequências fortes. Neste país, no contexto de uma política destinada a gerar um mercado competitivo no setor educacional, os resultados de cada estabelecimento são publicados na imprensa e, agora também na *internet*, com o intuito de que os pais usem essas informações na hora de escolher para que escola encaminharão os filhos. Desde 1993, no Chile, os resultados das avaliações vêm sendo empregados para estabelecer incentivos econômicos aos professores (RAVELA, 2003).

Ravela (2003), mesmo reconhecendo as críticas direcionadas a crescente ênfase dada aos resultados das avaliações, principalmente, com consequências fortes, defende a avaliação com consequências, pois, para ele **“a ausência de consequências faz que ninguém nas escolas fique obrigado a prestar contas dos resultados e, muitas vezes, nem sequer de inteirar-se deles ou de levá-los em consideração”** (p. 14, destaque do autor).

Nos programas de *accountability*, a lógica dominante que vem sendo assumida no contexto das políticas educacionais dos países centrais e periféricos, com forte influência

das agências internacionais, tem sido o uso dos resultados das avaliações com consequências fortes para os gestores e professores. De acordo com Bauer (2010),

Percebe-se um forte caráter ideológico no debate do *accountability* em que discursos aparentemente democráticos e legítimos (como a transparência de informações) são utilizados para respaldar ações centralizadoras e antidemocráticas, cuja principal característica é a manutenção de controle sobre o sistema de ensino pelo governo, sem que este assuma, diretamente, a responsabilidade integral pelos serviços prestados. Nesse sentido, observa-se que avaliar o sistema educacional é uma ação essencial a essa lógica de prestação de contas e, por isso, tem se consolidado em vários países do mundo (p. 325).

O caráter ideológico, exposto por Bauer (2010) na citação anterior é percebido nas demais categorias e valores que fazem parte da cultura do desempenho na educação.

A ênfase na performance e no desempenho, no contexto do Estado avaliador, a partir dos anos 1980, e do estabelecimento de quase-mercados na educação, permite o desenvolvimento de um formato avaliativo que passa a focar nos resultados, desconsiderando os processos. Essa organização, dentre outros, permite a construção de *rankings*, a instituição de mecanismos de competição entre instituições e professores, a escolha educacional, a valorização da meritocracia, o direcionamento centralizado do currículo, criação de novos mecanismos de controle do trabalho do professor, a racionalização dos gastos, enfim, inaugura-se no campo educacional a obsessão pela eficácia, eficiência e pela qualidade quantificável.

Na cultura da performatividade, Ball (2002) destaca que “os professores são representados e encorajados a refletir sobre si próprios como indivíduos, que fazem cálculos sobre si próprios, ‘acrescentam valor’ a si próprios, aumentam a sua produtividade, vivem uma existência baseada em cálculos” (p. 5, aspas do autor). A prioridade consiste na busca por resultados, por números e pelo alcance de metas que permitirão a construção de classificações, comparações, padronizações, competições e julgamentos. Por meio dessas práticas, afirma Ball (2002), ocorre o desenvolvimento de relações sociais nas quais as pessoas são valorizadas pela sua produtividade. Nas palavras do autor, “escolhemos e julgamos nossas ações e estas são julgadas por outros com base na sua contribuição para o desempenho organizacional, retribuída em termos de produção mensurável” (BALL, 2002, p. 15).

De acordo com Santos (2004), nesse cenário, passam a ser exigidas do trabalhador docente novas habilidades comportamentais, como o abandono de suas agendas de trabalho em função de indicadores de desempenho, como o treinamento dos alunos para a realização das avaliações em larga escala e a adequação ao pagamento baseado por desempenho.

Com a adoção de políticas educacionais fundamentadas na cultura do desempenho, o profissional da educação, em todos os níveis de ensino, vive a sensação do monitoramento constante, do controle vindo de fora, da perda de autonomia e de estabilidade. Essa situação resulta, segundo Ball (2002), em perturbações físicas e emocionais. Em decorrência dessa situação, os professores da educação básica, segundo Santos (2004),

A cada dia, apresentam mais problemas de saúde, com um alto índice de *stress*, porque se sentem culpados por todas as falhas ocorridas no processo de escolarização de seus alunos. Esses professores se auto-avaliam culpando-se por aquilo que lhes foi imposto a fazer e que não conseguiram realizar, como sendo uma falta pessoal. É inegável que o professor tem responsabilidade com relação ao desempenho de seus alunos, mas grande parte dos problemas que se enfrenta nesse campo é de ordem econômica, social e institucional e não apenas relacionados ao seu trabalho pessoal (p. 1153).

A cultura do desempenho, mediante a utilização de métodos padronizados de avaliação e de controle, desenvolve no trabalhador da educação o sentimento de culpa e angústia, visto que esses profissionais têm assumido para si a responsabilidade pela organização e pelos resultados da escola. Além do mais, o compromisso docente reduz-se à preparação dos alunos para que alcancem os resultados desejados nas avaliações externas. Nesse panorama, de acordo com Nosella (2010), “o professor é sempre uma máquina, arcaica e preguiçosa; o aluno é um atleta (um cavalo de corrida?) a ser adestrado; a escola é uma empresa que fabrica produtos de conhecimento para o mercado e este é o grande *a priori* metafísico” (p. 51).

Segundo Maguire e Ball (2007), o movimento de reforma dos sistemas nacionais de educação foi iniciado na década de 1980 em dois países centrais capitalistas, os Estados Unidos e a Inglaterra. Nesses países, a reforma educacional esteve intimamente vinculada à reestruturação da economia. Nessa perspectiva, as mudanças oriundas das reformas educacionais tiveram como base a lógica de mercado inserida no campo educacional nos moldes da ideologia neoliberal. Esse é um movimento de reformas que se inicia no nível

local, nos Estados Unidos e na Inglaterra³⁷, países de capitalismo central e, segundo Afonso (2002) “por força da agenda veiculada pelos processos de globalização”, (p.111), espalha-se para diferentes países, independente do lugar que ocupam no sistema mundial.

No que diz respeito aos Estados Unidos, o ano de 1983, durante a administração Reagan do Partido Republicano (1981-1989), é considerado o marco inicial do mais recente período de reformas educativas nesse país. Na origem desse período está à publicação do relatório *Uma Nação em Risco*³⁸ (ANAR), que apresenta um diagnóstico da educação americana expondo um quadro preocupante de perda de competitividade em face ao grau de desenvolvimento de outros países industrializados, com destaque para os baixos resultados dos alunos nos testes comparativos internacionais. A publicação desse relatório gerou um grande impacto social, que culminou com a realização de debates sobre a situação da educação no país. Segundo Afonso (2002; 2009a; 2009b) e Ravitch (2011), esse momento de tensão foi favorável à emergência de reformas que levaram a formação uma cultura da performatividade e do desempenho na educação americana.

A partir do diagnóstico apresentado no relatório *A Nation at risk* em 1983, o então presidente Reagan inicia uma reforma educativa. As medidas adotadas por Reagan, no seu projeto reformista, evidenciam a tendência de adaptar a educação às necessidades do mercado, mediante estratégias que disseminam a lógica, o discurso e a organização gerencial no âmbito educacional. Desde então, em meados dos anos 1980, a responsabilização, a competição e o individualismo são expressões que passam a estar presentes nesse novo discurso educacional (AFONSO, 2009a).

No governo do, também republicano, George Bush (1989-1993) mantêm-se a lógica empresarial nas decisões educacionais. A novidade desse governo é a implantação de um novo sistema de exames nacionais previsto no Relatório América 2000: a estratégia educacional³⁹ em 1991 (AFONSO, 2009a). Com Bush no poder, são mantidas as

³⁷ Segundo Brooke (2006), os Estados Unidos e Inglaterra, na década de 1980, tomaram decisões muito semelhantes no âmbito das políticas educacionais. Além do quadro de crise que se instalou na década anterior, outras condições favoreceram o desenvolvimento de reformas educativas nesses países. Ambos os governos expressaram sua crença na relação entre a competitividade econômica internacional, eficiência e qualidade dos seus sistemas educacionais. Principalmente, no caso americano, as discussões sobre os resultados apresentados nos programas patrocinados pela Associação Internacional para a Avaliação do Progresso Educacional (IEA) desencadearam a necessidade de reformas (BROOKE, 2006). Outra motivação, mais aparente na Inglaterra, estaria relacionada à ausência de um currículo nacional. A reforma educacional proposta nesses dois países esteve intimamente vinculada à reestruturação da economia e, nessa perspectiva, as mudanças oriundas das reformas tiveram como base a lógica de mercado inserida no campo educacional nos moldes da ideologia neoliberal.

³⁸ *A Nation at Risk*. (1983).

³⁹ *America 2000: An Education Strategy* (1991).

preocupações referentes ao aumento da competitividade e produtividade do país, e a forte presença dos líderes empresariais nas formulações das políticas educacionais (AFONSO, 2002). Nesse contexto, os empresários apoiaram a criação de avaliações nacionais e o estabelecimento de normas-padrão, como instrumentos privilegiados para viabilizar o que eles consideraram peças fundamentais da reforma educativa, “a prestação de contas (*accountability*) e a competição entre as escolas” (AFONSO, 2002, p. 114).

Segundo Ravitch (2011), durante o governo Bill Clinton (1993-2001), o ímpeto reformista de radicalização das testagens no projeto educacional americano manteve-se central demonstrando o consenso em torno do uso dessas políticas como forma de melhorar a qualidade da educação⁴⁰. Ravitch (2011) esclarece que, tanto na administração do republicano Bush quanto do democrata Clinton, “foram defendidas reformas de mercado para o setor público, incluindo desregulamentação e privatização” (p. 23-24).

Segundo Ravitch (2011), na proposta modernizadora, as escolas americanas, sem a gestão direta do governo,

seriam inovadoras, contratariam apenas os melhores professores, se livrariam dos professores incompetentes, estabeleceriam seus próprios planos de carreira, competiriam por estudantes (clientes), e seriam julgadas apenas por seus resultados (pontuação em testes e taxas de formação). Boas escolas sob controle privado iriam proliferar, enquanto escolas ruins seriam fechadas por forças de mercado (a saída de pais insatisfeitos) ou por um governo atento (p. 24).

Com a implantação da reforma, a cultura educacional dos EUA passa a ser marcada pelo espírito do desempenho e da performance, seja individual ou da instituição. Iniciada na década de 1980, essa reforma foi aprimorada nas décadas seguintes e teve seu ápice, em 2002, com a aprovação da lei *No Child Left Behind*⁴¹ (NCLB), pelo presidente George W. Bush (2001- 2009).

⁴⁰ Ravitch (2011), ao analisar o consenso que se formou em torno dos testes na educação americana explica que “Os democratas viam uma oportunidade de reinventar o governo; os republicanos, uma chance de diminuir o poder dos sindicatos de professores, os quais, do ponto de vista deles, protegiam empregos e pensões enquanto bloqueavam uma administração efetiva e inovadora” (RAVITCH, 2011, p. 24).

⁴¹ A Lei *No Child Left Behind*, em português significa Nenhuma Criança Será Deixada Para Trás. Ao escrever sobre a origem desse nome, Ravitch (2011) relata “era irônico que o nome do plano de Bush tenha sido tomado emprestado de Marian Whight Edelman, do Fundo de Defesa da Criança, que pretendia aludir à riqueza e bem-estar das crianças, não à testagem e a responsabilização. O fundo de Edelman registrou o slogan ‘Não Deixe Nenhuma Criança Para Trás’ em 1990 como um grito de guerra para sua campanha de reduzir o número de crianças vivendo na pobreza” (p. 113). Em sua aprovação no Congresso americano em 2001, consistia em um documento com 1.100 páginas, tinha como foco central o aumento da responsabilização, como a principal alavanca para a elevação dos resultados educacionais. Assinada pelo

Os formuladores e defensores da NCLB acreditaram que a melhoria da qualidade das escolas americanas ocorreria mediante a testagem e a responsabilização, juntamente à competição entre as instituições, com a construção e a divulgação de *rankings* e a publicização dos resultados. Nessa perspectiva, os problemas da educação poderiam ser resolvidos com a apresentação de soluções rápidas, tendo como referência a organização do mundo empresarial. De acordo com Ball (2004), a defesa do envolvimento do setor privado na oferta da escolarização pública está pautada no argumento de que: “o incentivo ao lucro e à concorrência, assim como as culturas organizacionais que destes derivam, geram formas de prática que melhoram (inevitavelmente) a eficiência e aumentam o desempenho” (p. 1119).

Dentre os diversos programas contidos na NCLB (2002), o plano de responsabilização definia como um dos elementos centrais, que todos os Estados deveriam escolher seus próprios testes e adotar três níveis de proficiência (básico, proficiente e avançado), além de definirem por si mesmos a proficiência⁴². Todas as escolas públicas que recebessem fundos federais deveriam testar anualmente seus estudantes de terceira a oitava série e uma vez os alunos do Ensino Médio. Deveriam ser avaliadas as áreas de leitura e matemática. Os resultados dos alunos deveriam ser separados em subgrupos, a exemplo, por raça, etnia, status economia, dificuldades de aprendizagem e domínio da língua inglesa (RAVITCH, 2011).

Segundo Ravitch (2011), a meta estabelecida nas avaliações para os estados é muito ambiciosa. A lei define que até 2013-2014 os estudantes de todos os estados deveriam atingir 100% de proficiência em leitura e matemática. Para tanto, todas as escolas e distritos escolares deveriam realizar Progressos Anuais Adequados⁴³ (AYP) para cada subgrupo de alunos rumo aos 100% de proficiência até a data estabelecida. A escola que não realizar o progresso de cada subgrupo adequadamente será considerada necessitando

presidente George W. Bush em 8 de janeiro de 2002, a lei atendia a republicanos e democratas, posto que “tornou-se um ritual tanto para republicanos quanto para democratas reclamar da falta de responsabilização na educação pública americana e de resmungar que nenhum professor, diretor ou estudante era responsabilizado por baixos escores nos testes” (RAVITCH, 2011, 116).

⁴² Com relação ao uso do termo proficiência, Ravitch (2011) aponta um sério problema quanto a sua definição. A autora esclarece que ‘o termo “proficiência” – que é o objetivo da lei – não é o mesmo que “alfabetização mínima”. O termo “proficiência” tem sido usado desde os anos 1990 pelo programa federal de testagens, o NEAP, em que tem uma conotação que indica um nível muito alto de resultado acadêmico. A avaliação federal faz referência a quatro níveis de resultados. O mais baixo é “abaixo do básico”, que significa que o estudante não é capaz de atingir o padrão para sua série. O próximo nível é o “básico”, que significa que o estudante dominou parcial as expectativas para sua série. Então há o “proficiente”, indicando que o aluno dominou completamente o padrão para sua série. E no topo dos níveis de performance está o “avançado”, que representa um resultado verdadeiramente superior’ (RAVITCH, 2011, p. 123).

⁴³ *Adequate Yearly Progress*.

de melhorias e enfrentará sanções. Se, em cinco anos, a escola não apresentar melhorias será reestruturada. Nesse caso, são lhes dadas cinco opções: converte-se em escola autônoma⁴⁴, a substituição do diretor e da equipe de profissionais, ser controlada por um administrador privado, entregar o controle ao estado ou a qualquer outra grande reestruturação de governança⁴⁵ (RAVITCH, 2011).

A testagem e a responsabilização foram os principais motores da reforma americana. Segundo Ravitch (2011), o pensamento norteador dessa reforma era: “measure, depois puna ou recompense” (p.115). Essa orientação criou um o sentimento de medo e obediência, uma vez que, “os professores são transformados em produtores/fornecedores” (BALL, 2005, p. 546) e sob os imperativos da competição e do cumprimento de metas podem ser substituídos, caso demonstrem ineficiência. Ou seja, segundo Ravitch (2011), “a solução era **se livrar** dos professores ruins e recrutar apenas professores bons” (p. 206, grifo nosso). Para tanto, explica a autora, a recomendação apresentada⁴⁶ era a de “que o governo federal proporcionasse incentivos aos Estados para construir sistemas de dados para vincular a performance dos estudantes à efetividade de professores individuais ao longo de tempo” (RAVITCH, 2011, p. 206). Aos professores mal avaliados, nessa lógica, restava a demissão. Para que isso fosse possível, os professores deveriam trabalhar sem estabilidade no emprego.

Em síntese, com a reforma do sistema educacional dos EUA, principalmente, com Lei a NCLB, de 2002, que legitimou mudanças administrativas e estruturais baseadas no modelo de mercado, houve a radicalização das testagens e o uso dos resultados para punir professores e gestores, a adoção de mecanismos de premiação (adicionais no salário), enorme interferência do setor privado na educação pública, adoção de um currículo

⁴⁴ De acordo com Ravitch (2011), “as escolas autônomas são administradas privadamente, mas recebem financiamento público” (p. 99).

⁴⁵ Segundo Ravitch (2011), estudos realizados por especialistas contratados por vários distritos educacionais demonstraram um conjunto de evidências de que nenhuma dessas soluções reverteram a baixa performance das escolas. Ao que parece, continua a autora, a única estratégia garantida era mudar a população de estudantes de baixa performance para alunos de alta performance. Seria como uma troca de roupa. A escola é fechada e reaberta com outro nome, novo tema e novos estudantes. Com isso, alisa Ravitch (2011), “em vez de ‘não deixar nenhuma criança para trás’, a estratégia faz um truque de desaparecer com os estudantes de baixa performance, fazendo-os se mudarem ou dispersando-os, fingindo que ele não existem” (p. 125).

⁴⁶ Ravitch (2011) cita um artigo de 2006 escrito por Robert Gordon, Thomas j. Kane e Douglas O. Staiger, intitulado “*Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job*” que trata especificamente sobre o argumento de recrutar os professores bons de acordo com o desempenho dos alunos nas avaliações.

nacional, a instituição da escolha escolar⁴⁷, gestão local, formação de *rankings* entre as escolas, prestação de contas e responsabilização dos gestores e professores.

Segundo Guisbond, Neill e Schaeffer (2012), dez anos após a implantação dessa reforma, é possível afirmar que a Lei NCLB foi “foi um fracasso retumbante tanto em termos dos objetivos almejados, quanto em termos gerais” (p. 406). Os autores apontam como impactos mais profundos dessa reforma,

Os próprios indicadores de progresso da NCLB revelam as principais falhas: o crescimento medido pelo *National Assessment of Educational Progress* (Naep – Avaliação Nacional do Progresso Educacional) estacionou, as diferenças de desempenho continuam iguais e as predições de “fracasso” escolar generalizado estão se confirmando. O currículo estreitou-se, a preparação para os testes substituiu a escolaridade mais ampla, a trapaça desenfreadou-se, a ajuda para as escolas necessitadas é mais do que insuficiente, e a NCLB contribuiu para o crescimento de uma perniciosa via direta da escola para prisão. O foco estreito na responsabilização punitiva e nos testes levou os decisores públicos a ignorarem as consequências educativas reais da pobreza infantil, a qual cresceu de modo expressivo esses últimos anos (GUISBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012, p. 408, destaque dos autores).

Segundo Ravitch (2011), as consequências do uso das políticas de avaliação e de responsabilização foram desastrosas para a educação americana, e devem servir como forma de alerta aos sistemas de ensino dos países do mundo. No entanto, a reforma da educação baseada no modelo de mercado com foco na avaliação se alastra pelos países do mundo, mesmo, com os resultados negativos à escola pública e a educação no contexto da reforma nos Estados Unidos.

⁴⁷ Baseada nos postulados de Friedman, a escolha escolar nos anos 1990 apresentou três versões nos EUA, a saber: a escola com isenção de impostos (...) as crianças se matriculam nela por escolha; as escolas de administração privada são escolas que uma entidade externa opera sob um contrato com o distrito escolar (...) com ou sem fins lucrativos (...) normalmente o distrito entrega escolas de baixa performance; e as escolas autônomas que podem ser administradas por organizações sem fins lucrativos ou por empresas comerciais (RAVITCH, 2011, p. 142-143).

CAPÍTULO 2

A CULTURA DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: AS PROPOSTAS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Este capítulo tem como objetivo analisar as propostas dos organismos internacionais direcionadas à política educacional e, mais detidamente, a disseminação da cultura do desempenho na Educação Básica dos países da América Latina e Brasil. Com o intuito de alcançar esse objetivo, são consideradas as propostas contidas em documentos produzidos pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), pelo Banco Mundial, pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Programa de Reforma Educacional da América Latina e Caribe (PREAL), buscando identificar princípios e propostas referentes à implantação de iniciativas de avaliação externa da educação, de responsabilização, de prestação de contas e de privatização no setor educacional, elementos constitutivos da cultura do desempenho. Segundo Nosella (2010), essa cultura consiste na “cultura explícita do mercado” (p. 37) para o ambiente educacional.

O estudo das proposições desses organismos internacionais decorre da importância assumida, por eles, no campo educacional de países centrais e periféricos, mediante a proposição de diretrizes que combinam avaliações estandardizadas, pagamento por resultados, incentivos e premiações, com fundamento na concepção meritocrática e da responsabilização.

Segundo Leher (2010), a análise das propostas e das orientações desses organismos para diferentes organizações sociais pressupõe a compreensão de que, nas relações entre os organismos internacionais e os países, há uma relação de duplo movimento e de mútua determinação. Essa compreensão opõe-se à visão de que tais orientações teriam somente origem externa e seriam aplicadas passivamente⁴⁸ pelos governos locais, sem considerar dimensões históricas, políticas, econômicas e culturais de cada país. Para o autor,

⁴⁸ Com relação a esse ponto de vista ver Silva (2003).

A agenda bancomundialista está sendo implementada pelas frações burguesas locais, que a opera ativamente. **Não se trata de mera aplicação de um dado receituário, mas de uma ativa recontextualização da agenda, considerando aspectos históricos, conceituais e correlação de forças** (LEHER, 2010, p. 372, grifo nosso).

Sob essa perspectiva, a implantação de orientações das agências financeiras internacionais, realizada pelos países periféricos, deve ser considerada como uma implantação ativa, que conta, muitas vezes, com a intervenção e o consentimento dos governos locais. Essa leitura afasta, dessa análise, associações diretas e simplistas entre as formulações dos organismos internacionais e as políticas nacionais e revela que esse processo é muito mais complexo do que o modo como, muitas vezes, vem sendo apresentado por interpretações, aparentemente críticas e dialéticas, de que as agências mandam e os governos obedecem (LEHER, 2010; CUNHA, 2002).

Outra concepção que fundamenta o presente estudo consiste na compreensão de que o Banco Mundial, assim como os outros organismos internacionais aqui considerados, são intelectuais orgânicos⁴⁹ do capital financeiro, de acordo com Melo (2005), “representam uma frente de defesa e condução dos interesses sociais do capitalismo mundial” (MELO, 2005, p. 69). Por conta disso, do ponto de vista do interesse do capital, as ações desses organismos são fundamentais para o processo de mundialização do capital, no sentido de contribuir para a construção de uma sociedade sem resistências ao seu projeto de sociabilidade (MELO, 2005).

Segundo Pereira (2010a), mais especificadamente, o Banco opera

como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz devido à sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e veiculador de ideias – produzidas pelo *mainstream* anglo-saxônico e disseminadas por ele ou produzidas por ele, em sintonia com o *mainstream* – sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem, em matéria de desenvolvimento capitalista (p. 206).

As últimas décadas do século XX foram marcadas por profundas transformações de ordem econômica, política e social resultantes dos processos de reestruturação produtiva, do fortalecimento da ideologia neoliberal e da reforma do Estado, em resposta à grave crise

⁴⁹ Outra referência importante neste trabalho é a concepção de intelectual orgânico de Gramsci (2006). Para o estudioso, “todo grupo social, nascendo no território originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político” (GRAMSCI, 2006, p. 15).

do capital, a partir da década de 1970. Nesse contexto, os organismos multilaterais tiveram atuação de destaque. Segundo Frigotto e Ciavatta (2013), esses organismos vinculam-se “aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes” (p. 97).

Nessa conjuntura, os organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Grupo Banco Mundial (GBM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), de acordo com Frigotto e Ciavatta (2013), passaram a ter o papel de conduzir as reformas nos países do capitalismo periférico e semiperiférico, em conformidade com o projeto hegemônico de sociabilidade capitalista. Além desses organismos, os referidos autores destacam a atuação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

No nível do subcontinente, vários organismos multilaterais são criados, após o fim da Segunda Guerra Mundial, como uma espécie de ramificações dos organismos internacionais. Considerando a América Latina, merece destaque, no plano econômico, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, no plano educacional, a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC) e o Programa da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL). Num plano mais geral, situa-se o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujo escopo se posiciona na doutrina da Organização Mundial do Comércio (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Durante a década de 1980, no contexto da crise da dívida externa dos países pobres, o FMI e o Banco Mundial adotaram medidas de ajuste estrutural que significaram a realização de reformas nos referidos países. De acordo com Pereira (2010b), no final da década de 1980, o Departamento do Tesouro americano, o Banco Mundial, o FMI, o BID, a USAID e os principais *think tanks* estadunidenses, principais forças que impulsionavam a reestruturação capitalista neoliberal, reuniram-se, em Washington, para avaliar os resultados alcançados com os ajustes estruturais e estabelecer os próximos passos. Desse encontro, explica Pereira (2010b), resultou “um acordo amplo de reformas de política econômica (...) em praticamente todos os países da América Latina e Caribe, bem como a

necessidade de acelerar sua execução dentro e fora da região” (p. 275-276). Esse acordo foi publicado em 1990 e ficou conhecido como “consenso de *Washington*”.

O consenso de *Washington* prescrevia ações direcionadas aos países endividados à disciplina fiscal, reorientação dos gastos públicos, reforma tributária, taxas de juros e de câmbio, liberalização comercial, abertura para o capital estrangeiro, privatização, desregulamentação econômica e direitos de propriedade (PEREIRA, 2010b). Na análise de Pereira (2010b), o consenso de *Washington* significou, na prática, o “fim da tolerância de Washington com um mundo de capitalismo nacionais e o assalto do capital contra o conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra” (p. 278). Essas reformas orientaram as ações dos organismos internacionais junto aos países de capitalismo periférico e semiperiférico.

De acordo com Oliveira (2008), as ideias preconizadas no âmbito do Consenso foram insuficientes para a retomada do crescimento econômico e a diminuição das desigualdades sociais. A partir da década de 1990, as orientações do neoliberalismo da Terceira Via são adotadas pelos organismos internacionais e suas ações “em defesa do capital mundial se modificam, exigindo uma ação mais ‘participativa’ e ‘humanizadora’ do capitalismo para os países periféricos” (MELO, 2005, p. 75, destaques da autora). Desde então, é sob a influência dos pressupostos do neoliberalismo da Terceira Via que os organismos internacionais passam a atuar em seus programas reformistas, criando estratégias para a edificação de um novo pacto social. Segundo Martins (2009a), dois aspectos passaram a ser relevantes: a organização da sociedade civil e o equilíbrio na sua relação com o aparelho de Estado, que foi reconhecida como articuladora da nova sociabilidade; e a reorientação das políticas sociais a partir da reforma de Estado, de modo a preparar os cidadãos para viverem com novos parâmetros de proteção social e com novo estilo de vida, para consolidar o capitalismo “humanizado”, proposto a partir de então.

Essas mudanças demandaram alterações nas políticas educacionais visando, a sua adequação às “novas” necessidades do capital. Tais reformas, a partir da década de 1990, segundo Ball (2002), têm como elementos chave o mercado, a capacidade de gestão e performatividade. Esses elementos, explica o autor, “assumem diferentes graus de ênfase em diferentes situações, mas estão intimamente inter-relacionados e interdependentes nos processos de reforma” (BALL, 2002, p. 4)

Freitas (2007b), tendo como referência o papel decisivo dos organismos internacionais no estabelecimento das prioridades para a educação, analisa que

Problemas de interesse comum são discutidos em conjunto e, cada vez mais, linhas comuns de ação política são estabelecidas e firmadas em declarações de compromissos e acordos, ensejando recomendações, diretrizes e avaliações, que passam a funcionar como referências capitais na configuração do governo da educação dos países participantes signatários (p. 142).

Destaca-se a realização de conferências, pesquisas, seminários, debates e congressos como estratégias para firmar pactos com objetivos e metas a serem alcançados por todos os participantes, contribuindo para divulgar uma única visão de mundo cada vez mais hegemônica. Isso é expressão, na década de 1990, da ampliação e do fortalecimento da presença dos organismos internacionais no campo educacional dos países periféricos. Segundo Frigotto e Ciavatta (2013), esses organismos atuam em termos organizacionais e pedagógicos, com a oferta de assessorias técnicas, uma vasta produção documental e a realização de grandes eventos.

Com o intuito de conhecer as propostas do Banco Mundial, da UNESCO, da OCDE e do PREAL acerca das políticas de avaliação, de responsabilização e de prestação de contas no setor educacional, a seguir são examinados documentos direcionados a educação produzidos por estes organismos, no período de 2005 a 2008, com destaque para suas proposições relacionadas à disseminação da cultura do desempenho na educação básica dos países da América Latina.

2.1 Banco Mundial e a reforma da educação: estabelecimento de incentivos aos docentes na América Latina e no Brasil

Em 1944, durante a realização, nos Estados Unidos, da Conferência de Bretton Woods, foram criadas as instituições do sistema financeiro internacional, com destaque para as duas maiores, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. No momento do seu surgimento, o Banco Mundial tinha como missão, de acordo com Pereira (2010b), “prover garantias e empréstimos para a reconstrução dos países-membros afetados pela guerra” (p.105). Nesta ocasião, o BM era constituído apenas pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Atualmente, o Grupo Banco Mundial (GBM) é composto pelo (BIRD) e por outras agências, somando sete no total. São elas: a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Cooperação Financeira

Internacional (IFC), o Centro Internacional para Conciliação de Divergências sobre Investimentos (CICDI), a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), o Instituto do Banco Mundial (IBM), o Painel de Inspeção e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (PEREIRA, 2010b).

Em meados da década de 1950, ocorreu uma reorientação nas funções atribuídas ao BM em sua origem. A partir de então, suas políticas, antes direcionadas exclusivamente ao continente europeu, passaram a ser destinadas, também, aos países periféricos, principalmente da América Latina e da África, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento dessas regiões. A preocupação central era combater o risco eminente da propagação do comunismo e assegurar a paz social (LEHER, 2003; NEVES, 2008; SILVA, AZZI, BOCH, 2008; PEREIRA, 2010a, 2010b). Nessa conjuntura, de acordo com o próprio BM, sua atividade principal passou a ser a superação da pobreza e o estímulo ao crescimento econômico nos países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2010).

Com a chegada de Robert MacNamara⁵⁰ à presidência do Banco Mundial, no ano de 1968, foi declarado o ataque à pobreza como sua tarefa primordial (PEREIRA, 2010a) e a educação passou a ser um tema, dentre outros, prioritário na carteira do Banco. Segundo Silva, Azzi e Bock (2008), “a tese central que regia essa orientação era a de que a pobreza desapareceria como consequência do crescimento econômico desses países” (p. 17), ou seja, ocorreria o efeito derrame⁵¹. Para tanto, o movimento de substituição das economias de base agrária para bases industriais, ou seja, a expansão das fronteiras de industrialização exigia o investimento na infraestrutura dos países pobres. Porém, apesar da implantação desse modelo econômico, MacNamara ao realizar um balanço socioeconômico na década de 1960, em seu primeiro discurso, conclui que o efeito derrame não ocorreu como esperado na década de 1960, por duas razões, como explica Pereira (2010b):

Em primeiro lugar, a desigualdade de renda no plano internacional, ao invés de diminuir, havia aumentado; em segundo lugar, apesar do aumento das taxas de crescimento econômico de grande parte dos países de periferia, a maior parte da população permaneceu presa a uma “pobreza imemorável” (p. 181, destaque do autor).

Como resultado do aumento da pobreza em nível internacional, de acordo com Silva, Azzi e Bock (2008),

⁵⁰ A gestão MacNamara no Banco Mundial foi de 1968 a 1981.

⁵¹ De acordo com Pereira (2010b), o efeito derrame seria “o gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social” (p. 134).

[...] a pobreza não apenas persistiu como também se aprofundaram as desigualdades entre os países ricos e pobres, o Banco se viu obrigado a ampliar o leque de setores nos quais deveria investir, incluindo aí principalmente investimentos na agricultura e nos setores sociais, para além dos projetos de infraestrutura e industrialização já existentes. E a partir daí do decênio de 1970-80 que se acentua a preocupação mais recorrente com a questão da pobreza (p. 18).

O Banco manteve, na década de 1970, como alvos prioritários para seus investimentos, a África e a América Latina, principalmente, nas áreas da saúde e da educação. Essa conjuntura, na década de 1980, formaria “um modelo de política social que se tornaria hegemônico [...] centrado na formação de capital humano” (PEREIRA, 2010a, p. 269). Eis a concepção produtivista de educação que estará presente nos documentos do BM.

Como pano de fundo dessa reorganização das prioridades do BM, nos anos 1980, está a crise da dívida⁵² e a ascensão da ideologia neoliberal que passa, a partir de então, a ser apropriada pelas instituições financeiras e torna-se a base ideológica das ações do Banco Mundial. Nesse contexto, o documento produzido pelos países de capitalismo central, conhecido como *Consenso de Washington*, determinou a doutrina do neoliberalismo, ou neoconservadorismo, que viria a orientar as reformas em diversas áreas, sobretudo social, a partir dos anos de 1990.

Desde a década de 1990, o Banco assume uma nova política de ajuste estrutural, com uma atuação mais firme no estabelecimento de condicionalidades que devem ser seguidas pelos países devedores. Na prática, o Banco, ao estabelecer condicionalidades, passou a monitorar recursos, decidir quem e quais países são merecedores de novos empréstimos e de que tipo, como também conceber e disseminar as políticas públicas e, assim, difundir a concepção de mundo dos empresários (PEREIRA, 2010b). Nesse cenário, o caráter autoritário dos programas de ajuste estrutural adotado pelo Banco objetivaram, segundo Loureiro (2010), garantir o pagamento da dívida e eliminar a possibilidade de políticas nacionais incompatíveis com os padrões de desenvolvimento do capitalismo

⁵² Segundo Leher (2003), “como consequência da crise [crise estrutural do capitalismo iniciada na década de 1970], os países periféricos tiveram suas dívidas aumentadas no rastro dos juros ascendentes e da queda dos preços das principais *commodities*. É preciso destacar, também, o fato de que o Banco Mundial emprestou e avalizou empréstimos segundo propósitos estratégicos, gerando dívidas acima da capacidade de pagamento dos países tomadores. Além disso, muitos governos amigos do “Ocidente” (Mobuto, Marcos, Somoza etc.) desviaram, para fins particulares, considerável parcela desses empréstimos. O resultado foi a *crise da dívida de 1982*” (p. 23, destaque do autor).

global naquele momento histórico. Neves (2008) destaca que o BM buscou também “preparar seus países-membros para a participação cada vez mais orgânica no ‘mundo em transformação’” (p. 95).

Na década de 1980, para Loureiro (2011), foi construído o cenário adequado para que o Banco atuasse nas políticas sociais⁵³ dos países devedores, principalmente, a educação. O autor acrescenta que “a ideia de que o investimento na educação escolar resultaria na maior produtividade dos indivíduos fez com que o BM canalizasse recursos para o setor educacional e incluísse educação em seus documentos oficiais” (LOUREIRO, 2011, p. 45). A partir de então, os documentos ou relatórios emitidos pelo Banco Mundial são fortemente influenciados pela Teoria do Capital Humano (TCH).

De acordo com essa concepção, pautada em uma visão economicista, a educação assumiu um lugar de destaque nas prioridades do Banco, que passa a ocupar um papel determinante no tocante à formulação e à disseminação de políticas educacionais, a ponto de ser denominado, por Leher (2003), de ministério mundial da educação dos países periféricos. Em relação à concepção educacional do BM, Loureiro (2011) esclarece que “[...] a educação, do ponto de vista do capital passou a figurar como um importante elemento tanto na sua capacitação para o trabalho quanto na formação de sujeitos adaptados ao convívio social no neoliberalismo” (p. 45).

A partir da segunda metade da década de 1990, na gestão Wolfensohn⁵⁴, de acordo com Pereira (2010b), o Banco Mundial promoveu “uma reciclagem do programa neoliberal, com o propósito de ampliar, aprofundar e, sobretudo, dar sustentabilidade política à sua implementação” (p. 363). Nesse contexto, a América Latina e o Caribe tornaram-se os alvos desse novo pacote de reformas, que define os quatro setores estratégicos que deveriam ser reformados: finanças, educação, justiça e administração pública (PEREIRA, 2010b).

No âmbito educacional, a reforma deveria acelerar a descentralização administrativa, estimular a concorrência entre escolas públicas e privadas, expandir a prestação de serviços privados financiados pelo Estado e atrelar a remuneração dos profissionais a metas de desempenho (PEREIRA 2010b). Além do exposto, para o sucesso

⁵³ De acordo com Leher (2003), a adoção das medidas de ajuste estrutural, que contribuíram para o desmonte do precário Estado social existente nos países de capitalismo periférico, a exemplo o Brasil, foi realizada “em nome da globalização, processo apresentado como inexorável e irresistível, contra o qual nada é possível fazer, a não ser se adaptar, mesmo que às custas de exponencial desemprego, privatizações selvagens, crise cambial, aumento das taxas de juros e destruição dos direitos do trabalho” (p. 24).

⁵⁴ A gestão Wolfensohn durou de 1995 a 2005 no Banco Mundial.

da reforma educacional, seriam necessárias, como destaca Pereira (2010b), citando Burki e Perry (1998), a desarticulação da resistência dos sindicatos de professores, especialmente mediante medidas que estimulassem a concorrência nessa categoria profissional, como a remuneração por produtividade e o reconhecimento público. Além disso, seria necessária a realização de uma ampla propaganda que apresentasse os benefícios da reforma educacional voltada para o tema da capacitação da força de trabalho, para elevar a produtividade da economia no mercado internacional (PEREIRA, 2010b).

A partir de então, nas décadas de 1980 e 1990, segundo Silva, Azzi e Boch (2008) todos os documentos, estudos e pesquisas produzidos pelo Banco Mundial, no que se refere à educação, foram pautados em recomendações que apresentam como prioridade a educação primária e a melhoria de sua eficácia. Estão presentes, também, nas recomendações, a descentralização e autonomia das instituições escolares, entendidas como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de financiamento. Ao Estado, caberia manter centralizadas as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos, monitorar o desempenho escolar, além de realizar a análise econômica como estratégia dominante na definição das estratégias para o campo educacional.

Nesta perspectiva, o Banco Mundial entende a educação como mais uma mercadoria. Consequentemente, a forma mais adequada de resolução dos problemas e dilemas desse setor consiste na adoção dos princípios de mercado, formando uma “rígida lógica da cultura do desempenho [na qual] uma organização só investirá dinheiro onde puder obter retornos mensuráveis” (BALL, 2005, p. 556).

Considerando-se a importância dos documentos produzidos pelo Banco Mundial para as políticas educacionais na América Latina, são analisados dois documentos do Banco Mundial⁵⁵ que tratam de propostas no âmbito das políticas educacionais e, mais especificadamente, das políticas de avaliação. O primeiro documento, intitulado *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?*, foi originalmente publicado pelo Banco Mundial, em 2005, em espanhol, sem versão em português, assinado por Emiliana Vegas e Ilana Umansky. O outro documento do Banco Mundial analisado, “Conhecimento e inovação

⁵⁵ Na área de identificação do texto dos dois documentos, o Banco Mundial informa que os resultados, interpretações e conclusões expressas nas publicações pertencem inteiramente aos autores e não devem ser atribuídos de modo algum aos Diretores Executivos do Banco Mundial nem aos governos nele representados. Acrescenta ainda que não garante a precisão das informações contidas na publicação e não aceita nenhuma responsabilidade por quaisquer consequências decorrentes da sua utilização.

para a competitividade” e foi originalmente publicado, em 2008, pelo Banco Mundial, em inglês, com o título *Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil*⁵⁶, assinado por Alberto Rodriguez, Carl Dahlman e Jamil Salmi. A tradução desse documento para o português do Brasil foi realizada pela Confederação Nacional da Indústria⁵⁷.

No documento intitulado *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* (VEGAS; UMANSKY, 2005), de acordo com Vegas e Umansky (2006) assinala-se que o principal desafio da educação nos países da América Latina seria “*atraer personas calificadas a la profesión docente, retener a estos maestros calificados, entregarles las competencias y conocimientos necesarios y motivarlos para trabajar duro y esforzarse al máximo*” (p. 2). Dessa maneira, é proposta a reforma de incentivos docentes como forma privilegiada de promover a melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos da região. O texto destaca que o professor desempenha uma função chave no que diz respeito à aprendizagem dos alunos, sendo de grande importância que apenas pessoas qualificadas ingressem e permaneçam na profissão.

Um dos conceitos centrais que embasa a proposta reformista do documento é o conceito de professor eficaz. De acordo com as autoras (2005), o professor

[...] *eficaz es un docente cuando existe evidencia de que sus alumnos han adquirido los conocimientos y habilidades adecuados. Para medir la eficacia de un docente, en primer lugar nos basamos en los indicadores de aprendizaje de los alumnos disponibles a partir de las evaluaciones nacionales de los conocimientos de las asignaturas (usualmente lenguaje y matemáticas)* (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 11).

Essa definição do professor eficaz reduz sua prática de ensino em sala de aula à transmissão de conhecimentos e competências aos alunos. Reduz também os objetivos de seu trabalho ao desempenho apresentado pelos estudantes em avaliações standardizadas, a partir de critérios previamente delimitados, pois, de acordo com a citação anterior, a eficácia só existe quando pode ser medida e demonstrada e enfatiza a importância da avaliação nesse processo. Ball (2005), ao analisar a cultura da gestão e do desempenho, afirma que o termo profissionalismo foi ressignificado nos textos gerenciais e, segundo ele,

⁵⁶ Bibliografia do texto original: ROGRIGUEZ, Alberto; DAHALMAN, Carl; SALMI, Jamil. *Knowledge and innovation for competitiveness in Brazil*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development: World Bank, 2008. ISBN: 978-0-8213-7438-2.

⁵⁷ Segundo informações do site da entidade, a CNI “atua ativamente na defesa dos interesses do setor produtivo e tem como missão defender e representar a indústria” (CNI, 2014).

“o seu significado e a forma como é praticado são diferentes daquilo que significava e da forma como era praticado antes” (p. 542). Nessa perspectiva, o referido autor aponta duas diferenças principais:

primeiro, esses pós-profissionalismos se reduzem em última instância a obediência geradas de forma exógena; e, segundo, eles relegam o profissionalismo a uma forma de desempenho (*performance*), em que o que conta como prática profissional resume-se a satisfazer julgamentos fixos e impostos a partir de fora (BALL, 2005, p. 542).

O impacto dessas mudanças tem relação direta com a reforma educacional que traz consequências não apenas para a prática docente, sua relação com seu trabalho e com seus alunos, mas também, como veremos adiante, para a sua formação.

Outro aspecto abordado no documento relacionado diretamente ao professor e que contribui para a formação da cultura do desempenho educacional diz respeito à remuneração docente. A remuneração docente sempre foi uma das maiores preocupações e foco de críticas do Banco Mundial com relação aos gastos com a educação. Em função disso, as autoras fazem alguns esclarecimentos no tocante aos salários dos professores da América Latina.

Primeiramente, afirmam que, ao contrário do que se pensa, os professores não são mal remunerados⁵⁸. A estrutura salarial docente na maioria dos países da América Latina está organizada com aumentos baseados apenas em tempo de serviço e formação, pode prejudicar o objetivo de atrair e reter pessoas qualificadas para a profissão docente. De acordo com o documento, na maioria dos países da América Latina, “*los factores más comunes que determinan el ascenso en la escala salarial son la formación o el perfeccionamiento docente y los años de experiencia*” (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 36), fato que, na análise das autoras, estabelece uma estrutura salarial rígida que dificulta a remuneração por rendimento e pela eficácia em sala de aula e, conseqüentemente, não tem peso determinante em se tratando de atrair e reter pessoas qualificadas.

Ainda considerando a remuneração docente na América Latina, o documento destaca que, na maior parte dos países, o dinheiro gasto com o salário dos professores representa a maior proporção dos gastos educacionais (VEGAS; UMANSKY, 2005). O

⁵⁸ Sobre essa temática, as autoras afirmam que deve ser considerado que, nas últimas décadas, os salários sofreram aumentos consideráveis, esclarecendo que o fato de um professor ser mal ou bem remunerado vai depender da comparação com outros trabalhos, como também, das horas de trabalho (VEGAS; UMANSKY, 2005).

texto apresenta, ainda, três alternativas que as autoridades responsáveis pela elaboração das políticas educacionais teriam para melhorar a qualidade do ensino: “(1) *la formación y el desarrollo profesional de los docentes*; (2) *los incentivos que afectan quiénes se convierten en maestros y cuánto tiempo permanecen en la profesión*, y (3) *los incentivos que afectan el trabajo que realizan los docentes en el aula*” (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 5).

Apesar de apresentar três aspectos que devem considerados na elaboração das políticas educacionais, o documento centra sua proposta de reforma nas alternativas dois e três que tratam de como os incentivos podem afetar a decisão de se tornar professor, sua permanência na profissão e o trabalho que realizam. Nesse sentido, o documento propõe a elaboração de uma política de incentivos aos docentes, como maneira mais adequada para melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem.

De acordo com o documento em análise, fundamentado no Dicionário Oxford, o incentivo é definido com

“algo que despierta un sentimiento o incita a la acción; una causa o motivo de entusiasmo; una incitación, provocación”. Como queda claro a partir de esta definición, el término “incentivos” puede abarcar muchas formas de lograr que las personas actúen. Es en este sentido amplio que utilizamos el término “incentivos” en este informe (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 7, aspas do original).

Pelo exposto, incentivos consistiriam nos modos de fazer com que as pessoas atuem em uma determinada direção. Se o interesse é atrair para a profissão docente pessoas que apresentem eficiência e eficácia em seu trabalho, as políticas de incentivo devem considerar os fatores que provocam maior impacto nesse processo, ou seja, incentivos ligados ao desempenho. Esta proposta do Banco Mundial está intimamente atrelada à formação da cultura do desempenho educacional para a América Latina, visto que o pagamento de salário baseado no resultado ou no desempenho compõe o caráter meritocrático de um sistema de responsabilização. Segundo as autoras, o pagamento por mérito seria uma forma privilegiada de valorizar os professores eficazes, motivando-os a permanecerem na profissão (VEGAS; UMANSKY, 2005).

Considerando essas especificidades, muitos seriam os desafios para a implementação de uma política de incentivos, entre eles, a “*dificultad de medir con precisión los factores que afectan la eficacia de los maestros*” (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 10). Nesse aspecto, a avaliação externa ganha centralidade na efetivação dessas

políticas, pois será por meio dela que se poderá medir os desempenhos, realizar classificações e efetivar o pagamento dos incentivos na forma de bônus salariais, décimo quarto salários, entre outros. Considerando a avaliação como um dos vetores mais expressivos das políticas educacionais nos últimos anos, Afonso (2002) afirma que a

A avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a implementação de mecanismos de controlo e de responsabilização que, por sua vez, impõem a prévia definição de objectivos e *indicadores* que meçam *performances* dos sistemas educativos (p. 118, destaque do autor).

Ainda de acordo com o documento em análise, a necessidade de reforma da educação nos países da América Latina decorreria do fato de que a maioria dos docentes não são responsabilizados por seu desempenho nas aulas, nem pelo desempenho de seus alunos demonstrados nas avaliações externas:

En la mayoría de los países de la región, los maestros pueden ganar un mejor sueldo sólo por mantenerse en la profesión u obtener grados pedagógicos adicionales, dado que las escalas de remuneraciones están asociadas principalmente a la educación y a los años de servicio y no a alguna medida de desempeño. Con pocas excepciones, los docentes de la región no pueden ser despedidos debido a su desempeño (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 11).

Nesse sentido, a responsabilização permitiria a melhoria da qualidade dos resultados educacionais e a valorização dos professores eficazes. Com essa proposta de reforma de incentivos, o BM quer reforçar, nas políticas educacionais dos países latino-americanos, as ações orientadas pelos resultados, fundadas na meritocracia e na responsabilização. Desse modo, segundo Silva, Azzi e Bock (2008), busca-se a “gradual institucionalização de valores da esfera do mercado no âmbito da educação e da cultura educacional” (p. 25).

Outro desafio apresentado pelo documento para a implantação da reforma de incentivos seria político, pois muitos países não conseguiram modificar a estrutura de incentivos⁵⁹ dos professores que se encontram em vigência (VEGAS; UMANSKY, 2005).

⁵⁹ De acordo com o documento, existem muitos tipos de incentivos docentes e nem sempre estão ligados à diferenciação salarial. Nesse sentido, são expostos os seguintes tipos: motivação interna, prestígio social e reconhecimento, diferença salarial e outros benefícios monetários, estabilidade no trabalho, pensões e outros benefícios salariais, infraestrutura e materiais de ensino adequados, sensação de domínio na profissão e responsabilidade perante o cliente (VEGAS; UMANSKY, 2005).

Ademais, devido à grande variedade de incentivos e a possibilidades de formulação de políticas diferenciadas, os países não demonstram uma unidade com relação ao tipo de reforma a ser realizada e, conseqüentemente, apresentam realidades diferentes em países de uma mesma região.

O texto apresenta algumas reformas de incentivos docentes, que vinculam a remuneração dos professores ao desempenho acadêmico dos alunos em avaliações estandardizadas, que começaram a ser implantadas, na década de 1990, no México, Chile e Bolívia. Segundo o documento, essas reformas apresentam alguns problemas, principalmente, devido à concepção dos projetos. Resumidamente, destacam-se três problemas principais.

1) sólo una pequeña proporción de los maestros enfrenta un mayor incentivo para mejorar el aprendizaje en sus aulas (la mayoría de los maestros recibe el estímulo 'en forma automática' o prácticamente no tiene ninguna posibilidad de recibirlo); 2) la magnitud del estímulo puede ser tan pequeña que los maestros sientan que no vale la pena intentar mejorar el rendimiento de los alumnos, centrándose, en lugar de ello, en maneras más fáciles y lucrativas de aumentar sus sueldos; y 3) el estímulo puede no estar asociado en la medida suficiente con el desempeño real de los maestros (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 46).

Em contrapartida, a proposta elogiada e recomenda pelo BM consiste na descentralização e autonomia das instituições escolares. Para o Banco, esta seria uma política realmente eficaz na melhoria do ensino e da aprendizagem, mediante incentivos e condições de trabalho apresentados aos professores, uma vez que essas reformas incidem em maior responsabilidade aos atores locais (no caso os professores e gestores), facilitam uma comunicação direta entre as escolas e a comunidade sobre suas necessidades e interesses, e estruturas de remuneração e promoção mais flexíveis e meritocráticas, de forma que apenas os professores que realmente apresentem resultados receberiam gratificações e os sindicatos dos professores ficariam mais fracos. Como também,

puede hacer más sensibles a los maestros a las necesidades e intereses de las familias de sus alumnos, particularmente cuando las juntas escolares locales o las asociaciones de padres tienen la autoridad de contratarlos y despedirlos y de fijar las remuneraciones docentes. Este control muy directo sobre el trabajo de los maestros genera fuertes incentivos para que los maestros satisfagan los intereses de las comunidades y podría mejorar el trabajo de los maestros junto con expandir el aprendizaje de los alumnos (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 50).

A citação anterior resume bem a estratégia almejada pelo BM no tocante à responsabilização do docente como único sujeito culpado pelos problemas educacionais: a flexibilização de seus direitos trabalhistas e o enfraquecimento do poder dos sindicatos. A maneira como é defendida a reforma evidencia que a educação na visão do Banco não é um direito, mas um serviço que passa pelo controle de qualidade dos clientes que dele usufruem.

De acordo com Silva, Azzi e Bock (2008), a educação é vista pelo Banco como

a prestação (pública ou privada) de um serviço, e não como um direito de todos (...). Nessa perspectiva, a educação deve ser avaliada com base no desempenho dos professores em fornecer o mais eficiente serviço aos seus “clientes”, os pais. O fortalecimento dos clientes, que deverão avaliar a escola pela utilidade mercadológica do produto que o aluno demonstrar ter adquirido, é apresentado pelo banco como um dos pilares para a melhoria da educação, seja pública, seja privada (p. 27).

Segundo o BM, um obstáculo a ser vencido para a perpetuação desse modelo de reforma seriam os sindicatos dos professores. Segundo o documento,

Los sindicatos de maestros suelen oponerse a los mecanismos de incentivos docentes, particularmente a aquellos que generan competencia entre los docentes y a aquellos que vinculan la remuneración con los resultados de las evaluaciones u otras medidas del aprendizaje de los alumnos o la calidad de la docencia (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 61).

Ao se opor a estes tipos de reformas que objetivam fragmentar e enfraquecer o trabalho docente, os professores são frequentemente acusados de que “avessos às mudanças, não querem assumir responsabilidades e compromissos com os pais e os alunos pobres” (BARRETO; LEHER, 2003, p. 40).

O documento aponta que, como os mecanismos de incentivos docentes premiam de forma individual ou um grupo pequeno, incitando a competição dentro da classe, os sindicatos perdem seu poder de mobilização coletiva e enfraquecem, ou seja, “si los sueldos de los docentes son descentralizados en gran medida siendo determinados por actores regionales o locales, los sindicatos pueden perder su poder de negociación colectiva” (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 61).

As autoras reconhecem que é importante manter uma relação de colaboração entre os sindicatos e as autoridades educacionais. Para tanto, os sindicatos devem, de acordo

com o documento, focalizar seus esforços na melhoria da educação e não, simplesmente, a preocupação com os salários e condições de trabalho dos professores. Porém, de que forma deveria ocorrer a incorporação dos sindicatos na colaboração para a implantação das reformas? Segundo o documento, “la responsabilidad por los resultados ante la opinión pública o las comunidades locales también puede generar presión para que los sindicatos de maestros se preocupen por la calidad de la educación y la calidad de la enseñanza” (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 63).

O professor é adjetivado como peça chave para a melhoria ou garantia da qualidade da educação. A questão dos incentivos, nesse contexto, articula-se com a questão salarial dos docentes sob a perspectiva empresarial. Com o propósito de atrair para a carreira docente pessoas qualificadas, que apresentem o domínio das competências e dos conhecimentos necessários para se tornarem um professor eficaz, e de que estes se mantenham na profissão motivados para o trabalho, conforme o Banco Mundial, o pagamento por mérito, seria forma privilegiada de valorização dos professores eficazes.

O documento do Banco Mundial “Conhecimento e Inovação para a Competitividade”, de 2008, escrito por Alberto Rodriguez, Carl Dahalman e Jamil Salmi, traduzido e publicado pela CNI, foi produzido com o objetivo de analisar a situação das empresas brasileiras, no sentido de produzirem e assimilarem as inovações tecnológicas, determinantes para a competitividade internacional do país. O documento, mediante o estabelecimento da ligação entre conhecimento, capital humano e crescimento econômico, apresenta indicações para o Brasil superar o atraso no crescimento econômico e alcançar a competitividade no contexto global. Nessa linha, apresenta, também, uma análise de toda educação brasileira, uma vez que defende melhor capacitação básica da força de trabalho por considerar que

É pouco provável que a tecnologia seja adotada e adaptada com eficiência se os trabalhadores não tiverem conhecimento básico de leitura, escrita e aritmética ou, em nível mais elevado, não dispuserem da capacidade de raciocinar conceitualmente, de pensar fora dos padrões e de aplicar o método científico. [...] Em princípio, a qualificação básica e a avançada são necessárias para que uma empresa maximize as vantagens de inovação adquirida (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 34).

Referindo-se ao capital humano, o documento do Banco Mundial evidencia que este é “‘o elo perdido’ entre a inovação e a competitividade” (RODRIGUEZ, DAHALMAN & SALMI, 2008, p. 160, aspas do original). Segundo o documento, “a inovação é

conceituada não apenas como os avanços realizados na fronteira do conhecimento global, mas também como a primeira vez que se usa ou se adapta a tecnologia a novos contextos” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 92). Considerando essa abrangente definição de inovação, o documento destaca a existência três tipos de inovação: a criação de novos conhecimentos e tecnologias, a aquisição e adaptação de tecnologias estrangeiras e o uso, adaptação e difusão da tecnologia existente (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008).

O fator central no estímulo à inovação numa economia global altamente competitiva está na formação de capital humano, ou seja, formar mão de obra capaz de inovar. No caso brasileiro isto se dá, por meio do terceiro tipo de inovação, por ser comprovadamente menos dispendiosa e mais acessível, podendo, dessa forma, elevar a produtividade em todos os setores (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008). Ou seja, não cabe ao Brasil criar inovação, mas comprar tecnologia de países avançados, sendo este o caminho mais rápido e promissor, que exige “o aperfeiçoamento profissional por meio de treinamento no trabalho do capital humano disponível” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 163). Desse modo, segundo Neves (2010), “o Brasil mantém atualizado os elementos de um capitalismo dependente, atuando na periferia do sistema como difusor dos preceitos imperialistas” (p. 19).

Nesse sentido, o sistema educacional brasileiro deve formar profissionais mais capacitados e enfatizar determinados tipos de profissão necessárias a uma economia do conhecimento⁶⁰, “na qual o crescimento consiste muito mais em um processo de acumulação de conhecimento do que de capital, as características e as exigências dos empregos passaram por uma rápida mudança” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 166).

Com relação ao capital humano no contexto apresentado⁶¹, no vínculo entre educação e o processo produtivo, de acordo com Saviani (2010), “a escola passa a ser

⁶⁰ O texto do BM (2008) aborda a categoria sociedade do conhecimento. Segundo Frigotto (1995), a sociedade do conhecimento se constitui uma metamorfose da teoria do capital humano e “expressa, na sua formulação ideológica, uma efetiva mudança na materialidade da crise e das contradições da sociedade capitalista neste final de século”. Ou seja, a sociedade do conhecimento é a mesma sociedade capitalista com as desigualdades e exploração de sempre. Duarte (2003) fala que pensar em uma sociedade do conhecimento é uma ilusão e que esta é “uma ideologia produzida pelo capitalismo” (p. 13).

⁶¹ A teoria do Capital Humano tem sua origem nos anos 1960/70, com destaque para Theodore Schultz, um dos pioneiros da divulgação desta teoria que lhe rendeu o prêmio Nobel de economia em 1979. Segundo Frigotto (2010), ‘O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz, ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar

entendida como um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição dos empregos disponíveis” (p. 430). Nessa perspectiva, as orientações desses organismos internacionais, com relação ao professor e seu trabalho, propõem um modelo de profissional eficaz, baseado no desempenho e em determinadas competências, que devem ter e passar aos alunos. Esse modelo de profissional é adequado ao exigido no âmbito da cultura do desempenho. De acordo com Ball (2005), em termos gerais,

os professores acabam sendo inseridos na performatividade pelo empenho com que tentam corresponder aos novos [...] imperativos da competição e do cumprimento de metas. [...] Essa mudança na consciência e na identidade do professor apoia-se e se ramifica pela introdução, na preparação do professor, de formas novas de treinamento não intelectualizado, baseado na competência (p. 548).

Nesse sentido, a formação do professor passa ser realizada mediante um treinamento no qual, segundo o referido autor, “o professor é reconstruído para ser um técnico e não um profissional capaz de julgamento crítico e reflexão. Ensinar constitui apenas um trabalho, um conjunto de competências a serem adquiridas” (BALL, 2005, p. 548).

O documento do Banco Mundial, Conhecimento e Inovação (2008) subordina a educação às necessidades da economia e sustenta que uma força de trabalho pouco qualificada ocasiona impactos negativos para o desenvolvimento econômico do Brasil. Nesse sentido, a educação, “o principal capital humano é concebida como produtora da capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. [...] é um investimento como qualquer outro” (FRIGOTTO, 2010, p. 51). Para alcançar o objetivo de enfrentar o desafio de tornar-se uma economia capaz de inovar e alcançar a produtividade em nível internacional, este documento propõe uma forte capacitação básica, expondo propostas de organização e gestão para o Ensino Fundamental, Médio e Superior (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008).

Nessa perspectiva, a partir do diagnóstico, realizado e oferecido pelo Banco Mundial, (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008), neste estudo, será tratado, em

um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social’ (p. 51, destaques do original). Atualmente seu significado foi alterado.

específico, a Educação Básica, os professores e a administração escolar, com destaque para as características que estimulam a cultura do desempenho na Educação Básica brasileira.

Nesse documento, o BM destaca a importância da Educação Básica, responsabilizando-a pela baixa produtividade e competitividade do país, ao afirmar que “o sistema de ensino brasileiro é altamente deficiente quanto à qualidade da educação que ele oferece” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 38). Destaca, também, que as razões para o desempenho insatisfatório das escolas brasileiras seria o fato de que os Ensinos Fundamental e Médio não proporcionam o conhecimento mínimo em português e matemática para uma cidadania ativa e participação produtiva. Outra razão seria a gestão e os incentivos à docência, uma vez que, segundo o documento, os professores brasileiros são relativamente bem pagos e a variação salarial brasileira está estritamente ligada ao tempo de serviço; “com poucas exceções, não há penalidades nem recompensas para o desempenho do professor e menos ainda para o aprendizado do aluno” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 39).

O documento também apresenta os fatores pedagógicos e curriculares que contribuem para a baixa qualidade da Educação Básica. De acordo com o Banco Mundial e a CNI, as aulas no Ensino Fundamental nas escolas brasileiras são pautadas em cópia e memorização, “uma abordagem [...] oposta ao aprendizado que privilegia a flexibilidade, o raciocínio conceitual e a habilidade de solucionar problemas” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 39).

Com relação ao Ensino Fundamental, o documento destaca dois aspectos de ações já desenvolvidas, como positivos. Primeiramente, a avaliação da qualidade do ensino e do desempenho de alunos, a exemplo da criação da Prova Brasil, em 2005, pois “proporciona uma base positiva para a ampliação e o desenvolvimento da cultura do desempenho” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 177). Sobre a importância de aperfeiçoar um currículo nacional, estabelecer padrões mínimos por escolas e incentivar a responsabilidade com base no desempenho, os autores apresentam o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e afirmam que ele “contém precisamente as normas desse novo programa de incentivos com base no mérito para estados e municípios” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 178).

Em relação às características do desempenho e da administração escolar, o documento aponta a necessidade da criação de um processo de certificação profissional que garantiria a competência administrativa do diretor, elogia a participação comunitária

nas escolas e afirma que a cultura de avaliação deve ser preservada e intensificada, relacionando-a a incentivos para reconhecimento ou recompensa para bom desempenho. Destaca, ainda, a necessidade de “institucionalizar padrões e níveis de responsabilidade mais elevados para desempenho educacional em todas as instâncias do sistema de ensino público” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 184). Nesse contexto, é indicado ao governo federal definir a política e prover os recursos, mas não prestar serviços (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008).

Sobre os professores do Ensino Fundamental e Médio, merece destaque a característica salarial. A tese central que norteia as propostas salariais do BM e da CNI é de que “os professores brasileiros, altamente sindicalizados, ganham 56% acima do salário médio nacional” (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 184). Nesse sentido, o documento propõe deve haver menos aumentos automáticos por tempo de serviço e as promoções e desenvolvimento devem estar ligados ao desempenho, de forma que recompensas possam ser estabelecidas de modo individual ou coletivamente (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008).

A questão da qualidade está intimamente relacionada à atividade docente. Nesse sentido, a principal proposta do documento com relação aos docentes é a reciclagem dos professores e a recompensa por desempenho. Assim, segundo o BM e CNI, “promover incentivos e oportunidades de reciclagem para os professores, assim como recompensas para a eficiência, é uma medida urgente para todo sistema” como forma privilegiada para assegurar a qualidade no ensino (RODRIGUEZ; DAHALMAN; SALMI, 2008, p. 214). Atrair os melhores candidatos à docência e selecionar diretores competentes e certificados são também recomendações que fazem parte da cultura do desempenho.

Vale assinalar que todas essas recomendações e mudanças apresentadas pelo documento “Conhecimento e inovação para a competitividade” (2008) devem ser acompanhadas por um processo de conscientização e mobilização social acerca do desafio a ser enfrentado.

As propostas apresentadas pelos dois documentos do Banco Mundial aqui analisados sintetizam políticas voltadas para a implantação e desenvolvimento da cultura do desempenho da educação.

2.2 Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO): unidade das agendas

É preciso considerar, no âmbito da atuação dos organismos internacionais, a importância da UNESCO na promoção de uma agenda globalmente estruturada da educação e sua participação na elaboração de documentos com o Banco Mundial, na forma de autoria conveniada (BEECH, 2008).

A UNESCO foi criada em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial⁶², durante a realização da Conferência das Nações Unidas, ocorrida em Londres. A referida conferência reuniu representantes de 44 países⁶³, inclusive o Brasil. Os delegados presentes decidiram pela criação de uma organização com o objetivo de estabelecer uma verdadeira cultura de paz no mundo. Esta nova organização deve estabelecer a "solidariedade intelectual e moral da humanidade" e, assim, evitar a eclosão de uma nova guerra mundial. A Constituição da UNESCO tem efeito a partir de 1946 e foi ratificada por 20 países⁶⁴ (UNESCO, 2013).

Leher (2001) destaca a estreita relação entre a política externa norte-americana e a criação da UNESCO. Apesar de sua sede ficar em Paris, na França, e cada nação ter direito a voto, os Estados Unidos são seu principal financiador gerando subordinação desse organismo às propostas americanas⁶⁵.

Na década de 1950, ocorrem mudanças nesse organismo, sobretudo, com o Plano Marshal, iniciado em 1948, que assume centralidade no processo de reconstrução da

⁶² Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os representantes da Comissão de Ministros da Educação dos Países Aliados (CMAE) reivindicaram a reconstrução das instituições educativas de seus países destruídas pela guerra, sendo proposta a criação de uma Organização Internacional para a Educação e a Cultura. Assim, uma Conferência da CMAE, com a participação dos EUA em favor da segurança e do estilo de vida americano, foi marcada para acontecer em Londres, resultando, mediante negociações entre seus participantes, na criação da UNESCO, em 1945, com os objetivos de, segundo Leher (2001), “elaborar programas de ajuda ao ensino nas regiões liberadas; fomentar o desenvolvimento científico, bem como repatriar objetos culturais” (p. 46).

⁶³ De acordo com Leher (2001), a URSS “não compareceu, apesar da insistência dos EUA e da França. Os motivos alegados foram evasivos, mas a diplomacia soviética deixou transparecer que não via com bom olhos ingerências externas em seu sistema educacional” (p. 54).

⁶⁴ Os países são Arábia Saudita, Austrália, Brasil, Canadá, Tchecoslováquia, China, Dinamarca, Egito, Estados Unidos da América, França, Grécia, Índia, Líbano, México, Noruega, Nova Zelândia, República Dominicana, Reino Unido, África do Sul e Turquia (UNESCO, 2013).

⁶⁵ Nessa conjuntura, “todos os assuntos polêmicos deveriam ser apreciados preliminarmente pelo Departamento de Estado, que fazia prevalecer os interesses geopolíticos de Washington” (LEHER, 2001, p. 47). Contudo, segundo Leher (2001), a despeito do evidente poder dos EUA, “setores da direita americana acusavam a UNESCO de simpatia pelo comunismo” (p. 47), o que resultou em ações “anti-UNESCO” em toda a sua história, materializadas, principalmente, em severa restrição econômica enfraquecendo a entidade, tornando-a muito frágil na década de 1950 (LEHER, 2001).

Europa no Pós-Segunda Guerra Mundial, deslocando-se a atuação da UNESCO para os países periféricos. Além disso, em 1954, a URSS ingressou na instituição e os países socialistas intensificaram a sua participação, ocasionando a exigência da direita americana da saída deste país da UNESCO. Esta saída, após muitos conflitos, aconteceu em 1984, durante o governo Reagan, e contribuiu para o deslocamento das atribuições educativas dos EUA para o Banco Mundial, que reafirmou a sua supremacia em matéria educacional, passando a determinar a agenda da UNESCO na área (LEHER, 2001). A partir de então, juntos, o Banco Mundial e a UNESCO, de acordo com Leher (2001) e Lopes (2010), destacaram-se na proposição de reformas educacionais de orientação neoliberal nos países periféricos.

Nessa conjuntura, de acordo com Beech (2008), seguindo as orientações contidas nas propostas desses organismos, as reformas educacionais nos países periféricos aconteceram de forma integral, ou seja, seus sistemas educacionais foram inteiramente reformados, a partir da década de 1990. O autor destaca o caso do Brasil que, em busca de adaptar-se à nova ordem mundial, adotou o modelo administrativo, que deveria se basear *“en la cultura da performatividad: centralizando la definición de los objetivos de las políticas e la evaluación de los resultados, mientras si descentralizaba lo más la ejecución de las políticas. Em educación, al menos, este modelo fue promovido por las agencias internacionales”* (p. 67).

Não sem razão, a UNESCO em conjunto com a CEPAL⁶⁶ elaboraram e publicaram, em 2005, o documento *Investir mejor para invésir más. Financiamiento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe*, no qual avaliam as necessidades financeiras dos países da América Latina para o alcance, até 2015, de quatro metas⁶⁷ de progressão educativa firmadas na Declaração do Milênio. Além do financiamento, outro ponto de destaque no documento é a gestão da educação, pois, como sugere o título *“no es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 7).

O documento assinala a importância da educação para o desenvolvimento econômico e social da região destacando o acesso, a qualidade, a equidade e a eficiência

⁶⁶ A Comissão Econômica das nações Unidas para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948. Com sede no Chile, de acordo com o site da entidade, a CEPAL, “se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social” (CEPAL, 2013).

⁶⁷ As quatro metas, de acordo com o documento, são as seguintes: *“universalizar la educación preprimaria, asegurar el logro universal del ciclo primario, elevar a 75% la cobertura neta de la educación secundaria, y erradicar el analfabetismo adulto”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 7).

como sendo os quatro pilares que devem ser consolidados nos próximos anos. Pilares, estes, que se articulam, aos desafios mais importantes a serem vencidos pelos governos latinoamericanos, a saber: *ampliar acceso a la educación, permanencia en el sistema y conclusión de los ciclos; garantizar una educación de calidad y con impacto social; garantizar la equidad en educación en sus distintas dimensiones; e mejorar la eficiencia de los sistemas de educación* (CEPAL/UNESCO, 2005). Dentre esses desafios, apesar do reconhecido avanço em relação ao acesso, permanência e conclusão, este, não significou necessariamente melhoras na qualidade e eficiência educacionais (CEPAL/UNESCO, 2005).

Para o cumprimento das metas educacionais pelos governos dos países latinoamericanos, até 2015, e fonte de preocupação da CEPAL e da UNESCO nesse documento, refere-se ao do volume de investimentos financeiros na educação. As diretrizes do documento, referentes ao financiamento, podem ser sintetizadas em dois pontos centrais: a eficiência e o aumento dos investimentos.

Segundo o documento, *“la eficiencia en educacion se mide en la optimizacion del uso de recursos para elevar el nivel educacional y el aprendizaje efectivo de la poblacion”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 26, destaque nosso). Tendo com referência os resultados das avaliações nacionais e regionais, a CEPAL e a UNESCO, defendem que os países da região precisam melhorar a eficiência dos sistemas educacionais e apresentam cinco atitudes que podem ajudar os governos a avançarem nesse sentido.

A adesão aos mecanismos de mercado é a base do receituário apresentando, a saber. A primeira proposta defende que os recursos sejam direcionados as escolas segundo o critério da demanda de alunos da instituição, nessa lógica *“los fondos siguen a los niños”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 46). A segunda proposta seria a instituição de mecanismos de premiação com base nos resultados das avaliações estandardizadas. Além do mais, a premiação seria um estímulo aos sujeitos da escola para melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações (CEPAL/UNESCO, 2005).

A terceira proposta defende o foco dos investimentos dos gastos públicos com a educação primária, deixando a educação superior para a iniciativa privada (CEPAL/UNESCO, 2005). A focalização, também está presente na quarta proposta apresentada no documento, nesta, os recursos devem ser mobilizados aos programas que atendam as populações com baixa renda, pois, *“en general, este tipo de programas parece*

tener mas aplicacion para mejorar el acceso en los niveles de preprimaria y primaria” (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 46).

E, finalmente, a quinta proposta trata do estabelecimento, pelo Ministério da Educação, de concursos de projetos elaborados pelas escolas. Dentre as vantagens dessa proposta, o documento destaca o fato dos próprios estabelecimentos de ensino serem responsáveis pelo impacto dos recursos recebidos (CEPAL/UNESCO, 2005).

Muito embora, a CEPAL e a UNESCO reconheçam que estas medidas melhorem a eficiência interna dos sistemas educacionais e defendam a necessidade de aumentar o volume de investimentos financeiros no campo educacional na região, esses recursos não necessariamente precisam ser originários do orçamento público, mas de fundos privados que podem ser de origem tanto nacionais quanto internacionais, visto que, na educação dos países da América latina e Caribe *“existe espacio para expandir los aportes del gasto privado”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 51).

O documento realiza uma defesa intransigente da presença do setor empresarial como financiador da educação. Para a CEPAL e a UNESCO, sendo o setor produtivo grande beneficiário da educação secundária, pois, este nível educacional é o responsável pela formação da mão de obra preparada para o trabalho neste setor, este, deve contribuir *“con informacion como con asesamiento, a acercar los curricula de la educacion secundaria a los cambios en los mercados y practicas laborales”* CEPAL/UNESCO, 2005, p. 51). Ou diretamente na escola *“recaudar fondos, realizar proyectos de mejoramiento, apoyar la implementacion y puesta en marcha de modificaciones curriculares y reforzar aspectos vocacionales de la ensenanza”* CEPAL/UNESCO, 2005, p. 51).

Nesse contexto, o documento assinala um tema que vem ganhando destaque tanto na cultura empresarial quanto na área educacional é a Responsabilidade Social da Empresa (RSE) isso se explica, conforme a CEPAL e a UNESCO (2005) *“el mundo actual le pide a la empresa acercarse a la ciudadania, a las necesidades de la sociedad y sus habitantes, y aportar al bienestar de la comunidad y a la sustentabilidad del desarrollo”* (p. 53). Com efeito, apesar do documento afirmar que *“es muy oportuno, por lo mismo, acercar el mundo empresarial al sistema educacional”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 53), nessa relação entre a educação e a empresa mediada pela ideologia da responsabilidade social o destaque maior é dado aos benefícios que o mundo empresarial que

en el mediano plazo con recursos humanos mejor formados. Esto no solo se aplica a actividades especificas de capacitacion y educacion tecnico-profesional

(...), sino tambien a la formacion en destrezas generales que permiten mayor capacidad de adaptacion de los recursos humanos a los cambios tecnologicos, de rutinas de trabajo y de organizacion productiva (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 53).

Nota-se que a atuação empresarial na educação, instigada por estes organismos internacionais, vai além do financiamento, mas convocado os empresários a agirem diretamente no tipo de indivíduo que se quer na sociedade.

A gestão é outro ponto importante nas reformas educacionais realizadas nos países da América Latina. Segundo o documento uma boa gestão é *“sustentada en una informacion suficiente, valida y confiable que permita tomar decisiones adecuadas”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 67), por conseguinte, a avaliação de desempenho educacional torna-se um dos temas fundamentais, inclusive, a defesa da criação de novos indicadores como forma de conseguir o conhecimento necessário a tomada de decisões pelo órgão gestor, pois, *“no se puede gestionar con eficiencia sobre una realidad que no se conoce”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 77).

O desenvolvimento de um sistema de avaliação e de informação, além de ser um poderoso instrumento de gestão, assume pilar central na formação de um *accountability* educacional. Para o documento, um sistema de responsabilização e de prestação de contas contribui para a melhoria da aprendizagem dos alunos por dois motivos. Primeiro, porque capacita os pais, a partir das informações divulgadas, exigir uma educação de qualidade. Segundo, porque introduz nas escolas rotinas de monitoramento e compromisso, impondo responsabilidades diretas, a esta instituição, pelos resultados (CEPAL/UNESCO, 2005).

Concomitantemente a necessidade da prestação de contas, o estabelecimento de sistemas meritocráticos de prêmios e sanções aos docentes e gestores das escolas são incentivados pela CEPAL e a UNESCO. Aliás, a advento da meritocracia mediante premiações é uma forma de valorização docente, de acordo com o documento, *“crear una cultura de evaluacion y de rendicion social de cuentas en todos los niveles que articule desempeno com ingresos y estímulos de todo tipo, como uno de los pasos para el reconocimiento social de la profesion”* (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 94).

É importante destacar que, dentre outras características apontadas, pelo documento, como presentes na organização do trabalho docente nos países da América Latina e Caribe, a CEPAL e a UNESCO, criticam a falta de uma cultura de avaliação e o fato da estrutura salarial não considerar os esforços, atitudes e desempenhos individuais (CEPAL/UNESCO, 2005).

A CEPAL e a UNESCO, em seu documento, destacam ainda os conflitos (lê-se greves de professores) vividos pelos sistemas educativos da América Latina, nessa situação defendem “*hay que generar el clima de concertacion indispensable para que todos los actores se comprometan con ellas, en el marco del respeto a los derechos individuales y del cumplimiento de los deberes profesionales y sociales*” (CEPAL/UNESCO, 2005). Esse clima de concertação vem sendo construído mediante a proposta, principalmente, das experiências de pagamento por mérito que baseada na cultura empresarial tem contribuído para a pacificação e enfraquecimento da luta sindical.

2.3 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): atrair e reter docentes

A criação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) deu-se no período Pós-Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos, no ano de 1947, estabeleceram um Programa de Recuperação Europeia, mais conhecido como Plano Marshal⁶⁸. De acordo com Pereira (2010b), “a reconstrução seria financiada de modo indolor por meio de empréstimos concedidos em termos comerciais pelo BIRD” (p. 113). Em abril de 1948, com o objetivo de coordenar a distribuição de fundos do Plano Marshal e promover a cooperação dos Estados-membros, os Estados Unidos patrocinaram a criação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia⁶⁹ (OCEE). Em 1961, converteu-se no que chamamos atualmente de Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PEREIRA, 2012b).

Com sede no Palácio La Muette em Paris, na França, este organismo reúne os países mais industrializados do mundo⁷⁰. A OCDE tem uma estrutura composta por um Conselho com seus devidos representantes (Ministros), no qual todos os membros decidem

⁶⁸ No termo da II Guerra Mundial, os movimentos de exportação de capitais americanos para a Europa, organizados por iniciativa política norte-americana, tinham vários precedentes. A principal novidade do Plano Marshall consistia na escala da ajuda financeira e na obrigação de os países aderentes cumprirem as regras de administração da ajuda no âmbito de uma organização multilateral europeia que implicava compromissos inéditos de cooperação técnica, econômica e política (GARRIDO, 2009, p. 2).

⁶⁹ “Esse organismo intergovernamental tinha como membros os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suíça, Suécia e Turquia, além dos EUA e Canadá como países associados. A Iugoslávia participou temporariamente e a Espanha se tornou membro em 1959” (PEREIRA, 2010b, p. 114).

⁷⁰ Hoje os países-membro da OCDE são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coréia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos (OCDE, 2006).

sobre todos os assuntos. Possui um Comitê Executivo, com dez membros representantes dos países com maior poder político e econômico, que coordena as atividades da entidade nas áreas consideradas essenciais para o crescimento econômico. Possui um Secretariado Técnico chefiado pelo Secretário-Geral⁷¹ da OCDE (SOUZA, 2009). Esse organismo possui, também, agências, centros de pesquisa e cerca de 30 Comitês inter-governamentais, especializados em temas diversos da economia internacional e das políticas públicas, dentre elas, a educação. A OCDE realiza fóruns, encontros, pesquisas e estudos relacionados a questões econômicas, políticas e sociais. Suas publicações disseminam amplamente os resultados de compilações estatísticas da Organização, pesquisas econômicas, sociais e ambientais, assim como convenções, diretrizes e padrões acordados pelos seus membros (SOUZA, 2009).

No âmbito das políticas públicas, destaca-se a atuação da OCDE no campo educacional que, conforme Maués (2011), vem ocorrendo mediante a “publicação de documentos, da divulgação de relatórios de pesquisa e do ‘aconselhamento’ oferecido tanto aos países membros como aos outros” (p. 76, destaques do original). Nesse contexto, segundo Maués (2011) e Carvalho (2009), destaca-se a criação, em 1997, do *Porgramme for International Student Assessment*⁷² (PISA). Desde então, este tem sido o principal instrumento de ação da OCDE na educação de vários países.

O PISA consiste em um estudo comparativo internacional que tem como objetivo avaliar os sistemas de ensino em todo o mundo, por meio de testes de habilidades que abrangem três áreas de conhecimento (matemática, leitura e ciências), aplicados a estudantes de 15 anos de idade⁷³. Atualmente, estudantes de mais 70 países e economias⁷⁴ participam do PISA.

⁷¹ O atual Secretário-Geral da OCDE é o mexicano Ángel Gurría. No cargo desde junho de 2006, Ángel Gurría foi reeleito para seu segundo mandato de cinco anos iniciado em junho de 2011 e que terminará em julho de 2016.

⁷² Em português, foi traduzido como Programa Internacional de Avaliação de Alunos.

⁷³ Desde o ano 2000, a cada três anos, um grupo de estudantes, escolhido aleatoriamente, faz testes nos temas apontados pela OCDE em leitura, matemática e ciências. Além das provas, os estudantes e diretores de suas escolas também preenchem questionários para fornecer informações sobre a família dos estudantes e organização da escola (OCDE, s.d.). Sobre os resultados dos exames, de acordo com Maués (2011), “em função do desempenho no exame, a própria OCDE tem feito algumas análises e indicado aos países participantes soluções para seus problemas” (p. 76).

⁷⁴ As mais de 70 economias e países que participam do PISA são: [Albânia*](#), [Argentina*](#), [Austrália](#), [Áustria](#), [Azerbaijão](#), [Bélgica](#), [Brasil](#) *, [Bulgária](#) *, Canadá, Chile, Colômbia*, Costa Rica*, Croácia*, República Tcheca, Dinamarca, Dubai, Estônia, Finlândia, França, Geórgia*, Alemanha, Grécia, Hong-kong China*, Hungria, Islândia, Índia*, Indonésia*, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia*, Cazaquistão*, [Quirguistão*](#), Coreia, Letônia*, [Liechtenstein*](#), Lituânia*, Luxemburgo, Macau-China*, Macedônia, Malásia*, Malta*, Maurício*, México, Miranda*, Moldávia*, República de Montenegro*, Holanda, Noruega, Nova Zelândia,

Em geral, a OCDE vem focando sua atenção na formação docente e, sobretudo, em políticas que atraiam e retenham pessoas qualificadas para o trabalho docente. Nesse sentido, aqui será analisado o documento da OCDE “Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e reter professores eficazes”, lançado em 2006, que se baseia em resultados de uma pesquisa referente a um projeto da OCDE, com o título em inglês, *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, realizada em 2002-2004. Esse projeto envolveu a realização de relatórios nacionais e visitas aos países membros, resultando numa revisão de iniciativas inovadoras e bem-sucedidas na forma de opções de políticas para atrair, desenvolver e reter professores eficazes. Nesse sentido, o objetivo de elaboração desse documento foi o de “ajudar os países a compartilhar iniciativas inovadoras e bem-sucedidas e para identificar políticas para atrair, desenvolver e reter professores eficazes” (OCDE, 2006, p. 3).

Tal como fez o Banco Mundial (2005), a OCDE apresenta sua definição para professores eficazes, afirmando que “são pessoas competentes em diversas áreas. [...] intelectualmente capazes, articuladas e versadas, que conseguem raciocinar, comunicar-se e planejar de maneira sistemática” (p. 104). Ademais, a OCDE delineou cinco áreas amplas para o desenvolvimento de conhecimento profissional e *expertise* na docência

- i) **Comportamento:** a eficácia é evidenciada pelo comportamento do professor e pelos resultados de aprendizagem dos estudantes; ii) **Cognição:** professores como pessoas caracterizadas por atitudes inteligentes, atenciosas e conscientes, manifestadas em intenções, estratégias, decisões e reflexões; iii) **Conteúdo:** a natureza e a adequação do conhecimento que o professor detém sobre a essência do currículo desenvolvido; iv) **Caráter:** os professores atuam como agentes morais, dispondo de grande força moral e pedagógica; v) **Conhecimento** dos professores sobre contextos culturais, sociais e políticos e sobre o ambiente de seus estudantes, além de sensibilidade para lidar com eles (OCDE, 2006, p.105, grifos nossos).

A elaboração deste documento pela OCDE foi motivada pela dificuldade enfrentada pelos seus países membros para, nas palavras da Organização, “atrair, desenvolver e reter professores eficazes” (OCDE, 2006, p. 3). Concomitantemente, de acordo com o referido

Panamá*, Peru*, Polônia, Portugal, Qatar*, Romênia*, Rússia*, República da Sérvia*, Xangai-China*, Cingapura*, República Eslovaca*, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, [Taipé Chinês](#)*, Tailândia*, Trinidad Tobago, Tunísia*, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai* e Vietnã*. Os países com marcação não são membros da OCDE (OCDE, 2012).

organismo, as exigências com relação às escolas tornaram-se cada vez mais complexas devido às mudanças econômicas e sociais. Nas palavras da OCDE (2006),

Espera-se que os professores desempenhem papéis muito mais amplos, levando em conta o desenvolvimento individual de crianças e jovens, o gerenciamento de processos de aprendizagem na sala de aula, o desenvolvimento integral de cada escola como “comunidade de aprendizagem” e as relações com a comunidade local e com o resto do mundo (p. 101).

Assim como suas atribuições, as suas responsabilidades são ampliadas, pois “professores são pessoas competentes em diversas áreas” (OCDE, 2006, p. 104), disposições que efetivamente envolvem a “docência moderna” (OCDE, 2006, p. 103).

Outro aspecto abordado no documento da OCDE, relacionado diretamente ao professor e que contribui para a formação da cultura do desempenho educacional, diz respeito à remuneração docente. Para a OCDE (2006), a formação e o trabalho docente têm prioridade no que se refere à formulação de políticas para professores. O objetivo de tornar a profissão atraente para que pessoas altamente qualificadas permaneçam na docência implica que as políticas para professores devem ser formuladas sob a lógica da produtividade e competitividade. Dessa maneira, para a OCDE (2006), as políticas de formação e trabalho docente devem ser elaboradas tendo como referência os seguintes princípios:

Para atrair e reter professores eficazes, as iniciativas de políticas devem determinar o recrutamento de pessoas competentes para a profissão e também oferecer apoio e incentivos para o desenvolvimento profissional e o desempenho contínuo em todos os níveis. Iniciativas de políticas são necessárias em dois níveis. O primeiro diz respeito à profissão docente com um todo e busca aprimorar seu *status* e sua competitividade do mercado de trabalho, assim como melhorar os ambientes de desenvolvimento do professor e de trabalho. O segundo conjunto de estratégias é mais dirigido e focaliza a atração e retenção de tipos específicos de professores e a atração de professores para determinadas escolas (OCDE, 2006, p. 10).

Na perspectiva apresentada pela OCDE acerca da importância do professor eficaz, com raízes neotecnistas, é evidenciado que a qualidade da educação está estritamente relacionada à capacitação permanente do professor, baseada na certificação de competências, características de uma formação instrumental que prioriza a prática e a prescrição. De acordo com a OCDE, o perfil de competências do professor eficaz deve

derivar dos objetivos estabelecidos para a aprendizagem dos alunos e deve também fornecer padrões para a profissão e a compreensão compartilhada do que se considera uma docência de sucesso (OCDE, 2006).

Sobre a concepção de docente de sucesso, a OCDE elenca elementos que devem fazer parte dos perfis docentes almejados. Os docentes devem englobar amplo conhecimento da disciplina lecionada, habilidades pedagógicas, capacidade para trabalhar de forma eficaz com uma ampla variedade de estudantes e colegas e continuar se desenvolvendo (OCDE, 2006). O desenvolvimento do professor deve ocorrer de forma permanente, ou seja, simultaneamente ao exercício profissional, “uma declaração das competências e dos padrões de desempenho dos professores em diferentes etapas de suas carreiras fornecerá uma estrutura para a continuidade do desenvolvimento docente” (OCDE, 2006, p. 13), com garantia de que os professores sempre se mantenham eficazes.

Outra dimensão relevante nas propostas da OCDE com relação aos professores consiste na avaliação docente. De acordo com a OCDE, em 50% dos países que participaram da pesquisa, os professores das escolas públicas não são avaliados com regularidade, situação que impede que os professores eficazes sejam devidamente reconhecidos e recompensados. Dessa forma, a “avaliação regular deve ser considerada parte integrante e rotineira da vida profissional” (OCDE, 2006, p. 217), para fins de aprimoramento e de fornecimento da base para recompensar os professores pelo desempenho individual ou coletivo. A OCDE trata, mais especificamente, da avaliação diretamente do professor, diferentemente da avaliação que ocorre a partir dos resultados dos alunos nos testes de desempenho.

Nessa perspectiva, a avaliação do professor seria formativa. De acordo a OCDE, “esse procedimento pode ser restrito e ter baixo custo, e incluir a auto-avaliação, avaliação informal dos pares, observação de sala de aula, assim como conversas estruturadas e *feedback* regular por parte do gestor e dos colegas experientes” (OCDE, 2006, p. 217).

Com relação à avaliação formativa proposta pela OCDE, Souza (2009) afirma que

é nada mais nada menos do que a avaliação periódica dos professores das escolas públicas; uma avaliação restritiva focalizada só no trabalhador e imposta pelos órgãos gestores, realizada sob a **política de formação continuada ou contínua**, acompanhada da imputação de aquisição de certificação e recertificação profissional, uma das formas de justificar as novas estratégias de flexibilização do trabalho docente (p.269, destaques do original).

Dessa maneira, a estreita relação entre competências e avaliação docente permite definir o perfil do professor eficaz e de quais competências deve demonstrar. A avaliação está intrínseca à formação, sendo assim, as competências que serão avaliadas devem fazer parte da formação e prática desse profissional. Nesse caso, a formação é substituída pelo treinamento reduzindo-se, de acordo com Ball (2005), “na preparação do professor de formas novas de treinamento, não intelectualizado baseado na competência” (p. 548). O referido autor destaca também que os professores estão inseridos na performatividade e passam a ser julgados e avaliados pelo desempenho. Nessa cultura, “ensinar constitui apenas um trabalho, um conjunto de competências a serem adquiridas” (BALL, 2005, p. 548).

Outra questão que merece destaque é a flexibilização do trabalho docente no tocante à contratação. De acordo com a OCDE, na maioria dos países, os professores são funcionários públicos, desse modo, a contratação de professores deve ser considerada nessa perspectiva. Nos países da OCDE, os governos têm dois modelos básicos de emprego no setor público: o sistema baseado em carreira (plano de cargos salários coletivos) e o sistema baseado em posição (plano de cargos e salário de acordo com a produtividade individual). De acordo com a OCDE, o sistema mais adequado é o baseado em posição⁷⁵, pois possibilita o uso de estratégias mais flexíveis de contratação para a profissão. Defende, também, que a escola esteja envolvida no processo de seleção de professores, pois, “em geral, os resultados do PISA mostram que há uma correlação positiva entre o grau de envolvimento da escola na nomeação dos professores e o desempenho dos estudantes” (OCDE, 2006, p.165). Nesse contexto, a meritocracia é um dos ingredientes básicos, uma vez que os docentes devem se tornar competitivos pela recompensa (OCDE, 2006).

Um aspecto importante e que merece destaque é a situação dos sindicatos, pois, de acordo com Nosella (2010), “a cultura do desempenho dissolve o coletivo” (p.47). Os sindicatos dos professores é abordado no documento, da OCDE (2006), de forma negativa. No documento da OCDE,

⁷⁵ De acordo com a OCDE (2006), “os serviços públicos baseados em posição são dirigidos para seleção do candidato mais adequado para cada posição, seja por recrutamento externo ou promoção interna. Os critérios para designação enfatizam mais as qualificações ou habilidades especializadas do que mensurações mais gerais de competência pra todos os propósitos [...] Os avanços de carreira tendem a depender de disputas por posições disponíveis que exigem habilidades mais altas e não de graus atribuídos aos indivíduos” (p.153).

os sindicatos fortes levam a gastos mais elevados por estudante e aumentam a proporção das despesas alocada àqueles insumos que potencialmente beneficiam os professores; no entanto, estes aumentos reduzem as realizações dos estudantes, por reduzirem a produtividade dos insumos – devido, em parte, à maior padronização das abordagens docentes em locais de trabalhos sindicalizados (OCDE, 2006).

O documento da OCDE fortalece como principal obstáculo a suas propostas o sindicalismo docente, cujo ativismo e corporativismo representa barreiras à execução de reformas.

2.4 Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL): *accountability* educacional

Em âmbito regional, no contexto da América Latina e Caribe, destaca-se a criação do *Partnership for Educational Revitalization in the Americas* (PERA) ou, do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL). Esse organismo acompanha o progresso da reforma educacional em nível regional, sub-regional, nacional e local, daí a sua importância para a consolidação dessas reformas.

O PREAL foi criado em 1996 decorrente, segundo Oliveira (2011b), “de um movimento estratégico do capital para a criação de uma rede hemisférica” (p. 115). Esse organismo foi fundado e conveniado pelo Diálogo Inter-Americano⁷⁶ (IAD) estabelecido em Washington D. C., bem como pela Corporação de Desenvolvimento para a Pesquisa (CINDE) sediada em Santiago no Chile. O PREAL é financiado majoritariamente pelo BID e UNESCO, com fundos adicionais de outros organismos, com destaque para a USAID.

⁷⁶ De acordo com Oliveira (2011b), o Diálogo Inter-Americano é um organismo internacional voltado ao controle e à elaboração de políticas para a periferia. Conforme informações no site do organismo, foi fundado em 1982, com sede em Washington, e é o principal centro dos EUA para a análise política, intercâmbio e comunicação sobre assuntos do Hemisfério Ocidental. Reúne líderes públicos e privados de todo o continente americano, procurando construir a cooperação entre as nações do Hemisfério Ocidental e avançar numa agenda regional de governação democrática, equidade social e crescimento econômico (INTER-AMERICAN DIALOGUE, 2007a, tradução nossa). Participam do Diálogo mais de 100 líderes políticos e empresariais dos Estados Unidos, Canadá e América Latina. No Brasil, são membros do organismo: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Fernando Furlan, Marcos Jank, Ellen Grace Northfeet, Jacqueline Pitangy, Marina Silva, Roberto Teixeira da Costa e Henrique Campos Meirelles (INTER-AMERICAN DIALOGUE, 2007b, tradução nossa).

O PREAL⁷⁷, sujeito político representante e defensor da ideologia do capital nas reformas educacionais latino-americanas, como estratégia de afirmação hegemônica (OLIVEIRA, 2011b; SANTOS, 2002) desenvolve atividades de pesquisa e encomenda estudos sobre o estado da arte em áreas fundamentais de política da educação. Esses trabalhos são apresentados e divulgados através da Série de Estudos Ocasiais e de conferências realizadas em países da região. Os estudos da série são publicados simultaneamente em inglês e espanhol.

A partir do início dos anos 2000, o PREAL principia estudos sobre o tema da responsabilização, com foco nos resultados educacionais, ou *accountability* educacional, nas discussões, análises e formulações de políticas educacionais nos países da América Latina. Dentre as várias publicações e atividades realizadas pelo PREAL, em 2005, mediante uma iniciativa conjunta com o CIDE e o apoio da United States Agency for International Development (USAID) e da Função Tinker⁷⁸, foi realizado o “Seminário *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*”. Da realização desse seminário, a partir de um universo de vários trabalhos, foram selecionados seis textos para comporem um documento lançado, em 2006, com o mesmo título do seminário.

O documento “*Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*”, publicado em espanhol, de autoria de Bruno V. Manno, R. W. McMeekin, Jeffrey M. Puryear, Donald R. Winkler e Marcus A. Winters e editado por Javier Corvalán e Robert W. McMeekin, trata especificamente sobre o *accountability* educacional na forma de monitoramento, prestação de contas, busca pela transparência e responsabilidade pelos resultados, sendo este um tema prioritário na atual agenda do PREAL.

⁷⁷ Conforme o site do PREAL, esse organismo tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade e equidade da educação escolar, por meio de: 1. *La promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa*. 2. *La identificación, registro y divulgación de buenas prácticas en campos estratégicos del cambio educativo*. 3. *El monitoreo del progreso educativo en los países de América Latina y el Caribe* (PREAL, s. d.).

⁷⁸ De acordo com o site da fundação, a Fundação Tinker foi criada por Edward Larocque Tinker (1881-1968), em 1959. A fundação apresenta como missão promover o desenvolvimento de uma sociedade justa, sustentável e produtiva na América Latina e melhorar a compreensão de como as políticas norte-americanas podem afetar a região. Nessa perspectiva, a Fundação Tinker apóia organizações e universidades nos EUA e na América Latina e desenvolve programas de bolsas institucionais, de investigação e de premiação. A Fundação é composta por um Conselho de Administração em conjunto ou individualmente com uma ampla experiência em setores como academia, negócios, finanças e serviço público (FUNDAÇÃO TINKER, s.d., tradução nossa).

Puryear e Gajardo (2006) reconhecem que o *accountability* educacional é um conceito ainda recente na América Latina e, dessa maneira, tencionam contribuir para o debate e desenvolvimento de ideias e práticas acerca da temática na região. Nessa direção, o documento, segundo Puryear e Gajardo (2006), tem como objetivo "*contribuir a una mejor comprensión del concepto [del accountability] y explorar hasta qué punto los sistemas basados em la responsabilidad por los resultados mejoran la calidad, equidad y eficiencia de la educación*" (p. 8), nos países da América Latina. A proposta central defendida no documento é de que a implementação e aperfeiçoamento de um sistema de *accountability* nos sistemas educacionais dos países da América Latina resultaria em uma educação de melhor qualidade, equidade e eficiência.

O conceito fundamental apresentado no documento é o de *accountability* educacional que, de acordo Corvalán (2006), refere-se à relação de dois conceitos inseparáveis, a prestação de contas e a responsabilização. Nas palavras do autor,

la rendición de cuentas refiere al proceso mediante el cual los actores informan y/o exigen información por el uso de los recursos para la consecución de un objetivo que les concierne. [...] El hecho de rendir o de exigir el rendimiento de cuentas implica en sí un acto de asumir o demandar responsabilidades. A su vez, el hecho de ser responsable de un proceso o de un resultado implica [...] tener que dar cuenta de los resultados del mismo y del uso de los recursos implicados (CORVALÁN, 2006, p. 12).

Tal definição de *accountability* educacional remete a um dos aspectos mais importantes desse sistema que, segundo o referido autor, seria o confronto de cada um dos atores envolvidos no processo educativo com suas responsabilidades e o consequente ato de prestação de contas pelos resultados apresentados. Isso implica a definição dos níveis de responsabilidade pelos resultados educacionais de cada ator no processo educativo, desde os governos central e regional, a escola e a família (CORVALÁN, 2006). Nesse sentido, para o PREAL, a *accountability* seria uma poderosa ferramenta para pressionar as escolas para a melhoria do seu desempenho.

De acordo com Corvalán (2006) e McMeekin (2006), um sistema de *accountability* é composto por quatro elementos: informação, padrões, autoridade e consequências. Corvalán (2006) destaca que, nas últimas décadas, as reformas educacionais realizadas na América Latina têm incorporado alguns desses aspectos, porém, ainda de forma

insuficiente para a formação de um sólido sistema de *accountability*. O autor realiza o seguinte diagnóstico:

en relación al concepto de información no son pocos los países que han comenzado a desarrollar sistemas globales o parciales de medición de la calidad de sus establecimientos educacionales. En la misma línea la discusión respecto a estándares educacionales se ha incrementado en el continente en los últimos años, así como también la idea de autoridad puede ser asimilada, al menos parcialmente, a los procesos descentralizadores y proclives a generar autonomía en las escuelas, [...]. Finalmente el componente de consecuencias en los procesos de accountability es claramente uno de los puntos en los cuales menos se ha avanzado y debatido en la discusión de política educativa reciente en América Latina (CORVALÁN, 2006, p. 13, grifo do autor).

O diagnóstico apresentado quanto à presença dos elementos de um sistema de *accountability* nos sistemas educacionais nos países da América Latina demonstra que o componente “consequência” é um dos pontos mais deficientes e precisa avançar em sua prática. Para que um sistema de *accountability* obtenha o êxito desejado, é necessário que todos os seus elementos constitutivos estejam presentes de forma efetiva na prática dos envolvidos (PURYEAR, 2006). O estabelecimento de incentivos e de consequências são fundamentais nesse processo, pois, de acordo com Winkler (2006), *“a rendición de cuentas significa muy poco si el desempeño pobre o destacado no trae consecuencias”* (p.114). As indicações do autor de ações no sentido de estabelecer incentivos e recompensas seriam: *“premiar a las escuelas que se desempeñan mejor de lo esperado; hacer públicos los desempeños tanto buenos como malos; ligar el avance de las carreras de los maestros a su desempeño en la escuela; proporcionar fondos para buenos programas de desarrollo escolar”* (WINKLER, 2006, p. 114).

No documento, há também a referência às políticas de escolha escolar. De olho nas experiências internacionais, principalmente, dos Estados Unidos, Winters (2006) cita as políticas de escolha escolar como o caminho apropriado para a melhoria da qualidade dos sistemas escolares. Nos Estados Unidos operam vários tipos de programas de escolha escolar, no entanto, o autor destaca *as escuelas independientes (charter) y los programas de vouchers con financiamiento público* (WINTERS, 2006).

De modo geral, com o programa das escolas charter, os estudantes *“pueden optar por asistir a una escuela independiente en lugar de asistir a la escuela pública a la que están asignados de acuerdo con su dirección”* (WINTERS, 2006, p. 78). No programa de

vouchers “entregan a las familias dinero derivado de los impuestos pagados por los contribuyentes que pueden utilizar para pagar la colegiatura de una escuela privada” (WINTERS, 2006, p. 78). O autor esclarece que, para os partidários desses programas, a oportunidade das famílias de escolherem as escolas para seus filhos, independente do bairro em que moram ou da classe social a que pertencem, a partir do êxito que demonstram em seu desempenho, melhoraria os resultados das escolas públicas, por abrigá-las a competir por estudantes e pelos recursos que eles representam. Dessa forma, é determinada uma relação positiva entre a competição e a qualidade da educação.

O documento enfatiza a importância da construção de um consenso com relação à necessidade de implantação de um sistema de *accountability*, uma vez que, segundo McMeekin (2006), *“la imposición de un sistema de accountability desde arriba arriesga generar una oposición innecesaria”* (p. 46). O autor explica que, de todas as propostas de reforma, a *accountability* é, talvez, a que exija as explicações mais claras e persuasivas. Para ele,

debe existir la capacidad y voluntad política de explicar y “vender” el programa [...] y para fiscalizar el progreso y efectuar cambios y adaptaciones durante el proceso de implementación. [...] Es necesario emplear un tipo de “marketing social” y “vender” la idea de accountability a aquellos que serán objeto de la misma (MCMEEKIN, 2006, p. 42-43, grifo nosso).

Para tanto, o convencimento e a persuasão tornam-se uma tarefa fundamental para que os envolvidos, principalmente, os professores, atores fundamentais para fazer o sistema de *accountability* funcionar, aceitem o desafio de melhorar seu desempenho. De fato, ressalta o referido autor: *“esto implicaría gastar tiempo y recursos para establecer el sistema en lugar de la simple emisión de un decreto, pero ayudaría a percibir al sistema como aceptable y legítimo a ojos de los más afectados por el”* (MCMEEKIN, 2006, p. 43).

Para materializar a *accountability* educacional nos países latino-americanos, Puryear (2006) recomenda às autoridades responsáveis pelas políticas a aplicação dos princípios de *accountability* nos sistemas educacionais em quatro etapas. O autor considera as duas primeiras as mais fáceis e as duas últimas as mais difíceis de implantar. A primeira etapa seria iniciar um diálogo nacional sobre o que as escolas deveriam produzir, segundo o autor, *“un diálogo nacional com respecto a los objetivos educacionales ofrece la ventaja*

de involucrar a todo el país [...] en un debate con respecto a un tema de importância directa para ellos” (PURYEAR, 2006, p. 131).

A segunda etapa é “medir, medir, medir” (PURYEAR, 2006). Após o estabelecimento dos objetivos, avaliar ou medir torna-se uma etapa muito importante. Nessa conjuntura, os países devem estabelecer um sistema nacional de avaliação que avalie a aprendizagem de todos os alunos em leitura e matemática e, por conseguinte, divulgar os resultados aos professores e pais. Sobre a avaliação, Puryear (2006) conclui que

El establecimiento y promoción de una cultura de medición en la educación son cruciales. Si no medimos el desempeño de las escuelas y los logros de aprendizaje de los alumnos, no tenemos ninguna manera de saber si estamos logrando nuestros objetivos. De esto se trata el control de calidad (PURYEAR, 2006, p.132).

A terceira etapa consistiria no estabelecimento pelos países de mecanismos que garantam que o sistema está fazendo o que havia proposto. Nesta fase, é apresentado um fator bastante significativo para um sistema de *accountability*, as consequências pelos resultados. De acordo com Puryear (2006), “*esto significa que debe existir la capacidad de hacer cumplir los objetivos, a través de incentivos que gratifiquen a los actores que los cumplan y sanciones que penalicen a quienes no lo hagan*” (p. 132, grifo nosso), visto que, complementa o autor, “*la accountability sin mecanismos de cumplimiento es poco más que un deseo*” (PURYEAR, 2006, p. 133).

Finalmente, a quarta etapa engloba fortalecer as capacidades e empoderar. Nesta fase, é importante que os atores do sistema educacional (professores, gestores, comunidade e pais) recebam a autoridade e os recursos necessários para desempenhar suas funções e alcancem os objetivos anteriormente estabelecidos. Conclui Puryear (2006), “*el ‘empoderamiento’ y el fortalecimiento de capacidades, en general, son fundamentales para la responsabilidad por los resultados en educación*” (p. 133, grifo do autor).

Com o objetivo de apresentar a melhor maneira como os países da América Latina poderiam aplicar os princípios de *accountability* em seus sistemas educacionais, o documento explicita os desafios mais importantes a serem vencidos, que estão divididos em duas categorias: os que são externos aos sistemas educacionais e os que são internos aos sistemas educacionais.

Os desafios externos são: a falta de experiência dos cidadãos em uma democracia popular; as práticas administrativas deficientes que prevalecem no setor Público; as

deficiências na forma como gerenciam os orçamentos e os gastos do setor público, que conduzem a financiamentos pouco previsíveis; e o fato de as responsabilidades compartilhadas serem resultado de compromissos políticos e, portanto, só poderem mudar com muita renegociação. Como exemplos de desafios internos: a cultura que raramente aceita o envolvimento dos pais na escola pública, com exceção de contribuições econômicas; a dificuldade para se obter informações confiáveis sobre o desempenho de ensino acadêmico; e a falta de uma cultura de avaliação nas escolas, pois, nunca se avaliam escolas ou professores (WINKLER, 2006).

Em suma, na argumentação apresentada em defesa de uma *accountability* educacional para os países da América Latina, o PREAL defende que a responsabilização e a prestação de contas são altamente desejáveis por ser algo bom para a educação (MCMKEEIN, 2006). Dessa maneira, priorizando o desempenho, são esboçados os contornos das políticas de *accountability*, explicitando o empenho pela responsabilização local (professores, gestores, alunos e pais) e a forte presença dos princípios empresariais, a exemplo da competição e da escolha, como modelo privilegiado para se obter qualidade na escola pública.

Após a análise de propostas contidas em documentos formulados pelos quatro organismos internacionais verifica-se as similaridades entre estas com destaque para a defesa da implantação de sistemas de avaliação standardizada, a instituição de incentivos como pagamento de bônus salariais de acordo com o desempenho e a competição como formas privilegiadas de melhorar a qualidade e eficiência educacional, além do incentivo a participação dos empresários na área educacional.

Seguindo as orientações contidas nas propostas desses organismos, as reformas educacionais nos países da América Latina, aconteceram de forma integral, ou seja, seus sistemas educacionais foram inteiramente reformados, a partir da década de 1990. Beech (2008) destaca o caso do Brasil que, em busca de adaptar-se à nova ordem mundial, adotou o modelo administrativo, que deveria se basear “*en la cultura da performatividad: centralizando la definición de los objetivos de las políticas e la evaluación de los resultados, mientras si descentralizaba lo más la ejecución de las políticas. En educación, al menos, este modelo fue promovido por las agencias internacionales*” (p. 67).

No capítulo que segue, são apresentados os principais políticas do governo federal brasileiro que, muitas vezes, assimilam as propostas dos organismos internacionais, para o processo de implantação da cultura do desempenho na educação básica do país.

CAPÍTULO 3

A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA IMPLANTAÇÃO DA CULTURA DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA (1995-2006)

O capítulo examina as estratégias e iniciativas adotadas pelo governo federal no processo de implantação da cultura do desempenho nas políticas para a educação básica brasileira, no período de 1995 a 2006. Para atingir esse objetivo, analisa o processo de inserção de princípios e de práticas inerentes à cultura do desempenho na política educacional brasileira. Esta análise é realizada mediante o exame da legislação, dos programas e das ações do governo federal, enfocando as iniciativas de avaliação externa e gestão da educação, com destaque para o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil.

Cabe mencionar que a atuação do governo federal na educação básica está condicionada pela configuração do pacto federativo brasileiro. Na forma como esse pacto está definido, a União não pode obrigar os governos subnacionais a adotarem programas e ações federais, uma vez que os entes federados têm uma autonomia relativa. Essa adoção somente pode ocorrer mediante adesão voluntária de estados e municípios. Entretanto, os governos federais, desde 1995, vêm adotando medidas de indução, que têm, como principal objetivo, a adesão a seus programas e ações, por meio da estratégia de concessão de financiamento para municípios e estados, mediante transferências voluntárias. Nesse sentido, torna-se indispensável o conhecimento dos mecanismos e estratégias da União que vêm permitindo a transformação das disposições do governo federal em políticas, nos estados e municípios.

A questão da centralização e da descentralização na gestão pública está presente no debate acerca da questão federativa. As políticas federais adotadas no período indicado, segundo Oliveira (2007), Freitas (2007a) e Krawczyk (2008), compreendem uma dupla lógica complementar com medidas centralizadoras/descentralizadoras. Centralizam-se os

parâmetros curriculares, as diretrizes e a avaliação, enquanto se descentraliza, no nível de estados e municípios, a operacionalização das ações. Esse paradoxo resulta no aumento do controle do Estado na definição das diretrizes educacionais, ficando a execução das ações a cargo dos estados e municípios. É o caso da avaliação, que é usada como um mecanismo de centralização dos padrões de qualidade educacionais no país pelo governo federal.

O momento de implantação da cultura do desempenho se refere aos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o primeiro mandato do presidente Lula da Silva (2003-2006).

No Brasil, o início da década de 1990 foi marcado pelo processo de redefinição das relações econômicas, políticas e sociais como forma de garantir as condições de reprodução capitalista, período este, marcado pela adoção do Estado, da ideologia neoliberal. A partir de então, as orientações neoliberais passaram a ser referência para a organização sócio político-econômica do Estado brasileiro. De acordo com Neves (2005), o processo de implantação do projeto neoliberal da Terceira Via no país aconteceu em três etapas. A primeira fase caracteriza-se pelo ajuste econômico, tendo como marco inicial o primeiro ano de mandato do, então Presidente da República, Fernando Collor de Melo⁷⁹, em 1990, e se encerrou com a implementação do Plano Real, que gerou a estabilização monetária e, segundo a referida autora, constituiu-se em um “importante mecanismo de obtenção do consentimento do brasileiro às ideias, ideais e práticas da classe dominante e dirigente” (NEVES, 2005, p. 91).

A segunda fase corresponde aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso⁸⁰, no período de 1995 a 2002. Conforme Neves (2005), esse governo voltou-se prioritariamente para a reestruturação do Estado nas suas funções econômicas e ético-políticas. Dentre as principais medidas do Governo Fernando Henrique Cardoso, destaca-se a reforma do Estado, em consonância com os preceitos neoliberais. Nesta perspectiva, no caso brasileiro, foi diagnosticada a crise do Estado⁸¹, cuja solução proposta consistiu na

⁷⁹Fernando Collor de Melo foi eleito Presidente da República no ano de 1989. Seu mandato foi de dois anos, de 1990 a 1992, pois sofreu um *impeachment* em decorrência de denúncias sobre um esquema de corrupção no governo (PORTAL BRASIL, 2012).

⁸⁰Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República no primeiro turno das eleições de 1994 e reeleito ao final de seu primeiro mandato, totalizando oito anos de governo, de 1995 a 2002.

⁸¹De acordo com o Plano Diretor (1995), no caso brasileiro, “a crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995, p. 10).

reforma do Estado, mediante a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que definiu os objetivos e estabeleceu as diretrizes para a reforma da administração pública, sob a coordenação inicial do Ministro Bresser Pereira⁸².

Segundo o Plano Diretor, o objetivo da reforma do Estado, no contexto da redefinição de seu papel, é reforçar sua capacidade de governabilidade por meio “da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (BRASIL, 1995, p. 12).

O documento faz referência a três tipos de administração pública: a administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. Essas formas se sucedem no tempo, porém, nenhuma delas foi totalmente abandonada. A administração pública gerencial é assinalada, no Plano Diretor, como um avanço que traria mais eficiência e eficácia na oferta dos serviços públicos aos cidadãos, atrelada à racionalização dos custos (BRASIL, 1995).

A reforma do aparelho do Estado no Brasil, segundo o Plano Diretor (BRASIL, 1995), ocorreria mediante “a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (p. 2), que deveria significar a adoção de estratégias da cultura gerencial. Esse modelo propõe, como estratégias, a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir e a garantia de autonomia desse administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, para que possa atingir os objetivos definidos. Estabelece o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados, desconsiderando os processos, e estimula a competição no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. Desse modo, nessa nova forma de governar, “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações das sociedades civil e deslocar a ênfase dos

⁸² Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro da Fazenda no Brasil durante o Governo de José Sarney em 1987. Em todo primeiro mandato presidencial de [Fernando Henrique Cardoso \(1995/1998\)](#) esteve à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Foi ministro da Ciência e Tecnologia nos seis meses iniciais do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso em 1999. É bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em administração de empresas pela Michigan State University, doutor e livre docente em economia pela Universidade de São Paulo. Foi professor visitante de desenvolvimento econômico na Universidade de Paris I (1978), e de teoria política no Departamento de Ciência Política da USP (2002/03). Foi também visitante da Oxford University (1999 e 2001) e do Instituto de Estudos Avançados da USP (1989). Desde 2003, oferece regularmente um seminário de um mês na École d’Hautes Études em Sciences Sociales, em Paris (BRESSER PEREIRA, 2010).

procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p. 16). Com relação a essas mudanças na administração pública, Santos (2004) afirma que

Os diferentes e reiterados tipos de críticas aos chamados “ineficientes sistemas burocráticos de governo” deram abertura e legitimidade à penetração crescente de uma nova lógica de administração derivada do setor privado. Essa nova lógica lentamente vai introduzindo formas muitas vezes bastante sutis, de privatização, mas seu elemento-chave é a análise de desempenho de pessoas e de instituições (p.1151, aspas da autora).

De acordo com o modelo de administração público gerencial, o cidadão passa a ser considerado cliente que tem, na satisfação das suas necessidades, o termômetro da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços. Os princípios e estratégias adotados, a partir de então, deveriam servir como referências para as reformas nas demais áreas de atuação do Estado, sobretudo, nas políticas sociais.

O Plano Diretor divide o Estado em quatro setores. O primeiro setor, o núcleo estratégico, define as leis e cobra o seu cumprimento. Corresponde ao Poder Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos Ministros e aos seus auxiliares e assessores (BRASIL, 1995). O segundo setor corresponde às atividades exclusivas do Estado, que consiste nos serviços que apenas o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Como exemplos, tem-se a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc. (BRASIL, 1995).

O terceiro setor consiste nos serviços não exclusivos do Estado, nos quais este atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As universidades, hospitais, centros de pesquisas e museus são exemplos desse setor. E, finalmente, tem-se o quarto setor, o da produção de bens e serviços para o mercado, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, seja porque faltou investimento ou porque são atividades monopolistas. Para privatização de tais atividades, torna-se necessária uma rígida regulamentação (BRASIL, 1995).

No referido documento, as políticas sociais, inclusive a educação, são consideradas atividades não exclusivas do Estado e, dessa forma, como sendo propriedade pública não-estatal ou privada. Em relação à educação básica, apesar de não ser considerada como atividade exclusiva do Estado, cabe a ele assegurar o subsídio financeiro para sua oferta. Desse modo, mesmo a educação básica poderia ser oferecida pelo setor público não-estatal ou privado, com financiamento estatal.

Nesse modelo, o governo federal assumiria as funções de regulador e avaliador, estabelecendo os princípios gerais da educação no país e as estratégias gerenciais para sua regulação e controle. O modelo gerencial, na área educacional, propõe o estabelecimento de metas a serem alcançadas pelas escolas, a adoção do princípio do mérito, a criação de *rankings*, entre outras medidas que facilitariam a mobilização dos profissionais da educação e o controle da qualidade da educação pelo Estado e pela sociedade.

É fundamental destacar, ainda, o estímulo do Plano Diretor (1995) à presença do setor privado na oferta das políticas sociais, mediante a privatização⁸³, a terceirização⁸⁴ e a publicização⁸⁵, apresentadas como estratégias da reforma do Estado que visam “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (Brasil, 1995, p. 6). Nesse sentido, o documento defende que o modelo de gestão privada é o mais adequado para a administração pública, desde que acompanhado por um seguro sistema de regulação. Desse modo, segundo a proposta de reforma,

o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 13).

⁸³ A privatização, segundo o Plano Diretor (BRASIL, 1995), “significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (p.12).

⁸⁴ “A terceirização, conforme Bresser Pereira é o processo de transferir para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio” (*apud* PERONI, 2003, p. 60).

⁸⁵ De acordo com Plano Diretor (BRASIL, 1995), a publicização seria “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação [básica], saúde, cultura e pesquisa científica” (p. 12).

A partir dos anos 1990, a educação brasileira teve sua organização e funcionamento redefinidos segundo os princípios da gestão gerencial, para se adequar a uma nova agenda internacional de reforma das políticas educacionais (FREITAS, 2007a) e às propostas do Plano Diretor, na busca pela eficiência e eficácia dos serviços públicos, mediante a redução dos custos no setor. De acordo com Santos (2005), esse novo arranjo, que passa a configurar os sistemas de ensino em consonância com os princípios de mercado, desenvolve uma nova atmosfera de trabalho, a da cultura do desempenho.

Paralelamente às já mencionadas medidas descentralizadoras dessa nova agenda educacional, implementada a partir da década de 1990, foram realizadas iniciativas, por parte do governo federal, com características fortemente centralizadoras. Nesse contexto, foram apresentados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), o Sistema Nacional de Avaliação (SAEB) e o Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) que, segundo Santos (2002) e Peroni (2003), demonstram alinhamento das políticas do governo federal brasileiro com as diretrizes estabelecidas pelos organismos internacionais.

Com relação à estratégia reformista adotada pelos governos Fernando Henrique Cardoso para a educação, Shiroma e Evangelista (2003) analisam que

[...] difundiram-se os princípios da gestão baseada na Qualidade Total tentando adequar o sistema educacional e as administrações escolares por meio de cobranças de resultados que lhes renderiam estímulos financeiros. Reunindo interesses neoliberais e neoconservadores, o empenho governamental foi dirigido à produção de consensos em torno de diretrizes econômicas e políticas. Embora travestidas de nobre finalidade social, escondia-se aí o interesse em assegurar ao país a manutenção de sua posição marginal na divisão internacional do trabalho (p. 13).

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, para muitos, consistiu em um sinal de ruptura com o modelo econômico-social e político adotado no governo de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, suas propostas nos diversos setores do governo convergiram com as do governo anterior e mantiveram a mesma lógica estrutural (NEVES, 2005).

O governo Lula da Silva, segundo Neves (2005), manteve, de forma coerente e contínua, as políticas, ações e orientações iniciadas no governo Fernando Henrique Cardoso. Desse modo, segundo Neves (2005), esse governo iniciou a terceira etapa do projeto de sociabilidade neoliberal da Terceira Via. Essa etapa analisa a autora,

correspondeu ao empenho na consolidação da formação do novo homem coletivo com o aprofundamento da radicalização da democracia, nos moldes defendidos pelo neoliberalismo da Terceira Via. Sob tal ótica, o governo Lula da Silva se propôs a “realizar um pacto nacional ou, em outros termos, a submissão consentida do conjunto da sociedade às ideias, ideais e práticas da classe que detém a hegemonia política e cultural no Brasil de hoje, por intermédio de sua reeducação técnico-ético-política” (NEVES, 2005, p. 95).

O presidente Lula da Silva, em seu primeiro mandato, deu continuidade às reformas iniciadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a exemplo das reformas da previdência⁸⁶, tributária, trabalhista e sindical (NEVES, 2005; MELO; FALEIROS, 2005; DIAS, 2007).

Em prosseguimento à reforma administrativa do Estado, no ano de 2006, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançou o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), com o objetivo geral de “melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público” (BRASIL, 2006).

A preparação do PNAGE, financiada com recursos do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) e do Banco Mundial, teve início efetivamente a partir de abril de 2003. O Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD), o Fórum Nacional de Secretários de Planejamento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Caixa Econômica Federal atuaram como parceiros no desenvolvimento do programa. O Contrato de Empréstimo nº 1718/ OC-BR foi assinado em 31 de maio de 2006, sendo que a fase de execução estava prevista para até maio de 2011 (BRASIL, 2006). De acordo com Cavalcanti (2011), a forma de operação do PNAGE pode ser resumida da seguinte forma:

O Ministério do Planejamento, por intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF), repassa valores às Unidades Federativas, conforme cronograma previamente estabelecido. As UFs realizam as contratações e/ou aquisições, seguindo as políticas do Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID e prestam contas das parcelas recebidas, habilitando-se em receberem as parcelas futuras, conforme a regra

⁸⁶ A segunda Reforma da Previdência foi aprovada pelo governo Lula da Silva mediante um esquema criminoso de compra de votos que ficou conhecido como “mensalão”. De acordo com Anderson (2011), “governo comprava o voto dos deputados de modo sistemático pagando 7 mil dólares ao mês para cada um deles, assegurando assim a maioria na Câmara” (p. 24-25).

inicialmente adotada na Instrução Normativa nº 01/97 e agora do Decreto 6.170/2008 (p. 79).

O PNAGE tem como principais componentes: o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas, o desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos, a modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos, o fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação, a modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação, o desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional e apoio à cooperação em gestão (BRASIL, 2006).

O PNAGE, seguindo a mesma filosofia do MARE, de reconstrução do aparelho do Estado, propõe a concepção gerencial que sustenta a gestão pública federal. Nesse sentido, com o PNAGE, o governo Lula da Silva mantém a orientação da reforma do Estado pautada nas orientações e princípios contidos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) que se pauta, por sua vez, nas orientações neoliberais. Dessa maneira, no governo Lula da Silva, com o PNAGE, houve a implantação e consolidação desse modelo de gestão pública gerencial no âmbito estadual, com o apoio financeiro do Banco Mundial.

No que se refere às políticas educacionais, foco deste estudo, o primeiro mandato do governo Lula da Silva, segundo Oliveira (2011), deu continuidade aos programas e às ações desenvolvidas no governo anterior. Segundo Freitas (2009a), com relação às iniciativas de avaliação, o governo Lula da Silva privilegiou a avaliação da educação superior. Na esfera da avaliação da educação básica, nos dois primeiros anos de governo, tomou iniciativas visando sustentar as políticas em curso com a ampliação de sua reprodução pelos entes federados e com a adoção de medidas com o propósito de aprimorá-las. Nesse sentido, complementa a autora, “as medidas do INEP e do MEC seguiram acentuando a avaliação em larga escala como via de regulação da Educação Básica junto às unidades da federação” (FREITAS, 2009a, p. 159).

Para criar as condições de gerenciamento da reforma e a formação de um arranjo para a responsabilização local, o governo federal brasileiro formulou, implantou e apoiou iniciativas e estratégias, no período de 1995 a 2006, que possibilitaram a implantação da cultura do desempenho na educação básica brasileira. No estudo do processo de implantação da cultura do desempenho, foi possível identificar a existência de quatro grupos de estratégias que se articulam entre si: o primeiro grupo consiste no Sistema

Nacional de Avaliação, o segundo nas Olimpíadas Científicas, o terceiro nas iniciativas de premiação e o quarto na mobilização social pela educação.

3.1 Sistema Nacional de Avaliação

A implantação de iniciativas de avaliação educacional padronizadas nacionalmente é apresentada, pelo governo, como instrumento privilegiado para a promoção da qualidade do ensino. De acordo com Freitas (2004), o conceito de avaliação adotado

privilegiou a avaliação externa em todos os níveis de ensino, sob a lógica da competitividade entre as organizações ou entre os professores, em que a qualidade era produto da própria competição e não uma construção coletiva, a partir de indicadores legitimados socialmente pelos atores (p. 149).

É importante destacar que, apesar da importância que as iniciativas de avaliação externa assumem no contexto da reforma educacional, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990, Freitas (2007a) enfatiza que “esse interesse cresceu no país e se tornou objeto de ações estatais nos últimos cinquenta anos” (p. 7). Para a autora, a partir da década de 1990, ocorreu o aprofundamento dessas iniciativas, pautado na compreensão da avaliação como “poderosa indutora de mudanças” (FREITAS, 2007a, p. 39), congruente com o contexto reformista da época.

Para demonstrar como se concretizou no Brasil essa concepção de avaliação, são aqui evidenciadas as iniciativas de avaliação direcionadas à educação básica, implementadas pelo governo Federal, entre os anos de 1995 a 2006, caracterizando o primeiro grupo de estratégias para a implantação da cultura do desempenho na educação básica.

No final da década de 1980, já havia discussões no Brasil acerca da implantação de um sistema de avaliação em larga escala no país. Inspirado na experiência do Projeto Edurural, implantado na região Nordeste do Brasil, o MEC instituiu a primeira iniciativa de uma sistemática de avaliação de Ensino Fundamental, no nível nacional, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que, até o ano de 1990, era denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Primária (SAEP) (BRASIL, 2008a). Embora o SAEB tenha sido iniciado em 1990, somente em 1994 ele foi formalmente criado pela Portaria Ministerial nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, com o objetivo de “oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de

políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro” (BRASIL, 2008a, p.9).

O SAEB, por meio de amostragem, avalia, a cada dois anos, o desempenho de alunos da rede pública e privada matriculados no 5º ano e no 9º ano de todos os estados da federação. Além dos testes de desempenho, compõem o SAEB questionários socioeconômicos que devem ser respondidos por alunos, professores e gestores das instituições de ensino.

Segundo Bonamino e Sousa (2012), o SAEB, desde a sua criação, configurou-se como uma “avaliação com desenho apropriado para diagnosticar e monitorar a qualidade da educação básica nas regiões geográficas e nos Estados Brasileiros” (p. 376). Em 1995, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o SAEB sofreu modificações⁸⁷, passando permitir a comparação dos resultados de desempenho dos alunos entre as séries. De acordo com as referidas autoras, as mudanças foram: a adoção da *Teoria de Resposta ao Item (TRI)*, que permite estimar as habilidades dos alunos independentemente do conjunto específico de itens respondidos; e a opção de trabalhar com as séries conclusivas de cada ciclo escolar, passando, dessa forma, a prova a ser aplicada no 5º e 8º ano do Ensino Fundamental e no 3º do Ensino Médio. Bonamino e Sousa (2012) destacam, também, a priorização das áreas de conhecimento de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas, bem como a participação das 27 unidades federativas e a adoção de questionários para os alunos sobre características socioculturais e hábitos de estudo (BONAMINO; SOUSA, 2012).

De acordo com Freitas (2013c), o SAEB, desde a sua criação apresenta objetivos baseados no pressuposto de reforçar a capacidade de controle dos sistemas educacionais por parte do governo federal, de maneira que, completa a autora,

um dos objetivos do SAEB seria o de estabelecer uma cultura avaliativa, ou seja, gerar bases conceituais e pressupostos invisíveis (valores, crenças, comportamentos) para afirmar a modalidade de avaliação adotada pelo governo federal, contribuindo para o êxito de sua política concentradora de poder de decisão e controle. Isso permitiria ao governo federal acionar permanentemente a avaliação articulando-se às Secretarias de Educação de forma meramente operacional (FREITAS, 2013c, p. 82, grifo nosso).

⁸⁷ De acordo com Freitas (2004), foram várias medidas provisórias que inseriram modificações ao SAEB no ano de 1995 “que culminaram no texto final da Lei nº. 9. 131 de 24/11/95” (p. 669).

A formulação, implementação e aperfeiçoamento do SAEB, ao longo, principalmente da década de 1990, demonstra uma crescente magnitude do poder de regulação educacional do Estado brasileiro revelando, nas palavras de Freitas (2007a) “um Estado-educador empenhado na difusão de determinados conhecimentos, valores e visões de mundo, signos e símbolos da cultura hegemônica” (p. 147).

Cumprir destacar outro aspecto importante na análise apresentada neste estudo, a coexistência do SAEB com avaliações estaduais, desde o início da década de 1990. De acordo com Freitas (2007a), Souza (2009) e Bonamino e Souza (2012), enquanto o MEC desenvolvia uma avaliação da Educação Básica de base amostral, alguns estados e municípios, ainda no início dos anos 1990, já implantavam seus próprios sistemas de avaliação. Essas avaliações, segundo Freitas (2007a), tiveram o SAEB como referência, ou seja, mantiveram a lógica existente e, dessa maneira, a iniciativa do governo central foi utilizada, como “parâmetro de qualidade para os sistemas estaduais de avaliação no que diz respeito a opções e ferramentas metodológicas, técnicas e instrumentais. Tem servido também para análise e interpretação dos resultados das aferições desses sistemas” (FREITAS, 2007a, p. 154). Entre os anos de 1992 e 2004, os estados do Ceará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Alagoas, Tocantins, Acre e Sergipe criaram e mantêm vigentes sistemas próprios de avaliação da educação básica (FREITAS, 2007a; SOUZA, 2009; BONAMINO; SOUZA, 2012).

Em relação à avaliação da educação básica, além do SAEB, destaca-se outra iniciativa central do governo federal, a instituição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), pela Portaria do MEC nº. 438, de 28 de maio de 1998, no Governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo o INEP, o ENEM é uma avaliação inovadora, criada pelo MEC para avaliar competências e habilidades desenvolvidas pelos alunos ao término da escolaridade básica (BRASIL, 1999).

De acordo com a portaria que instituiu o ENEM, artigo 1º, o exame tem os seguintes objetivos: conferir ao cidadão parâmetro para auto-avaliação, com vista à continuidade de sua formação e a sua inserção no mercado de trabalho; criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do Ensino Médio; fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior; e constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio (BRASIL, 1998).

O ENEM, em sua formação inicial, consistia em uma avaliação de múltipla escolha e em uma redação, na qual eram avaliadas as competências e as habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao longo do Ensino Fundamental e Médio, imprescindíveis à vida acadêmica, ao mundo do trabalho e ao exercício da cidadania. Essa avaliação teria como base a matriz de competências especialmente definida para o exame (BRASIL, 1998, Art. 2º). A redação e a parte objetiva da prova, composta por 63 questões, envolvem 21 habilidades para avaliar 5 competências⁸⁸.

A realização do Enem seria feita anualmente, com aplicação descentralizada das provas (BRASIL, 1998, Art. 3º). Seu planejamento e operacionalização eram de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Este deveria, também, coordenar os trabalhos de normatização, supervisionar as ações de implementação, assim como promover a avaliação contínua do processo, mediante articulação permanente com especialistas em avaliação educacional, com as instituições de ensino superior e com as secretarias estaduais de educação (BRASIL, 1998, Art. 4º).

A participação no exame seria voluntária e circunscrita aos egressos do Ensino Médio em qualquer um de seus cursos, independentemente de quando o concluíram, e aos concluintes da última série do Ensino Médio, também em qualquer uma das suas modalidades, podendo o interessado participar dos exames quantas vezes considerar de sua conveniência (BRASIL, 1998, Art. 5º). Além do caráter opcional, a participação no ENEM conferiria ao candidato um Boletim de Resultados, contendo informações referentes ao resultado global e ao seu resultado individual (BRASIL, 1998, Art. 5º, § 3º).

O sigilo individual era resguardado pelo INEP, que estruturaria um banco de dados e emitiria relatórios com os resultados do exame, disponibilizando-os para as instituições de Ensino Superior, para as secretarias estaduais de educação e para os pesquisadores, visando ao aprofundamento e à ampliação de análises de interesse da sociedade (BRASIL, 1998, Art. 6º). Em cumprimento ao disposto no artigo 7º, da Portaria n. 438 de 1998, os

⁸⁸ I – dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica; II – construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas; III – selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema; IV – relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente; V – recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural (BRASIL, 1998, Art. 2º, § 1º).

resultados individuais do ENEM somente poderiam ser utilizados, mediante a autorização expressa do candidato. Sempre que solicitado, o INEP confirmaria os dados constantes do Boletim de Resultados apresentado pelo examinando (Parágrafo único, Art. 7º) (BRASIL, 1998).

É com esse desenho que a primeira iniciativa de avaliação do Ensino Médio foi implantada no Brasil. A edição inicial do ENEM ocorreu em 1998 e, segundo Santos (2011), este exame, desde o seu lançamento, guarda a intenção de ser mais do que uma avaliação diagnóstica do quadro educacional brasileiro, objetivando, também, a substituição do vestibular como forma privilegiada de ingresso nas universidades.

Apesar do reduzido número de inscritos na primeira edição do ENEM, no segundo ano de realização exame, houve um crescimento com relação ao número de inscritos, como também um crescimento da adesão de instituições de Ensino Superior ao Enem em seus processos seletivos. Em relação a tal adesão, Santos (2011) destaca o artifício de intensa mobilização por parte do MEC para que as universidades, principalmente as públicas, aceitassem incorporar os resultados do exame em seu processo seletivo, iniciando, dessa forma, a popularização do exame. De acordo com Maria Helena Guimarães de Castro, presidente do INEP no governo de Fernando Henrique Cardoso, a primeira “grande expansão do número de candidatos ao Enem, teve início em 2000, quando várias universidades, entre elas USP e UNICAMP, passaram a considerar a nota da prova como critério de acesso ao ensino superior” (CASTRO, 2009, p. 286).

No processo de implantação e, principalmente, popularização do ENEM, Freitas (2007a) destaca o poder de indução do Estado central. A autora explica que, uma vez que o exame é de caráter voluntário, o Estado central “recorreu a estratégias de convencimento da população-alvo como também a expedientes que redundaram em envolvimento dos sistemas de educação básica e de instituições de ensino superior” (p. 162). No período 1998-2006, ocorreu um importante crescimento no número de instituições de Ensino Superior público e privado que aderiram ao exame em seus processos seletivos (FREITAS, 2007a), como também, no número de inscritos no exame, conforme os dados exibidos na tabela 1.

Tabela 1: Número de inscritos no ENEM no período de 1998 a 2006

Ano	Total de inscrições
1998	157.221
1999	347.135
2000	390.574
2001	1.624.131
2002	1.818.665
2003	1.876.387
2004	1.547.094
2005	2.998.083
2006	3.731.925

FONTE: INEP (BRASIL, 2002a) e Freitas (2007a).

Em nove anos de realização do ENEM, considerando os dados da Tabela 1, constata-se um aumento de 2.273% das inscrições no exame e um rápido crescimento na utilização desse exame em processos seletivos de acesso ao Ensino Superior. Segundo Freitas (2007a) e Santos (2011), o ENEM foi a cada ano se popularizando e se firmando como componente fundamental no sistema nacional de avaliação brasileiro.

Com esse considerável crescimento tanto no número de inscritos quanto no uso dos seus resultados pelas instituições de Ensino Superior, o ENEM foi se constituindo, nas palavras de Santos (2011), como “peça de interferência no Ensino Médio” (p. 200). A indução do governo central, mediante o ENEM, resultou em um processo de reforma do Ensino Médio, iniciado nos anos finais da década de 1990 e aprofundado na primeira década do século XXI (CARNEIRO, 2012; SANTOS, 2011; LOPES; LÓPEZ, 2010). Nessa perspectiva, segundo Santos (2011), “o Enem, então a nova bússola do Ensino Médio, entra para corrigir os currículos das escolas sem impor diretamente sua diretriz. É com essa conotação, como um modelo a ser seguido, que o Enem tem a pretensão de servir como referência para os currículos” (p. 203).

Em 2002, o governo federal apresenta um documento intitulado “Exame Nacional do Ensino Médio - Documento Básico” (2002), o qual atualiza informações sobre objetivos, características, inscrição, análise de desempenho, resultados e relações institucionais. Com relação aos objetivos fica evidente o foco do exame em medir o desempenho ao avaliar competências e habilidades. Segundo o referido documento, o ENEM teria como objetivo fundamental “avaliar o desempenho do aluno ao término da

escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania” (BRASIL, INEP, 2002c, p. 1).

Cabe destacar que, por ser uma avaliação de competências e habilidades (CARNEIRO, 2012; SANTOS, 2011; LOPES; LÓPEZ, 2010) que pretende orientar as novas diretrizes curriculares para o Ensino Médio, o ENEM, como destaca Lopes e López (2010), acentua a perspectiva de controle centralizado do currículo do nível médio por meio da avaliação, não mais de conteúdos, mas de competências e habilidades. A problemática continuam as autoras, se constitui no fato das competências se inserirem em uma perspectiva curricular instrumental, que **limita o conhecimento ao desempenho** e que, mesmo sendo associadas às estruturas de inteligência, (como é o caso do ENEM), é mediante as habilidades e as performances que elas são expressas e medidas. Como resultado, destacam Lopes e López (2010), sua dimensão cognitiva é esvaziada de sentido, reduzindo-se “a uma função de valor de troca no mercado social: afirma-se a positividade do conhecimento caso ele se expresse num saber-fazer possível de ser trocado por vantagens sociais” (p.100).

O mundo em transformação e uma realidade social cada vez mais complexa são aspectos norteadores da proposta de formação apresentada no Documento Básico do ENEM. Este aponta para a influência de tendências internacionais na formação da escolaridade básica. Assim, o foco nas competências e habilidades na organização curricular, deve estar percebidas como as necessárias ao desenvolvimento de estruturas capazes de operacionalizá-las “no enfrentamento de problemas apresentados pela realidade social, cada vez mais complexa, e numa dinâmica de tempo progressivamente acelerada” (BRASIL, INEP, 2002c, p. 5). Por essa razão, o projeto pedagógico da escola, menciona o documento deve “objetivar o desenvolvimento de competências com as quais os alunos possam assimilar informações e utilizá-las em contextos adequados, interpretando códigos e linguagens e servindo-se dos conhecimentos adquiridos para a tomada de decisões autônomas e socialmente relevantes” (BRASIL, INEP, 2002c, p. 5). Dessa forma, analisa Lopes e López (2010), “a concepção de conhecimento mostra-se restrita ao utilizável, ao que é situado em determinados contextos” (p. 100).

Com essa proposição, para o documento, o projeto de formação do trabalhador seria o de “mobilizador de competências” (LOPES; LÓPEZ, 2010, p. 92) em um mundo de incertezas, com destaque, para a inserção no mercado de trabalho cada vez mais competitivo. Nesse contexto, é que se dá a disseminação de uma política educacional com

foco nas performances evidenciando a produção de uma cultura do desempenho, tendo no ENEM uma de suas principais estratégias. O exame se insere no modelo de sociedade idealizado pela Terceira Via, uma sociedade da incerteza, da instabilidade do mercado de trabalho da indefinições sobre o futuro, assim, a formulação do ENEM reforça os valores a serem disseminados em toda sociedade.

A instituição desse modelo de avaliação em larga escala do Ensino Médio e seleção para a educação superior contribuiu com o processo de implantação dos princípios da cultura do desempenho na Educação Básica brasileira. A constituição do Enem colaborou para o fortalecimento do papel regulador do governo central que vai aprofundando-se ao longo dos anos subsequentes, como resultado de reformulações pelas quais este exame vai passando no governo Lula da Silva.

O Plano Nacional de Educação, para o período 2001 a 2010⁸⁹, aprovado pela Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, incorporou as iniciativas de avaliação existentes no país e definiu atribuições relativas à avaliação da educação nacional. A Constituição Federal de 1988, reafirmada pela LDBEN de 1996, em seu artigo 9º, estabeleceu que cabe à União a incumbência da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei nº 10.172/01, em seu artigo 4º, incumbe à União de instituir o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecer os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001).

O PNE (2001-2010) estabelece os objetivos e as prioridades da educação nacional para os dez anos de sua vigência. O Plano estabelece quatro objetivos que tratam do acesso, da permanência e da qualidade do ensino público: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

⁸⁹ Com relação à elaboração do PNE, iniciada em 1997 e concluída em 2001, convém destacar que, de acordo com Neves (2008), houve muitas lutas em torno da elaboração e aprovação do PNE (2001-2010). A autora, ao tecer algumas considerações acerca do processo de elaboração desse plano, destaca a elaboração de um projeto do governo federal e a elaboração de um projeto da sociedade civil encaminhados ao Congresso Nacional nos anos finais de 1997 (NEVES, 2008). Nesse processo de tramitação, o projeto de Plano Nacional da Educação proposto pelo executivo saiu vitorioso.

O PNE (2001-2011) estabelece como uma das prioridades da educação nacional⁹⁰ o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino (BRASIL, 2001). Observa-se que o PNE enfatiza a importância do desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação, com o intuito de assegurar a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, assim definido:

5. *Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino*, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino (BRASIL, 2001, destaques do original).

Quanto à gestão escolar, merece destaque a meta 38 que estabelece a necessidade da consolidação e aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do censo escolar (BRASIL, 2001). As metas 29, 33, 34, 37, 39, 40 e 41 fazem referência a um sistema nacional de estatísticas, melhoria do desempenho dos diretores de escolas, estabelecimento de critérios para alocação de recursos federais, avaliação de estabelecimentos de ensino e o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, que contribuiriam diretamente para a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Censo Escolar (BRASIL, 2001).

Ao analisar as definições do PNE (2001-2010) acerca da avaliação externa da educação, Freitas (2009a) afirma que

Essa Lei acentua a atuação da União no monitoramento, controle, avaliação do ensino e na indução de políticas subnacionais. Favorece a ampliação da regulação central instrumentada por um sistema nacional de *avaliação* e um sistema de *informações*, bem como pela absorção das funções de supervisão e inspeção nesse contexto, assim como a articulação de *mecanismos de avaliação* federais, estaduais e municipais (p. 513, grifos da autora).

⁹⁰ O PNE (2001-2010) também define como prioridades a garantia de Ensino Fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino, garantindo ainda o Ensino Fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; a ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; e a valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 2001).

Desse modo, o PNE (2001-2011)⁹¹ objetivou contribuir para o aprimoramento e consolidação das iniciativas de avaliação existentes no país, reforçando o caráter regulador e avaliador do Estado. As políticas nacionais de avaliação externa da educação apresentadas até o momento revelam o protagonismo do Governo Federal, em relação aos demais entes federados, na formulação, na implementação e, principalmente, na indução de políticas, ações e programas de aferição do desempenho de estudantes necessários para a implantação da cultura do desempenho na educação básica brasileira. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) construiu as bases para a implantação desse sistema, em que, segundo Freitas (2007a), “foi sendo explicitado o ‘novo’ papel regulador do Estado, no qual monitoramento (acompanhamento), controle, avaliação e indução foram sendo enfatizados” (p. 99, grifo da autora).

Em 2005, período referente ao primeiro mandato de Lula da Silva, o SAEB foi reformulado. Conforme a Portaria nº 931, de 21 de março de 2005, passou a ser composto por duas avaliações complementares⁹², a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) manteve as mesmas características do SAEB no que se refere aos objetivos e procedimentos, é aplicada em todo o país, de forma amostral, para alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio de escolas públicas e privadas. Nesses estratos, de acordo com o INEP, os resultados são apresentados para cada unidade da federação, região, município e para o Brasil como um todo (BRASIL, 2011a).

A denominada Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) apresenta inovações em relação à Aneb. Mais conhecida como Prova Brasil, é uma prova aplicada censitariamente para alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo

⁹¹ Na análise de Freitas (2009a), o PNE (2001-2011) é um plano que “cobre todo o sistema de educação escolar, distribui metas entre esferas estaduais e municipais da administração educacional, orienta-se por princípios do planejamento estratégico e resulta de processo que contou com escassa participação da sociedade” (p. 98).

⁹² Em junho de 2013, o SAEB foi ampliado em mais um exame, que consiste na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A Portaria do MEC nº 482, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em seu artigo 1º, resolve que o SAEB passa a ser composto por três processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). De acordo com a referida portaria, artigo 4º, a ANA objetiva avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do Ciclo de Alfabetização das redes públicas e produzir informações sistemáticas sobre as unidades escolares, de forma que cada unidade receba o resultado global (BRASIL, 2013b). A partir de 2013, a Prova Brasil (ANRESC) também realizará provas de Ciências, somente para as turmas do 9º ano do Ensino Fundamental (INEP, BRASIL, 2011a).

20 alunos matriculados no ano avaliado. Diferentemente da ANEB, a Prova Brasil oferece resultados por escola, por município e por unidade da federação.

Para entender as mudanças ocorridas após a reformulação do SAEB, em 2005, a seguir é apresentado um quadro comparativo entre as duas avaliações.

Quadro 3 - Quadro comparativo: Aneb e Anresc ou Prova Brasil

Aneb	Anresc ou Prova Brasil
A primeira aplicação ocorreu em 1990.	A prova foi criada em 2005.
Avalia as habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas).	Avalia as habilidades de Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas).
Avalia estudantes de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e estudantes do 3º ano do Ensino Médio.	Avalia apenas estudantes de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental.
Avalia alunos da rede pública e da rede privada, de escolas localizadas nas áreas urbana e rural.	A Prova Brasil avalia as escolas públicas localizadas em área urbana e rural.
A avaliação é amostral, ou seja, apenas parte dos estudantes brasileiros das séries avaliadas participa da prova.	A avaliação é quase universal: todos os estudantes das séries avaliadas, de todas as escolas públicas urbanas e rurais do Brasil, com mais de 20 alunos na série, devem fazer a prova.
Oferece resultados de desempenho por estado, região e país, localização (urbana/rural), dependência administrativa (redes municipal, estadual, federal e particular), além de outros estratos de interesse.	Como resultado, fornece as médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da Federação, para cada um dos municípios e escolas participantes.
Todos os alunos do SAEB e da Prova Brasil farão uma única avaliação ⁹³ .	Para parte das escolas que participam da Prova Brasil ajudará a construir também os resultados do SAEB, por meio de recorte amostral.
	As médias de desempenho nessa avaliação em conjunto com as taxas de aprovação subsidiam o cálculo para o IDEB [a partir de 2007].

Fonte: INEP (BRASIL, 2011a)

A reformulação do SAEB, em 2005, tornou-se um marco fundamental nas políticas de avaliação padronizadas da Educação Básica brasileira, segundo Freitas (2013c) com a Prova Brasil, houve o aprofundamento da política de centralização de decisões e controles de resultado. A instituição da Prova Brasil consistiu no início do processo de transição quanto ao uso dos resultados da avaliação em larga escala no país de baixo impacto para

⁹³ De acordo com o *site* do INEP, “a base metodológica das duas provas é a mesma, estando à diferença na população de estudantes aos quais são aplicadas e, conseqüentemente, aos resultados que cada uma oferece. Ambas avaliam as mesmas disciplinas, Língua Portuguesa e Matemática” (BRASIL, 2011). A partir de 2013, será aplicado, de modo experimental, prova da disciplina de ciências (BRASIL, 2013)

alto impacto. A partir de então, as instituições públicas de ensino fundamental passaram a realizar a Prova Brasil e seus resultados passaram a ser divulgados por escola, permitindo a formação de *rankings*. Essa mudança, ao aproximar os resultados do desempenho dos alunos de cada unidade escolar, vem possibilitando a responsabilização dos sujeitos diretamente envolvidos no processo de ensino, os professores, como também, acrescenta Freitas (2013c), “desenvolver uma cultura avaliativa no âmbito da escola, de modo a melhorar os padrões de qualidade e equidade do ensino e permitir controle social dos resultados” (p. 83).

O SAEB, a partir de 2005, permite o acesso aos resultados por escolas e por unidades da federação via *internet*, possibilitando a formação de *rankings* e comparações dos resultados entre as escolas, caracterizando-se, segundo Bonamino e Sousa (2012), como uma avaliação de segunda geração, com a adoção da perspectiva da responsabilização. No entanto, de acordo com as autoras, essa reformulação do SAEB integra “uma política de *responsabilização branda*, uma vez que se limita a traçar metas e a divulgar os resultados dos alunos por escola e redes de ensino, sem atrelar prêmios ou sanções a esses resultados” (p. 379, grifos das autoras).

Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2010), com a implantação do modelo de administração pública gerencial, desenhou um novo modelo de regulação do Estado, no qual a avaliação assumiu papel central na implantação de políticas educacionais, concretizando a implantação do Estado regulador e avaliador no país. Nesse modelo de gestão, pautado no quase-mercado, a atuação do Estado na educação foi alterada. Segundo Freitas (2007a), “um emergente estado avaliador ‘parece tocar todas as zonas do sistema’, tendo na exigência da eficiência sua principal justificativa, de modo que a avaliação do produto acaba por refletir no processo” (FREITAS, 2007a, 145, aspas do original). Na efetivação desse papel, o Estado gerencial objetiva assegurar o controle dos resultados e da qualidade do ensino, implementando mecanismos de avaliação externa em todos níveis de ensino, da Educação Básica à Superior.

3.2 Olimpíadas Científicas

O segundo grupo de estratégias consiste nas olimpíadas científicas. Essas competições vêm sendo praticadas por diversos países do mundo. No Brasil, assim como

em outros países, anualmente, várias olimpíadas são realizadas organizadas por área de conhecimento. No período referente aos dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o primeiro governo de Lula da Silva (2003-2006) foram criadas várias olimpíadas de conhecimento no país.

Para a análise, o grupo da estratégia das olimpíadas científicas está dividido em dois tipos, as olimpíadas criadas pelas entidades científicas com o apoio do governo federal e a criada pelo governo federal com apoio da entidade científica.

As principais olimpíadas realizadas no período de 1995 a 2006 são: a Olimpíada Brasileira de Matemática (OBM) vem sendo organizada, desde 1979⁹⁴, pela Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para todos os estudantes brasileiros do 6º ano do Ensino Fundamental até estudantes universitários de instituições públicas ou privadas (OBM, 2013). A Olimpíada Brasileira de Química (OBQ)⁹⁵ foi criada em 1986, por iniciativa do Instituto de Química da Universidade de São Paulo (USP). Após ter sua realização suspensa, volta a acontecer, em 1996, por iniciativa da Universidade Federal do Ceará (UFC), da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), com o patrocínio da Petrobrás e Editora Saraiva. Atualmente, a OBQ recebe o apoio do CNPq, da Associação Brasileira da Indústria de Álcalis, Cloro e Derivados (ABICLOR) e da Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM). Participam dessa competição estudantes do Ensino Médio das escolas públicas e privadas que tenham disputado as olimpíadas estaduais de química (OBQ, 2013b).

A Olimpíada Brasileira de Informática (OBI)⁹⁶ foi criada em 1999, sendo organizada pelo Instituto de Computação da UNICAMP e realizada pela Sociedade Brasileira de Computação (SBC). A competição é voltada para alunos do Ensino Fundamental e Médio selecionados em diferentes modalidades, de acordo com o nível de escolaridade (OBI, 2013). Também criada em 1999, a Olimpíada Brasileira de Física

⁹⁴ Apesar da OBM não ter sido criada no período referente ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi entre os anos 1991 e 2001 que essa competição passou por mudanças importantes em seu formato resultando em sua organização atual. Para saber mais detalhes acerca das modificações da OBM, acessar o site a seguir: <http://www.obm.org.br/opencms/quem_somos/breve_historico/>.

⁹⁵ Para mais informações sobre a OBQ, ver <<http://www.obquimica.org/olimpiadas/brasileira>>.

⁹⁶ Para mais informações sobre a OBI, ver <http://olimpiada.ic.unicamp.br/info_geral/regulamento>.

(OBF)⁹⁷ é um programa permanente da Sociedade Brasileira de Física (SBF) com o apoio do CNPq. Esse programa é destinado aos estudantes do Ensino Médio (OBF, 2013).

A Fundação Oswaldo Cruz⁹⁸, em parceria com a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), em 2001, criou a Olimpíada Brasileira do Meio Ambiente (OBSMA)⁹⁹. Realizada a cada dois anos, a OBSMA recebe, avalia e divulga projetos de alunos e professores do 6º e 9º ano do Ensino Fundamental e do 1º e 4º ano do Ensino profissionalizante e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (OBSMA, 2013). A Olimpíada do Conhecimento¹⁰⁰ é uma competição da educação profissional, criada em 2001. É promovida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e destinada a estudantes do SENAI selecionados e que passam por seleção na escola e no estado (SENAI, 2013).

Em 2005, foi criada pela Associação Nacional de Biossegurança (ANBio) a Olimpíada Brasileira de Biologia (OBB)¹⁰¹, destinada à participação de estudantes do nível médio (OBB, 2013). Em 2006, destaca-se a criação da Olimpíada Nacional de Oceanografia (ONO)¹⁰², aprovada pelo CNPq, sendo uma iniciativa conjunta da Associação Brasileira de Oceanografia (AOCEANO) e do Fórum de Coordenadores de Cursos de Graduação em Oceanografia do Brasil. A competição é voltada para estudantes do 8º e 9º ano do Ensino Fundamental e alunos do Ensino Médio e que não estejam matriculados em nenhuma instituição de Ensino Superior até o dia da prova (ONO, 2013).

Nesse contexto, merece destaque a criação direta, por parte do governo federal, de uma olimpíada científica destinada para as escolas públicas, a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP). A OBMEP foi criada em 2005, promovida pelo MEC, em parceria com o Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPE), e é dirigida a alunos do sexto ao nono ano do Ensino Fundamental e aos alunos do Ensino Médio (OBMEP, 2013).

⁹⁷ Para saber mais acerca da OBF, acessar <<http://grupodefisica.wordpress.com/historico-das-olimpiadas/>>.

⁹⁸ Segundo o site da instituição, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vinculada ao Ministério da Saúde, é a mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina e tem como objetivos promover a saúde e o desenvolvimento social, gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico, ser um agente da cidadania (FIOCRUZ, 2012).

⁹⁹ Para saber mais sobre a OBSMA acessar <<http://www.olimpiada.fiocruz.br/>>.

¹⁰⁰ Para maiores informações sobre as Olimpíadas do Conhecimento, acessar <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/iniciativas/programas/olimpiadas-do-conhecimento/2012/10/1,7163/o-que-e.html?parent=A%20Olimp%C3%ADada>>.

¹⁰¹ Para maiores detalhes sobre a competição consultar: <http://www.anbiojovem.org.br/obb/index.php?mod=mat&id_materia=301>.

¹⁰² Para maiores detalhes sobre a ONO consultar: <<http://www.aoceano.org.br/ono2012/>>.

Na OBMEP, destaca-se o estímulo do governo federal para a participação dos estudantes. As premiações vão além da distribuição de medalhas e certificados, a exemplo da distribuição de bolsas de iniciação científica com edital específico do CNPq. Essa competição vem se destacando pelo aumento significativo no número de participantes¹⁰³, sendo considerada “a maior Olimpíada de Matemática do mundo” (OBMEP, 2013). Essa competição, de acordo com a OBMEP (2013), possui as seguintes realizações:

o Programa de Iniciação Científica Jr. (PIC), para os medalhistas estudarem Matemática por 1 ano, com bolsa CNPq; o Programa de Iniciação Científica – Mestrado (PICME), para medalhistas que estejam cursando graduação com bolsas do CNPq (IC) e CAPES (Mestrado); a Preparação Especial para Competições Internacionais (PECI), que prepara medalhistas de ouro selecionados pela excepcionalidade de seus talentos para competições internacionais; o POTI - Polos Olímpicos de Treinamento Intensivo, que pretende democratizar e ampliar o acesso dos alunos brasileiros a treinamento para competições matemáticas; a criação dos Clubes de Matemática, que vão propiciar outros modos de estudo da matemática entre alunos e professores, com atividades interessantes e em ambiente interativo; a mobilização de Coordenadores Regionais para a realização de atividades como seminários com professores e cerimônias de premiação (OBMEP, 2013, s. p.).

O grande número de participantes gerou estudos sobre o impacto dessa competição na qualidade da educação das escolas públicas: Maranhão *et al.* (2011), e Biondi, Vasconcellos e Menezes-Filho (2012).

Para avaliar o impacto de tal olimpíada na melhoria da qualidade do ensino, Biondi, Vasconcellos e Menezes-Filho (2012) utilizaram a nota dos alunos em matemática na Prova Brasil, no ano de 2007, comparando com a nota de escolas que nunca participaram da competição. Esse estudo concluiu que “a OBMEP influencia a qualidade da educação pública, aumentando a nota média de Matemática das escolas na Prova Brasil. Esse resultado é ainda mais pronunciado conforme o número de participações e para os alunos com melhor desempenho escolar” (p. 4). O referido estudo objetivou, também, calcular o retorno econômico da competição, com base nos custos de sua realização e nos benefícios futuros proporcionados aos estudantes. Nesse sentido, de acordo com Biondi, Vasconcellos e Menezes-Filho (2012),

¹⁰³ Desde 2005, data de sua criação, a cada competição, a OBMEP tem apresentado aumentos expressivos no número de participantes: de acordo com informações do site da competição, em 2012, cerca de 19,1 milhões de alunos se inscreveram na competição e 99,4% dos municípios brasileiros estiveram representados (OBMEP, 2013).

a OBMEP apresenta uma taxa de retorno elevada e promove benefícios salariais futuros aos jovens participantes, ainda mesmo sem considerar possíveis externalidades positivas para a sociedade e para o país, como redução da criminalidade, aumento do bem-estar social, entre outros resultantes da melhoria da qualidade da educação pública (p. 4).

Os autores consideram os aspectos puramente positivos da competição, sem problematizar as conclusões apresentadas, estabelecendo uma ligação direta entre sair-se bem na competição e os benefícios à sociedade como um todo.

De maneira geral, essas competições possuem diversos objetivos em comum, podendo ser resumidos nos seguintes: melhorar a qualidade do ensino; selecionar jovens para representar o Brasil nas olimpíadas científicas internacionais; incentivar a dedicação dos estudantes; avaliar a qualidade da educação oferecida; identificar os melhores estudantes, estimulando-os com premiações; e estimular o interesse dos jovens pela área de conhecimento da competição, incentivando-os para torná-los futuros profissionais.

No que tange às formas de realização, essas competições também apresentam semelhanças. A realização das competições nacionais é precedida de etapas estaduais, onde são selecionados os alunos que participarão do evento nacional. Este, por sua vez, seleciona os que representarão o Brasil em competições internacionais nas respectivas áreas de conhecimento. No nível nacional, a realização das competições, na maioria das vezes, é dividida em três etapas e em níveis de acordo com a escolarização dos estudantes. Na primeira fase, todos os participantes inscritos realizam provas de múltipla escolha e passam para a segunda fase os participantes que atingirem um número mínimo de acertos na prova. Na segunda fase, as provas são mistas e, na terceira, as provas são discursivas. Sem dúvida, a lógica pressente na realização das olimpíadas científicas é a da competição, mediante a seleção dos alunos em etapas sucessivas na escola, nos estados, nas regiões e no país.

Outro aspecto a ser colocado aqui é o estabelecimento das premiações concedidas aos competidores que obtiverem as melhores pontuações finais. Na cerimônia de premiação, os estudantes, a depender de suas colocações, recebem medalhas de ouro, prata e bronze. Há, também, entrega de certificados para todos os alunos participantes e para a escola, como também entrega de brindes relacionados à área de conhecimento da olimpíada. Considerando as características usualmente presentes nos procedimentos de seleção e classificação adotados nessas competições, destaca-se a noção de meritocracia, pois fica subentendida a ideia de que o sucesso dos ganhadores resulta de seu esforço

pessoal, assim como os competidores que fracassam são responsabilizados por isso, visto que tiveram as mesmas oportunidades que os outros. Com relação à noção de meritocracia nas competições escolares, Rezende e Ostermann (2012) explicam que

O princípio meritocrático pressupõe que todos os alunos que estejam envolvidos em testes escolares ou em competições escolares, como as olimpíadas, sejam submetidos, obviamente, às mesmas provas. É claro que as diferenças se aprofundam rapidamente, e alguns alunos parecem incapazes de continuar competindo. Dado o fracasso da maioria dos estudantes, a avaliação escolar cria enormes desigualdades entre alunos bons e os menos bons, o que é próprio de todas as competições escolares, tais como as olimpíadas (p. 252).

Também devem ser consideradas no estudo das olimpíadas científicas questões referentes ao currículo escolar e à preparação dos alunos. Os regulamentos dessas competições estabelecem e definem os conteúdos a serem estudados. Com o objetivo de alcançar posições de destaque na competição, conseqüentemente, os alunos acabam sendo treinados para responderem as provas. Essa prática contribui para a instituição de mudanças no currículo das disciplinas escolares e resulta em uma situação que, segundo Bonamino e Sousa (2012), já é conhecida com relação à avaliação em larga escala; o ensinar para o teste e, que, no entendimento desse estudo, também se repete no que diz respeito às olimpíadas. Segundo as autoras, essa situação ocorre quando “os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 383).

Apesar das olimpíadas, no Brasil, já serem realizadas desde a década de 1970, vinculadas às sociedades científicas e universidades, no entanto, cumpre destacar o papel preponderante do governo federal no apoio financeiro para a realização dessas competições. Em 2002, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), por intermédio do CNPq, lança o Edital nº 017/2002 convocando os interessados a apresentarem propostas para obtenção de financiamento de atividades dirigidas à realização de olimpíadas relacionadas com as áreas da Ciência e Tecnologia. Desde então, essas olimpíadas recebem suporte financeiro do CNPq. De acordo com o edital, o objetivo é

apoiar a realização, em todo o território nacional, de Olimpíadas como um instrumento para a melhoria dos ensinos fundamental e médio, com a conseqüente atualização de professores, bem como de identificação de jovens talentosos que podem ser estimulados a seguir carreiras científico-tecnológicas (BRASIL, MCT/CNPq, 2002b, p. 1).

A leitura do objetivo do governo ao apoiar a realização das olimpíadas revela semelhanças com relação aos objetivos individualmente propostos por essas competições acerca da melhoria da qualidade do ensino. De modo geral, para receber o apoio financeiro, as propostas devem cumprir os requisitos de admissão quanto à forma de apresentação, ao conteúdo e à observação dos itens que são financiáveis. Após a análise e a aprovação da proposta, firma-se um termo de compromisso entre o proponente e o CNPq, no qual as duas partes assumem compromissos. No termo de compromisso, o proponente é responsável por todas as obrigações contratuais, permitindo que o CNPq, a qualquer tempo, possa confirmar a veracidade das informações prestadas. Além disso, é obrigado a fornecer qualquer informação solicitada pelo CNPq para o bom desenvolvimento e acompanhamento do projeto aprovado. Em contrapartida, cabe ao CNPq o compromisso de efetivar a liberação dos recursos, segundo cronograma e disponibilidade financeira (BRASIL, MCT/CNPq, 2002b).

Em síntese, no caso das olimpíadas científicas, essas competições, a partir da segunda metade da década de 1990, passam a figurar, ainda que de forma inicial, dentro da orientação da política educacional no Brasil. Desse modo, com apoio financeiro do governo federal, as olimpíadas científicas colaboram para a disseminação de valores como a meritocracia e a competição no âmbito escolar, como também podem tornar-se referência para implantação dos currículos escolares e influenciar a prática docente, reduzindo-a ao treino ou à preparação dos alunos para essas competições.

3.3 Iniciativas de premiação

O terceiro grupo de estratégias de implantação da cultura do desempenho refere-se às iniciativas de premiação. A Câmara dos Deputados criou o Prêmio Darcy Ribeiro¹⁰⁴ de Educação, instituído pela Resolução nº 30 de 1998, para premiar iniciativas consideradas exitosas no setor educacional.

De acordo com a Resolução, artigo 1º, o prêmio deve ser concedido, anualmente, pela Câmara dos Deputados, a três pessoas e/ou entidades cujos trabalhos ou ações merecerem destaque na defesa e promoção da educação no Brasil. Conferido pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto e pela Mesa Diretora da Câmara dos

¹⁰⁴ Darcy Ribeiro foi antropólogo, romancista e político mineiro.

Deputados, este consistirá na concessão de diploma de menção honrosa e medalha com efígie do homenageado aos ganhadores (BRASIL, 1998, art. 2º).

Apesar de ter sido criado, em 1998, a sua primeira edição ocorreu em 2000 e, desde então, estão, entre os mais agraciados com o prêmio estão fundações, institutos, entidades e redes de televisão, demonstrando a notável presença do empresariado na educação. Esta iniciativa de premiação constitui-se em uma forma de reconhecimento e incentivo ao envolvimento ativo desse setor da sociedade para com ações no campo educacional, assim como proposto pelo neoliberalismo da Terceira Via.

Outra iniciativa de premiação, criada em 2005, pelo governo Lula da Silva, direcionada aos professores da educação básica das escolas públicas refere-se ao prêmio Professores do Brasil direcionado. O “Prêmio Professores do Brasil”, segundo o MEC, foi criado com o objetivo de “reconhecer o mérito de professores das redes públicas de ensino, pela contribuição dada para a melhoria da qualidade da Educação Básica, por meio de experiências pedagógicas bem-sucedidas, criativas e inovadoras” (BRASIL, 2012c). De acordo com o MEC, qualquer professor da Educação Básica de escola pública pode participar mediante o cumprimento de seu regulamento.

Desde a criação dessa premiação docente, o MEC tem como instituições parceiras a Fundação SM¹⁰⁵, o Instituto Votorantim¹⁰⁶, a Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares (Abrelivros), a Fundação Volkswagen¹⁰⁷, o Conselho Nacional dos Secretários de Educação – (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura -

¹⁰⁵ A Fundação SM foi criada em 1977. Com a missão de contribuir para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, desenvolveu, em parceria com os governos federal, estadual e municipal, instituições privadas e organismos internacionais, alguns projetos nas seguintes áreas: pesquisa educacional, estímulo à formação continuada e à formação inicial de professores, fomento à leitura e a produção literária e apoio a atividades e projetos socioeducativos. Além do Brasil, o Grupo SM está presente em outros países como: Argentina, Chile, Colômbia, Espanha, México, Peru, Porto Rico e República Dominicana. Lideradas pela Fundação SM, as empresas do Grupo SM trabalham pela publicação de livros didáticos e paradidáticos, direcionados à formação integral de crianças e jovens (FUNDAÇÃO SM, 2013).

¹⁰⁶ Segundo informações do site, o Instituto Votorantim foi criado no final de 2002 para alinhar, fortalecer e qualificar as ações sociais do Grupo Votorantim. A fim de estimular a capacidade de desenvolvimento das comunidades, o Instituto passou a elaborar políticas e estratégias de orientação dos investimentos sociais, com destaque para os programas de educação e trabalho dedicados aos jovens, campo de atuação que posteriormente foi ampliado (INSTITUTO VOTORANTIN, 2011).

¹⁰⁷ A Volkswagen iniciou suas atividades no Brasil há mais de 50 anos e, desde então, realiza e incentiva práticas sociais voltadas aos seus empregados e à comunidade em geral. A Fundação Volkswagen foi fundada em 1979 pela matriz alemã e foi responsável pelo investimento educacional voltado ao seu capital humano até 2001, quando passou a responder pelo investimento social da empresa no país. A Fundação é participante ativa no meio social do país e reconhece a importância de assumir parcerias com os sistemas públicos, de modo a propiciar ações transformadoras da realidade educacional e social brasileira. Sua missão é promover e realizar ações que contribuam para a melhoria da qualidade da educação pública e que fomentem o desenvolvimento social de comunidades de baixa renda (FUNDAÇÃO VOLKSWAGEN, 2013).

UNESCO, a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (BRASIL, 2012b). Essa premiação conta com a parceria dos empresários, que são os responsáveis pelo pagamento da premiação em dinheiro, troféu e certificados. A Fundação SM, Fundação Volkswagen, Abrelivros e o Instituto Votorantim assumem os gastos com os prêmios (BRASIL, 2012b, art. 19).

Nessa iniciativa, dentre os critérios de avaliação da experiência, está o sucesso escolar e a qualidade da aprendizagem. Essa premiação docente pauta-se em princípios propostos pela cultura do desempenho, considerando o estímulo à competição entre unidades escolares e professores e a apresentação de iniciativas exitosas como resultantes do esforço próprio de escolas e docentes, que necessitam ser reconhecidas publicamente, enfatizando a meritocracia e a responsabilização.

3.4 Mobilização social pela educação

O quarto grupo de estratégias, do governo federal brasileiro, que contribuíram para a implantação da cultura do desempenho na educação básica incide sobre o tema da mobilização social com destaque para o desenvolvimento de parcerias entre o governo e a sociedade civil. No campo educacional, o programa “Acorda Brasil – Está na Hora da Escola!”, lançado em 1995, na forma de campanha, durante o primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso foi um mecanismo de mobilização social do MEC.

Conforme Regina Othon de Lima, coordenadora do programa, o objetivo geral era “induzir ações em prol de despertar a sociedade para uma nova atitude diante da educação” (LIMA, 2000), no caso específico desse programa, o ensino fundamental. É importante destacar que o programa, não contava com recursos próprios, dessa maneira, as ações eram financiadas pelos segmentos que decidissem participar do programa, com destaque, para a participação de empresas, sindicatos, instituições, veículos de comunicação, organismos internacionais e artistas (LIMA, 2000).

As iniciativas de mobilização do programa aconteciam por meio da imprensa que criou editoriais, seções e suplementos especiais sobre a temática da educação, a criação de um canal direto de comunicação entre MEC e a população mediante o serviço 0800616161, graças à parceria com o Itaú e o programa *Voz do Brasil*, no qual, todas as sextas-feiras durante dois minutos diários, o ministro respondia a cartas dos ouvintes ou

esclarece algum tipo de programa do MEC. Destaca-se além outras iniciativas, a exemplo, da criação de um Banco de Ações Educacionais, onde eram colocados os registros sobre as ações desenvolvidas no âmbito do programa e que podia ser acessado pela internet e a criação de um site que reúne ideias sobre a educação (LIMA, 2000).

Segundo Aranha (2011), com a criação do Programa Acorda Brasil - Está na Hora da Escola! o governo federal “propunha que a sociedade assumisse sua parcela de responsabilidade em relação à qualidade da escola e da educação” (p. 34) além disso, avalia a referida autora, esse programa “seria muito mais que um programa de mobilização, seria um sentimento participativo cotidiano a habitar cada cidadão” (ARANHA, 2011, p. 34).

Esse programa demonstra a postura do governo federal brasileiro no momento de reforma do Estado, sob a égide do Plano Diretor (1995), no qual, está posto que para se alcançar a eficiência na administração pública realiza-se a descentralização do poder público com relação às políticas sociais, dentre estas, a educação. Nesse cenário, a educação começa a ser delegada a entidades alheias ao Estado, principalmente, a classe empresarial. Com a mobilização social realizada pelo programa Acorda Brasil – Está na Hora da Escola! Inicia-se um processo de concretização, como será visto adiante nesse estudo, de um projeto neoliberal de Terceira Via de sociedade e de educação no Brasil.

Em suma, o Governo Fernando Henrique Cardoso inicia, na segunda metade da década de 1990, o processo de implantação das políticas de avaliação em larga escala no país, no entanto, ainda de forma inicial e com consequências de baixo impacto. As iniciativas de avaliação adotadas não possibilitavam a discriminação dos resultados por escolas, elemento fundamental para a responsabilização dos sujeitos diretamente vinculados à educação. A principal contribuição do Governo Fernando Henrique Cardoso, como Estado regulador e Estado avaliador, para a construção de uma cultura do desempenho na educação básica brasileira consistiu, como afirma Freitas (2007a), na legitimação social de “sua opção por uma regulação avaliativa centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e conduzida segundo princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizavam a administração gerencial e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado” (p. 187).

No entanto, no primeiro mandato de Lula da Silva, considerando o caráter de continuidade de suas iniciativas e ações com relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso, a reformulação do SAEB, em 2005, foi um marco importante no processo

implantação da cultura do desempenho na educação básica brasileira. Com a criação da Prova Brasil, a discriminação dos resultados por escola passa a ser possível, conjuntamente com a divulgação na mídia e via *internet*, tornando-se, dessa maneira, um instrumento fundamental para a responsabilização dos atores locais. Essa reformulação permite a adoção da responsabilização branda sem o uso de premiações e sanções (BONAMINO; SOUZA, 2012)

A tarefa educativa do Estado, nesse contexto, contribuiu para a implantação da cultura do desempenho na Educação Básica brasileira, pois, para a implantação da sua proposta de avaliação, pautada no gerencialismo e no desempenho, o governo federal atuou, junto aos estados e municípios, “como indutor e mobilizador tanto de agentes como de processos pedagógicos, por meio de estratégias de negociação, acordos, pactos, apoio técnico, instalação de fóruns e ativação de entidades que congregam dirigentes educacionais estaduais e municipais” (FREITAS, 2007a, p. 148).

Além disso, para alcançar a aceitação de sua proposta junto à sociedade civil, o Estado “buscou mobilizar indivíduos, grupos, setores sociais e a população em geral em torno de problemáticas educacionais, para o que se valeu de estratégias de aproximação, parcerias e alianças” (FREITAS, 2007a, p. 149). O uso das mídias, com destaque para a televisão, foi fundamental nesse processo.

Freitas (2004) esclarece que o governo Fernando Henrique Cardoso teve de enfrentar o desafio de fazer com que diferentes atores, sobretudo equipes das secretarias estaduais e municipais de ensino, professores e gestores escolares, incorporassem a avaliação externa em seu cotidiano, percebendo-a como apoio para alcançar a melhoria da qualidade. Ao realizar essa tarefa, o Estado-avaliador atuou como Estado-educador, na acepção gramsciana, empenhando-se em educar gestores, professores, alunos, pais e o cidadão em geral, uns, de forma mais direta e outros, de forma indireta, por meio de indução, para a implantação da regulação avaliativa. Desse modo, graças a essa atuação pedagógica do Estado, “uns mais e outros menos – atualmente reconhecem a existência do Estado-avaliador” (FREITAS, 2007a, p. 195).

A atuação do governo federal no período de 1995 a 2006, referente aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Lula da Silva, ao implantar o Estado regulador e avaliador, construiu as bases para a instituição da cultura do desempenho no país, uma vez que, de acordo com Santos (2005), “a garantia de

implementação de políticas, que se estruturam e se desenvolvem com base na cultura do desempenho, é assegurada pela criação do Estado avaliador” (p. 1151).

No próximo capítulo, serão tratadas, especificamente, as políticas apoiadas e realizadas pelo governo federal como estratégias para o aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica brasileira, no período de 2006 a 2012.

CAPÍTULO 4

A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO APROFUNDAMENTO DA CULTURA DO DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA (2007-2012)

O capítulo examina as estratégias e iniciativas adotadas pelo governo federal para o aprofundamento da cultura do desempenho nas políticas para a educação básica brasileira. Para atingir esse objetivo, analisa a implantação dos princípios e das medidas inerentes à cultura do desempenho na política educacional. A análise é realizada mediante o exame da legislação, dos programas e das ações do governo federal, enfocando as iniciativas de avaliação externa e de gestão da educação básica, com destaque para o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Plano de Ações Articuladas (PAR). Nessa conjuntura analisada, de fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica brasileira, destaca-se, a maior participação dos empresários na definição das políticas educacionais, bem como, no estabelecimento de parcerias com governos municipais e estaduais com programas de gerenciamento das escolas públicas e projetos pedagógicos.

A convergência dos princípios da responsabilização dos sistemas e dos docentes, da mobilização social, da prestação de contas, da premiação e da instituição de mecanismos competição entre docentes e escolas, assim como da privatização e da valorização dos resultados das avaliações externas, tem conduzido à consolidação, na educação pública brasileira, dos valores que formam a cultura do desempenho na educação. O período examinado (2007-2012) compreende o segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010) e os dois primeiros anos do mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2012). O lançamento do Plano de Desenvolvimento da educação (PDE), em 2007, consiste no marco inicial do terceiro momento das iniciativas de avaliação no país, com a criação do IDEB, que propicia o aprofundamento da lógica de responsabilização.

Em 2007, o presidente Lula da Silva no início do segundo mandato, lançou do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE manteve as mesmas diretrizes e eixos das políticas desenvolvidas no governo Fernando Henrique Cardoso, ampliando, no entanto, os mecanismos de alinhamento dos governos estaduais e municipais aos programas federais para a educação básica e de responsabilização das escolas e professores pelos resultados das avaliações por meio da criação do IDEB. A presidente Dilma Rousseff vem dando continuidade à política educacional dos seus antecessores, mantendo a forte presença do empresariado como interlocutor privilegiado no debate das políticas educacionais, assim como o incentivo à mobilização social e ao voluntariado, sob a ideologia da responsabilidade social.

O presente estudo, ao analisar as diferentes ações e programas do governo federal, entre 2007 e 2012, referentes às iniciativas de avaliação e de responsabilização na educação básica, identificou a adoção de quatro grupos de estratégias destinadas ao aprofundamento da cultura do desempenho no país: o primeiro grupo consiste nas medidas que visaram o fortalecimento do sistema de avaliação; o segundo refere-se à realização das olimpíadas científicas; o terceiro, à instituição das iniciativas de premiação de escolas e docentes, tanto pelo governo, quanto por empresas e instituições privadas e o quarto grupo de estratégias, são propostas direcionadas a mobilização social para a educação.

4.1 Avaliação da educação básica: as iniciativas de avaliação como ferramenta de gestão dos currículos, dos sistemas e das escolas

O governo federal vem investindo na centralização da avaliação da educação básica acentuando a sua ação indutora (FREITAS, 2013c). Neste subitem procura-se evidenciar as estratégias de indução do governo federal para a adoção do uso dos resultados das avaliações como instrumento de gestão resultando no fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica brasileira. Desse modo, é realizada a análise de iniciativas centrais nesse processo, com destaque para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, objeto do Decreto n. 6.094/2007, e o Plano de Ações Articuladas (PAR) ações constitutivas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007. São também, objeto de análise, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o PL n. 8. 035/2010, proposta do governo federal que aprova o Plano Nacional de Educação (2011-2020).

O IDEB desde a sua criação, em 2007, tornou-se, no âmbito do governo federal,¹⁰⁸ única referência para qualidade da educação básica. Descrito por Freitas (2013c), como indicador sintético, o IDEB, resulta da combinação entre a taxa de rendimento escolar, que são os índices de aprovação obtidos a partir do Censo Escolar e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP (PROVA BRASIL e SAEB). Desde então, é uma das principais (se não a principal) ferramenta da política educacional brasileira (FREITAS, 2013c; SOARES; XAVIER, 2013).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado no contexto da apresentação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O PDE é composto por mais de 40 ações, que abrangem desde a educação básica até a educação superior, apresentadas com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade da educação. A educação básica é contemplada, no PDE, com o maior número de ações, demonstrando, a prioridade recebida por ela pelo governo federal. A respeito da organização e da constituição desse Plano, Saviani (2007) analisa que “na verdade, o denominado PDE, aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em andamento do MEC” (p. 1233).

No documento intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007a), o MEC apresenta as justificativas, os princípios e as ações do PDE. De acordo com o referido documento,

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (BRASIL, 2007a, p. 6).

Com o objetivo de promover o enlace¹⁰⁹ entre as dimensões educacional e territorial, o PDE configura-se em um plano de ação governamental que demanda a colaboração entre os entes federados para a sua realização. Os propósitos do PDE, consid

¹⁰⁸ Governos estaduais têm criado indicadores próprios, a exemplo, do Índice de Desenvolvimento da educação do estado de São Paulo (IDESP), o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba (IDEPB).

¹⁰⁹ O enlace entre educação, ordenação do território e desenvolvimento econômico e social constitui uma necessidade no PDE e é a base para os seis pilares que o sustentam: I - visão sistêmica da educação; II – territorialidade; III – desenvolvimento; IV - regime de colaboração; V – responsabilização; e VI - mobilização social (BRASIL, 2007a).

erando o pacto federativo brasileiro, que organiza as competências da União, dos estados e dos municípios em matéria educacional, tomam, como um dos seus imperativos o regime de colaboração. Desse modo, considerando o enlace entre as dimensões educacional e territorial, o PDE interpreta o regime de colaboração, enunciado na Constituição de 1988, como o compartilhamento de

competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido, [...] (BRASIL, 2007a, p. 10).

Nesse sentido, a União, a partir do PDE, assume maiores compromissos, inclusive financeiros, com o desafio de melhorar a qualidade da educação, coloca, à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, instrumentos eficazes de avaliação pública, sobretudo, a avaliação externa, uma das principais formas de intervenção do governo federal na educação básica, além do incentivo à participação da sociedade civil para acompanhamento e fiscalização na forma de assunção das responsabilidades pelas políticas (BRASIL, 2007a).

Uma das particularidades do PDE, segundo o Governo Federal, consiste no estabelecimento de uma nova relação entre três eixos: a gestão, o financiamento e a avaliação¹¹⁰. No entanto, de acordo com Alves e Silva (2009) e Silva (2009b; 2010), o PDE aprofunda e reafirma a lógica da política educacional que vem sendo implantada desde os anos 1990, mantendo os três eixos centrais, que são: o modelo de gestão, a ênfase nos processos de avaliação externa e o modelo de financiamento. O primeiro eixo refere-se à gestão do sistema de ensino, na qual cabe à União o papel de indutora das políticas para a educação básica a serem implantadas no nível local. Como exemplo, tem-se a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e suas diretrizes, que foi induzida pela União mediante a concessão de recursos.

¹¹⁰ Segundo Krawczyk (2008), a relação entre os três eixos avaliação, gestão e financiamento não é inédita na política educacional brasileira. Na realidade, de acordo com a autora, “foi na década de 1990, no bojo das mudanças radicais no papel do Estado na educação, que a avaliação passou a ser o instrumento principal de regulação prevendo que os recursos acompanhassem os resultados. A originalidade limita-se ao fato de não somente prescrever recursos financeiros vinculados a um bom rendimento institucional [...] como também oferecer atendimento prioritário aos municípios com os mais baixos índices, que precisarão de mais apoio para melhorar sua situação educacional [...]” (p. 805).

O segundo eixo consiste na ênfase nos processos de avaliação externa da educação, pois, se mantém o princípio de que a avaliação é o mecanismo mais adequado para aferir e promover a qualidade. A criação do IDEB e da Provinha Brasil são exemplos do aprimoramento desse modelo de avaliação (ALVES; SILVA, 2009; SILVA, 2009b; 2010).

O terceiro eixo consiste no financiamento. No governo Lula da Silva, assim como no governo de Fernando Henrique Cardoso, permaneceu o discurso de que os recursos para a educação eram suficientes ou que seriam os possíveis para o país. Apesar disso, o governo federal afirmou, no documento referência do PDE (BRASIL, 2007a), a importância do investimento em educação para superação de um século de atraso. Além disso, definiu que o aumento das transferências financeiras da União deveriam ocorrer mediante o atendimento de condicionalidades.

Com o PDE, o governo federal mantém a lógica da indução de políticas, mediante a concessão de financiamento (ALVES; SILVA, 2009; SILVA, 2009b; 2010). Nessa lógica, de acordo com Oliveira *et al.* (2013), o PDE tem, como objetivo, “a racionalização/otimização dos recursos financeiros para as áreas prioritárias, por meio de programas/políticas compensatórias, com o estabelecimento de metas e o monitoramento dos resultados” (p. 5).

De acordo com o governo federal, o PDE tem como base uma nova forma de regulação intergovernamental, sob o fio condutor de um inédito regime de colaboração. Segundo o MEC, dois instrumentos fundamentais, nessa nova relação entre a gestão, o financiamento e a avaliação, são a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social. Essas duas dimensões, a responsabilização e a mobilização social¹¹¹, são outros dois imperativos das propostas do PDE (BRASIL, 2007a) e, na visão deste estudo, compõem a cultura do desempenho. No documento, seus usos estão justificados da seguinte forma:

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2007a, p. 11).

Defende, ainda, que

¹¹¹ De acordo com o documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007a), os conceitos de responsabilização e mobilização social, até agora, estiveram ausentes no sistema educacional brasileiro.

a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado (BRASIL, 2007a, p. 11).

Em síntese, com o PDE, o governo federal reforça sua atuação como Estado regulador e avaliador, assumindo compromissos de assistência técnica e financeira com entes federados, pautados em condicionalidades, marcadas pelos mecanismos de responsabilização e de mobilização das escolas, dos docentes e da sociedade civil.

Freitas (2007c) aponta que, no governo Lula da Silva, houve um aprofundamento das políticas liberais do governo Fernando Henrique Cardoso. Para ele, “assistimos à sua conversão plena às propostas liberais de ‘responsabilização’ e de privatização do público” (FREITAS, 2007, p. 966, destaque do autor). Cita, por exemplo, a Prova Brasil e os usos previstos para ela, que permitem o acesso aos resultados de cada instituição de ensino público da Educação Básica via *internet*, expondo à sociedade seus resultados dentro na perspectiva de que responsabilizar a escola irá melhorar a qualidade do ensino. Essa iniciativa poderia, de acordo com o referido autor, “fazer parte de qualquer programa liberal (do Partido Democrata brasileiro até o Partido Republicano de Bush para não falar da dobradinha Thatcher/Blair)” (FREITAS, 2007, p. 968, destaque do autor).

Os programas constitutivos do PDE estão organizados, no documento, em torno de quatro eixos norteadores: a Educação Básica, a Educação Superior, a Educação Profissional e a Alfabetização. No caso da Educação Básica, ganham destaque: a formação de professores e o piso salarial nacional; o financiamento com ênfase para o salário-educação e o FUNDEB; a avaliação e a responsabilização, com destaque para o IDEB; e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, considerando as dimensões do planejamento e a gestão educacional (BRASIL, 2007a). Nesse trabalho, no exame do PDE, serão destacadas, as questões relativas à avaliação e à gestão educacional, materializadas nas iniciativas do Plano.

O PDE propõe um aprofundamento da avaliação da Educação Básica no país, ao estabelecer a conexão entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social (BRASIL, 2007a). Como iniciativas do PDE, destacam-se o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, o

Plano de Ações Articuladas (PAR), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a Provinha Brasil¹¹².

O Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação¹¹³, regulamentado por um conjunto de resoluções¹¹⁴ expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), é um programa estratégico do PDE.

De acordo com o referido Decreto, artigo 1º, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação “é a conjugação dos esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007b). A participação da União no compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, pelo incentivo e apoio à implementação, por estados, Distrito Federal, municípios e respectivos sistemas de ensino, das 28 diretrizes especificadas no decreto (BRASIL, 2007b, art. 2º).

O governo federal, ao instituir o Compromisso, determina, no artigo 3º, que a qualidade da educação básica será aferida com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Estabelece, também, que este consiste no indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007b, art. 2º).

No Decreto nº 6.094/2007, inicialmente, o MEC estabeleceu atendimento prioritário aos municípios com os mais baixos indicadores de qualidade. Contudo, para contar com apoio técnico e financeiro do governo federal, segundo descrito no artigo 4º do Compromisso, a vinculação do Plano de Metas do município, estado ou Distrito Federal seria feita mediante o termo de adesão voluntária. Aderindo voluntariamente ao Compromisso, o ente federativo assumiria a responsabilidade de promover a melhoria da

¹¹² Criada mediante a Portaria Normativa do MEC n. 10 de 2007, a Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica aplicada para alunos matriculados no segundo ano do Ensino Fundamental com o objetivo de, segundo o MEC, “oferecer aos professores e gestores escolares um instrumento que permita acompanhar, avaliar e melhorar a qualidade da alfabetização e do letramento inicial oferecidos às crianças” (BRASIL, 2008b), possibilitando o cumprimento da meta de toda criança de 8 anos saber ler e escrever, proposta pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, também, pelo Movimento Todos pela Educação.

¹¹³ Segundo o MEC, o processo de elaboração do Plano de Metas aconteceu, segundo o MEC, da seguinte forma: “Logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE” (BRASIL, 2007a, p. 24).

¹¹⁴ Resolução CD/FNDE nº 29, de 24 de abril de 2007; Resolução CD/FNDE nº 45, de 25 de setembro de 2007; Resolução CD/FNDE nº 9 de 2 de abril de 2007.

qualidade da Educação Básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento da meta de evolução do IDEB (BRASIL, 2007b, Art. 5º).

De acordo com o decreto que, para contar com o apoio técnico e financeiro da União, os sistemas de ensino deveriam aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborar os seus Planos de Ação Articuladas (PAR)¹¹⁵, definidos pelo decreto como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância de suas diretrizes” (BRASIL, 2007b, art. 9º). Com o apoio de uma equipe técnica enviada pelo MEC, o estado ou município deveria realizar um diagnóstico da sua realidade educacional e, a partir de então, elaborar o PAR, com a identificação das medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, visando à melhoria da qualidade da Educação Básica (BRASIL, 2007b). Com a elaboração do PAR, firma-se o termo de cooperação com a União.

O Plano de Metas prevê que as administrações locais implementem ações que garantam a mobilização social e, para tanto, estabelece diretriz específica que orienta a organização de um comitê local do Compromisso. De acordo com a diretriz XVIII, o comitê deve ser constituído por representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas do IDEB (BRASIL, 2007b).

Além do comitê local, o decreto prevê a instituição de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de colaborar com estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação, que subsidiarão a atuação de agentes públicos e privados (BRASIL, 2007b, art. 6º). Voluntariamente, outros entes também podem colaborar com o Compromisso, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas, famílias, pessoas

¹¹⁵ De acordo com o Termo de Adesão, o PAR é composto por quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura e recursos pedagógicos. Cada dimensão é composta por áreas de atuação que possuem indicadores específicos. Para cada indicador, existe uma pontuação que vai de 1 a 4. As pontuações 1 e 2 representam situações insatisfatórias e inexistentes e que devem gerar ações de melhoria; e as pontuações 3 e 4 representam situações satisfatórias e que não geram ações (BRASIL, 2007d, p. 1). Dessa maneira, o PAR na forma de documento, apresenta as seguintes informações: a síntese por indicador, a síntese da dimensão, a síntese do PAR, o termo de cooperação e a liberação de recursos. A síntese por indicador compreende o resultado detalhado do diagnóstico. A síntese da dimensão apresenta o resultado quantitativo da realização do diagnóstico. Por sua vez, a síntese do PAR apresenta o detalhamento das ações e subações a serem realizadas. O termo de colaboração compreende as ações e subações que contarão com o apoio técnico e financeiro do MEC e, finalmente, a liberação de recursos, que trata da liberação dos recursos financeiros (BRASIL, 2007d, p. 02).

físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da Educação Básica (BRASIL, 2007b, Art. 7º). Com essas determinações, verifica-se o empenho governamental em mobilizar as organizações da sociedade civil para intervir e fiscalizar os processos de execução dos programas ou ações com o objetivo de, juntamente com o Estado, atuarem em defesa da qualidade da educação.

Além da criação do comitê local, durante a implantação do PAR, o Compromisso, determina outras condições ao município que deseje aderir ao programa. As condições são: elaboração e envio ao MEC de informações sobre a realidade local, com a visão das ações que possam contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica na rede pública; e elaboração do PAR, mediante consultoria do MEC e com a participação dos dirigentes municipal e educacional e outros representantes da sociedade civil (BRASIL, 2007g; 2007f)¹¹⁶.

Após a elaboração do PAR, o município deve enviá-lo ao MEC para passar por uma comissão técnica responsável pela aprovação do Plano. Essa comissão foi instituída pela Resolução CD/FNDE nº 29/2007, artigo 6º, sendo composta por cinco membros escolhidos pelos titulares das respectivas Secretarias e do FNDE. São eles: um representante da Secretaria de Educação Básica, do FNDE, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, da Secretaria de Educação Especial e da Secretaria de Educação a Distância. O monitoramento¹¹⁷ da execução das ações e diretrizes do convênio, segundo a Resolução CD/FNDE nº 29/2007, “será feito com base em relatórios técnicos e visitas *in loco*, cuja agenda será estabelecida durante a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (BRASIL, 2007f, art. 19).

Para a análise do PDE e de suas ações centrais para a educação básica brasileira, é importante considerar que a sua atuação na educação está condicionada pela configuração do pacto federativo brasileiro, no qual os entes federados possuem autonomia relativa e que, em princípio, a União não pode obrigar os governos subnacionais a adotarem os programas e ações federais. Essa adoção pode ocorrer somente mediante adesão voluntária. Isso significa que, para garantir a adesão dos entes federados aos programas do governo federal, são criados mecanismos de persuasão para os estados e municípios. O fato do

¹¹⁶ A resolução CD/FNDE nº 47/2007 altera alguns artigos da resolução CD/FNDE nº 29/2007.

¹¹⁷ É importante destacar que a avaliação do cumprimento das metas será realizada pelas secretarias-fim e pelo FNDE, diretamente ou por delegação (BRASIL, 2007f, art. 20). O alcance das metas implica, conforme a mesma Resolução nº 29, o redimensionamento das ações (BRASIL, 2007f, art. 21).

pacto federativo, no Brasil, possuir esse formato traz implicações na definição das políticas educacionais e para a consolidação da cultura do desempenho.

Com o PDE, segundo Krawczyk (2008), o governo federal aumenta o seu poder de regulação da Educação Básica, uma vez que chama, para si, a responsabilidade de atuar de forma mais incisiva na avaliação e na gestão dessa etapa da educação. A partir de 2007, a apropriação da cultura do desempenho na Educação Básica pelos governos subnacionais, tem como referência as categorias e princípios constitutivos no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Programa central do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é fundamental para fortalecer a interferência, da União, no âmbito educacional, e, assim, no pacto federativo brasileiro. Com o Plano de Metas, o governo federal institui um mecanismo para induzir os estados e municípios a aderirem e implantarem ações centralmente formuladas, sendo esta a única forma de contarem com os recursos financeiros adicionais do governo federal, mediante transferências voluntárias. Schneider, Nardi, Durli (2012) e Silva (2009b) destacam que, desde o lançamento do PDE, em 2007, todas as transferências voluntárias e de assistência técnica do MEC estão condicionadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tendo como referência as metas do IDEB e a elaboração do PAR. É importante atentar que, todos os estados, o Distrito Federal e os municípios brasileiros aderiram ao Plano de Metas. Esse mecanismo atua para consolidar, na educação municipal e estadual, dentre outros, os valores e princípios da cultura do desempenho, sob a condução do governo federal.

A principal proposição do Plano nesse sentido foi o IDEB, pois todas as transferências voluntárias têm como eixo norteador o alcance de suas metas. Segundo Saviani (2007) e Krawczyk (2008), a maioria das ações do governo está vinculada a esse indicador, possibilitando o controle do MEC sobre as políticas executadas pelos entes federados.

Silva (2009; 2010) analisa que o PDE reafirma a importância das políticas de avaliação e busca aprimorá-las, ao instituir o IDEB. Nessa perspectiva, o documento referência do PDE (BRASIL, 2007a) cita a reformulação do SAEB, em 2005, que, com a instituição da Prova Brasil, passou a divulgar os resultados das avaliações por rede e por escola, aumentando significativamente a responsabilização da comunidade, dos pais, de professores, dirigentes e da classe política com a aprendizagem. Segundo o MEC, “a

Prova Brasil deu nitidez à radiografia da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007a, p. 20).

Com a Prova Brasil e o Educacenso¹¹⁸ foram instituídas as condições para a criação do indicador de qualidade da Educação Básica, o IDEB, expresso numa escala de zero a 10. Esse índice é calculado a partir da combinação do taxa de aprovação escolar, obtida a partir do censo escolar, e a média de desempenho nos exames padronizados, ANEB e ANRESC, aplicados pelo INEP (BRASIL, 2007a). O IDEB é medido a cada dois anos, de acordo com a realização das avaliações que lhe dão suporte e, a partir desses resultados, o MEC traçou metas de desempenho para o país. A média 6, estimada tendo como referência a média dos países da OCDE, consiste na meta nacional a ser atingida até 2021. O MEC traçou, também, metas de desempenho para todas as redes de ensino e para as escolas do país: são as metas intermediárias, que permitem o acompanhamento, em médio prazo, da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, 2007a).

Com relação aos objetivos e desdobramentos do IDEB, Fernandes (2007), então presidente do INEP, afirmou que

Em termos de resultados visados, pode-se dizer que o Ideb foi criado para ser instrumento para o acompanhamento da qualidade da educação, composto de metas quantificáveis amplamente divulgadas pelo país, do qual a sociedade deve se apropriar e pelo qual os gestores públicos podem ser cobrados. Por sua vez, os gestores – sejam governadores, prefeitos, secretários estaduais, secretários municipais ou diretores de escola –, ao terem as metas e os resultados divulgados especificamente para o grupo de estudantes sob a sua responsabilidade, podem usar essas informações como parâmetro para fazer diagnósticos sobre os motivos para os bons ou maus resultados, e assim aprimorar o próprio planejamento das ações de sua rede ou escola (FERNANDES, 2007, p. 3).

A partir de 2007, com o estabelecimento do IDEB, como referência da qualidade da Educação Básica no país, deu-se um passo importante para a intensificação da perspectiva da responsabilização. O estabelecimento de um índice nacional para medir a qualidade da educação, como é o IDEB, em conjunto com a possibilidade de construção de *rankings*, com base nos desempenhos em testes padronizados e ampla divulgação desses dados, é

¹¹⁸ De acordo com o MEC, essa nova sistemática de avaliação exigiu uma alteração significativa na forma de realizar o censo escolar. O censo não poderia mais ser feito por escola, mas por aluno. A mudança permite que os dados de fluxo sejam baseados em dados individualizados sobre promoção, reprovação e evasão de cada estudante. Com essa mudança, “o censo escolar feito a partir de pouco mais de 200 mil formulários preenchidos à mão transformou-se, com o Programa Educacenso, em um banco de dados on-line com mais de 50 milhões de registros. No lugar do fluxo estimado, o fluxo real. Aluno por aluno” (BRASIL, 2007a, p.21).

caminho privilegiado para se obter expressivo impacto na organização das relações entre os docentes, os gestores, as escolas, a educação e a sociedade. Dessa maneira, o IDEB torna-se um eixo estruturante e decisivo para a organização da escola e, de modo geral, do campo educacional. Ou seja, os referidos elementos, hoje constitutivos da política educacional brasileira, conduzem as relações dentro e fora da escola a uma determinada direção, previamente estabelecida.

A lógica presente na construção e utilização do IDEB é central para a consolidação da cultura do desempenho. Ao estabelecer um mecanismo de comparação e divulgação de resultados por escola em todo território nacional, incentivar à competição entre instituições, responsabilizar os gestores e docentes pelos resultados alcançados, condicionar a liberação de recursos ao alcance das metas e mobilizar toda a sociedade para o seu monitoramento, o governo federal vai criando conjunturas para a consolidação dos princípios inerentes à cultura do desempenho na Educação Básica brasileira.

O Decreto 6.094/2007 prevê ações para a responsabilização de docentes e gestores das escolas. Há uma diretriz específica, nº XIX que orienta os gestores locais “divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB [...]” (BRASIL, Dec. 6.094/07b, Diretriz XIX). O compromisso com a divulgação do IDEB, de acordo com Krawczyk (2008), denota “a necessidade de divulgação dos resultados como um instrumento de promoção do controle e da responsabilidade social com o aprendizado (comunidade de pais, professores e dirigentes políticos)” (p. 806, destaque da autora). A ênfase na divulgação dos resultados visa a mobilização social, para que, a sociedade comprometa-se a fiscalizar a educação escolar e, mediante as informações disponibilizadas, possa escolher a melhor escola para seu filho e pressionar para a melhoria dos resultados.

Desde 2007, a cada dois anos são divulgados no país, via *internet* e pela mídia, os resultados do IDEB nacional, por estado, por cidade, por escola, destacando os melhores e os piores resultados, proporcionando a formação de *rankings* nos níveis estaduais, municipais e locais, além da competição entre as instituições por melhores resultados. Visando ampliar a divulgação dos resultados do IDEB uma proposta consiste no Projeto de Lei nº 1.530¹¹⁹, do Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), de 7 de junho de 2011, da

¹¹⁹ O Projeto de Lei, ainda em tramitação, é composto por dois artigos e uma justificativa. De acordo com o PL, todos os estabelecimentos de Ensino Básico do país são obrigados a afixar o índice de IDEB em local de ampla visibilidade. Em uma placa de no mínimo 1m² será exibida a nota obtida pelo estabelecimento, bem como a nota municipal e estadual (BRASIL, 2011e, art. 1º).

Câmara dos Deputados, que visa tornar obrigatório, aos estabelecimentos de educação básica do país, a divulgação do IDEB¹²⁰. Segundo o PL, a justificativa apresentada seria que

Assim visto que o IDEB é um índice comparável nacionalmente temos que sua divulgação em cada estabelecimento escolar será ferramenta importante na direção da melhoria do sistema educacional brasileiro vez que permitirá o acompanhamento e o controle social dos resultados mais importantes da educação. Sendo assim, propomos o presente Projeto de Lei que virá a promover uma melhora no nível educacional ao expor, de forma clara e objetiva, o dimensionamento da qualidade real das escolas em face de parâmetros municipais e estaduais (BRASIL, 2011e, p. 2-3).

A proposição dessa lei gerou manifestações de entidades do setor educacional. Em audiência pública da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Marta Vanelli, secretária geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) manifestou-se contra a proposta afirmando que a placa vai lembrar a criança todos os dias que ela está em uma escola ruim. Além disso, sustentou que, nas entrelinhas do projeto, está a ideia de que a escola tem que melhorar, independentemente do recebimento de recursos para isso (BRASIL, 2012e). O representante do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed), Cláudio Cavalcanti Ribeiro, manifestou-se, também, contrário à iniciativa, destacando que o contexto socioeconômico em que a escola está inserida não é levado em conta no IDEB (BRASIL, 2012e).

Outra entidade que também mostrou-se contrária à proposta apresentada foi a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Apesar de não ser contra a divulgação do IDEB, a UNDIME discorda da obrigatoriedade de se fixar os números nas portas das escolas, afirmando, dentre outros, que a divulgação do índice é feita pelo INEP sendo inevitável que a mídia faça um *ranking* e estabeleça onde estão os melhores e os piores índices. Além disso, outra ideia contrária ao projeto é que tornar público o resultado do IDEB na porta da escola pode causar constrangimento aos alunos (UNDIME, 2012).

Apesar das manifestações contrárias ao uso das placas do IDEB nas escolas, a partir de 2012, alguns estados brasileiros passaram a adotar essa iniciativa. Segundo notícia no

¹²⁰ De acordo com o PL, “a ideia trazida na presente proposta vai ao encontro do pensamento do economista e colunista da Revista Veja Gustavo Ioschpe que, em excelente artigo, retrata o atual estágio da educação no Brasil” (BRASIL, 2011e). O referido artigo está na Revista Veja de 8 de junho de 2011. Gustavo Ioschpe faz parte do Movimento Todos pela Educação.

site da Veja, as escolas da rede estadual de Minas Gerais estão recebendo placas¹²¹ com o resultado do IDEB 2011 para serem afixadas em local de fácil visualização das instituições (VEJA, 2012).

Freitas (2012b), analisa que a verdadeira intenção da instalação de placas para a divulgação do IDEB na porta das escolas públicas seria

Introduzir a ideia americana da “choice”, a escolha. Nos Estados Unidos, programas de vouchers permitem que os pais escolham em qual escola os filhos vão estudar (ou seja, as de IDEB alto, por exemplo) e o dinheiro é dado ao pai, na forma de um cheque escola. O pai leva o cheque para a escola que ele quiser. As escolas que não são consideradas boas são privatizadas na forma de “contrato de gestão” ou fechadas – o que aumenta a demanda sobre as escolas privatizadas e o seu faturamento (FREITAS, 2012b).

Freitas (2012b) explica que a ideia da escolha não melhorou a educação americana, mas abriu um mercado fantástico para a iniciativa privada. Por isso, argumenta o autor, no Brasil, são os setores empresariais, representado por Ioschpe, e as forças conservadores mercantilistas, representadas por Ronaldo Caiado, que defendem as placas nas portas das escolas. Dessa maneira, alerta que as placas são a antecipação do mercantilismo educacional e, por isso, podem ser lidas como um anúncio de “vende-se” para a escola pública (FREITAS, 2012b).

Além da responsabilização atrelada à mobilização social, o viés meritocrático também pode ser notado nas diretrizes e desdobramentos do PDE. No documento referência do PDE (BRASIL, 2007), apesar de o MEC, declaradamente, mostrar-se contra um sistema de incentivos composto por prêmios e punições às escolas que cumprem ou não as metas preestabelecidas, contraditoriamente, várias diretrizes do Plano de Metas estão pautadas nos princípios da meritocracia relacionadas à avaliação do desempenho do docente e do gestor: implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho (inciso XIII); valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional (inciso XIV); fixar regras claras, considerando mérito e desempenho, para nomeação e exoneração

¹²¹ Medindo 1,20 metro de largura e 80 centímetros de altura, as placas trazem a nota da escola no IDEB no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental. Além disso, exibem a média da rede pública do município e da rede estadual de Minas Gerais (VEJA, 2012).

do diretor de escola (inciso XVIII) (BRASIL, 2007b). Essas diretrizes visam orientar o estabelecimento de programas, normas e ações, induzindo os estados e municípios a adotarem, por exemplo, políticas de bonificação e premiação.

O decreto nº 6.094/2007 prevê ações que se assentam na meritocracia. É nessa conjuntura que entra na pauta de vários estados e municípios as propostas do uso de incentivos baseados nos resultados das avaliações. Com relação ao advento das propostas de incentivos, Sousa (2009) explica que

a estratégia de pressão, até então explorada, seja pelo governo federal, seja por governos estaduais, é a de dar visibilidade pública aos ranqueamentos, o que, possivelmente, gera constrangimentos aos “mal classificados”; no entanto, ao que parece, vem tendo um potencial limitador de induzir ações (p. 40).

Desde a década de 1990, vários estados brasileiros possuem sistemas próprios de avaliação com delineamentos similares aos adotados pelo SAEB. De acordo com Sousa e Oliveira (2007), Brooke (2011) e Bonamino e Sousa (2012), alguns estados brasileiros vêm adotando medidas que relacionam os resultados das avaliações à concessão de incentivos salariais para professores, a exemplo, do Ceará, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, do Amazonas, de Pernambuco e de São Paulo.

Segundo Bonamino e Sousa (2012), esse movimento está diretamente relacionado à terceira geração de iniciativas de avaliação no Brasil. Como as iniciativas mais acabadas de responsabilização docente e o uso de incentivos salariais, as autoras citam os casos de São Paulo e Pernambuco¹²².

O estado de São Paulo implantou, desde 1996, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). As autoras, ao analisarem o documento de implantação do SARESP, concluem que nesse sistema a “qualidade é dependente, por um lado, do compromisso dos gestores do sistema de ensino e, por outro, das escolas, sendo estas particularmente responsabilizadas pelo desempenho dos alunos” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 380). No ano de 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), calculado a partir do

¹²² Desde 2011, o estado da Paraíba criou e implantou o Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba (IDEPB) e a instauração do Prêmio Educação Exemplar que, desde 2012, após algumas modificações passou a ser denominado Prêmio Mestres da Educação. De acordo com o *site* do governo do estado da Paraíba, o Prêmio Mestres da Educação contempla os professores premiados com o 14º salário (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 2013) que consiste no bônus salarial pago no mês de dezembro aos professores que atingem as metas do IDEPB.

desempenho dos alunos na prova do SARESP e do fluxo escolar, bem como dos índices de aprovação e repetência (LOUREIRO, 2011). No entanto, segundo Bonamino e Sousa (2012), a noção de responsabilização direcionada aos professores e demais funcionários da educação, concretizou-se com a instituição do Bônus Mérito, mediante o Decreto nº 52.719,¹²³ de 2008, no governo José Serra. As autoras citam ainda outras iniciativas do governo estadual paulista, o Plano de Metas e o currículo unificado, norteador da organização do ensino.

No caso de Pernambuco, Bonamino e Sousa (2012) destacam a introdução de um sistema de responsabilização educacional que inclui a realização anual do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), iniciado em 2000, que foi consolidado apenas em 2007. A partir de 2008, o SAEPE passou a ser realizado anualmente e os seus resultados passaram a compor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE). Outro desdobramento do SAEPE foi a formulação de metas para cada escola e a concessão do Bônus de Desempenho Educacional (BDE) às instituições que cumprirem as metas que variam entre os grupos de baixo desempenho, desempenho intermediário e alto desempenho. Com o advento dessas iniciativas, as referidas autoras concluem que “o SAEPE constitui uma avaliação de terceira geração em apoio a mecanismos de responsabilização forte cuja expressão mais consistente é o referido BDE” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 383).

Dessa maneira, no Brasil, as avaliações implantadas em alguns estados são avaliações de terceira geração, resultando no aprofundamento das políticas de responsabilização com a adoção de consequências fortes, envolvendo a implantação de bonificação salarial e critérios de premiação. Esse modelo de avaliação e de responsabilização comporta dimensões que contribuem para sedimentar a cultura do desempenho. Um "novo" senso comum vem sendo disseminado e aprofundado no Brasil desde os anos 1990, com a reforma do Estado pautada nos valores do neoliberalismo da Terceira Via e do modelo gerencial do quase mercado em educação.

Nesse contexto, o Plano de Ações Articuladas (PAR) é a principal política de indução e de regulação das ações do PDE nos estados e municípios (CAMINI, 2011; RODRIGUES; ARAÚJO; SOUZA, 2011; OLIVEIRA *et al.*, 2013, SCHNEIDER, NARDI,

¹²³ Para um estudo mais detalhado sobre o Decreto 52.719/08, que concedeu bonificação por mérito aos docentes do estado de São Paulo, ver Loureiro (2011).

DURLI, 2012), pois é mediante a realização das suas diretrizes, ações e programas que são materializadas as metas do PDE/Plano de Metas.

Ao analisar a dinâmica de elaboração do PAR e de sua metodologia Schneider, Nardi e Durli (2012) depreendem duas constatações. A primeira constatação refere-se à estratégia de construção do plano por meio de orientações padronizadas. De acordo com os autores, “impondo a uniformização na construção do diagnóstico, das áreas de abrangência de cada dimensão, dos respectivos indicadores de avaliação e das ações de cada indicador, o MEC decide o que é importante e, portanto, passível de apoio técnico ou financeiro” (p.309). A segunda constatação refere-se ao caráter descentralizador dessa política que passa a responsabilizar os municípios e os estados pelos resultados educacionais apresentados. Aderindo ao Plano de Metas, o município assume o compromisso de cumprir com as ações propostas no PAR e de divulgar a evolução dos dados educacionais à população local, no sentido de promover o controle social das ações (SCHNEIDER; NARDI; DURLI, 2012).

Por fim, os autores concluem que a dinâmica de elaboração PAR e sua metodologia “não possibilita aos municípios a indicação de outras metas e ações [...] que não do conjunto definido pelo MEC. No entanto, lhe são imputadas todas as responsabilidades no alcance das metas” (SCHNEIDER; NARDI; DURLI, 2012, p. 309).

O PDE, por meio de sua principal iniciativa, o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, da qual fazem parte o PAR e o IDEB, vem modificando o cenário educacional brasileiro. De acordo com Oliveira *et al.* (2013),

os Estados e os Municípios que aderem ao PMCTPE [Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação] acabaram por aderir ao Plano de Ações Articuladas (PAR), como forma [...] de compromisso com o cumprimento das metas associado ao recebimento de recursos técnicos e financeiros, monitoramento das ações executadas, prestação de conta e divulgação dos resultados, de forma transparente e difundida amplamente pelas ferramentas associadas à tecnologia de informação e comunicação. Sob esse pressuposto, constatamos que o PAR é a política educacional brasileira que representa a consolidação da *accountability* (p. 6).

Nessa perspectiva, o fracasso ou sucesso da escola é de responsabilidade da instituição, ou no máximo dos municípios e dos estados, desviando do governo central a responsabilidade pela situação da educação pública. A União apresenta-se à sociedade como reguladora e avaliadora das políticas implantadas por estados e municípios,

demonstrando amplo controle na gestão da educação básica do país. É importante destacar que os municípios brasileiros são entes federativos autônomos. O governo federal, sobretudo o governo Lula da Silva, vem adotando, como ressalta Arretche (1999), estratégias eficientemente desenhadas para a adesão dos demais entes federados às políticas, ações e programas formulados centralmente, visto que não pode obrigá-los a implantar seus programas.

Conforme se compreende, no caso aqui estudado, a principal estratégia de persuasão do governo federal tem sido a concessão de financiamento mediante transferências voluntárias, na qual o PAR é central para a interferência do governo federal na educação básica oferecida por estados e municípios, pois configura-se, de acordo com Rodrigues, Araújo e Sousa (2011), “em um mecanismo de esvaziamento da autonomia dos municípios, no tocante ao planejamento educacional” (p. 5).

Com relação ao pacto federativo brasileiro e a interferência por parte do governo federal, Fonseca e Ferreira (2011) destacam que, “se no plano constitucional os entes são autônomos, no plano econômico, social e administrativo são estruturalmente marcados por desigualdades de toda ordem” (p. 379). A adesão ao Plano de Metas e o alcance das metas do IDEB são a única forma dos estados, do Distrito Federal e dos municípios contarem com recursos complementares do governo federal. Esse modo de gestão que vem sendo assumido pela União reduziu o canal de comunicação entre o governo central e as escolas, principalmente, segundo Krawczyk (2008), por meio de programas que vinculam o recebimento dos já referidos recursos federais e premiações à elaboração de projetos a serem avaliados pelo MEC.

O fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica brasileira resulta, em grande medida, da interferência do governo federal no pacto federativo, mediante o uso da indução, para que os estados e municípios acatem as diretrizes centralmente formuladas, como mecanismo para receberem recursos complementares provenientes das transferências voluntárias, que tem no IDEB o eixo principal. Nessa perspectiva, o governo federal desenvolveu outros estímulos financeiros, por meio de programas que têm o IDEB como referencial de financiamento. Esses programas do governo federal fazem parte das estratégias do MEC para o uso dos resultados do IDEB com alto impacto na definição das políticas nos estados, municípios e nas escolas. É o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso modificado pela Resolução do FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007, que transfere anualmente recursos

complementares diretamente às escolas públicas ou privadas pertencentes a instituições sem fins lucrativos. Com relação à transferência dos recursos, a referida resolução estabelece que

serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, [...] às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendam as duas fases do ensino fundamental (BRASIL, 2007c, art. 8º, § 6º).

Outro programa do MEC que mantém a relação entre recursos extra e as metas do IDEB é o Programa Mais Educação¹²⁴, que transfere recursos financeiros de forma suplementar às escolas que a ele aderirem. Segundo o MEC, para a participação no Programa e o recebimento dos recursos, foram selecionadas, “em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), situadas em capitais e regiões metropolitanas” (BRASIL, 2013c).

Finalmente outro programa do MEC que utiliza a transferência de recursos financeiros complementares com base no IDEB é o Plano de Desenvolvimento da Escola¹²⁵ (PDE Escola). O PDE Escola “é um programa do MEC que atende às escolas com baixo rendimento no IDEB, fomentando o planejamento estratégico e participativo com o propósito de auxiliá-las em sua gestão” (BRASIL, 2010c).

Uma ação que merece destaque, em relação às suas iniciativas de regulação e avaliação do governo federal, mediante transferências de recursos financeiros, é o PDE Interativo. Segundo o MEC, o PDE Interativo consiste em uma ferramenta de

¹²⁴ Criado em 2008, o Mais Educação, segundo o MEC, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas realizadas no turno oposto ao que os alunos assistem às aulas regulares. Dessa forma, a criança passa o dia na escola realizando atividades que foram agrupadas em macrocampos, como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica (BRASIL, 2013c).

¹²⁵ De acordo com o MEC, o PDE-Escola foi concebido como uma das ações do FUNDESCOLA, programa financiado por acordo de empréstimo firmado em 1998 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial. No ano de 2007, passou a integrar o grupo de ações prioritárias determinadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Atualmente Resolução do FNDE nº 3, de 01/10/2010. No PDE Escola, os recursos são repassados por dois anos consecutivos e destinam-se a auxiliar a escola na implementação das ações indicadas nos planos validados pelo MEC. Os valores, transferidos para as Unidades Executoras das escolas, são definidos em função do número de matrículas do Censo Escolar do ano anterior, variando de acordo com as faixas definidas nas Resoluções publicadas pelo FNDE. Em 2012, o PDE Escola contemplou 13.347 escolas cujo IDEB 2009 foi igual ou inferior à média nacional (4,4 nos Anos Iniciais e 3,7 nos Anos Finais) e que não tenham sido priorizadas pelo programa entre 2008 e 2010 (BRASIL, 2010c).

planejamento escolar disponível no *site* do SIMEC/MEC, para todas as escolas públicas. Inicialmente, em 2011, estava disponível apenas para as escolas participantes do PDE Escola. A partir de 2012, está acessível para todas as escolas que desejem ter acesso a esta ferramenta (BRASIL, 2011b). O PDE Interativo vincula-se ao processo de acompanhamento, por parte do MEC, das metas vinculadas ao Plano de Metas, de forma que a escola repassa todas as informações diretamente ao órgão central.

De acordo com MEC, o uso dessa ferramenta está organizado em quatro etapas: na primeira etapa, o sistema faz uma identificação geral do diretor e da escola. Essa identificação é feita pela equipe da escola, que acessa o *site* do SIMEC/MEC e tem acesso aos dados referentes ao PDE da escola. O gestor atualiza os seus dados pessoais e da escola, atualiza o censo escolar e posta fotos para o MEC conhecer melhor a escola (BRASIL, 2011b). Na segunda etapa, é organizado o ambiente institucional para a elaboração do planejamento da escola. Essa etapa é nomeada como “primeiros passos” e está dividida em três passos: o primeiro é cadastrar o grupo de trabalho; o segundo consiste na indicação do coordenador, que não pode ser o diretor da escola e o terceiro é conhecer o responsável pelo PDE Escola na sua secretaria (BRASIL, 2011b). A terceira etapa de organização do PDE Interativo consiste na elaboração do diagnóstico para cada dimensão apresentada: indicadores e taxas, taxas de rendimento, ensino aprendizagem, gestão, comunidade escolar e infraestrutura (BRASIL, 2011b). Finalmente, a escola elabora o Plano Geral, contendo os objetivos, metas e ações que definiu para alcançar as melhorias desejadas (BRASIL, 2011b).

A análise e o acompanhamento da proposta e de sua execução na escola são realizados por um comitê identificado como Comitê de Análise e Aprovação, que é indicado diretamente pelo secretário de educação do município.

Após a escola realizar todas as etapas de inscrição na ferramenta e ter seu plano aprovado, recebe recursos financeiros divididos em parcelas. A quantia referente aos recursos é calculada de acordo com o número de matrículas da escola. Caso o município apresente alguma pendência financeira com o FNDE, os recursos são bloqueados. As escolas necessitam cumprir os prazos de envio da documentação exigida para não prejudicar o recebimento dos recursos (BRASIL, 2011b). As escolas devem apresentar a prestação de contas à secretaria de educação até o dia 31 de dezembro de cada ano e a secretaria, por sua vez, presta contas ao FNDE até o mês de fevereiro do ano seguinte (BRASIL, 2011b).

O PDE Interativo, instituído em 2011, segue a mesma lógica do PAR, porém avança na regulação e no controle das ações desenvolvidas diretamente na escola, que tem como objetivo o alcance das metas previstas para o IDEB. A partir de ferramentas como o PDE Interativo, o governo federal aprimora os mecanismos de controle, uma vez que, por meio do seu uso, a articulação e a regulação acontecem diretamente com as unidades escolares.

Como parte do aprimoramento do sistema de avaliação da educação no país, no ano de 2009, durante o segundo mandato de Lula da Silva foi reformulado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A partir de então, o alcance desse exame se expandiu significativamente como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2: Número de inscritos no ENEM no período de 2007 a 2012

Ano	Total de inscrições
2007	3.568.592
2008	4.004.715
2009	4.147.527
2010	4.611.441
2011	5.367.092
2012	6.497.466

FONTE: INEP (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2011d; BRASIL, 2012c)

As mudanças no ENEM foram determinadas pela Portaria do MEC nº 109, de 27 de maio de 2009. De acordo com a portaria, o ENEM tem como objetivo oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder à sua auto-avaliação com vistas às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mundo do trabalho quanto em relação à continuidade de estudos. Objetiva, também, estruturar uma avaliação ao final da Educação Básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho e de acesso aos cursos profissionalizantes, pós-médios e à Educação Superior. Além do mais, visa possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais, promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do Ensino Médio, promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de Ensino Médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global. E, finalmente, a promoção da avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas instituições de educação superior (BRASIL, 2009, Art. 2º).

O Novo ENEM amplia seus objetivos, exercendo papel estratégico no fortalecimento da cultura do desempenho na Educação Básica brasileira. Nessa

reformulação, o governo Lula da Silva oficializou o exame como forma de seleção unificada para os processos seletivos das universidades federais, com o objetivo de, segundo o MEC, democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de Ensino Superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do Ensino Médio. Com relação ao acesso às vagas federais de Ensino Superior¹²⁶, as instituições têm autonomia para optar dentre quatro modalidades de utilização desse novo exame em seus processos seletivos, quais sejam: i) como fase única, com o sistema de seleção unificado, informatizado e on-line; ii) como primeira fase; iii) combinando com o vestibular da instituição; iv) como fase única para vagas remanescentes (BRASIL, 2009a).

Além da utilização do ENEM como forma de ingresso nas instituições de Ensino Superior, segundo Carneiro (2012), outro fator que tem alavancado o número de inscrições é que, com a reformulação, a certificação do Ensino Médio, antes realizada pelo Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), passa a ser realizada com os resultados do ENEM.

A realização do ENEM continua sendo de caráter voluntário, no entanto, a composição, organização e duração do exame foram alteradas. A Matriz de Referência do Novo ENEM, aprovada em 2009, estipula as áreas de conhecimento que passam a compor o exame: Linguagens e códigos e suas tecnologias; Ciências da natureza e suas tecnologias; Ciências humanas e suas tecnologias; e Matemática e suas tecnologias (BRASIL, 2009b). O novo exame passou a ser organizado por quatro testes, sendo um para cada área de conhecimento. O modelo de prova é composto por 45 questões de múltipla escolha, totalizando 180 questões e uma redação, aplicadas em dois dias de prova.

Adotou-se, para o ENEM, a Teoria de Resposta ao Item (TRI), metodologia usada no SAEB. De acordo com o INEP, a decisão de implementar, no ENEM, a Teoria de Resposta ao Item (TRI) teve duas finalidades principais: permitir a comparabilidade dos resultados entre os anos e permitir a aplicação do Exame várias vezes ao ano (BRASIL, s. d., p. 1).

¹²⁶ Para a realização do processo de seleção unificada para as universidades mediante ENEM, foi criado o Sistema de Seleção Unificada (SISU), instituído pela Portaria Normativa do MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012, durante o governo Dilma Rousseff. A portaria, em seu artigo 2º, o define como um sistema por meio do qual são selecionados estudantes a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas e gratuitas de Ensino Superior que dele participarem (BRASIL, 2012f). Segundo dados do SisU, 54 instituições de Ensino Superior públicas participam no processo seletivo 2º/2013, ofertando 43.568 vagas, mediante inscrição no sistema (BRASIL, 2013).

Na análise de Carneiro (2012), o ENEM, além de não promover a democratização do acesso ao Ensino Superior, como proposto pelo MEC, por desconsiderar na formação de seus indicadores, as diversas realidades e particularidades dos contextos educacionais do país, o que se vê na prática “é o aumento do controle do Estado sobre as questões curriculares, bem como sobre os recursos financeiros aplicados no setor educacional, alterando substancialmente as formas de regulação do sistema educacional escolar por meio da avaliação” (CARNEIRO, 2012, p. 219).

Enfim, o novo ENEM consiste em um instrumento importante na constituição, implantação e fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica brasileira por ser uma avaliação cuja formulação e aplicação evidenciam o poder regulador e avaliador do governo federal. Além do exposto, indiretamente, realiza uma reforma curricular a partir de uma perspectiva instrumental, restringindo as dimensões avaliativa e curricular ao foco no desempenho com uma formação voltada para suprir as demandas mercadológicas. Ao mesmo tempo, flexibiliza os mecanismos de acesso ao ensino superior e reduz a autonomia das instituições federais de ensino superior. Por fim, cabe destacar que o exame determina o perfil de saída do aluno do ensino médio, além de contribuir para a naturalização da cultura do desempenho na sociedade (CARNEIRO, 2012; SANOS, 2011; LOPES; LÓPEZ, 2010).

No final do segundo mandato de Lula da Silva, foi iniciado o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020. Diferentemente dos embates travados durante a elaboração e aprovação do PNE (2001-2011), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foram apresentadas duas propostas de PNE, uma da sociedade civil e uma do governo, no governo Lula da Silva, o processo de elaboração do novo PNE vem acontecendo sob uma nova conjuntura. Essa conjuntura é marcada, segundo Neves (2010), por um processo de concertação social que possibilitou a existência de somente um projeto de PNE, o do governo.

Após a realização das conferências municipais e estaduais de educação ao longo dos anos de 2009 e da Conferência Nacional de educação (CONAE), em 2010, o MEC protocolou no Congresso Nacional, em novembro de 2010, o Projeto de Lei nº 8.035/2010,¹²⁷ que aprova o Plano Nacional da Educação (2011-2020). Desde então, o

¹²⁷ O PL nº 8.035 está estruturado com 12 artigos e um anexo, contendo 20 metas e 171 estratégias. O PL apresenta as dez diretrizes propostas para o PNE 2011-2020: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais; IV - melhoria da qualidade do ensino; V - formação para o trabalho; VI - promoção da sustentabilidade sócio-ambiental; VII -

Projeto de Lei foi modificado várias vezes. Neste estudo, será analisado o PL do governo Lula da Silva enviado ao Congresso em 2010, que expressa suas propostas para a educação para os próximos dez anos.

No que se refere ao sistema de avaliação da Educação Básica no país,¹²⁸ o PL nº 8.035 (BRASIL, 2010) propõe que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) seja utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da Educação Básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar (BRASIL, 2010b, Art. 11). Cabe, ao INEP, a realização do cálculo para obtenção do IDEB e, também, a realização de estudos para o desenvolvimento de outros indicadores de qualidade relativos ao corpo docente e à infraestrutura das escolas de Educação Básica (BRASIL, 2010b, § 1º e § 2º). Com essas propostas, o MEC mantém as definições no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com relação à avaliação da educação e à qualidade da Educação Básica. Dessa forma, sustenta e reforça o IDEB como indicador da qualidade da Educação Básica no país.

No anexo da Lei nº 8.035 (BRASIL, 2010), são apresentadas 20 metas e 150 estratégias para os próximos dez anos. A Meta 7 é dedicada ao IDEB e apresenta as metas nacionais, referentes a este índice até 2021. Essa meta é constituída por 25 estratégias. Uma análise das estratégias indica sinalizações importantes para o avanço, no país, de uma política educacional focada nos resultados. Na proposta do governo Lula da Silva para o PNE, a estratégia nº 7.1 contempla as mesmas dimensões do PAR e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, além de manter a política do governo federal de indução à adesão, dos entes federados às suas políticas, mediante o financiamento. Dessa maneira, o PL do PNE (2011-2020) do governo Lula da Silva caso seja aprovado resultará na manutenção da concepção de avaliação em curso e dos mecanismos de indução dos governos estaduais e municipais.

promoção humanística, científica e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; IX - valorização dos profissionais da educação; e X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e da gestão democrática da educação.

¹²⁸ O Documento final da Conae traz importantes deliberações acerca da temática avaliação externa, que, no entanto, não foram consideradas no PL do governo federal. A Conae defendeu “a criação de um subsistema de avaliação, articulado às políticas de Estado” (BRASIL, 2010, p. 53), de forma que “tanto a avaliação central quanto as avaliações dos sistemas de ensino e das instituições públicas e privadas precisam compreender que o sucesso ou o fracasso é resultado de uma série de fatores extraescolares e intraescolares, que intervêm no processo educativo” (BRASIL, 2010, p. 53). A Conae se opôs à proposta da associação da avaliação do desempenho aos incentivos financeiros, assim como a formação de ranqueamentos de escolas. No entanto, essas iniciativas são centrais no PL do PNE (2011-2020).

Outra estratégia do PL do PNE (2011-2020) que merece destaque é a de nº 7.2 que propõe fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados do IDEB das escolas, das redes públicas de Educação Básica e dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa estratégia de exposição dos resultados das escolas incita a competição entre essas instituições, além de permitir o estabelecimento de bônus e sanções.

A estratégia de nº 7.3 trata da associação entre a prestação de assistência técnica e financeira e a fixação de metas intermediárias, nos termos e nas condições estabelecidas conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional (BRASIL, 2010). Tal estratégia demonstra a preservação da centralidade do IDEB como critério na definição de políticas e na aplicação dos recursos financeiros encaminhados aos estados, municípios e as escolas.

A estratégia de nº 7.4 aborda o aprimoramento contínuo dos instrumentos de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental e Médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental e incorporar o exame nacional de Ensino Médio ao sistema de avaliação da educação básica (BRASIL, 2010). Assim, reafirma a avaliação externa como um importante eixo da política do governo federal para a Educação Básica, além de manter a focalização em algumas disciplinas do currículo, agora adicionando ciências, em conformidade com as disciplinas avaliadas no PISA.

A estratégia de nº 7.20 objetiva mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando educação formal com experiências com educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais (BRASIL, 2010). O apelo à mobilização social tem sido uma constante nas políticas do governo federal, estimulando, inclusive, ações voluntárias e a atuação dos empresários, que têm a sua agenda para educação assumida pelo governo federal no direcionamento de suas ações e programas.

Destaca-se também a estratégia de nº 7.24, que busca orientar as políticas das redes e sistemas de educação, de forma a buscar atingir as metas do IDEB, procurando reduzir a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem (BRASIL, 2010). Ainda, a estratégia de nº 7.25, que toma como referência para o IDEB os resultados dos países da OCDE, mediante o PISA. Assim, tal

estratégia permite confrontar os resultados obtidos no IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos (Brasil, 2010), de acordo com as seguintes projeções:

Quadro 4: Brasil: projeções das médias do PISA até 2021

PISA	2009	2012	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	395	417	438	455	473

Fonte: BRASIL, 2010b

No que tange à meta referente ao IDEB e suas estratégias, pode-se constatar que não há nada de novo ou diferente do que já está posto no PDE (2007) com relação à política educacional brasileira para a Educação Básica. Segundo Freitas (2011), o PL nº 8.035 (2010)

estabelece como “projeto educacional” sair-se bem no Ideb, e este foi vergonhosamente amarrado aos resultados do Pisa, teste de aprendizagem conduzido por um organismo internacional a serviço dos empresários, a OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico. Assim, fica definido nosso “projeto educacional”: os alunos devem sair-se bem na Prova Brasil (Português, Matemática e futuramente Ciências), as escolas devem ter um bom Ideb e todos devemos ser bem avaliados aos 15 anos de idade no Pisa da OCDE em Português, Matemática e Ciências (p. 80).

Com relação à inclusão do IDEB e do PISA no Projeto de Lei do PNE, Neves (2010) afirma que é resultado do projeto do governo brasileiro de integração do Brasil como membro efetivo da OCDE. Para tal, o país necessita apresentar um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹²⁹ mais elevado e ter como referência as metas de qualidade do ensino estabelecidas pelo Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA), da OCDE. Desse modo, segundo Neves (2010), “além de melhorar a sua posição do IDH no *ranking* internacional, o Brasil deve também melhorar os seus parâmetros

¹²⁹ Segundo Neves (2010), embora o Brasil apareça no *ranking* mundial entre os países de desenvolvimento humano elevado, o país precisa “aumentar a expectativa de vida ao nascer, os anos médios de escolaridade, os anos esperados de escolaridade e a renda bruta *per capita*, indicadores integrantes IDH, a partir de 2010, se quiser [...] um engajamento maior com a OCDE” (p.17)

avaliativos da qualidade da educação básica” (NEVES, 2010, p. 18). Para a autora, a criação do IDEB, em 2007, nos moldes do PISA, revela o esforço do país para ser aceito na OCDE.

Se aprovado o PL do PNE (2011-2020), como proposto pelo governo Lula da Silva em dezembro de 2010, a principal referência da qualidade educacional no país consiste nos padrões internacionais fixados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), órgão responsável pelo Programa Internacional de Avaliação e Alunos (PISA). Dessa forma, as políticas educacionais para a educação básica do país estarão submetidas a uma regulação internacional.

De acordo com Neves (2010), o PL nº 8.035 (2010) incorpora em quase sua totalidade as diretrizes e propostas já definidas no contexto do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007. É reafirmada a centralidade da avaliação externa no âmbito das políticas educacionais brasileiras, assim como a centralidade do IDEB como indicador da qualidade da Educação Básica no país.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) reconhece que o conjunto de decisões contidas no Documento final da CONAE não foram, em sua maioria, contempladas no PL do PNE (2011-2020) do Governo Lula da Silva, de novembro de 2010. Diante disso, em 2011, apresentou um documento síntese que reflete a sua posição com relação ao PL 8.035/2010 e apresenta de forma sistematizada, suas contribuições aos debates do novo PNE.

No que se refere à proposta do IDEB como referência para avaliação da qualidade do ensino da Educação Básica, segundo consta no artigo 11 do referido PL do PNE (2011-2020), a ANPED, considerando os artigos 206 e 211 da CF/1988 e artigo 4º da LDBEN (1996), que abordam o tema do padrão de qualidade do ensino, propõe a instituição do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Segundo a Associação, o CAQ “definido por meio de insumos e indicadores básicos deve garantir a qualidade da oferta de ensino na Educação Básica” (ANPED, 2011, p. 27), assim como definido na CONAE. A ANPED entende que o PNE é uma política de Estado e, como tal, deve assegurar concepções e não se restringir a programas em andamento. Sendo assim, propõe suprimir às estratégias que têm como foco o alcance das metas do IDEB. Ademais, defende uma concepção ampla de avaliação “que incorpore o atributo da qualidade como função social da instituição educativa” (ANPED, 2011, p. 43).

Outra entidade da área da educação que reconhece a ausência de importantes deliberações do Documento Final da CONAE no PL nº 8035/2010, é o Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES). O CEDES também elaborou um Documento Institucional¹³⁰ de proposições e emendas ao PL do PNE (2011-2020) do governo. Nesse documento, com relação ao IDEB, o CEDES se opõe à proposição de um sistema de avaliação baseado exclusivamente em fluxo e desempenho de aluno, assim como é o IDEB, por entender que este índice é “muito limitado para dar conta da complexidade da avaliação da escola” (CEDES, 2011, p. 18). Dessa forma, propõe a instituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica que inclui a análise do desempenho das escolas as condições relativas à

infraestrutura das redes de ensino, fatores extraescolares dos alunos, relação numérica professor-aluno, políticas públicas de valorização do profissional da educação, qualificação dos professores, adequação do fluxo escolar, aumento da equidade interna na rede avaliada, bem como o desempenho dos alunos (CEDES, 2011, p. 18).

Propõe, também, que a condução e execução do processo avaliativo sejam realizadas pelo INEP, sendo assessorado pela SEB/MEC e um Comitê de Governança composto por representantes de entidades nacionais acadêmicas e profissionais da educação (CEDES, 2011).

A análise aqui apresentada do PL nº 8035 (2010) do governo, proposta do PNE (2011-2020), ainda em tramitação, revela o empenho do governo federal na manutenção de políticas em curso. Além do mais, é oportuno ressaltar que, apesar da realização das conferências educacionais, com destaque para a Conferência Nacional de Educação (CONAE), proposições acerca da gestão, avaliação e financiamento da Educação Básica não foram consideradas na proposta apresentada pelo executivo federal para o PNE na forma do PL 8035/10.

¹³⁰ O CEDES, por meio do referido documento, argumenta, de maneira geral, que o IDEB é um índice precário da educação brasileira e reconhece que os países que adotaram a estratégia de fixar, acompanhar e divulgar um índice educacional experimentaram muitas fraudes no interior das redes e a exposição pública dos resultados das escolas tem sido desastrosa para a educação pública. Esclarece, também, que as políticas de responsabilização que amarram resultados acadêmicos à obtenção de ajuda financeira não têm conseguido melhorar o desempenho das escolas nas avaliações, e nem, tampouco, reduzir significativamente as desigualdades educacionais nos países que as adotaram e afirma, ainda, que a educação de qualidade é mais do que se sair bem nos testes de português, matemática e ciências, e que os critérios para definir o apoio devem ser estabelecidos por procedimento acordados *a posteriori*. Finalmente, em consideração à estratégia nº 7.25, o CEDES entende que a definição da qualidade da educação é um assunto soberano, nacional, sendo assim, não se pode delegar o que se entende por qualidade a uma agência como a OCDE, um instrumento das corporações empresariais (CEDES, 2011).

Na conjuntura analisada, o governo federal consolidou o seu papel de regulador e avaliador da educação com foco no desempenho. Nesse contexto, destaca-se a criação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, do IDEB e do PAR, que ampliaram o controle da Educação Básica oferecida por estados e municípios, mediante a transferência financeira voluntária de recursos. No limite do pacto federativo brasileiro, essas medidas vêm induzindo os estados e municípios a aderirem aos programas federais com foco no cumprimento das metas previstas para o IDEB, como exposto.

Contudo, devido à importância do IDEB na política educacional não se pode deixar de considerar suas limitações e críticas. As críticas direcionadas ao IDEB não são poucas e vão desde sua aplicação e o modo como é calculado à sua real capacidade de medir a qualidade do ensino.

Soares e Xavier (2013) mesmo considerando a criação do IDEB uma grande e positiva mudança no debate educacional brasileiro, reconhecem que, o mesmo, em seu formato atual sendo “o único indicador usado para guiar as políticas educacionais de educação básica e, no caso otimista de que suas metas sejam atingidas, podemos ainda assim não ter um sistema educacional que garanta o direito constitucional de educação” (p. 905). Isso porque, complementam os autores, “o uso de um indicador como medida única de qualidade da escola e dos sistemas de ensino fará, [...], com que as escolas busquem maximizá-lo e, como isso, pode ser feito de maneiras pouco adequadas pedagogicamente, pode levar a um sistema educacional disfuncional” (SOARES, XAVIER, 2013, p. 915).

Os referidos autores ao analisarem este indicador, apontam algumas críticas e limitações importantes. Para Soares e Xavier (2013) os problemas começam logo na aplicação da avaliação que serve de base para seu cálculo. Para os autores, uma limitação séria é o fato de apenas os alunos presentes na escola no dia de aplicação da Prova Brasil serem considerados. De acordo com portaria do INEP, o critério para aplicação da Prova Brasil é a participação mínima de 50% de alunos em relação ao número de matrículas declaradas no Censo escolar (BRASIL, INEP, 2011e). Segundo Soares e Xavier (2013), esse critério é problemático, pois, significa que “mantendo-se dentro das leis, as escolas podem escolher seus melhores alunos e assim ter um melhor valor do IDEB” (p. 916).

As críticas também são direcionadas a forma de obtenção da nota do IDEB. Conforme análise de Soares e Xavier (2013) as proficiências padronizadas de matemática, em geral, são maiores do que as de leitura. Ou seja, “está implícito no IDEB o fato de que o domínio da competência matemática pelos alunos brasileiros é maior do que o domínio

da compreensão leitora” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 916). Essa particularidade estatística pode levar a focalização do ensino de matemática como estratégia para obtenção de elevação do IDEB. Além do mais, é importante destacar outra particularidade na obtenção da média do IDEB, o fato de que a taxa de aprovação, ou seja, o indicador de rendimento possui um peso maior do que o indicador de desempenho. Ou seja, “o IDEB penaliza a escola que usa a reprovação como estratégia pedagógica, atribuindo-lhes valores mais baixos” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 911).

Os autores destacam ainda, que, para o cálculo da média do IDEB, o bom desempenho de um aluno compensa o mau desempenho de outro aluno, assim como, um melhor desempenho compensa uma taxa de reprovação. A compreensão de que um resultado pode compensar o outro presente na metodologia do IDEB, implica, segundo os autores, na possibilidade da escola concentrar seus esforços instrucionais nos melhores alunos resultando em uma exclusão educacional (SOARES; XAVIER, 2013).

Outro problema que gira em torno do cálculo de obtenção do indicador, refere-se às médias de 0 a 10. De acordo com os referidos autores, considerando aritmeticamente que a média padronizada da escola é a média das proficiências padronizadas de seus alunos, deve-se atentar que, embora as proficiências padronizadas dos alunos assumam valores de 0 a 10, as proficiências padronizadas das escolas concentram-se em um intervalo mais restrito. Desse modo, ainda segundo Soares e Xavier (2013), “do ponto de vista empírico, é incorreto dizer que o IDEB varia de 0 a 10” (p. 907).

As críticas também são direcionadas ao fato de que, de acordo com Soares e Xavier (2013), o IDEB ser muito relacionado com o nível socioeconômico da escola e afirmam que, isoladamente, “o IDEB é também um indicador das condições socioeconômicas das escolas” (SOARES; XAVIER, 2013). Nesse aspecto a análise dos referidos autores vai de encontro ao estudo de Almeida, Dalben e Freitas (2013), pois, estes afirmam que “a formulação do IDEB [...] não contempla o nível socioeconômico (NSE) em sua composição” (p. 1155) e enfatizam a importância de considerá-lo, pois, acreditam que não se pode tomar a escola de forma isolada de seu contexto social.

Nessa conjuntura, para estes autores,

as diferenças socioeconômicas e culturais devem compor uma análise explicativa da diferença de desempenho dos alunos, já que não considerá-las significaria, muitas vezes, atribuir o título de boa escola a instituições que, como única e verdadeira diferenciação em relação a outras, possui alunos de maior capital socioeconômico e cultural. [...] pode-se concluir

que a elaboração dos índices deveria considerar o contexto em que a escola realiza seu trabalho, já que o NSE dos alunos é a variável que mais se correlaciona com suas notas [...] (ALMEIDA, DALBEN, FREITAS, 2013, p. 1157).

No entanto, apesar de considerarem a inserção do NSE no IDEB, Almeida, Dalben e Freitas (2013) analisam que esse índice ainda não poderia ser considerado como representação única da qualidade da escola básica, pois, esse apresenta problemas em sua composição considerando que indicadores usar para medir o índice socioeconômico e, em sua operacionalização devido aos conceitos de validade e confiabilidade inerentes à coleta de dados mediante a utilização de questionários. Desse modo, com relação ao IDEB, Almeida, Dalben e Freitas (2013), concluem que

nos chama a atenção a forma pela qual ele é apresentado (e divulgado) para a população, em que a escola aparece como única responsável pelo desempenho de seus alunos, sem qualquer vinculação à relação deste com seu entorno social, com a rede de ensino à qual pertence e com as políticas públicas às quais está, direta ou indiretamente, submetida, pois tal isolamento pode gerar a ideia de que a escola e seus profissionais são, sozinhos, responsáveis pelos resultados obtidos nas avaliações externas, induzindo de forma equivocada à ideia da perda da influência do entorno social e das políticas públicas sobre os resultados dessas avaliações, tendo como consequência a desresponsabilização, de forma branda, do sistema educativo e social mais amplo sobre tais resultados (p. 1169).

4.2 Olimpíadas Científicas

O segundo grupo de estratégias que vem contribuindo para a consolidação da cultura do desempenho na educação básica brasileira refere-se às denominadas olimpíadas científicas. Essas competições, em grande parte, são realizadas pelas entidades científicas como, as já referidas, SBM, ABICOLOR, ABIQUIM e SBC e passaram a contar com o apoio do governo federal, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff mantêm o apoio financeiro a essas atividades, no período 2007 a 2012, inclusive, com a ampliação do montante de recursos. O que há de novo no período em estudo é que o próprio governo criou duas olimpíadas direcionadas à escola pública.

A pesquisa permitiu identificar que o grupo de estratégias referente às olimpíadas científicas, no processo de consolidação das políticas de avaliação pode ser dividido em

dois tipos: aquelas que são realizadas pelas entidades científicas com apoio do governo federal e aquelas criadas pelo próprio governo e contam com apoio das entidades científicas. As realizadas pelas entidades científicas vão continuar recebendo apoio do governo federal, regulamentado pelo Edital do CNPq nº 17 de 2002 (BRASIL, 2002b). Este edital estabelece incentivo à criação dessas atividades e apoio financeiro para sua realização. No governo Dilma Rousseff, houve a edição de um novo edital que passou a regulamentar o apoio do governo federal às olimpíadas científicas.

Em substituição ao Edital do CNPq nº 17/2002, um novo Edital nº 24, de 2011, no governo Dilma Rousseff, assinado pelo MCTI, CNPq, MEC, CAPES e FNDE, visando promover apoio à realização das olimpíadas científicas. Este Edital, objetiva selecionar propostas para a realização de olimpíadas científicas de âmbito nacional como instrumento para a melhoria dos Ensinos Fundamental e Médio e identificar jovens talentosos que possam ser estimulados a seguir carreira científica. Propõe, também, apoiar **“a realização de olimpíadas científicas internacionais no Brasil, em sua fase final [...]”** (BRASIL, MCTI/CNPq/MEC/CAPES/FNDE, 2011e, p. 1, destaque do original).

Consta também, no referido Edital, o Regulamento, anexo do Edital Público nº 24/2011, que determina os requisitos relativos ao proponente, a exemplo de cronograma, recursos financeiros a serem aplicados nas propostas aprovadas, origem dos recursos, itens financiáveis, prazo de execução dos projetos, critérios de elegibilidade, critérios e parâmetros objetivos de julgamento e demais informações necessárias (BRASIL, MCTI/CNPq/MEC/CAPES/FNDE, 2011e).

Outro aspecto a ser considerado, em relação a esse Edital Público, diz respeito aos recursos financeiros. O valor destinado às propostas aprovadas, a partir dos critérios estabelecidos, corresponde a três vezes o valor investido pelo governo Fernando Henrique Cardoso. No edital nº 17/2002, o orçamento previsto era de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), oriundos do Tesouro Nacional (BRASIL, CNPq, 2002b). Já, no Edital de 2011, são previstos R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), sendo R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) oriundos do orçamento do CNPq para 2012, R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) oriundos do FNDE/MEC, para o exercício de 2012, e R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), oriundos da CAPES, a serem liberados em duas parcelas pelas instituições (BRASIL, MCTI/CNPq/MEC/CAPES/FNDE, 2011e).

Além do apoio mediante concessão de financiamento, o governo federal, considerando a importância dessas competições no âmbito educacional brasileiro,

contribuiu com estratégias de divulgação de experiências e informações acerca das olimpíadas e vem atuando para mobilização das secretarias de educação, de forma a garantir a participação das escolas e dos professores nessas competições (BRASIL, Res. CD/FNDE, nº 47/2012, e Res. do CNPQ, nº 57/2011).

No período de 2006 a 2012, destaca-se a criação das seguintes olimpíadas. A Olimpíada Brasileira de Robótica (OBR)¹³¹ foi criada em 2007, sendo realizada pelo Centro Universitário da FEI, pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), pela Universidade Federal São João Del-Rei (UFSJ) e pela Faculdade Paulus de Tecnologia e Computação (FAPCOM). Destinada para a participação de estudantes do Ensino Médio, a OBR recebe o apoio do MEC, do MCTI, da Capes e do CNPq (OBR, 2013).

Desde 2008, anualmente, vem sendo realizada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pela Sociedade Brasileira de Química (SBQ) e pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), com o apoio da Capes e do CNPq, a Olimpíada Brasileira de Química Júnior (OBQj)¹³². Para participar, os estudantes devem estar regularmente matriculados no 8º e 9º anos do Ensino Fundamental de escolas públicas ou privadas. A Olimpíada de Geografia (OBG),¹³³ instituída em 2008, é também conhecida como *Desafio National Geographic*. A OBG integra o Projeto Viagem do Conhecimento, realizado pela Editora Abril, com o patrocínio da Petrobras. Está direcionada a alunos matriculados no 8º e 9º anos do Ensino Fundamental e 1º ano do Ensino Médio (OBG, 2013). A Olimpíada de Língua Portuguesa *Escrevendo para o Futuro* (OLP)¹³⁴ é de caráter bianual e, em anos pares, realiza um concurso de produção de texto. Nessa competição participam alunos e professores do Ensino Fundamental e Médio separados por categorias, a partir de gêneros textuais. Nos anos ímpares, desenvolve ações de formação de professores presencial e a distância. A OLP faz parte das ações do PDE (OLP, 2013).

¹³¹ Para maiores informações acerca da OBR consultar: <http://www.obr.org.br/?page_id=7>.

¹³² Para maiores informações sobre essa competição consultar: <<http://www.obquimica.org/olimpiadas/junior>>.

¹³³ Para saber mais sobre a OBG acesse: <<http://www.viagemdoconhecimento.com.br/desafio/o-que-e-como-participar.php>>.

¹³⁴ A OLP está fundamentada na experiência da Fundação Itaú Social e do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) que, em 2002, desenvolveu o Programa *Escrevendo o Futuro*. Maiores informações consultar: <http://escrevendo.cenpec.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=55>.

Em 2009, foi instituída a Olimpíada Nacional de História do Brasil (ONHB),¹³⁵ uma iniciativa do departamento de História da UNICAMP, com o apoio do CNPq e da TV Escola. Participam da competição uma equipe com alunos do 8º e 9º anos do Ensino Fundamental ou do Ensino Médio e um professor de História de escolas públicas ou privadas (ONHB, 2013).

A Olimpíada Brasileira de Linguística (OBL),¹³⁶ exclusivamente para alunos do Ensino Médio foi criada, em 2011. Possui dois corpos organizacionais: a Comissão Organizadora e o Comitê Acadêmico (OBL, 2013). Também, em 2011, organizada pelo [Instituto Federal do Sul de Minas](#) (IFSULDEMINAS), em parceria com a [Embrapa](#), apoio do CNPq e do MEC, realizou-se a primeira Olimpíada Brasileira de Agropecuária (OBAP), destinada a alunos do Ensino Médio integrado ou curso Técnico em Agropecuária e demais cursos do eixo Tecnológico Recursos Naturais¹³⁷ (OBAP, 2013).

O aumento no número de olimpíadas científicas realizadas no Brasil foi acompanhado pelo aumento do investimento público federal em sua realização, como uma medida de Estado que visa pretensamente contribuir para a melhoria da qualidade do ensino.

Nesse contexto, merece destaque a criação direta, por parte do governo federal, da Olimpíada Brasileira de Física das Escolas Públicas (OBFEP), no ano de 2010, pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com apoio do MEC e se constitui em um programa permanente da Sociedade Brasileira de Física (SBF), o qual é responsável pela sua execução. A OBFEP é destinada exclusivamente aos alunos do Ensino Médio e para o nono ano do Ensino Fundamental das escolas públicas (OBFEP, 2013).

Outra iniciativa que visa contribuir para fortalecer a ligação entre as olimpíadas, a qualidade da educação e o ensino profissional, consiste na Olimpíada do Conhecimento realizada pelo SENAI. Segundo Paulo Skaf, presidente da Fiesp e do Senai-SP, “os alunos do Senai podem demonstrar a qualidade do ensino profissional que ministramos em nossa instituição” e complementa que “os [competidores] de melhor desempenho são muito disputados pelo mercado, têm empregos praticamente garantidos” (SKAF, 2012). Desse ponto de vista, defende-se a ideia de que é produtivo participar dessa competição,

¹³⁵ Para outras informações sobre a competição, acesse: <<http://www.olimpiadadehistoria.com.br/5-olimpiada/inicio/index>>.

¹³⁶ Para mais informações sobre essa competição acesse <<https://sites.google.com/site/olimpiadalinguistica/o-que-e>>.

¹³⁷ Para saber quais são os demais cursos que permitem a inscrição na competição acesse o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos disponível em <<http://catalogonct.mec.gov.br/>>.

demonstrando, para os competidores e a sociedade que os benefícios vão além da vida escolar, assegurando melhores oportunidades no mercado de trabalho.

Sobre essas competições, alguns autores destacam a estreita relação entre as olimpíadas escolares e as olimpíadas esportivas. Com relação à preparação dos alunos para a participação nas competições científicas, Nascimento, Palhano e Oeiras (2007), defendem que,

Assim como modalidades esportivas, para se obter um bom resultado em uma competição de conhecimento é importante que haja a preparação do “atleta”. Para que ocorra o estar junto do treinador (no caso, um professor) e os competidores (seus alunos), novamente são necessárias a organização e a disponibilidade de todos em termos de tempo e local para o treinamento, requisitos difíceis de serem atendidos principalmente para os professores com perfil de “aulistas” (p. 2, destaque dos autores).

Visto dessa ótica, o trabalho do professor nessas competições é reduzido ao papel de treinador e, na mesma direção, o trabalho pedagógico é reduzido à preparação e ao treino para as provas. Para os referidos autores, a formação de uma cultura de competição, deve ser estimulada, de forma que “as competições passem a ser tratadas como atividades regulares de uma instituição ou mesmo como uma atividade a ser realizada no contexto de uma disciplina” (NASCIMENTO; PALHANO; OEIRAS, 2007, p. 4).

Numa perspectiva crítica sobre a relação entre as olimpíadas escolares e esportivas, Rezende e Ostermann (2012) chamam atenção para o fato de que “as olimpíadas escolares de qualquer disciplina se espelham nas competições esportivas mundiais que visam à seleção de vencedores e, conseqüentemente, de perdedores nas diversas modalidades de esporte” (p. 250). Nesse sentido, no âmbito educacional, a briga por medalhas (outra semelhança com as competições esportivas) conduz as escolas a estimularem os valores da competitividade, do individualismo e da meritocracia como naturais, como sendo próprios da natureza humana (REZENDE; OSTERMANN, 2012, p. 248). No entanto, não são naturais, são socialmente e historicamente construídos.

Sustentadas na tradição vygotskyana, Rezende e Ostermann (2012) afirmam que “não há espaço para princípios educativos que sustentem a disseminação do espírito competitivo no contexto escolar. Portanto, é importante desconstruir argumentos que defendem o comportamento competitivo como sendo próprio da natureza humana” (p. 250). Desse modo, as autoras questionam as olimpíadas e apresentam como valores defensáveis, do ponto de vista da formação humana, a interação, a colaboração e a

democracia e concluem “sobre a necessidade de se investir em políticas que não sirvam apenas como tapa-buraco das condições ainda precárias da escola pública brasileira e que fomentem valores que possam produzir transformações na sociedade desigual em que vivemos (REZENDE; OSTERMANN, 2012, p. 245).

Nesse sentido, não sendo o espírito competitivo natural do homem, então por que defender o estímulo à competição entre alunos e escolas? A resposta estaria fora da escola, na forma de organização da sociedade capitalista, na qual existe um mercado que estimula a competição para se manter o lucro. A escola e, de modo geral, a educação passa a ser usada como um instrumento que contribui para a disseminação e naturalização desses valores ou princípios necessários para justificar e naturalizar as desigualdades sociais, apresentadas como resultantes das diferenças individuais.

A despeito das críticas com relação às olimpíadas científicas, o governo federal, desde a década de 1990, vem incentivando essas práticas como forma de melhorar o ensino na Educação Básica. Em tempos de realização de grandes eventos esportivos, Copa do Mundo, em 2014, e Olimpíada Esportiva, em 2016, destaca-se a intenção do governo federal em realizar uma Olimpíada Internacional do Conhecimento, em 2016. Segundo informações da Agência Brasil (2012), a partir da proposta feita pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e pela Academia Brasileira de Ciência (ABC), o governo Dilma Rousseff promoverá a realização da Olimpíada Internacional do Conhecimento em paralelo aos Jogos Olímpicos de 2016. De acordo com o ministro da educação, Aloísio Mercadante, “esta será a melhor herança [da Rio 2016]: criar espírito olímpico na sala de aula em busca do conhecimento” (AGÊNCIA BRASIL, 2012).

No Brasil, as olimpíadas científicas vêm contribuindo para a disseminação dos valores da competitividade, da meritocracia e do individualismo como princípios a serem adotados na formação humana e que, de maneira geral, implicam a autorresponsabilização do indivíduo pelo resultado do seu sucesso ou fracasso assim como as avaliações em larga escala. Além do uso de treinamento, como preparação, e de premiações como incentivo à participação nas olimpíadas, as avaliações externas compartilham com as olimpíadas do poder de influenciar no currículo escolar, visto que cada olimpíada apresenta o programa contendo os conteúdos que serão cobrados na competição. Com relação essas avaliações e suas repercussões no currículo escolar, de acordo com Bonamino e Sousa (2012), alguns estudos mostram que “tal tipo de avaliação parece estar reforçando o alinhamento, nas escolas e secretarias de educação entre currículo ensinado e currículo avaliado” (p. 386).

Os objetivos educacionais de formação humana devem ser mais amplos do que a formação para participar de competições, títulos no currículo, vocações científicas e correr atrás de medalhas. Além do mais, a realização das olimpíadas não contribui para a melhoria das escolas públicas de um modo geral, pois reforça a tese de que depende somente do professor e dos alunos o seu sucesso, independentemente das condições de funcionamento das escolas, dos salários dos professores e de vida dos alunos. Desse modo, reforçam a noção de meritocracia, tão caro à ideologia burguesa e a sua proposta de educação desde a sua constituição no século XVIII.

4.3 Iniciativas de premiação de escolas e docentes

O terceiro grupo de estratégias que contribuem para o aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica brasileira refere-se às iniciativas de concessão de premiação às escolas e professores por práticas bem avaliadas. A análise permitiu identificar a continuidade das premiações instituídas no período referente à implantação da cultura do desempenho na educação básica.

Observa-se que a maioria das premiações concedidas pelo Prêmio Darcy Ribeiro de Educação foram entregues para fundações e institutos de empresas privadas, como pode ser comprovado pela análise dos prêmios concedidos nos anos de 2012 e 2013. Em 2012, as pessoas e entidades agraciadas foram: o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Movimento Todos pela Educação e o SENAI (BRASIL, 2012g). Por sua vez, na edição de 2013, foram laureados com a premiação a Fundação Lemann,¹³⁸ o Instituto Padre Vilson Groh¹³⁹ (IVG) e o Instituto Plena Cidadania¹⁴⁰ (PLENU).

¹³⁸ De acordo com o *site* da fundação, a Fundação Lemann é uma organização sem fins lucrativos, criada em 2002, pelo empresário Jorge Paulo Lemann. A instituição tem como objetivo contribuir para melhorar a qualidade do aprendizado dos alunos brasileiros e formar uma rede de líderes transformadores. Para cumprir essa missão, a Fundação aposta em uma estratégia que envolve quatro áreas complementares de atuação: inovação, gestão, políticas educacionais e talentos (FUNDAÇÃO LEMANN, 2014).

¹³⁹ Segundo o *site* do instituto, a equipe do Pe. Vilson tem como missão prestar serviços de assessoramento, defesa e garantia de direitos, sem qualquer discriminação, tendo como marco referencia a Constituição Federal (INSTITUTO PADRE VILSON GROH, 2012b). Dessa maneira são desenvolvidos desenvolvem trabalhos sociais e de cidadania em Florianópolis há 30 anos oferecendo cursos de qualificação profissional, atividades nas áreas cultural, de lazer e de esporte, sempre com apoio pedagógico e alimentar. Além disso, a equipe do Pe. Vilson trabalha com jovens em conflito com a lei, crianças e adolescentes em situação de abandono e violência, adolescentes e jovens envolvidos com o universo da criminalidade oferecendo-lhes oportunidades sociais e educativas promovendo sua inclusão efetiva na sociedade (INSTITUTO PADRE VILSON GROH, 2012a).

¹⁴⁰ O Instituto Plena Cidadania (PLENU) em como objetivo lutar pela plena cidadania, por relações de gênero equitativas e fraternas, por um meio-ambiente saudável, contra toda forma de discriminação ou preconceitos

O Prêmio Professores do Brasil está, em 2013, na sua 7ª edição. Nessa premiação há, assim como no Prêmio Darcy Ribeiro, a presença das entidades representativas dos empresários. Essas entidades participam em parceria com o governo federal na construção, divulgação e premiação dos docentes.

A análise das iniciativas de premiação permite verificar que os empresários, por meio de fundações e institutos, têm sido interlocutores privilegiados do governo federal na formulação e realização de programas, ações e projetos para a educação brasileira. No caso das premiações, especificadamente, o Prêmio Professores do Brasil, o governo federal e as entidades representativas do capital assumem o poder de monitorar, mediante regras de premiação e de garantir a atuação dos professores nas escolas em conformidade com o projeto de sociabilidade do neoliberalismo de Terceira Via.

De acordo com Shiroma *et. al.* (2008) a forte participação da iniciativa privada mediante a introdução de incentivos e prêmios oferecidos por fundações e institutos tende a modificar o caráter do ensino público e para

construir um grande consenso, de que os recursos públicos são insuficientes para realizar as tarefas atribuídas à educação neste início de século. Assim, esperam fazer mais com menos, introduzindo uma nova estratégia de distribuição de recursos: por editais, firmados em contrato de gestão, que envolvem contrapartidas e estabelecem resultados e metas a serem atingidos (SHIROMA *et. al.* 2008, p. 3).

4.4 Mobilização Social

Na disseminação dos valores da cultura do desempenho, merece destaque o avanço das ações educacionais da União no sentido da mobilização social pela educação, quarto eixo desse estudo.

É evidente que a avaliação tem um papel central para o estabelecimento da cultura do desempenho na Educação Básica brasileira. A modalidade de avaliação que permite a publicação de resultados e a formação de *rankings*, assumida pelo governo federal como forma de medir a qualidade da educação sob a configuração de um *accountability*

de raça, cor, idade, etnia, religião, procedência nacional ou orientação sexual e pugnar por uma sociedade justa e por um Estado Justo e Democrático. O Instituto realiza cursos para a formação de lideranças femininas, como Promotoras Legais Populares, visando à democratização do conhecimento jurídico e legal, especialmente o que é diz respeito à condição feminina e às relações de gênero (ROA DE SEGURANÇA, 2013).

educacional, visa mobilizar a sociedade para acompanhar, na forma de fiscalização, os resultados educacionais. O incentivo à mobilização social que o modelo de avaliação em estudo busca fazer com que a sociedade se sinta engajada e contribua com o Estado na garantia da qualidade da educação, tal como proposta pelo modelo de sociabilidade do neoliberalismo da Terceira Via.

O apelo constante, do governo federal, presente nos documentos e programas oficiais, incentiva a mobilização da sociedade pela educação como proposta para a solução dos problemas da qualidade do ensino, mediante o compartilhamento da responsabilidade pelo controle e pela regulação educacional entre Estado e sociedade civil, ganha centralidade no segundo governo Lula da Silva e nos dois primeiros anos do governo Dilma Rousseff (2007-2012).

Em 2008, no governo Lula da Silva, foi lançado o Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE), definido, pelo governo federal, como “o chamado do Ministério da Educação (MEC) à sociedade para o trabalho voluntário de mobilização das famílias e da comunidade pela melhoria da qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2012a, p. 1). A prioridade de atuação da mobilização é para as comunidades no entorno das escolas com os mais baixos IDEB, como também para municípios considerados prioritários pelo seu baixo IDEB.

Conforme o MEC, o Plano de Mobilização é uma orientação e um incentivo às lideranças sociais para a realização de ações e atividades pautadas nas 28 diretrizes¹⁴¹ do PDE, com o objetivo de despertar

a consciência das pessoas sobre o compromisso social na afirmação do direito de todos os brasileiros à educação de qualidade e, do mesmo modo, a respeito do papel de cada um como protagonista dessa agenda que deve envolver amigos, vizinhos, parentes e membros de associação de moradores, entre outros sujeitos (BRASIL, 2012a, p. 2).

A implementação do PMSE deve ser realizada pelos chamados mobilizadores, “identificados como lideranças em suas áreas de atuação, e que se comprometem em atuar como voluntários” (BRASIL, 2012a, p. 2). Cabe destacar que, como os mobilizadores muitas vezes não possuem familiaridade com temas educacionais, deveriam ser

¹⁴¹ Com relação às diretrizes do PDE, de acordo com o MEC, “o PMSE promoveu uma releitura desse conteúdo para propor aos mobilizadores a realização de atividades de incentivo e orientação às lideranças e seus respectivos segmentos, além das famílias, no sentido de apoiar a implementação dessas normas nas unidades de ensino” (BRASIL, 2012a, p. 2).

desenvolvidas Oficinas de Capacitação.¹⁴² As oficinas devem atender a dois perfis de participantes;¹⁴³ os multiplicadores, que são “lideranças com capacidade para divulgar o plano, identificar e formar novos mobilizadores, trazer mais parcerias e ampliar a abrangência espacial das ações” (BRASIL, 2012a, p. 2); e os mobilizadores que, por sua vez, são “lideranças locais e voluntários que trabalham diretamente com as famílias e comunidades, divulgando a importância de as famílias participarem da educação dos filhos, orientando-as sobre como fazê-lo e acompanhando-as de perto” (BRASIL, 2012a, p. 2). As formações são realizadas com o apoio do MEC e, dependendo da sua importância estratégica ou importância do grupo, podem contar com a presença de um representante do referido ministério (BRASIL, 2012a).

O PMSE define como parceiros e voluntários podem colaborar com a educação e como a colaboração pode acontecer na prática. O plano, apresenta como exemplo concreto da ação dos voluntários com as famílias, as seguintes situações:

Traduzir as diretrizes, uma a uma, para as famílias, mostrando-lhes como podem ajudar as crianças a melhorar seu desempenho na escola, é um das formas de os parceiros e voluntários colaborarem com o Plano de Mobilização. Por exemplo: - em casa: garantindo a disciplina das crianças e jovens para o estudo diário, para fazer o dever de casa, para criar o hábito da leitura, para não faltar às aulas e ser pontual. - na escola: conhecendo os professores, mostrando seu interesse pelo desenvolvimento dos filhos, mostrando o interesse em saber como está a qualidade do ensino, saber qual é o IDEB da escola, perguntar como são os professores, se fazem cursos de atualização, se não faltam, perguntar pela merenda, pelos livros e outros recursos que a escola recebe (BRASIL, 2012a, p. 6).

Há, também, no PMSE, uma estratégia de ação com indicações para que cada voluntário (instituição ou pessoa) possa montar seu próprio Plano de Ação, contendo

¹⁴² O conteúdo das oficinas abrange: panorama da educação no Brasil; organização da educação no Brasil; apresentação do Plano de Mobilização e contextualização das ações (dado o perfil dos participantes); elaboração de plano de trabalho para implantação e disseminação do Plano de Mobilização (BRASIL, 2012a).

¹⁴³ O PMSE estipula os critérios para a seleção de público para as oficinas. Para os multiplicadores, os critérios são os seguintes: liderança nacional ou regional; compreensão e concordância com os objetivos do Plano de Mobilização*; capacidade de articulação com diversos segmentos*; capacidade didática para formar mobilizadores*; capacidade de identificar novas lideranças; capacidade de divulgar o plano*; trazer novas parcerias*; capacidade para organizar oficinas*; compromisso com o Plano*; capacidade de ampliar a área geográfica de atuação*; e protagonismo*. Para os mobilizadores, são: liderança local*; ter atividades envolvendo o público-alvo*; trabalhar em sua instituição em projetos envolvendo famílias, crianças e adolescentes, jovens e mulheres; desenvolver atividade profissional que tenha interação direta com o público-alvo; protagonismo*; e compreensão e concordância com os objetivos do Plano de mobilização*. Os critérios marcados devem ser obrigatórios. (BRASIL, 2012a).

informações acerca dos mobilizadores, público-alvo, oportunidades, recursos necessários, dentre outros (BRASIL, 2012a).

Conforme indicação do MEC, o monitoramento da realização do Plano de Mobilização deve ser feito mediante o acompanhamento das ações nas diversas cidades e regiões em que forem executadas. Os multiplicadores devem se encarregar de monitorar e acompanhar o IDEB das escolas que concentram grande número de alunos cujas famílias estejam sendo mobilizadas (BRASIL, 2012a).

Outro ponto que merece destaque é a divulgação das ações e do PMSE. Além dos materiais preparados pelo MEC, como cartilhas,¹⁴⁴ cartazes, folhetos, marcadores de página, calendário, agendinha de bolso, e da divulgação em seus meios institucionais, o Plano convoca seus parceiros a publicarem mensagens em suas mídias, como jornais, boletins, rádio, TV e *sites*. Outro importante instrumento de divulgação das ações do Plano é o Blog da Mobilização, um instrumento de compartilhamento das experiências bem sucedidas no incentivo a interação família/escola/comunidade promovidas pelos voluntários (BRASIL, 2012a).

Em 2012, durante o governo Dilma Rousseff, foi adicionada à página do MEC na internet o ícone “Mobilização Social pela Educação: para a educação melhorar todos devem participar”, facilitando o acesso da população ao Plano e as suas iniciativas. Essa inserção tornou mais visíveis as informações referentes ao PMSE sob a justificativa de que, “quando a sociedade incorporar a educação como valor social e se mobilizar para que todos e cada um dos brasileiros tenham educação de qualidade, será possível responder a esses desafios” (BRASIL, 2012a). No *site*, estão disponíveis informações acerca das “boas práticas” que estão sendo desenvolvidas mediante a divulgação de vídeos, fotos, matérias, dicas e relatórios de atividades. Encontra-se, também, a apresentação dos parceiros e lugares¹⁴⁵ onde existem comitês de mobilização. Além da estratégia do blog, comemora-se em várias cidades o dia ou a semana do mobilizador.

Inicialmente, cabe o destaque de que, com o Plano de Mobilização, as famílias e as comunidades são chamadas a assumir e compartilhar o dever de fiscalizar, controlar e

¹⁴⁴ A Fundação SM é responsável pela impressão e distribuição de 1.200 exemplares da cartilha “Mobilização Social pela Educação”, com objetivo de sensibilizar as famílias para o acompanhamento da vida escolar de crianças e jovens.

¹⁴⁵ De acordo com o MEC existem comitês de mobilização nas capitais e demais cidades dos seguintes estados: Amazonas, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins (BRASIL, 2012a).

exigir mudanças no âmbito escolar, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo governo federal, que incentiva a auto-organização de grupos de interesse e o potencial das comunidades na resolução dos seus problemas. Algumas dessas diretrizes, segundo Lima e Martins (2005), são constitutivas do processo de reconfiguração da sociedade civil no contexto de desenvolvimento do neoliberalismo da Terceira Via. Nessa linha, com o PMSE, o governo federal atua como incentivador e educador no processo de mobilização da sociedade civil, mediante ações que objetivam o voluntariado. Esse modelo de participação está pautado na promoção da sociedade civil ativa, um dos pilares do neoliberalismo da Terceira Via.

Nesse caso, o foco da mobilização são as famílias e a comunidade do entorno das escolas com os mais baixos índices educacionais. Essa postura demonstra que a atuação do governo federal de forma direta para a renovação da sociedade civil, tendo como eixo a consideração que “Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la” (GIDDENS, 1999, p. 89).

A criação do IDEB, pelo MEC, tem sido o principal instrumento nesse processo que, mediante a consolidação de um sistema de *accountability*, tem aumentado o apelo à mobilização da sociedade para o acompanhamento e a fiscalização como forma para contribuir com o Estado na promoção da qualidade da Educação Básica.

A ênfase na mobilização social pela educação, como visto, presente em vários documentos do governo federal evidencia também, a atuação de novos sujeitos coletivos, os empresários mobilizam-se buscando contribuir com a qualidade da educação. No Brasil, o movimento dos empresários que em se destacado nesse sentido é o Todos pela Educação.

De acordo com Martins (2009a) o principal interlocutor do MEC na elaboração do PDE foi o Movimento Todos pela Educação criado em 2005 por “um grupo de intelectuais orgânicos que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo” (MARTINS, 2009a) que atua segundo as referências do neoliberalismo da Terceira Via.

Segundo o Movimento Todos pela Educação, esse grupo consiste em “um movimento da sociedade civil brasileira que tem a missão de contribuir para que, até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006). Para alcançar esse objetivo, definiu cinco metas educacionais: todas as crianças e jovens de quatro a dezessete anos deverão estar na escola; toda criança de oito anos deverá saber ler e

escrever; todo aluno deverá aprender o que é indicado para sua série; todo jovem de 19 anos deverá concluir o Ensino Fundamental e Médio; e o investimento em educação ampliado e bem gerido (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006).

Para Saviani (2007), o Todos pela Educação apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades, como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Sena, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros” (SAVIANI, 2007, p. 1243).

Uma ação do Todos pela Educação que merece destaque, nesse estudo, trata-se da criação de um instrumento de avaliação externa chamado de Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização, a Prova ABC. Segundo o TPE, a Prova ABC, foi criada em 2011, a partir de iniciativa própria em parceria com a Fundação Cesgranrio, o Instituto Paulo Montenegro/Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) e o INEP, com o objetivo de aferir o desempenho do sistema de ensino brasileiro em relação à alfabetização e ao conhecimento matemático das crianças¹⁴⁶ (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

De acordo com o documento De olho nas metas (2013) edição especial sobre a Prova ABC, esta foi aplicada em 2011 e 2012. Na sua primeira edição, em 2011, a prova foi aplicada para uma amostra de 6 mil alunos que estavam no 1º semestre do 4º ano, concentrados apenas nas capitais. Em 2012, a amostra foi de 54 mil alunos, distribuídos igualmente entre o 2º e o 3º anos, no final do ano letivo. Desse modo, não é possível fazer comparações entre os resultados (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013). No entanto de forma geral, o TPE a partir dos resultados nas duas edições concluem que

¹⁴⁶ De acordo com o TPE “no campo da alfabetização, os resultados da Prova ABC permitem diferenciar aquele aluno que ainda está aprendendo a ler e a escrever daquele que já lê e escreve de tal forma que pode seguir aprendendo, buscando informação, desenvolvendo sua capacidade de se expressar, de desfrutar a literatura, de transitar por diversos gêneros, de participar do mundo cultural no qual está inserido. No campo da matemática, os resultados da prova permitem distinguir aquele aluno que ainda não domina os conceitos básicos da disciplina daquele que já tem condições de compreender as situações numéricas mais corriqueiras do nosso cotidiano e que, na trajetória escolar, pode seguir adiante na aprendizagem dos conceitos mais complexos” (p. 7).

as desigualdades regionais, já apontadas no monitoramento do desempenho dos alunos de 5º e 9º do Ensino Fundamental e do 3º do Ensino Médio, com base nos resultados da Prova Brasil e do Saeb, se evidenciam desde o início da escolarização. Em leitura, por exemplo, todos os estados do Norte e do Nordeste apresentam desempenho inferior à média nacional. Em matemática, alunos com defasagem idade-série das regiões Sul e Sudeste têm proficiência equivalente à dos alunos não defasados das regiões Norte e Nordeste. No nível estadual, é importante não olhar apenas a média. A dispersão dos resultados pelas diferentes faixas de proficiência mostra que a qualidade do ensino não é homogênea, independentemente de a unidade da federação ter uma média alta ou baixa (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013, p. 8).

Ainda segundo o referido documento, 2012 foi o último ano de realização da Prova ABC devido a criação do, pelo governo federal, do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Com o PNAIC, o Ministério da Educação responsabiliza-se pela aferição dos resultados por meio de exame periódico específico em língua portuguesa e matemática (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013). Desse modo, a avaliação da alfabetização permanece, agora, sob a responsabilidade do governo federal e, possivelmente, com as contribuições do Todos pela educação, interlocutor privilegiado junto a União para assuntos educacionais.

Por fim, a análise da atuação do governo federal na Educação Básica por meio das políticas de avaliação, considerando as dimensões da responsabilização (*accountability*) e da mobilização social, evidencia que tal atuação tem contribuído de forma exitosa para a consolidação da cultura do desempenho na Educação Básica no Brasil. Nesse sentido, vale salientar que, de acordo com Duarte e Santos (2012),

As mudanças que as políticas de avaliação se esforçam por impulsionar vão além dos objetivos de melhoria da qualidade da aprendizagem. Por um lado, alterações na regulação das relações intergovernamentais e, por outro, na governação de interação entre os atores que compõem este complexo sistema. Ao priorizar resultados, a União “negocia programas” com as instâncias subnacionais, com efeitos nos procedimentos de gestão dos sistemas de ensino – especialmente os municipais e na organização das unidades escolares (p. 89, aspas do original).

Sendo assim, as iniciativas e políticas de avaliação implementadas pelo governo federal, desde a década de 1990, demonstram um movimento de disseminação e de fortalecimento da cultura do desempenho na Educação Básica brasileira. A terceira geração de implementação do sistema brasileiro de avaliação e a utilização dos resultados com forte impacto para os educadores, gestores e instituições escolares vêm se materializando

nas políticas dos governos estaduais e municipais com base nos resultados do IDEB e/ou partir da implementação de sistemas próprios de avaliação e a instituição de mecanismos de premiação e punição. Alguns estados e municípios adotam tais medidas por iniciativa própria, outros em decorrência dos mecanismos de indução do Governo Federal, com destaque para o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como apresentado nesse capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abordou o tema das políticas de avaliação como via privilegiada para a disseminação e a implantação da cultura do desempenho na educação básica brasileira, sob a condução do governo federal, no período de 1995 a 2012.

As transformações sofridas no âmbito econômico, político, social e cultural nos países centrais e periféricos com a crise do capital, a partir da década de 1970, possibilitaram, a emergência da reforma do Estado e a adoção do gerencialismo na administração pública. Essa reforma, sob a égide da ideologia neoliberal, resultou em novas formas de regulação estatal. Um dos exemplos mais fortes desse novo tipo de regulação consiste no surgimento da cultura do desempenho.

É imprescindível compreender que o processo analisado não é determinado somente pelas transformações pelas quais o Estado e a administração pública passaram, a partir das décadas finais do século XX, mas é parte constitutiva dessas transformações. O advento da cultura do desempenho na gestão pública e, mais especificamente, na educação reafirma os valores e a cultura dominante na sociedade capitalista mediante a celebração da ideologia de mercado, agora, segundo Ball (2004), sob as bases de um novo acordo da política global resultando na “crescente ubiquidade do ‘capital’ como conjunto de relações vivenciadas e embutidas na consciência cotidiana e nas práticas rotineiras em educação” (BALL, 2004, p. 1121).

A partir de então, a avaliação do desempenho assume um papel de destaque nas políticas educacionais. Nesse contexto, torna-se indispensável entender o papel das iniciativas de avaliação nas políticas educacionais, especificamente, a partir da reforma do Estado e da emergência de novas formas de controle subordinadas a critérios de produtividade, de racionalização, de eficiência e de eficácia, semelhantes aos das organizações econômicas, evidenciando, dessa maneira, a formação de quase-mercados em educação.

Nesse sentido, a compreensão restrita da qualidade da educação, como algo que pode ser medido em provas de múltipla escolha, a maximização dos resultados, a ideia de eficiência, a responsabilização (*accountability*) e a prestação de contas são alguns dos valores e discursos produzidos por essa cultura.

A cultura do desempenho, na prática, constrói um emaranhado de elos que envolvem o trabalhador docente e a escola a sua revelia, provocando uma profunda mudança na natureza da relação entre os professores e o seu trabalho. Estes profissionais enfrentam contínuas situações de desconforto diante das regras definidas fora da escola, com a finalidade de alterar a sua própria dinâmica, sem que os próprios professores tenham oportunidade de discuti-las primeiramente. Essa tensão potencializa a sensação de que falta sentido ao trabalho docente cotidiano na sala de aula e gera a incerteza de saber se está a fazer o que é certo ou se é o melhor para educação dos seus alunos, além da constante sensação de ser observado e avaliado (BALL, 2005). Nessa dinâmica, parece importante a observação de Santos (2005) quando afirma que “nesta nova cultura, estamos sempre com a sensação de que poderíamos fazer o algo mais” (p, 213).

Como resultado, o professor tem a prática esvaziada, tornando-se docentes da educação básica que se submetem a concursos de premiação pelos quais, muitas vezes, não sentem nenhum interesse profissional, mas que soam bem à escola e podem ter uma compensação financeira. Ou mesmo treinar os alunos para responder as questões de múltipla escolha e para preencher o gabarito das avaliações estandardizadas para que atinjam as metas previstas e recebam um bônus salarial. Essas atividades conduzem a performatividade para dentro da prática diária da sala de aula e envolvem os professores, gestores, alunos e escola nos rituais da cultura do desempenho.

Importa lembrar que esse estudo, encontra-se compreendido como parte do processo de consolidação do neoliberalismo de Terceira Via no Brasil. Dessa maneira, é possível destacar, as similaridades da cultura do desempenho com o modelo de sociabilidade defendido pelo neoliberalismo da Terceira Via. Essa cultura reafirma, legítima e naturaliza noções indicadas pela Terceira Via de que vivemos em uma sociedade da incerteza reforçada mediante a sensação de instabilidade no trabalho, referida por Ball (2002; 2010) como princípio da incerteza.

Ressalta-se, ainda, o papel dos organismos internacionais como defensores do interesse do capital, atuando nos países periféricos na disseminação e na consolidação de uma cultura da avaliação, da racionalização dos gastos educacionais mediante a

participação da iniciativa privada e a instituição do pagamento por mérito. A defesa da meritocracia que surge revestida do discurso da valorização dos bons docentes é utilizada como arma para, nas palavras de Lima (2002), produzir a “pacificação das relações de trabalho, no reforço do controlo interno e do consenso (imposto ou obrigado)” (p. 29).

Nessa conjuntura, após a análise de documentos produzidos pelos organismos internacionais, com destaque para Banco Mundial, UNESCO, OCDE e PREAL e da reforma educacional em curso no Brasil, desde a década de 1990, pode-se considerar, principalmente, no período de aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica, que o governo brasileiro vem adotando muitas das recomendações internacionais presentes nos documentos dos referidos organismos, sobretudo, a consolidação de uma cultura da avaliação e a instituição de bonificação por desempenho. Com efeito, no Brasil, a reforma educacional realizada a partir da década de 1990, empreendida no processo de consolidação do neoliberalismo de Terceira Via, alinha-se às diretrizes políticas dos organismos internacionais, não mediante imposição, mas por consentimento ativo (LEHER, 2010; CUNHA, 2002).

No Brasil, a reforma estatal iniciada em 1995 objetivando a modernização do país, provocou mudanças na forma de atuação do Estado com relação às políticas sociais. Nesse cenário, a reforma educacional, com vistas à adequação da educação as novas demandas do capital, pautada nos princípios do gerencialismo, significou a ascensão do Estado regulador e avaliador resultando na implantação e no fortalecimento da cultura do desempenho educacional no Brasil, com implicações para as relações federativas.

Desse modo, o estudo da atuação do governo federal na disseminação e fortalecimento da cultura do desempenho na educação básica, prescinde o entendimento de que a União não é responsável direta pela oferta da educação básica, ficando a cargo dos estados e municípios, sem contar a oferta privada, com 83% da oferta da educação básica no Brasil (BRASIL, INEP, 2010^{2h}). Sob a configuração de um pacto federativo brasileiro mediante um regime de colaboração, estados e municípios tem autonomia assegurada constitucionalmente. É importante esclarecer que, num regime de colaboração federativa, conforme Freitas (2007a) cabe ao Estado central coordenar a política educacional, o fato é que o governo federal brasileiro tem atuado de forma incisiva para a disseminação e fortalecimento da cultura do desempenho. Essa forma de atuação da União propicia, conforme, Freitas (2007a) “o aumento da presença direta do Estado central na regulação de um nível de educação e ensino que é ofertado e administrado pelas instâncias subnacionais,

permitindo-lhe exercer maior grau de controle destas, inclusive na esfera do financiamento de programas e projetos” (p. 188).

Essa configuração do pacto federativo traz implicações na definição das políticas educacionais e para a implantação da cultura do desempenho na educação básica, visto que, existe legalmente um limite para a atuação do governo federal, o qual cria estratégias de persuasão que leve à adesão dos governos estaduais e/ou municipais às suas propostas, programas ou ações e, dessa maneira, mantendo-se dentro da lei, tem seu poder de regulador e avaliador fortalecido. Pode-se dizer que, na instauração de uma nova regulação estatal da educação básica vê-se o desenvolvimento de, na visão de Freitas (2007a), de um federalismo regido pela lógica pragmática “que buscou sobretudo produzir efeitos práticos, [...] que esperou comportamentos em conformidade com recomendações e normas centralmente definidas” (p. 120). as políticas de avaliação são centrais nesse processo e permeiam todas as iniciativas do governo federal. Ao considerar a análise das estratégias da União frente os demais entes federados no tocante a avaliação da educação básica no país fica evidente a atuação do Estado como educador.

Dessa maneira, seguindo a tendência internacional de sobrevalorização da avaliação nos últimos vinte anos, o Brasil, implantou e consolidou um Sistema Nacional de Avaliação que visa medir a qualidade do ensino pelo desempenho dos alunos em exames standardizados. O estabelecimento de um sistema de avaliação da educação foi determinante e fundamental para a disseminação da cultura do desempenho na educação básica, pois, a partir dos usos dos resultados das avaliações pôde-se dividir esse processo de disseminação em duas conjunturas. A primeira referente ao período de 1995 a 2006 no qual o uso dos resultados das avaliações apresentam consequências fracas para gestores e professores, enquanto que na segunda conjuntura, de 2007 a 2012, as avaliações tem seu potencial de induzir comportamentos acentuado, visto que, passa a ser usado a tipologia de alto risco implicando consequências fortes para os diretamente envolvidos no processo de ensino (RAVELA, 2003; BONAMINO; SOUSA, 2012).

Ao analisar a atuação do governo federal para a implantação da cultura do desempenho, período referente aos dois governos Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo Lula da Silva, foi possível identificar quatro grupos de estratégias: a instituição de um sistema de avaliação, a realização de olimpíadas científicas, a criação de iniciativas de premiação e a implantação de ações de mobilização social.

Nesse contexto, ao visualizar o conjunto das ações que dão materialidade a política educacional no período de consolidação, referente a segunda conjuntura, cabe ressaltar, que a política educacional do segundo governo Lula da Silva e também, dos dois primeiros anos de governo Dilma Rousseff, expressam a continuidade do projeto para a educação do governo Fernando Henrique Cardoso ao enfatizar o modelo gerencial de gestão.

O momento de aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica brasileira refere-se ao período de 2007 a 2012. Nessa conjuntura, foram analisadas as iniciativas do governo federal, de forma que, foi possível identificar que, no período referido, os quatro grupos de estratégias referentes ao período de implantação da cultura do desempenho foram mantidas, revelando a continuidade em relação à etapa anterior. No entanto, é possível afirmar que, a particularidade, desse período refere-se ao aprofundamento da lógica gerencial e à instituição de mecanismos de responsabilização. Um marco central, nesse processo foi o lançamento do PDE, em 2007.

A cultura do desempenho está presente na maioria das ações do PDE, em especial, às direcionadas a educação básica, com destaque para o IDEB, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o PAR. Com tais iniciativas e consideração o processo de desenvolvimento das políticas de avaliação no Brasil, o aprofundamento da cultura do desempenho na educação básica brasileira é marcado pela passagem de uma cultura da avaliação com consequências brandas para os professores e gestores (BONAMINO; SOUSA, 2012) marcada pela implantação do SAEB e a Prova Brasil para a cultura da avaliação com consequências fortes (BONAMINO; SOUSA, 2012) na qual, é atrelado aos resultados das avaliações externas o pagamento de bonificações. O governo federal, desde então, vem adotando os resultados das avaliações como ferramenta de gestão de sistema e escolas. Condicionando a concessão de recursos das transferências voluntárias à adoção de estratégias e ao alcance das metas estabelecidas pelo poder central.

A estratégia do governo federal da adesão voluntária como forma de obtenção de mais recursos tem sido de acordo com Shiroma *et. al.* (2008) a marca de muitas ações do PDE. As iniciativas principais para a educação básica, nesse sentido, tem sido o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PAR e o IDEB. Tais iniciativas evidenciam a ênfase em dois elementos que, de acordo com Shiroma *et. al.* (2008), dão o tom das políticas educacionais “avaliações de resultados” e “contratos de gestão” (p. 10).

Além de desenvolver as iniciativas de avaliação que visam fomentar, no ambiente escolar, a competição como valor a ser incentivado e naturalizado nas relações sociais

dentro e fora da escola, contribuindo, assim, para preservar valores fundamentais das relações sociais capitalistas. Esse sistema de avaliação, ao instituir a premiação de professores e escolas, mediante o incentivo a competição, estratégia que, juntamente com as olimpíadas científicas, contribuem eficientemente para o monitoramento da conformidade do projeto de sociabilidade com as iniciativas trabalhadas dentro da escola.

Nas estratégias do governo federal para disseminação da cultura do desempenho na educação básica é evidente a presença dos empresários na educação brasileira parceiros privilegiados na formulação e implantação de políticas educacionais, principalmente, do Movimento Todos pela Educação. A educação brasileira está a exemplo do que aconteceu em outros países, sendo entregue ao mercado, a exemplo do que afirma Ball (2004), “estamos assistindo a uma espécie de colapso das fronteiras entre esferas morais à medida que a educação está sendo empurrada para o redemoinho das mercadorias” (p. 1122).

A análise dos dados permitiu concluir que o governo federal, de acordo com Freitas (2009a), na forma de um federalismo pragmático, tem atuado de forma incisiva na disseminação da cultura do desempenho na educação na educação básica brasileira.

Em análise sobre o desenvolvimento das políticas de responsabilização no Brasil, Freitas (2013a) afirma não possuir “nenhuma esperança de que escaparemos de passar pelo que países como os Estados Unidos estão passando hoje. Acho que passaremos por isso” (p. 348). No entanto, continua, “acho também que temos de fazer nossa parte, analisar, colocar as implicações, pelo menos para que não nos acusem de não termos apontado os caminhos possíveis. Não temos somente o caminho da *accountability*” (FREITAS, 2013, p. 349). É oportuno lembrar que tramita no Congresso a Lei de Responsabilidade Educacional, com grandes possibilidades de ser aprovada aos moldes da lei americana a NCLB.

Essa pesquisa pretende contribuir com o debate acerca da atuação do governo federal na disseminação e implantação da cultura do desempenho na educação básica, por entender que, a ampliação da compreensão dessa prática e das estratégias usadas para a sua disseminação constituem-se em uma importante “arma” para combater essas políticas de avaliação e, em um sentido mais amplo, o projeto de sociabilidade da Terceira Via comprometido com a manutenção das relações capitalistas de produção apontadas como resultado do mérito individual, fortalecendo individualismo como valor moral.

Nesse sentido, evidencia-se a crença na possibilidade de marchar na contramão da cultura do desempenho, hoje, tão presente na política educacional brasileira acreditando nos professores, na sua coletividade, como os agentes ativos nesse processo.

REFERÊNCIAS

Artigos, teses e livros

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, São Paulo, nº 10, 1997.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 20, nº 69, p. 139-164, Dezembro/99.

_____. Políticas Contemporâneas e Avaliação Educacional. In: AFONSO, Almerindo Janela. LIMA, Licínio C. *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Edições Afrontamento, 2002.

_____. *Avaliação educacional, regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. 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: UL, n. 13, p. 13-29, 2009b Disponível em: <<http://sites.google.com/site/movimentocontratestes/bibliografia>>. Acesso em: 10 maio 12.

_____. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa. AFONSO, Almerindo Janela. *Olhares e Interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ALMEIDA, Luana Costa. DALBEN, Adilson. FREITAS, Luiz Carlos de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000400008&lng=pt&nrm=isso>. Acesso em: 27 mar. 2014.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no Projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ALVES, Miriam Fábila; SILVA, Andréia Ferreira da. Análise do PNE e do PDE: continuidades e rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Políticas de gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 101-118.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9 - 23.

_____. O Brasil de Lula. *Novos Estudos. CEBRAP* [online]. 2011, n.91, pp. 23-52. ISSN 0101-3300. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n91/a02n91.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2012.

ARANHA, Maria Alice de Miranda. A participação como princípio orientador da política educacional no Brasil. In: LIMA, Paulo Gomes, FURTADO, Alessandra Cristina (orgs.). *Educação Brasileira: interfaces e situações recorrentes*. Dourados: Ed. UFGD, 2011.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional da Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, jul./set. 2010.

_____. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.set. 2013.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcs/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2012.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 2002, v. 15, n. 2, Universidade do Ninho, p. 03-23. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/374/37415201.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 13.

_____. Performatividade, privatização e o pós-estado de bem estar. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 25, n.89, set./dez. 2004.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set/dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2012.

_____. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação & Realidade*, v. 35, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/15865>>. Acesso em: 30 maio 2012.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Trabalho docente e as reformas neoliberais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302005000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 1 jun 2013.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. *Estudos RBEP*. Brasília, v. 01, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BEECH, Jason. Alta fidelidad: la influencia de las agencias internacionales em las reformas de formación docente en Argentina y Brasil en los anos 90. In: RODRIGUEZ, Margarita Victoria; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. [et. al.] *Políticas educacionais e formação de professores em tempos de globalização*. Brasília: Líber Livro, UCDB, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. Keynesianismo-fordismo e a generalização da política social. In: *Política Social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BIONDI, Roberta Loboda; VASCONCELLOS, Lígia; MENEZES-FILHO, Naércio. Avaliando o impacto da OBMEP – Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas – na qualidade da educação. *Revista Economia*, LACEA, v. 12, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://server22.obmep.org.br:8080/media/servicos/recursos/251396.o>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

BONAMINO, Alicia; SOUZA, Sandra Zákia Lian de. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação & Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n.2, p. 373-388, abr.jun., 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Quem é? Who is*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/about.asp>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

_____. *Accountability Educacional in Brasil: una vision general*. Universidade Federal de Minas Gerais. 2004. Disponível em: <<http://www.oei.es/evaluacioneducativa/Brooke.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2012.

_____. As novas políticas de incentivo salarial para professores: uma avaliação. In: FOUNTOURA, Helena Amaral da. *Políticas Públicas, Movimentos Sociais: desafios à pós-graduação em educação em múltiplas dimensões*. Rio de Janeiro, 2011.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa. (Orgs.) *Política educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Líber livro, 2009.

CAMINI, Lúcia. *PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: estratégias de participação na fase de formulação e implantação*. In: PERONI, Vera Maria Vidal; ROSSI, Alexandre José. *Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação*. Porto Alegre: UFPEL, 2011.

CARNEIRO, Verônica Lima. As avaliações estandardizadas e o papel do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) na etapa final da educação básica. *Revista Exitus*, Belém/PA, v. 02, n. 01, jan./jun. 2012.

CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009.

CASASSUS, Juan. El preciso de la evaluación estandardizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. *RBPAE*, v. 23, N. 1, P. 71-79, jan./abr. 2007.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar*. In: CABRAL NETO, Antonio (org.) [et al.]. *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais*. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, nº 3, set./dez. 2009.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Dantas. *Programa de Modernização da Gestão pública/metadados para a educação/2007-2010: análise sobre a “gestão democrática” da educação de Pernambuco*, João Pessoa, 2011. 285 f. Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *Acerca de La Cepal*. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18fst.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 9 fev. 2014.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). *Acerca Del CLAD*. 2013a. Disponível em: <<http://www.clad.org/portal>>. Acesso em: 01 jul 13.

_____. *Países membros*. 2013b. Disponível em: <http://www.clad.org/portal/paises-membros>> Acesso em: 01 jul 13.

CHESNAIS, François. *Mundialização: o capital financeiro no comando*. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). Conheça a CNI. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C101746FD.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2014.

CORVALÁN, Javier. *Accountability* educacional: rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. In: CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Teoria “ampliada” do Estado. In: _____. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. O estado brasileiro: gênese, crise e alternativa. In: LIMA, Júlio César França. (org.) *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, p.173-200.

CUNHA, Luiz Antonio. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do Ensino Técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, Maria Sylvia Simões (Orgs.). *O Ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília: Plano Editora, 2002, p. 103-134.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 87, ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21464.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 13.

DIAS, Maria Carolina Nogueira; GUEDES, Patrícia Mota. *O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Fundação Itaú Social, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.) *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva*. Goiânia: Editora UFG, Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 17-59.

DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rorimary Soares dos. Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica da União. *Retratos da Escola*. Brasília, v.6, n. 10, jan./jun. 2012.

DUARTE, Newton. As Pedagogias do “aprender a aprender” e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. In: _____. *Sociedade do Conhecimento ou Sociedade das Ilusões?*: quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2003. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 86).

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 15. Ago. 12.

EVANGELISTA, Olinda. *Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional*. s.d. 15 p.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (2007). Disponível em: <http://inovacao.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=298>. Acesso em: 3 dez. 2012.

FIORI, José Luís. Estado de bem estar social: Padrões e Crises. *PHISYS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 7(2): 129-147. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>> Acesso em: 09. mai .2010.

FONSECA, Marília. FERREIRA, Eliza Bartolozzi. O PAR no contexto do planejamento estatal. In: SOUSA JÚNIOR, Luiz. FRANÇA, Magna. FARIAS, Maria da Salete Barboza

de. (orgs.). *Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2011, p. 365-380.

FREITAS, Luiz Carlos. A avaliação e as reformas dos anos 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 25, n. 86, p. 133-170, abr. 2004.

_____. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 965-987, out. 2007c.

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: Seminário de Educação Brasileira (SBE). Campinas, SP, 2011. Anais Eletrônicos. Campinas, Centro de Estudos Educação e Sociedade, 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2011.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 33, n.119, p. 353-377, abr.-jun. 2012a.

_____. *Vende-se.* (2012b) Disponível em: <<http://avaliacaoeducacional.com/2012/12/26/vende-se/>>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e de ética. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, v. 43, n. 148, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/18.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2013a.

_____. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, Adriana. GATTI, Bernadete A. (orgs.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013b, p. 147-173.

FREITAS, Dirce Nei. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

_____. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007a.

_____. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, vol. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007b.

_____. A colaboração federativa e a avaliação da educação básica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 173-184, jan./jun. 2012c.

_____. Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, Adriana. GATTI, Bernadete A.. TAVARES, Marinalva R. (orgs.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013c, p. 70-96.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (org.). *Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação*. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 77-108.

_____. *Educação e a crise do capitalismo real*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e concedida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*. Campinas: CEDES, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>> Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. *A produtividade da escola improdutiva*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FUNDAÇÃO LEMANN. *Sobre*. (2014) Disponível em: <<http://www.fundacaolemann.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A Fundação*. 2012. Disponível em: <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/funda%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11 set. 2013.

FUNDAÇÃO SM. *Fundação SM*. Disponível em: <<http://www.edicoessm.com.br/#!/fundacaosm>>. Acesso em: 11 set. 2013.

FUNDAÇÃO TINKER. *The mission of the Tinker Foundation*. Disponível em: <<http://www.tinker.org/>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

FUNDAÇÃO WOLKSWAGEM. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.vwbr.com.br/fundacaovw/novo/portugues/quemsomos.html>> Acesso em: 11 set. 2013.

GAJARDO, Marcela; PURYEAR, Jeffrey M. *Prefacio*. In: CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert W. (Ed.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL, 2006.

GALL, Norman; GUEDES, Patrícia Mota. *A reforma educacional de Nova York possibilidades para o Brasil*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Fundação Itaú Social, 2009. (Coleção excelência em gestão educacional, 2).

GARRIDO, Álvaro. Para que serviu o Plano Marshall? *Relações Internacionais* [online]. 2009, n. 21, p. 199-204. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/ri/n21/n21a14.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2012.

GIDDENS, Anthony. Estado e sociedade civil. In: GIDDENS, Anthony (org.). *A Terceira Via*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 79-96.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Cadernos do cárcere*: Introdução ao estudo da filosofia; a filosofia de Beneditto Croce. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *Cadernos do cárcere*: Os intelectuais. o princípio educativo - jornalismo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *Cadernos do Cárcere*: americanismo e fordismo. v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GUISBOND, Lisa; NEILL, Monty; SCHAEFFER, Bob. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 33, n.119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

HARVEY, David. *Neoliberalismo*: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. *Condição pós-moderna*. 19. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009, p. 115-184.

INSTITUTO PADRE VILSON GROH. *Sobre nós*. (2012a). Disponível em: <<http://www.ivg.net.br/index.php/sobre-nos/>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

_____. *Missão*. (2012b). Disponível em: <<http://www.ivg.net.br/index.php/missao/>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

INSTITUTO VOTORANTIN, *Histórico* (2011). Disponível em: <<http://www.institutovotorantim.org.br/pt-br/institutoVotorantim/Paginas/historico.aspx>>. Acesso em: 11 set. 2013.

INTER-AMERICAN DIALOGUE, *About the Dialogue* (2007a). Disponível em: <http://www.thedialogue.org/About_the_Dialogue>. Acesso em: 25 jul. 2013.

_____. *Members* (2007b). Disponível em:< <http://www.thedialogue.org/Members>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2010.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina. (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 151 - 178.

LEHER, Roberto. UNESCO, Banco Mundial e educação dos países periféricos. *Universidade e Sociedade*. Brasília/DF , v. 1, n. 1, p. 45-54, fev. 2001.

_____. *Um novo senhor da educação?*A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Revista Outubro* (2003) p. 19-30. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_03.pdf> Acesso em: 04 jul. 12.

_____. Educação no Governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida (Org.). *Os anos Lula*: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LIMA, Regina Othon de. Ações do programa Acorda, Brasil. In: CARREIRA, Denise (org.). *Educação para Todos: avaliação da década*. Brasília: MEC/INEP, 2000.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.) *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar para o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neo-taylorianas na administração da educação. In: _____. AFONSO, Almerindo Janela. *Reformas da educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Edições Afrontamento, 2002.

LIMA, Licínio C. AFONSO, Almerindo Janela. Estudando as políticas educativas em Portugal. In: _____. _____. *Reformas da educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Edições Afrontamento, 2002.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

LOPES, Alice Casimiro; LÓPEZ, Silvia Braña. A performatividade nas políticas nas políticas de currículo: o caso do ENEM. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 26, n. 01, p. 89-110, abr. 2010.

LOPES, Kátia de Carvalho. Educação pública como nicho de investimento social privado. Santa Catarina, 2010. 249 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Educação, 2010.

LOUREIRO, Bráulio Roberto C. O contexto neoliberal: as recomendações educacionais do Banco mundial como resposta a crise estrutural do capital. *Verinotio revista on-line*. Minas Gerais, n. 11, Ano VI, p. 14-22, abr/2010. Disponível em: <<http://www.verinotio.org/conteudo/026875767695602.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2010.

_____. *Reforma educacional neoliberal: uma análise política da concessão de bônus-mérito do governo José Serra (2007-2010) aos professores da rede estadual paulista*. Marília, 2011. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2011.

MAGUIRE, Meg; BALL, Stephen J. Discursos da reforma educacional no Reino Unido e Estados Unidos e o trabalho dos professores. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, PR, v.2, p. 97-104, Jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://realuy.uaemex.mx/pdf/894/89420202.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 12.

MARANHÃO, Tatiana P. A.; SANTOS, Gilberto Lacerda; ABREU, Pedro Henrique de; SOARES, José Francisco; CANDIAN, Juliana Fizzoni. *Avaliação do impacto da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas – OBMEP 2010*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011. Disponível em: <<http://server22.obmep.org.br:8080/media/servicos/recursos/251395.o>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

MARTINS, André Silva. O neoliberalismo da Terceira Via: uma proposta para educar a sociabilidade. In: _____. *A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo*. Juiz de Fora: UFJF, 2009a, p. 59-110.

_____. Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 4, n.1, p. 21-28, 2009b.

MARINS, Angela Maria Souza. NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Materialismo histórico, cultura e educação: Gramsci, Thompson e Willians. *Revista HISEDDBR On line*, Campinas, nº 51, p. 341-359, jun. 2013.

MASSON, Gisele. Implicações do Plano de Desenvolvimento da Educação para a formação de professores. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 165-184, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v20n74/a09v20n74.pdf>> Acesso em: 2 ago. 2012.

MAUÉS, Olgaíses Cabral, A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação? *Educação*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 75-85, jan./abr. 2011.

MCMEEKIN, Robert W. Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In: CORVALÁN, JAVIER; MCMEEKIN, ROBERT W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL, 2006.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lúcia Wanderley (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias para educar para o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. *A gestão da educação no Brasil do século XXI e a influência dos organismos internacionais*. Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste, XX EPENN, Manaus/AM, 23 a 26 de agosto de 2011.

MELO, Marcelo Paula de; FALEIROS, Ialê. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002, p. 175-192.

MENDONÇA, Alzino Furtado de. *Trabalhos acadêmicos: planejamento, execução e avaliação*. Goiânia: Faculdades Alves Farias, 2008.

MOREIRA, Antonio Flávio. A cultura da performatividade e a avaliação da pós-graduação em educação no Brasil. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, dez. 2009.

NASCIMENTO, Alexandre; SILVA, Andréia F.; ALGEBAIL, Maria Emilia Bertino. Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002, p. 85-104.

NASCIMENTO, Márcio Góes do.; PALHANO, Danilo; OEIRAS, Janne Y. Y. *Competições escolares: uma alternativa na busca pela qualidade em educação*. XVIII Simpósio Brasileiro de Informática na Educação (SBIE): Mackenzie, 2007. Disponível em: <<http://www.br-ie.org/pub/index.php/sbie/article/view/674>>. Acesso em: 19 set. 2013.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L.M.W. (org.). A nova pedagogia da hegemonia. Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p.85-125.

_____. Por que dois Planos Nacionais de educação? In: _____. *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008a.

_____; PRONKO, Marcela Alejandra. Os Organismos Internacionais e as mudanças na formação para o trabalho complexo no Brasil de hoje. In: _____. *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008b.

_____. Plano nacional de Educação - PNE: alguns pontos para discussão. (2010). Mimeografado.

NOSELLA, Paolo. A atual política para educação no Brasil: a escola e a cultura do desempenho. *Revista Faz Ciência*, Paraná, v. 12, n. 16, P. 37-56, jul./dez. 2010.

OCDE. *Sobre o PISA*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>> Acesso em: 15 nov. 2012.

O GLOBO. As lições da revolução educacional finlandês para o mundo. (2012). Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/educacao/as-lico-es-da-revolucao-educacional-finlandesa-para-o-mundo>> Acesso em: 17 abr 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 32. n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011a.

OLIVEIRA, Sérgio Ricardo Alves de. *O PREAL como sujeito político da ofensiva neoliberal para o condicionamento do trabalhador docente*. Niterói, 2011. 242 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2011b.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. *A qualidade do ensino como parte do direito à educação: um debate em torno dos indicadores*. Trabalho apresentado para prova de concurso para Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2010, Mimeo.

OLIVEIRA, Beatriz Alves de; RISCAL Sandra Aparecida; BALDAN, Merilin; LIBANORI, Guilherme Andolfato. Plano de Ações Articuladas (PAR): a consolidação da *accountability* na política educacional brasileira. Anais do XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, ANPAE, Recife, 2013.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventado o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAULO NETTO, José. Crise do capital e consequências societárias. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000300002&script=sci_arttext>
Acesso em: 14 jan. 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. *TOPOI*, v. 1, n. 21, jul-dez. 2010a, p. 260-282.

_____. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010b.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

_____; ADRIÃO, Theresa. *Reforma da ação estatal e as estratégias para a constituição do público não estatal na educação básica brasileira*. (2004) Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/+0521/pdf>> Acesso em: 05 jan. 2010.

PINTO, José Marcelino de Resende. A política de Fundo de financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PORTAL BRASIL, *Os Presidentes e a República: Perfil*. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/politica_presidentes_collor.htm>. Acesso em: 30 nov. 12.

PURYEAR, Jefrey M. La accountability em La educación: ¿ Qué hemos aprendido? In: CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert W. (Ed.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL, 2006.

RAVELA, Pedro. *Como os sistemas nacionais de avaliação educativa da América Latina apresentam seus resultados*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, Santiago no Chile, maio de 2003. (Série Preal Documentos, 22).

RAVITCH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como testes padronizados e modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

REZENDE, Flávia; OSTERMANN, Fernanda. Olimpíadas de ciências: uma prática em questão. *Ciência & Educação*. Bauru, v. 18, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S15163132012000100015&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 set. 2013.

RODRIGUES, Melânia Mendonça; ARAÚJO, Luíza dos Prazeres; SOUSA, Pâmella Tamires Avelino de. A gestão Educacional nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios paraibanos. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0404.pdf>>. Acesso em: 13 set 2013.

RODRIGUEZ, Alberto. DAHLMAN, Carl. SALMI, Jamil. *Conhecimento e Inovação para a Competitividade*. Banco Mundial. Tradução da Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2008.

ROTA DE SEGURANÇA. *Plenu recebe Prêmio Darcy Ribeiro de Educação*. (2013). Disponível em: <<http://rotadeseguranca.com.br/plenu-recebe-premio-darcy-ribeiro-de-educacao/>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. *Entre a cooptação e a repressão: capital e trabalho nas reformas educacionais latino-americanas*. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/25/excedentes25/aparecidafatimasantost09.rtf>> Acesso em: 10 ago. 2013.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. Políticas Públicas para o Ensino Fundamental: Parâmetros Curriculares Nacionais e Sistema Nacional de Avaliação (SAEB). *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002.

_____. Formação de professores na cultura do desempenho. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, set./dez. 2004.

_____. O observável e o imensurável na universidade do desempenho. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, v. 42, p. 201-218, dez. 2005. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edur/n42/n42a09.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

SANTOS, Jean Mac Cole Tavares. Exame Nacional do Ensino Médio: entre a regulação da qualidade do Ensino Médio e o vestibular. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 40, abr./jun. 2011.

SAVIANI. Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise de um projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100-Especial, p. 1231-1255, out.2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 14. jul. 2010.

SCHNEIDER, Pasqual Marilda. NARDI, Elton Luiz. DURLI, Zenilde. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362012000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 set. 2012.

SHIROMA, Eneida Oto. EVANGELISTA, Olinda. A mística da profissionalização docente. *Revista Portuguesa da Educação*, Braga, v. 16, n. 2, 2003.

_____. TURMINA, Adriana. CARDOSO, Alcilea. SCHNEIDER, Mara. LOPES, Katia Carvalho. ZAINAGHI, Claudio. Indicadores de qualidade: o fetiche da gestão por resultados. (2008) Disponível em: <<http://www.gepeto.ced.ufsc.br/index.php/producao/finish/25-trabalhos-em-eventos/117-indicadores-de-qualidade-o-fetiche-da-gestao-por-resultados.html>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

_____. EVANGELISTA, Olinda. MORAES, Maria Célia. *Política educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Maria Abadia da. Do projeto político do Banco Mundial ao Projeto Político-Pedagógico da escola pública brasileira. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a03v23n61.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2014.

SILVA, Camila Croso; AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em foco: sua educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. In: HADDAD, Sérgio. *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Andréia Ferreira da. *Formação de professores para a educação básica no Brasil: projetos em disputa (1987-2001)* 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2004. Disponível em: <www.bdttd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2073>. Acesso em 15 set. 2011.

_____. *Federalismo, descentralização, municipalização e direito à educação básica no Brasil*. Disponível em: <http://www.anpae.com.br/congressos_artigos/simposio2009/33.pdf> Acesso em: 20 set. 2009a.

_____. Reforma do estado no Brasil: organização escolar, avaliação estandardizada e trabalho docente. *Airús*, Campina Grande, v.15, n. 1, p. 19-28, jan./jun. 2009b.

_____. Plano de Desenvolvimento da Educação: avaliação da educação básica e desempenho docente. *INTER-AÇÃO*, Goiânia, v.35, n. 2, p. 415-435, jul./dez. 2010.

SKAF, Paulo. *Olimpíada do Conhecimento e futuro nas aulas*. (2012). Disponível em: <<http://www.redebomdia.com.br/blog/detalhe/14353/Olimpiada+do+conhecimento+e+futuro+aulas>> Acesso em: 9 set. 2013.

SOARES, José Francisco. XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 4 abr. 2014.

SOUSA, Sandra Zákia Lian de. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernando (org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009.

_____; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas vol. 24, n. 84, p. 873- 895, set. 2003.

_____; _____. *Sistemas de avaliação educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados*. Relatório de pesquisa apresentado à Fapesp, São Paulo, jul. 2007.

SOUZA, Thaís Rabelo de. *(CON)FORMANDO PROFESSORES EFICAZES: a relação política entre Brasil e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*. Rio de Janeiro, 2009. 300f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2009.

THERBORN, Göran. Pós-neoliberalismo: a história não terminou. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 181-184.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>> Acesso em: 22 set. 2012.

UNDIME. *Audiência pública discute a divulgação dos resultados do Ideb* (2012). Disponível em <<http://undime.org.br/audiencia-publica-discute-a-divulgacao-dos-resultados-do-ideb/>> Acesso em 25 set. 2013.

UNESCO, Historia de la Organización. 2013. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/history/>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

VEGAS, Emiliana; UMANSKY, Ilana. *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington, D.C. Banco Mundial, 2005. 96 f.

VEJA. *Escolas de MG passam a exibir placa com nota do IDEB*. 03/12/12. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/escolas-de-mg-passam-a-exibir-placa-com-nota-do-ideb>>. Acesso em: 25 set. 2013.

WERLANG, Adriana da Cunha; VIRIATO, Edaguimar Oquizas. *O Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL) e a política de formação docente no Brasil na década de 90*. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/view/1468/610>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

WHITTY, Geoff. Controle do currículo e quase-mercados: a recente reforma educacional na Inglaterra e no País de Gales. In: II Seminário Internacional novas políticas educacionais: críticas e perspectivas. São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da PUC, 1998.

WINKLER, Donald R. Fortalecer *accountability* (rendición de cuentas) en la educación pública. In: CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert W. (Ed.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL, 2006.

Documentos

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. *Por um Plano Nacional de Educação em 1 set. 2013 Educação (2011-2010) como política de Estado*. 144p. 2011.

BRASIL. Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (1995). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 7 nov. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 30*, 11 de agosto de 1998, institui o Prêmio Darcy Ribeiro de Educação. (1998). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1998/resolucaodacamaradosdeputados-30-11-agosto-1998-321134-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 1 set. 2013.

_____. *Projeto de Lei nº 1.530*, que obriga os estabelecimentos de ensino do país a divulgarem o índice IDEB. (2011e). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EB57BA281EBD31063701620598885908.node1?codteor=883836&filename=PL+1530/2011>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. _____. Comissão de educação. *Divulgação do Ideb na entrada das escolas divide opiniões*. (2012e). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/416905-DIVULGACAO-DO-IDEB-NA-ENTRADA-DAS-ESCOLAS-DIVIDE-OPINIOES.html>>. Acesso em: 27 set. 2013.

_____. _____. Prêmio Darcy Ribeiro de Educação – 2012. Autoridades escolhidas para serem agraciadas (2012g) Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/premiodarcyribeiro/Agraciados2012.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. _____. *Prêmio Darcy Ribeiro de Educação – Edição 2013*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/arquivos/sintese-agraciados-com-o-premio-darcy-ribeiro-2013>>. Acesso em: 12 set. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional, *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. _____. *Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998*. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Brasília, 1998.

_____. _____. *Lei nº 10.172/2001*. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2001.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução CD/FNDE nº 29, de 24 de abril de 2007 (retificada em 29/06/2007)*: estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007, Brasília, 2007f. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso em 18 set. 2013.

_____. _____. *Resolução CD/FNDE nº 47, de 25 de setembro de 2007*: altera a Resolução CD/FNDE nº 57, de 19/10/13: estabelece orientações e diretrizes para transferências de recursos para a implementação das Olimpíadas Escolares, no âmbito da secretaria de Educação Básica do MEC. Brasília, 2007g. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3846-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-47-de-25-de-setembro-de-2012>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. _____. *Resolução CD/FNDE nº 9, de 2 de abril de 2007*: dispõe sobre os processos de adesão e habitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e dá outras providências. Brasília, 2007h. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n09_pdde_medida_17.pdf>. Acesso em 1 out. 2013.

_____. _____. *Resolução CD/FNDE nº 57, de 19 de outubro de 2011*: estabelece os critérios e procedimentos para participação das Instituições Federais de Ensino Superior na implantação do Programa de Olimpíadas Escolares da secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Brasília, 2011e. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3484-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-57-de-19-de-outubro-de-2011>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. *Tudo que você precisa saber sobre o Enem*. (1999) Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=20707&version=1.0>. Acesso em: 21 jul. 2013.

_____. _____. *Enem chega a sua quinta edição com recorde de inscrições*. (2002a) Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=15701&version=1.0> Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. _____. *ENEM Documento Básico*. Brasília, 2002c. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/Enem/publicacoes/>>. Acesso em: 2 jan. 2014.

_____. _____. *Portaria nº 109, de 27 de maio de 2009*. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=214657>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. _____. *Mais de 4,6 milhões estão inscritos para o Enem 2010*. (2010a). Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=11356&version=1.1> Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. _____. *Perguntas Frequentes* (2011a). Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/perguntas-frequentes#topoPagina>>. Acesso em: 1 maio 13.

_____. _____. *Prova Brasil/SAEB Avaliação do Rendimento*. (2011b). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/prova-brasil-e-saeb>>. Acesso em: 2 out. 2012.

_____. _____. *Abstenção média do exame deste ano registra queda em relação à edição 2010*. (2011d). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=83050&version=1.1> Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. _____. *Portaria n. 149, de 16 de junho de 2011*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2011c. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/588340/DLFE-39105.pdf/INEPPORTARIAPROVABRASILN149DE16DEJUNHODE2011.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2013.

_____. _____. *Quase 6,5 milhões de inscritos no Enem 2012*. (2012d). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=93477&version=1.1> Acesso em: 20 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia, CNPq. *Edital nº 17/2002: Olimpíadas Científicas* (2002b). Disponível em: <<http://memoria.cnpq.br/editais/ct/2002/docs/017.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2013.

_____. _____. *Edital nº 24/2011: apoio à realização de Olimpíadas Científicas* (2011). Disponível em: <<http://memoria.cnpq.br/editais/ct/2011/docs/024.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. *ProUni – Apresentação* (2004). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=205&Itemid=298> Acesso em: 30 jul. 2013.

_____. _____. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007a.

_____. _____. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação*. Brasília: 2007b.

_____. _____. *PAR - Plano de Ações Articuladas* (2007c). Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>> Acesso em: 10 ago.2010.

_____. _____. *Índice de Desenvolvimento da educação Básica* (2007d). Disponível em: <<http://ideb.mec.gov.br/>>. Acesso em: 07 abr.10

_____. _____. *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: SAEB: ensino médio: matrizes de referência, tópico e descritores*. Brasília: MEC, SEB: Inep; (2008a).

_____. _____. *Provinha Brasil*. (2008b). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=211&Itemid=328> Acesso em: 30 set. 2012.

_____. _____. *Novo Enem*. (2009a). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13318&Itemid=310&msg=1#top_barra> Acesso em: 4 out. 2012.

_____. _____. *Matriz de referência para o Enem 2009*. (2009b). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13318&Itemid=310> Acesso em: 25 jul. 2013.

_____. _____. *PDE Escola*. (2010c). Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. _____. *PDE Interativo*. (2011c). Disponível em: <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=37&Itemid=56> Acesso em: 12 set. 2012.

_____. _____. *Mobilização Social pela Educação*. (2012a). Disponível em: <<http://mse.mec.gov.br/index.php>> Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. _____. *Portaria nº 1. 209, de 1 de outubro de 2012, que dispõe sobre o Prêmio Professores do Brasil*. (2012b). Disponível em: <http://www.premioprofessoresdobrasil.mec.gov.br/pdf/Portaria_PPB_Regulamento.pdf> Acesso em: 28 nov. 2012.

_____. _____. *Seja um professor*. (2012c). Disponível em: <<http://sejaumprofessor.mec.gov.br/internas.php?area=servicos&id=concursos>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

_____. _____. *Número de bolsas ofertadas pelo Prouni para o segundo semestre de 2012*. (2012e). Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Quadros_informativos/numero_bolsas_ofertadas_por_uf_segundo_semestre_2012.pdf> Acesso em: 30 jul. 2013.

_____. _____. *Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - SiSu* (2012f).

_____. _____. *Lista de instituições e vagas no SisU*. (2013a). Disponível em: <<http://sisu.mec.gov.br/tire-suas-duvidas#>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. _____. *Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, dispõe sobre o Sistema Nacional de Avaliação (SAEB)*. (2013b). Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2013/Jun/10/portaria-no-482-de-7-de-junho-de-2013-ispoe-sobre>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

_____. _____. Mais Educação. (2013c). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content>. Acesso em 30 set. 2013.

_____. _____. *Nota Técnica*. Assunto: Teoria de Resposta ao Item. s.d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Apresentação Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)*. (2006). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=171&sec=14>> Acesso em: 21 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da república Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 out 2012.

_____. _____. *Projeto de Lei nº 8.035*, que aprova o Plano nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e da outras providências. Brasília, 2010b.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Anual de 2010 do Banco Mundial: ano em perspectiva*. Disponível em: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/BancoMundial_RelatorioAnual2010.pdf> Acesso em: 07 jul. 12.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. 18 p. 1998.

CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. *Emendas do CEDES ao Projeto de Lei nº 8.035/10*. III Seminário de Educação. Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras embates emblemáticos. São Paulo, 28 de fevereiro, 1 e 2 de março de 2011.

CEPAL/UNESCO. *Invetir mejor para invesir más. Financiamiento y gestión de La educación en La América y el Caribe*. Série seminarios y conferencias. Santiago de Chile, enero Del 2005.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano nacional de Educação, diretrizes e estratégias*. Documento Final, Brasília, DF: MEC, 2010.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE AGROPECUÁRIA. *A OBAP*. (2013). Disponível em: <<http://www.ifsuldeminas.edu.br/obap/>>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE BIOLOGIA. Quem somos. (2013). Disponível em: <http://www.anbiojovem.org.br/obb/index.php?mod=mat&id_materia=301>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE FÍSICA. Histórico. (2013). Disponível em: <<http://grupodefisica.wordpress.com/historico-das-olimpiadas/>>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE FÍSICA DAS ESCOLAS PÚBLICAS. Sobre. (2013). Disponível em: <<http://www.sbfisica.org.br/~obfep/sample-page/sobre/>>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA. O que é/Como participar? (2013). Disponível em: <<http://www.viagendoconhecimento.com.br/desafio/o-que-e-como-participar.php>> Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE INFORMÁTICA. *Regulamento*. (2013). Disponível em: <http://olimpiada.ic.unicamp.br/info_geral/regulamento>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE LÍNGUA PORTUGUESA. O que é? (2013). Disponível em: <<https://sites.google.com/site/olimpiadalinguistica/o-que-e>>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE MATEMÁTICA. *O que é a olimpíada Brasileira de Matemática?* (2013). Disponível em: <http://www.obm.org.br/opencms/quem_somos/o_que_e/>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE MATEMÁTICA DAS ESCOLAS PÚBLICAS. *Apresentação*. (2013). Disponível em: <<http://www.obmep.org.br/apresentacao.html>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE SAÚDE DO MEIO AMBIENTE. *Apresentação*. (2013). Disponível em: <<http://www.ingridmacieira.com/olimpiada/node/28>>. Acesso em: 19 out. 2013.

OLIMPÍADA NACIONAL DE OCEANOGRAFIA. Olimpíada Nacional de Oceanografia – III ONO. (2013). Disponível em: <<http://www.aoceano.org.br/ono2012/>>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE QUÍMICA. Principal. (2013). Disponível em: <<http://www.obquimica.org/olimpiadas/brasileira>>. Acesso em 1 set. 2013.

_____. *Olimpíada Brasileira de Química Júnior – Regulamento*. (2013b). Disponível em: <<http://www.obquimica.org/olimpiadas/junior>>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA BRASILEIRA DE ROBÓTICA. *O que é a OBR?* (2013). Disponível em: <http://www.obr.org.br/?page_id=9> Acesso em 1 set. 2013.

OLIMPÍADA DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Sobre a olimpíada*. (2013). Disponível em: <http://escrevendo.cenpec.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=55>. Acesso em: 1 set. 2013.

OLIMPÍADA NACIONAL EM HISTÓRIA DO BRASIL. O que é? (2013). Disponível em: <<http://www.olimpiadadehistoria.com.br/5-olimpiada/inicio/index>>. Acesso em: 1 set. 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO. *Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes*. São Paulo: Moderna, 2006.

SENAI. *Olimpíada do Conhecimento*. (2013). Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/iniciativas/programas/olimpiadas-do-conhecimento/2012/10/1,7163/o-que-e.html?parent=A%20Olimp%EDada>>. Acesso em: 1 set. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *De olho nas metas 2012: Resultados e análise dos itens da Prova ABC 2012*. (2013). Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 14 mar. 2014.