

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGEdu**

Iana Gomes de Lima

**As ações do Estado brasileiro na educação básica: uma
análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica**

Porto Alegre

2016

Iana Gomes de Lima

**As ações do Estado brasileiro na educação básica: uma análise a partir do Sistema
de Avaliação da Educação Básica**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção de título de Doutor em Educação.

Orientador:
Prof. Dr. Luís Armando Gandin

Linha de pesquisa: Arte Linguagem Currículo

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Gomes de Lima, Iana

As ações do Estado brasileiro na educação básica:
uma análise a partir do Sistema de Avaliação da
Educação Básica / Iana Gomes de Lima. -- 2016.
266 f.

Orientador: Luís Armando Gandin.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-
Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Estado. 2. Política educacional. 3. Educação. 4.
Modelo gerencial. 5. Avaliações de larga escala. I.
Gandin, Luís Armando, orient. II. Título.

Ao concluir essa tese, quero agradecer...

... ao professor Luís Armando Gandin pela orientação próxima e atenta. Não há palavras para agradecer a competência e dedicação ao longo desses quatro anos. Entendo esse doutorado como a consolidação da nossa caminhada como parceiros na pesquisa e amigos na vida. Mais uma vez, registro, aqui, o meu carinho e admiração.

...a todos e todas que fazem ou fizeram parte do grupo de pesquisa pelo privilégio de contar com o apoio e a competência de meus colegas. A dedicação desse grupo à leitura de cada um dos meus textos, os apontamentos – sempre tão sólidos teoricamente e respeitosos – foram fundamentais para este trabalho.

...aos professores Susan Robertson e Roger Dale, que me receberam de forma tão acolhedora na University of Bristol. Os meses que passei sob a orientação de Susan e Roger foram de muita aprendizagem e de uma intensa imersão em leituras que foram fundamentais para a tese.

...à professora Maria Stephanou por ter me acompanhado no início de minha trajetória enquanto pesquisadora – e que culmina, em certa medida, agora, neste doutorado –, através de uma orientação tão dedicada e carinhosa, me ensinando o que é ética e seriedade na pesquisa.

... ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do qual fui bolsista no período de quatro anos, incluindo a bolsa de doutoramento sanduíche da University of Bristol. Esse apoio financeiro foi de fundamental importância para que eu pudesse me dedicar de forma exclusiva ao processo de pesquisa do doutorado. Sinto-me extremamente privilegiada por contar com o incentivo dado pelo Estado brasileiro ao desenvolvimento de novos pesquisadores.

...aos funcionários e funcionárias do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS que foram sempre tão prestativos para resolver minhas dúvidas e anseios.

...a todas as pessoas que foram por mim entrevistadas nesta tese pela confiança e disponibilidade. Essas entrevistas só foram possíveis em função da rede de contatos que

foi se estabelecendo. Agradeço, assim, especialmente à professora Maria Beatriz Luce, ao senhor Alexandre André dos Santos e ao senhor Daniel Cara, que foram fundamentais para o estabelecimento dessa rede.

... à professora Nalú Farenzena, à professora Vera Peroni e ao professor Jefferson Mainardes, pela disponibilidade em participarem desse processo de doutoramento, desde o momento do projeto de tese, me acompanhando de forma próxima através de contribuições enriquecedoras. Agradeço, também, ao professor Ângelo Ricardo de Souza, que tive o prazer de conhecer durante a minha estada na University of Bristol e que, ainda em terras distantes, passou a contribuir para este trabalho.

...aos meus amigos e amigas por entenderem as minhas ausências, pela insistência em me tirarem de casa através dos convites mais tentadores, pelas risadas, pelo carinho, pelo afeto.

...a minha família por todo o carinho, compreensão e pelo cuidado ao longo desses quatro anos.

... ao meu companheiro, Leon Golendziner, que me apoiou de forma incansável. Obrigada pelos momentos de carinho, pelas palavras compreensivas, pelas críticas construtivas e por entender as minhas ausências.

Iana Gomes de Lima

AS AÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção de título de Doutor em Educação.

Aprovada em 08 de julho de 2016.

Prof. Dr. Luís Armando Gandin – Orientador

Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza – UFPR

Prof. Dr. Jefferson Mainardes – UEPG

Prof.^a Dr.^a Nalú Farenzena – UFRGS

Prof.^a Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni – UFRGS

RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014. Para tanto, faço uso de uma política pública educacional – o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – como “janela” desta pesquisa. O uso de uma política educacional como “janela” implica no entendimento de que as políticas públicas estão inseparavelmente relacionadas ao Estado (AGUDELO, 2011; OSCAR OSZLAK; GUILLERMO O'DONNELL, 1995) e que só se pode definir como política pública a ação que tem o aval estatal (OSZLAK; O'DONNELL, 1995). A escolha do Saeb, por sua vez, esteve alicerçada em uma revisão bibliográfica que aponta que, a partir das reformas estatais dos anos de 1990, as avaliações ganharam centralidade no cenário brasileiro (HYPOLITO, 2008; PERONI, 2003; FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008). Esta é a justificativa para fazer uso de uma política pública educacional que inclui avaliações de larga escala, pois entendo que, olhando para tais avaliações, posso ter um acesso privilegiado para identificar como o Estado age na educação básica. A revisão bibliográfica também apontou que as reformas estatais de 1990 no Brasil foram fortemente influenciadas pelo modelo gerencial. Assim, os pressupostos gerencialistas foram aqueles, centralmente, utilizados para o entendimento das mudanças ocorridas no Estado brasileiro na década de 1990. Como forma de entender o modelo gerencial, faço uso das contribuições dos autores John Clarke e Janet Newman – que estudaram as reformas gerenciais no contexto da Inglaterra. Apresento um breve panorama histórico dos contextos internacional e brasileiro, no qual trato sobre a reestruturação do Estado e as principais mudanças que passaram a existir em relação às políticas educacionais, examinando, de forma especial, a centralidade que ganharam as avaliações de larga escala na educação. Através da realização de entrevistas realistas (PAWSON; TILLEY, 2000) com pessoas ligadas a órgãos estatais e a instituições não-estatais – que têm exercido um importante papel nas discussões educacionais –, da análise de documentos e da teoria construída para a tese, realizei uma análise que levou em conta as lentes teóricas utilizadas ao longo do estudo – análise relacional (APPLE, 2006) e a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008) – e que permitiu inferir, de forma complexa, sobre como se caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014. Concluí que, apesar da existência de particularidades no âmbito estatal brasileiro, sendo o Estado ainda forte e bastante centralizado e caracterizado pelo patrimonialismo, coronelismo e populismo (FAORO, 2001), as avaliações de larga escala e os pressupostos gerenciais servem como importantes orientadores das ações do Estado na educação básica, o que corrobora o alerta de Clarke e Newman (1997) de que, apesar das contradições existentes no Estado, o gerencialismo possui, atualmente, primazia sobre outros modelos.

Palavras-chave: **Estado. Política educacional. Educação. Modelo gerencial. Avaliações de larga escala.**

LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica.** Porto Alegre, 2016. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the action of the Brazilian State in the context of basic education from 1995 to 2014. Therefore, I use a public educational policy – the Basic Education Assessment System – as a “window” of this research. The use of an educational policy as a “window” implies the understanding that public policies are inseparably related to the State (HYPOLITO, 2008; PERONI, 2003; FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008) and also requires the understanding that a policy can only be set as public policy when it has the State guarantee (OSZLAK; O'DONNELL, 1995). The choice of the Basic Education Assessment System was based on the literature review that points out that evaluations gained centrality in the Brazilian context since the State reforms in the 1990s (HYPOLITO, 2008; PERONI, 2003; FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008). This is the justification for using an educational policy that includes large-scale assessments; I understand that, when looking for such assessments, I can have a privileged access to identify how the State acts in basic education. The literature review also pointed out that in the 1990s the State reform in Brazil was strongly influenced by managerialism. Thus, managerial assumptions were used to understand the changes in the Brazilian State in the 1990s. In order to understand managerialism, I use the contributions from John Clarke and Janet Newman – who have studied managerial reforms in England’s context. I present a brief historical overview of both international and Brazilian contexts, in which I deal with the restructuring of the State and the major changes in relation to educational policies, examining, specially, the centrality of large-scale assessments in education. By conducting realistic interviews (PAWSON; TILLEY, 2000) with people linked to State agencies and non-state institutions – which have played an important role in educational discussions –, document analysis and the theory built in this dissertation, I carried out an analysis that took into account the theoretical lens used throughout the study – relational analysis (APPLE, 2006) and the strategic-relational approach (JESSOP, 2008) – which allowed me to infer, in a complex way, how the action of the Brazilian State in basic education from 1995 to 2014 is characterized. I concluded that, despite of the existence of peculiarities in the Brazilian State level, which means that the State is still strong and quite centralized and characterized by paternalism, “coronelismo” and populism (FAORO, 2001), large-scale assessments and managerial assumptions have served as important guides of the State's actions in basic education, which confirms the Clarke and Newman’s alert (1997) that, in spite of the existence of contradictions in the State, managerialism has primacy over other models nowadays.

Keywords: State. Educational policy. Education. Managerialism. Large-scale assessments.

LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica.** Porto Alegre, 2016. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LISTA DE SIGLAS

ABAVE – Associação Brasileira de Avaliação Educacional
ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Anresc – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BM – Banco Mundial
CADE – Conselho Administrativo de Desenvolvimento Econômico
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB – Câmara de Educação Básica
CNE – Conselho Nacional de Educação
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
DAEB – Diretoria de Avaliação da Educação Básica
Encceja – Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FENEIS – Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
Mare – Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONCB – Organização Nacional de Cegos do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola
Pisa – Programme for International Student Assessment
PNE – Plano Nacional de Educação
PNLD – Plano Nacional do Livro Didático
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ProInfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Prouni – Programa Universidade para Todos
Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Saep – Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau
Saresp – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEB – Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação
SEEC – Serviço de Estatística da Educação e Cultura
Sediae – Secretaria de Avaliação e Informação Educacional
SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará

TCU – Tribunal de Contas da União

TERCE – Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo

TRI – Teoria de Resposta ao Item

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 JUSTIFICATIVA, METODOLOGIA E PROBLEMA DE PESQUISA	16
2.1 JUSTIFICATIVA.....	16
2.2 METODOLOGIA	20
2.2.1 Política pública como uma “janela” para enxergar o Estado	29
2.2.2 Conhecendo a “janela” dessa tese: um breve panorama histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica	34
2.2.3 Procedimentos Metodológicos	43
2.2.3.1 Conhecendo os entrevistados desta pesquisa.....	52
2.2.4 Procedimentos para análise dos dados	62
2.3 PROBLEMA DE PESQUISA	68
3 CONCEITUANDO OS CAMPOS DA TESE	70
3.1 ESTADO: UM OLHAR A PARTIR DO MODELO GERENCIAL.....	70
3.1.1 O modelo gerencial	72
3.1.2 Concepção de Estado nesta tese	79
3.2 CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NESTA TESE.....	84
3.3 CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO NESTA TESE: UM OLHAR A PARTIR DAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA NO MODELO GERENCIAL.....	91
3.3.1 As avaliações de larga escala no mundo: relações com os pressupostos gerenciais	95
3.3.2 As avaliações de larga escala no Brasil: relações com os pressupostos gerenciais	100
4 AS AÇÕES DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA ORIENTADAS PELAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA	112
4.1 CONTEXTO DA CONSOLIDAÇÃO DAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA NO CENÁRIO BRASILEIRO	114
4.1.1 Âmbito global: proliferação de discursos hegemônicos e de práticas concretas sobre a importância das avaliações de larga escala	114
4.1.2 Articulações em torno dos discursos e práticas globais sobre a importância dos processos avaliativos e as particularidades do Brasil	124

4.2 AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA E CRIAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	132
4.2.1 A identificação de “boas” e “más” escolas através das notas das avaliações de larga escala: pressuposto de individualização.....	134
4.2.2 Avaliações de larga escala balizando o que é qualidade na educação: os pais entendidos como clientes e o pressuposto da transparência em cena.....	136
4.2.3 Ranqueamento das notas das avaliações de larga escala como indutor de qualidade nas escolas: o pressuposto da competição em cena.....	140
4.3 AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA COMO ORIENTADORAS DE FINANCIAMENTO E DE GESTÃO.....	146
4.3.1 A política de financiamento para as escolas com menor nota no Ideb: articulações, contradições e vazios de política	153
4.4 FIGURA FORTE DOS GOVERNANTES E INSTITUIÇÕES FRACAS: PARTICULARIDADES DO BRASIL.....	159
4.5 POUCO USO PEDAGÓGICO DAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA	164
5 AS AÇÕES DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS GERENCIAIS.....	175
5.1 DISPERSÃO DE PODER.....	177
5.1.1 Dispersão de poder: descentralização através de um Estado federativo.....	180
5.1.2 Dispersão de poder: borramento das fronteiras entre público e privado e repasse de responsabilidades para atores não-estatais	192
5.2 RELAÇÃO ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E ATORES NÃO-ESTATAIS.....	198
5.3 BINARISMOS ENTRE ESTADO E ATORES NÃO-ESTATAIS	205
5.3.1 Gestão x administração pública.....	206
5.3.2 Estado como ideologizado x agências não-estatais como não-ideologizadas	213
5.3.3 Valores de mercado x valores do serviço público.....	216
6 AS AÇÕES DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: RESPONDENDO AO PROBLEMA DE PESQUISA.....	226
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	249
REFERÊNCIAS	253

1 INTRODUÇÃO

Nesta tese, proponho analisar as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014. Para realizar essa análise, parti da premissa de que o Estado precisa ser “considerado como *explanandum*, o que deve ser explicado, mais do que como *explanans*, parte de uma explicação” (DALE, 2010, p. 1110). Essa premissa de Dale (2010) está dentro de um pressuposto maior que é de rechaçar o que o autor denomina de “ismos” metodológicos em uma pesquisa. Estes “ismos” são usados na abordagem de objetos de estudo de forma não-problemática, pressupondo significados constantes e entendidos, *a priori*, por todos. Dale (2010) ainda afirma que o processo de globalização implica a necessidade de uma abordagem diferente do que se entende por Estado, por nacional e por educação. Tendo em vista que, nesta pesquisa, trabalho centralmente três temáticas – Estado, políticas públicas e educação –, os apontamentos de Dale (2010) serviram como uma importante lente metodológica durante a trajetória investigativa. Assim, estive atenta para não realizar “ismos” metodológicos, o que implicou em conceituar o entendimento de Estado, de política pública e de educação nesta tese.

Na primeira parte do trabalho, apresento a justificativa da escolha da temática da pesquisa, a metodologia e os procedimentos metodológicos utilizados e o problema de pesquisa. Apresento, na justificativa, a importância de estudar o Estado a partir de diferentes argumentos, alicerçados em distintos estudos (CLARKE; NEWMAN, 1997; BALL, 2013a; HAY; LISTER, 2006, DALE, 1988; 2010). A reforma educacional – que tomou proporções globais nos últimos 30 anos –, sendo que muitas dessas reformas foram realizadas através da proliferação de políticas centralizadas no Estado é um dos motivos que me leva a verificar a importância de estudar as ações do âmbito estatal na educação, como forma de contribuir para a compreensão de como ocorre esta relação em um período mais atual. Outro argumento, pelo qual justifico o estudo do âmbito estatal, é o que Apple (informação verbal)¹ destaca: para estudar o âmbito educacional, é preciso analisar o Estado, pois a educação é função estatal. A opção por iniciar por esta parte é para que o leitor possa acompanhar de forma mais clara a trajetória que realizei ao longo do trabalho, especialmente, em relação à metodologia, que tem

¹ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.

fundamental importância nesta tese. Para além de definir o tipo de pesquisa, na parte metodológica, apresento os conceitos que guiaram meu olhar de pesquisadora. Ademais, explico o uso que fiz da política do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) como “janela” para enxergar o Estado. Esta concepção da política como “janela” é de fundamental importância no trabalho e será tratada em profundidade nos capítulos que seguem. Assim, entendo que é importante que a metodologia seja apresentada antes do aporte teórico, tendo em vista que as escolhas teóricas são melhor compreendidas quando já se tem um entendimento das lentes teórico-metodológicas que são utilizadas na pesquisa. Ainda, nesta primeira parte, ofereço um breve panorama histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica, como forma de conhecer a “janela” desta tese.

No terceiro capítulo, apresento teorias e conceitos que são importantes nesta pesquisa. Tendo em vista que o objetivo, nesta tese, é compreender a ação do Estado brasileiro na educação básica, entendo que dois campos são especialmente importantes: Estado e educação. Tais campos são relacionados através de uma política educacional – o Saeb –, pois entendo que as políticas públicas estão inseparavelmente relacionadas ao Estado (AGUDELO, 2011; OSZLAK; O'DONNELL, 1995) e que só se pode definir como política pública a ação que tem o aval estatal (OSZLAK; O'DONNELL, 1995). Portanto, aponto, neste capítulo, as concepções de Estado, política pública e educação com as quais opero ao longo da tese, estando atenta, assim, para não fazer desses conceitos “ismos” metodológicos (DALE, 2010).

Em relação ao Estado, trabalho este conceito por meio de dois enfoques. O primeiro deles implica no entendimento de que, em função do período abarcado por este estudo – de 1995 a 2014 –, torna-se fundamental tratar das reformas estatais ocorridas no Estado brasileiro a partir dos anos de 1990. Entendo que estas reformas são de extrema importância para este estudo, pois são elas que ajudam a entender o contexto no qual a avaliação educacional – a “janela” desta tese – se tornou orientadora das ações do Estado na educação básica. Portanto, optei por abordar o Estado utilizando, centralmente, as análises que identificam este Estado como gerencialista (CLARKE; NEWMAN, 1997; NEWMAN; CLARKE, 2009), devido ao fato de que esta conformação representou uma grande influência nas mudanças ocorridas no Brasil na década de 1990 (NOGUEIRA, 2011; HYPOLITO, 2008; SOUZA, 2005b; CASTRO, 2008; DRABACH; SOUZA, 2014) e no cenário internacional – em especial, na Inglaterra – depois da crise de 1970. Após a abordagem relativa ao modelo gerencial,

apresento a concepção de Estado com a qual trabalho nesta pesquisa. Na sequência, aponto o conceito de política pública, demonstrando, assim como no conceito de Estado, as complexidades que permeiam este campo. Por fim, conceituo educação a partir do foco da avaliação, tendo em vista a centralidade que os instrumentos avaliativos passaram a ter no Brasil no período de análise desta tese e que estão, por sua vez, relacionados à inserção dos pressupostos gerenciais na administração estatal. Assim, a escolha do Saeb como “janela” e do foco nos processos avaliativos para tratar da temática da educação foi baseada em estudos que apontam o quanto a educação tem constantemente sido reduzida aquilo é mensurável (BALL, 2005; MAGUIRE, 2013) e que as avaliações de larga escala são centrais nessa mensuração (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; OLIVEIRA, 2009; COELHO, 2008; PERONI, 2003; BALL, 2013b; AFONSO, 1998).

Os quarto e quinto capítulos são aquilo que chamei de capítulos teórico-analíticos. Tendo em vista que, desde o início do processo desta pesquisa, a teoria foi fundamental para guiar meu olhar sobre um tema tão complexo que é a relação entre o Estado e educação, optei pela escrita de capítulos que apresentam a teoria ao mesmo tempo em que apresentam a análise dos dados coletados. Portanto, teoria e dados são o tempo todo confrontados e complexificados. O primeiro capítulo teórico-analítico foi intitulado “As ações do Estado na educação básica orientadas pelas avaliações de larga escala” e apresenta parte da resposta ao problema de pesquisa, apontando que as ações do Estado na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala e problematizando esta questão. O segundo capítulo denomina-se “As ações do Estado na educação básica: algumas características gerenciais” e também responde ao problema de pesquisa, trazendo uma problematização acerca desse conceito no Brasil, refletindo se há, efetivamente, um estabelecimento do gerencialismo como prática nas ações do Estado brasileiro na educação. A análise dos dados traz a costura entre os conceitos trabalhados nos capítulos metodológicos e teóricos e o que foi observado no levantamento empírico.

O sexto capítulo conta com uma sistematização das análises propostas no quarto e no quinto capítulos. Através da retomada dos principais pontos teóricos abordados ao longo da tese, do que disseram os entrevistados e da análise dos documentos, respondo, assim, efetivamente ao problema de pesquisa.

As Considerações Finais são um apanhado da tese realizada, apontando algumas conclusões e contribuições que espero ter alcançado com a pesquisa. Também conta com algumas possibilidades e encaminhamentos para a continuidade do estudo.

2 JUSTIFICATIVA, METODOLOGIA E PROBLEMA DE PESQUISA

2.1 JUSTIFICATIVA

O objetivo da pesquisa é, tendo o Sistema de Avaliação da Educação Básica como “janela”, discutir como se constituem as ações do Estado brasileiro no âmbito da educação básica no período que compreende os anos de 1995 até 2014. O interesse por essa temática surgiu ainda na realização do mestrado, quando pesquisei uma política pública implementada no Estado do Rio Grande do Sul, durante o Governo Yeda Crusius (2007-2010). Nesta política, as escolas estaduais passaram a ter a opção de adotar um programa com foco na alfabetização para os primeiros e segundos anos dos anos iniciais do ensino fundamental. Os programas disponibilizados pelo governo eram de instituições não-estatais. Neste estudo, trabalhei com a perspectiva do modelo gerencialista, usando centralmente as contribuições de John Clarke e Janet Newman (CLARKE; NEWMAN, 1997; NEWMAN; CLARKE, 2009). Muitas das premissas difundidas pelo Governo Yeda Crusius, no âmbito da educação, aproximavam-se de algumas características deste modelo de Estado: ênfase na avaliação, parceria entre instituições não-estatais e o Estado e inserção de marcadores de mercado (competitividade, eficiência, produtividade).

Durante a realização do mestrado, algumas questões referentes ao Estado começaram a se fazer mais presentes, tendo em vista, principalmente, a complexidade das dinâmicas estatais que puderam ser apontadas na pesquisa. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, apresentava políticas de caráter gerencial, que responsabilizam agentes não-estatais no provimento de serviços que antes eram exclusivos do Estado. Tal questão apontava para o quanto o Estado estava sendo diminuído em termos de responsabilidades em prover serviços de bem-estar. Ao mesmo tempo, era forte e presente a atuação da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, o que poderia ser entendido como contraditório em uma política de parceria entre Estado e instituições não-estatais, sendo que, em uma perspectiva gerencial, estas últimas deveriam assumir responsabilidades que, antes, eram unicamente da alçada estatal, “diminuindo”, assim, o Estado. Durante a realização da pesquisa, percebi que a expressão “Estado mínimo” – que muito caracteriza os discursos neoliberais – não

poderia ser usada nesse caso, pois o Estado não havia sido esvaziado, mas havia sido “preenchido” com uma nova forma de poder público, agência e ação social, o que ocasionava uma nova modalidade de Estado (BALL, 2013a).

Essas questões instigaram-me a pesquisar o Estado brasileiro. Quando da leitura de referências sobre o Estado no Brasil e as relações com políticas caracterizadas como gerenciais, encontrei muitos materiais que tratavam sobre os Governos de Fernando Henrique Cardoso (PERONI, 2003; OLIVEIRA, 2009; LIMA, 2009), mostrando o quanto os mandatos deste presidente tinham sido marcados por mudanças em termos de políticas educacionais, principalmente, no campo avaliativo. A avaliação passou a ser algo muito importante após a reforma do Estado realizada no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Cunha (2016) corrobora essa ênfase na avaliação ao afirmar que, em relação à gestão de Paulo Renato Souza, que foi ministro da educação durante os oito anos de governo do ex-presidente Cardoso, “[a] política de avaliação de ensino constituiu, sem dúvida, um dos pontos altos da gestão [...]” (CUNHA, 2016, p. 171).

As políticas de avaliação estão relacionadas à forma de controle deste novo modelo de Estado, que deixa de controlar/avaliar o processo, para ter seu foco no resultado. Na educação, tal pressuposto se traduziu, centralmente, em avaliações escolares. No Brasil, particularmente, a avaliação passou a ser uma exigência do Banco Mundial (BM): para que este último liberasse empréstimos para os países, havia a exigência de que houvesse uma avaliação da educação (PERONI, 2003). Esse foi o caso da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que, conforme apontam estudos (BONAMINO; FRANCO, 1999; COELHO, 2008; SANTOS, 2007), também foi fruto de uma exigência do BM. Segundo Peroni (2003), alguns fatores contribuíram para que o próprio Estado brasileiro mostrasse interesse em ter uma avaliação institucional, quais sejam, a existência, em diferentes Estados do Brasil, de avaliações de projetos, isto é, de ações mais pontuais e específicas, mas não de políticas, o que significa dizer que as questões mais gerais, referentes aos problemas enfrentados por cada Estado, não eram avaliadas; a falta de uma avaliação geral, já que os projetos partiam de diferentes pressupostos em níveis estaduais e municipais; e o processo de redemocratização, que criou a possibilidade de uma abertura para falar sobre os processos educacionais e quando pode ser verificado que havia pouca transparência nos processos avaliativos.

O exame da literatura (PONTES, 2010; NOVELLI, 2010; SALLUM JR, 1999; CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011; PINTO, 2002; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003) mostra que “neoliberal” é um dos adjetivos centrais para descrever os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso; estes estudos mostram o quanto as políticas desse governo se aproximavam de políticas neoliberais. No entanto, durante a pesquisa de mestrado, encontrei poucos estudos que tratassem das políticas educacionais durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva². A realização do mestrado ocorreu nos anos de 2009 até 2011, ou seja, ao finalizar o mestrado, já havia ocorrido um mandato do Governo Lula, mas eram escassas as produções que analisavam as políticas educacionais deste governo. Mas mais do que isso: as publicações, tanto relacionadas ao Governo de Cardoso, quanto ao Governo Lula, tratavam especificamente dos governos, apontando rupturas e continuidades, mas não tratavam do Estado brasileiro – que é justamente o objeto de interesse neste trabalho – entendendo que o governo é apenas uma parte do Estado, mas não sua totalidade (DALE, 1988). O interesse das pesquisas que venho desenvolvendo, tanto da realizada no mestrado quanto desta tese, é entender o Estado brasileiro e não os governos brasileiros, mesmo que, para entender o primeiro, seja importante compreender estes últimos.

Na defesa do mestrado, fui instigada pela banca a pensar as complexidades que se faziam presentes no Estado brasileiro. Algumas questões foram feitas pelos professores que formavam a banca: será que as contradições presentes no Estado do Rio Grande do Sul também estavam presentes no Estado brasileiro? Como se caracterizam as políticas educacionais no Brasil? Seriam mais próximas de políticas neoliberais? De políticas gerenciais? De políticas de bem-estar social? Essas questões me pareceram muito pertinentes e me instigaram a estudar o Estado brasileiro.

Muitos autores (CLARKE; NEWMAN, 1997; BALL, 2013a; HAY; LISTER, 2006, DALE, 1988; 2010), a partir de diferentes argumentos, demonstram a importância de estudar o âmbito estatal. Ball (2012) afirma que, nos últimos 20 anos, a reforma educacional tomou proporções globais e que muitas destas reformas foram realizadas através da proliferação de políticas, centralizadas, no Estado. Além disto, o Estado vem se transformando, mudando a maneira de agir, principalmente em relação às políticas

² Um bom exemplo das poucas publicações sobre o primeiro mandato do Governo Lula (2007-2010) é número 2 do volume 25 (de maio/agosto de 2009) da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, que tem uma compilação de artigos sobre a temática.

sociais (CLARKE; NEWMAN, 1997; BALL, 2013a; DALE, 2010). Hay e Lister (2006, p.1)³ afirmam que “nenhum conceito é mais central no discurso político e na análise política do que o Estado”. Apple (informação verbal)⁴ destaca que, nos últimos anos, pouco foi aprofundado sobre o Estado na teorização crítica de matriz marxista, pois, geralmente, este é visto como um mero braço do capital. Segundo o autor, o Estado merece um olhar mais atento para desmistificar estas ideias. Para Apple (informação verbal)⁵, ao estudar o âmbito educacional, é preciso analisar o Estado, pois a educação é função estatal. Analisar o Estado também permite fazer algumas inferências sobre as estratégias de transformação educacional. Esse é um importante ponto, pois um dos desafios da Sociologia da Educação foi, historicamente, compreender a relação entre a educação e a sociedade, entre a educação e a mudança social, o que está profundamente relacionado com a compreensão do Estado, pois este último está imbricado nos rumos educacionais. As afirmações acima arroladas enfatizam a necessidade de estudar o novo papel do Estado no âmbito da educação.

Assim, este estudo pode ser justificado, sinteticamente, por três pontos: a importância de estudar o Estado no âmbito da educação como forma de 1. Compreender as mudanças estatais ocorridas no Estado brasileiro desde o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso até o primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff; 2. Entender como se caracterizam, no período de 1995 a 2014, as ações do Estado no âmbito da educação básica, compreendendo suas complexidades e contradições; e 3. Realizar uma pesquisa que analise o Estado e sua relação mais ampla com a educação básica no Brasil, buscando compreender as transformações educacionais. Em relação à escolha temporal de análise desta tese, três questões são importantes: 1. Segundo a literatura especializada (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008), foi durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso que o Estado sofreu transformações embasadas no modelo gerencial e, conseqüentemente, quando a avaliação ganhou centralidade; 2. O Sistema de Avaliação da Educação Básica ganhou força em 1995, primeiro ano do mandato do Governo de Fernando Henrique; e 3. As políticas de avaliação e o Saeb não apenas tiveram continuidade nos governos do presidente Luiz

³ Todas as traduções, do inglês ou do espanhol, são de minha autoria.

⁴ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.

⁵ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.

Inácio Lula da Silva e da presidente Dilma Rousseff, como ganharam ainda mais força. Cabe ressaltar que, tendo em vista o meu prazo de doutoramento, optei por analisar apenas o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, garantindo, assim, analisar as ações estatais durante o período de cinco gestões com mandatos completos.

2.2 METODOLOGIA

O objetivo deste item é desenhar a metodologia da pesquisa realizada. Para além de definir o tipo de pesquisa, aqui, são definidos, principalmente, os conceitos que guiaram meu olhar de pesquisadora. Teixeira (2011) faz um paralelo entre a pesquisa social e a arquitetura: assim como na concepção e execução de um prédio, a pesquisa social precisa ser edificada através de escolhas cuidadosas que assegurem sua criação. Para a autora, o desenho de uma pesquisa se constitui a partir de uma imbricação do referencial teórico e do empírico. Essa perspectiva é central para esse trabalho. Em geral, a metodologia de uma pesquisa é entendida apenas como os procedimentos metodológicos (entrevistas, observações, análises de documentos etc.) ou como a escolha de um método (etnografia, estudo de caso etc.). Neste trabalho, todavia, a metodologia descrita traz conceitos teórico-metodológicos fundamentais para a pesquisa realizada, mostrando quais lentes foram utilizadas para analisar o objeto em estudo. Entendo que estes conceitos são teórico-metodológicos, pois tais conceitos não têm apenas o objetivo de auxiliar a explicar os fenômenos sociais, ou seja, não se referem somente ao conteúdo da análise, mas, também, são definidores da própria maneira de construir a análise, ajudando a definir a forma de ver tais fenômenos. Assim, através de tais escolhas, proponho tomar a teoria e o empírico de forma sistemática e não isolada, percebendo a conceituação e a teorização que se fizeram necessárias para estudar a temática em questão. Entendo por metodologia, portanto, a construção de uma rede de conceitos e procedimento através da qual o objeto foi examinado ao longo de todo o trabalho. É a partir de tal rede que os dados empíricos foram examinados. Os conceitos que são aqui abordados foram escolhidos de forma cuidadosa, pois têm como objetivo dar conta da complexidade que se apresenta no real.

É importante ter claro que o principal objetivo deste trabalho é analisar como se caracterizam as ações do Estado brasileiro no âmbito da educação básica. Para tanto, o

conceito de Estado é fundamental nesta pesquisa. A premissa que embasa esta tese é que o Estado precisa ser “considerado como *explanandum*, o que deve ser explicado, mais do que como *explanans*, parte de uma explicação” (DALE, 2010, p. 1110). Dale (2010) utiliza essa ideia para rechaçar o conceito que o autor denomina de estadismo metodológico. Segundo Dale (2010), estadismo metodológico “remete à tendência a assumir que existe uma forma particular intrínseca a todos os Estados” (DALE, 2010, p. 1108). Para Dale (2010), os Estados precisam ser entendidos a partir de contextos específicos. Portanto, não há como partir de um conceito já dado de Estado. Jessop (2008) corrobora essa ideia ao afirmar que não há como definir o Estado “para sempre”, nem como único, pois o Estado é continuamente redefinido. Para Jessop (2008), o mais difícil, ao teorizar o Estado, é conseguir defini-lo. O autor afirma que o “Estado é um fenômeno complexo e nenhuma teoria sozinha ou nenhuma perspectiva teórica pode capturar inteiramente ou explicar suas complexidades” (JESSOP, 2008, p. 1). Nesta pesquisa, parto da perspectiva de que definir o Estado é uma tarefa que demanda compreender e mapear as intrincadas relações que o caracteriza. Assim, utilizo diferentes ferramentas teórico-metodológicas para tentar compreender as características das ações do Estado brasileiro no âmbito da educação. As ferramentas utilizadas nesta pesquisa foram, centralmente, a análise relacional (APPLE, 2006) e a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008). Estas duas ferramentas, apesar de terem sido produzidas por autores diferentes, se completam no sentido de que ambas mostram o quão importante, ao fazer uma análise em uma pesquisa, é levar em conta diferentes contextos e relações para conseguir compreender algumas das complexidades do real. Estas duas ferramentas – e suas estratégias operacionais – serão explicadas a seguir.

Segundo Apple (2006), a análise relacional:

[...] envolve compreender a atividade social – sendo a educação uma forma particular dessa atividade – como algo ligado ao grande grupo de instituições que distribuem recursos, de forma que determinados grupos e classe têm historicamente sido ajudados, ao passo que outros têm sido tratados de maneira menos adequada. [...] as coisas recebem significados relacionais, pelas conexões e laços complexos com o modo pelo qual uma sociedade é organizada e controlada. (APPLE, 2006, p. 44).

A citação acima explica o conceito e mostra que, em uma pesquisa que leve em conta a análise relacional, é necessário examinar as relações entre o objeto em estudo e a sociedade como um todo – bem como os diferentes agentes que a compõem. Apple

(informação verbal)⁶ afirma que a análise relacional é uma posição epistemológica na qual se opta por ver o mundo através de múltiplas relações e categorias. Esta é uma postura crítica, que analisa o objeto de estudo através do exame das posições econômicas, culturais e políticas que os grupos ocupam na sociedade. A análise relacional exige que um mesmo objeto seja examinado através de diferentes pontos de vista, colocando em relação o máximo de questões que tal objeto envolve. Sobre o Estado, Apple (informação verbal)⁷ informa que, ao fazer uso da análise relacional, se faz necessário buscar ferramentas para compreender as relações que fazem parte do Estado e que são produzidos por ele. Para complementar o uso da análise relacional, utilizo, também, uma ferramenta mais específica para analisar o Estado, desenvolvida por Jessop (2008): a abordagem estratégico-relacional. Analisar as complexidades do mundo real através da abordagem estratégico-relacional implica em compreender que: a. as mesmas causas podem conduzir a efeitos diferentes; b. causas diferentes podem produzir os mesmo efeitos; c. pequenas causas podem levar a grandes efeitos; d. grandes causas podem produzir pequenos efeitos; e. causas são seguidas de efeitos contrários; f. os efeitos de causas antagônicas são incertos (JESSOP, 2008). As questões descritas por Jessop (2008) corroboram no entendimento de que o exame do Estado envolve múltiplas dimensões, pois, assim como diz o autor, uma mesma causa pode ter efeitos diferentes e isso está profundamente relacionado ao contexto. O contexto, por sua vez, não pode ser compreendido como algo estático, simplesmente como um pano de fundo, mas como um conjunto de relações que estão em constante transformação e que envolvem lutas de poder. Estas relações, em uma abordagem estratégico-relacional, precisam ser examinadas para que se possa definir de que contexto se está falando.

Além das questões acima arroladas, Jessop (2008) ainda destaca seis pontos importantes para o uso da abordagem estratégico-relacional. O primeiro deles é a necessidade de estudar o Estado relacionado à sociedade. Segundo Jessop (2008), as fronteiras entre o Estado e/ou o sistema político e outras ordens e sistemas institucionais são geralmente oscilantes e mudam o tempo todo. É preciso compreender a relação entre o Estado e estas outras ordens. O segundo é que é preciso entender a história da sociedade para compreender o Estado. Entender as instituições que formam o Estado e suas articulações depende da compreensão da natureza da formação social e de seu

⁶ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.

⁷ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.

passado histórico. O terceiro implica saber que as formas que a legitimidade estatal é institucionalizada e expressa variam. O conteúdo de tal legitimidade se constitui em e através de discursos politicamente relevantes: o que mostra a importância destes, sua relação com projetos hegemônicos alternativos e sua tradução em práticas políticas. Esta é uma questão central em um trabalho que analise uma política pública. O quarto implica em examinar os diferentes métodos utilizados pelo Estado para assegurar o cumprimento de determinadas questões importantes para sua sobrevivência. Para um relato completo do Estado, é importante considerar todos os meios de intervenção a sua disposição, suas capacidades e limitações, e seu peso relativo em diferentes contextos. O quinto é a necessidade de compreender que a sociedade não pode mais ser entendida como um campo empírico fisicamente delimitado. Um dos efeitos da globalização, segundo Jessop (2008) – e que tem implicações para a pesquisa que usa uma abordagem estratégico-relacional –, é a necessidade de redefinir as fronteiras de qualquer sociedade, dada a relativização das escalas que foi introduzida através da globalização. O sexto implica na dificuldade de estabelecer o que seria um “interesse comum” ou “vontade geral” por parte do Estado. Jessop (2008) afirma que ambos são “ilusórios”, pois sempre envolvem articulação e agregação de interesses, opiniões e valores, marginalizando alguns interesses, ao mesmo tempo em que privilegia outros. Nunca há algum interesse que abranja todos os possíveis interesses particulares.

As duas abordagens acima citadas – análise relacional (APPLE, 2006) e abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008) – se complementam. Para que o uso destas ferramentas possa ser colocado em prática, se faz necessário o uso de conceitos que consigam abranger a complexidade do real, que não tragam em si uma noção linear e vertical das relações entre os âmbitos macro e microssocial. Estes conceitos podem ser abordados a partir de diferentes teorias. Nesta pesquisa, a opção é por trazer conceitos que estão na perspectiva da Economia Política Cultural Crítica da Educação (EPCCE), desenvolvida pelos pesquisadores Susan Robertson e Roger Dale (2015). Esta perspectiva teórica está preocupada com o fornecimento de ferramentas que possibilitem novas compreensões sobre as formações sociais modernas, suas relações, trazendo a economia e a política para conversar com a perspectiva cultural. A EPCCE tem como principal característica sinalizar que os fenômenos sociais não podem ser analisados apenas a partir da economia, se fazendo necessário incluir a política e a cultura a partir de uma visão crítica.

A grande contribuição da EPCCE para este trabalho é poder pensar as ações do Estado na educação a partir de uma visão mais complexa, que envolva aspectos culturais, políticos e econômicos. A partir desta teoria, defino, assim, os aspectos que são tratados de forma relacional, pois não basta dizer que tenho uma visão relacional da educação neste trabalho, é preciso mostrar quais os aspectos são levados em consideração. Poderia, por exemplo, ter uma visão relacional que priorizasse o econômico. No entanto, a partir da EPCCE, defino que tanto cultura, quanto política, quanto economia são valorizados de forma igual nesta pesquisa, apontando, assim, a importância das três categorias nas análises educacionais.

O desenvolvimento desta teoria responde à preponderância ainda existente, em parte das análises sociais, de um viés economicista – mesmo que essa seja uma questão já discutida desde a década de 1980 e 1990. Robertson e Dale (2015), assim como Jessop (2008), apontam que muitos estudos ainda trazem a economia como o elemento a partir do qual se pode explicar as relações sociais, deixando em um distante segundo plano as questões referentes à cultura e à política. Stuart Hall, durante as décadas de 1980 e 1990, realizou importantes estudos, apontando a necessidade de incluir, nas análises dos fenômenos sociais, elementos que fossem para além de uma lógica economicista. Hall (2005) mostrou que ainda predominavam análises que afirmavam que as ideias que compõem a ideologia são um reflexo direto das condições materiais e as ideias dominantes são sempre e sem mediação aquelas pertencentes à classe dominante. Este tipo de relação direta entre economia e ideologia parte do pressuposto que as dimensões que compõem o social são simplesmente um espelho da economia, reduzindo, assim, as relações sociais a uma estrita determinação proveniente das relações econômicas.

Segundo Hall (2005), o uso de análises que partem desse pressuposto provoca a existência de explicações unilaterais, ou seja, explicações que levam em conta apenas uma parte do todo, havendo, assim, uma distorção. O autor afirma que tais distorções não são sinônimos de mentiras, mas podem ser entendidas como uma “meia-verdade”, o que produz uma explicação sobre um determinado fenômeno que é apenas parcialmente adequada. A partir da incorporação de contribuições da teoria de Gramsci, Hall (2005) passou a fazer uso do conceito de hegemonia, demonstrando que este conceito traz contribuições para que a análise dos fenômenos sociais seja realizada de uma forma mais complexa. Hall (2005) destaca que a hegemonia é um processo cotidiano, ativamente construído e mantido, de luta por liderança e poder social, em que diferentes

grupos fazem alianças a partir de objetivos comuns. Entre os grupos que constituem as alianças há uma hierarquização, o que significa dizer que há grupos que possuem maior poder que outros. Hall (2005) destaca que a hegemonia tem um caráter multidimensional o que denota que ela não pode ser construída ou sustentada a partir de uma única dimensão (por exemplo, o econômico). Hegemonia “representa um grau de domínio sobre toda uma série de diferentes “posições” que ocorrem em um mesmo tempo” (HALL, 2005, p. 424). O autor ainda destaca que este processo não pode ser entendido como imposto ou dominador, pois, para se sustentar, necessita de um grau substancial de consentimento popular.

Mesmo ao apontar a importância de outras dimensões que vão além do econômico, Hall (2005) destaca que não se pode negligenciar seu poderoso papel nas análises sociais: os grupos que possuem maiores condições materiais ainda têm um importante papel de liderança nas alianças hegemônicas e as relações de produção são ainda centrais para que, com mediações, se analise a hegemonia. Segundo Apple (2000, p.43), a hegemonia implica na obtenção de um consenso, “criando um guarda-chuva ideológico sob o qual podem se abrigar grupos diferentes, que normalmente poderiam não concordar na totalidade uns com os outros” (APPLE, 2000, p.43). O conceito de hegemonia é de suma importância neste trabalho, pois auxilia a compreender as mudanças que ocorreram no âmbito estatal e que modificaram a forma de administrar e entender o Estado não só a partir do viés econômico, mas cultural e político, como será demonstrado no capítulo em que conceituo os campos desta tese.

A EPCCE incorpora as discussões propostas por Hall que demonstram a importância de operar com categorias que vão além do econômico, bem como as contribuições da teoria denominada Economia Política Cultural Crítica, desenvolvida, especialmente, por Sum e Jessop (2013). No entanto, a EPCCE, conforme afirmaram Robertson e Dale (informação verbal)⁸, para além de destacar a importância de incluir nas análises sociais categorias que vão além do econômico, tem como objetivo tratar, de forma mais específica, das análises educacionais: a ideia não é adicionar a educação como um aspecto para além da economia, do político e do cultural, mas, sim, colocá-la no centro das investigações, examinando as formas como estas três dimensões trabalham no interior e através da educação. A EPCCE também tenta superar análises

⁸ Informação obtida a partir de reuniões realizadas com o professor Roger Dale e com a professora Susan Robertson durante minha estada na University of Bristol – de outubro de 2014 a junho de 2015 –, quando do processo de doutoramento sanduíche.

nas quais os aspectos culturais, políticos e econômicos são reduzidos a uma forma particular (capitalismo, modernidade ocidental etc.). Segundo Robertson e Dale (informação verbal)⁹, a EPCCE foi criada por perceberem que muitos fenômenos educacionais, em diferentes partes do mundo, não podem ser explicados a partir dos modelos hegemônicos apenas, sendo necessário, portanto, o entendimento da dimensão política, cultural e econômica para além dos modelos hegemônicos.

Ao elaborar esta teoria tendo em vista as análises educacionais, os autores apontam o importante papel que a educação tem para a produção e reprodução de aspectos culturais, políticos e econômicos. As ideias acima citadas mostram que esta teoria vai ao encontro do que sugiro como metodologia desta pesquisa, ou seja, uma visão relacional dos fenômenos sociais. A EPCCE consiste em estudar, a partir de uma visão crítica, a educação como um fenômeno que tem implicações para o campo cultural, político e econômico.

Segundo Novelli et. al. (no prelo), a EPCCE também está relacionada à necessidade de problematizar a relação entre os processos de globalização e educação. A globalização é entendida, na EPCCE, como um projeto que tem trazido um conjunto de intervenções globais que visa alargar o papel do mercado e reduzir o papel dos Estados nacionais (ROBERTSON; DALE, 2015). No entanto, a globalização não envolve apenas processos relacionados com a economia política ou com a expansão do capitalismo: segundo Robertson e Dale (2015), a expansão da educação também tem sido impulsionada por projetos culturais e políticos. Esta teoria também está preocupada em pensar as questões referentes à governança educacional¹⁰ – previamente desenvolvido por Dale (2010) –, pensando tais processos até o nível micro (NOVELLI, no prelo).

Tendo em vista as mudanças estatais dos últimos 30 anos, em especial, os processos de globalização e governança educacional, se faz necessário o uso de ferramentas teórico-metodológicas que estejam preocupadas com estas questões. É este o ponto de encontro que vejo entre a análise relacional (APPLE, 2006), a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008) e a EPCEE (ROBERTSON; DALE, 2015): as três teorias estão preocupadas em analisar os fenômenos sociais a partir dos

⁹ Informação obtida a partir de reuniões realizadas com o professor Roger Dale e com a professora Susan Robertson durante minha estada na University of Bristol – de outubro de 2014 a junho de 2015 –, quando do processo de doutoramento sanduíche.

¹⁰ Nesta tese, ao tratar de governança, faço especificamente a partir do conceito de governança educacional, desenvolvido por Roger Dale (2010).

processos de transformações ocorridos nos Estados, tendo como base uma visão relacional dos fenômenos – e, aqui, há especial contribuição da EPCCE neste trabalho, quando define que as dimensões a serem analisadas dizem respeito ao político, ao cultural e ao econômico. As transformações ocorridas no âmbito estatal são abordadas de forma mais detalhada no capítulo em que conceitua os campos desta tese. Contudo, neste item que aborda a metodologia, cabe fazer um breve panorama de algumas destas transformações, pois elas têm implicações metodológicas para a pesquisa, justificando, inclusive, a escolha das ferramentas e conceitos teórico-metodológicos aqui já citados.

Ball (2013b) afirma que a globalização é um importante aspecto a ser levado em conta nas atuais pesquisas educacionais. Segundo este autor, a globalização tem sido importante para articular os problemas que precisam ser “tratados” pelas políticas educacionais. Ball (2013b) destaca que a globalização tem produzido um conjunto de imposições para as políticas no âmbito nacional e um modo particular de pensar a educação, seus problemas e proposições. Outro importante aspecto trazido por Ball (2013b) – e que ajuda a pensar a metodologia desta pesquisa –, é que um dos resultados do processo de globalização é não poder mais pensar o Estado-nação como o espaço adequado ou o único espaço adequado para a compreensão de uma política pública. Há agentes supranacionais que são peças-chave no entendimento de determinadas políticas, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Banco de Desenvolvimento Asiático etc. (BALL, 2013b). Jessop (2008) também mostra a centralidade da globalização para as atuais análises sobre o Estado. No entanto, o autor faz um alerta: o conceito de globalização tem sido usado como uma palavra polivalente, promíscua e controversa, o que tem mais obscurecido do que revelado as atuais mudanças referentes à economia, à política, à sociedade e à cultura (JESSOP, 2008). Jessop (2008) afirma que globalização é um conceito melhor usado ao denotar que esse processo é multicêntrico, multiescalar, multitemporal, multiforme e multicausal. Multicêntrico porque é um processo que emerge de atividades em variados locais; multiescalar porque as atividades ocorrem em variadas escalas e não de uma forma hierárquica, mas interdependentes e coexistentes; multicausal porque é resultado de um complexo e contingente processo de interações de diferentes causas; multiforme porque a globalização assume distintas formas dependendo do contexto e pode ser colocada em prática através de variadas estratégias. “Em conjunto, essas características significam que a globalização é um produto complexo e emergente de diferentes forças operando em várias escalas” (JESSOP, 2008, p. 179).

Os processos de globalização também vêm sendo estudados por Roger Dale (2004; 2010). Em um de seus recentes trabalhos (DALE, 2010), o autor afirma que um dos efeitos destes processos é que o Estado tem se configurado de uma nova maneira, tendo, inclusive, outro papel, que é por Dale (2010) denominado “Estado coordenador”. Este “Estado-coordenador” faz parte do processo de governança educacional, quando novos atores passaram a se fazer presentes *no* e *como* Estado, o que implica, nas pesquisas educacionais, levar em conta que a dimensão estatal precisa ser examinada de forma atenta, verificando quem são os atores definidos como parte do Estado, seus status e suas relações (DALE, 2010). Jessop (2008) segue essa linha de pensamento e afirma que a forma de governar os Estados, atualmente, está emergindo de diferentes escalas: internacional, supranacional, nacional e regional. A noção de escala, para estes autores, é muito importante e em uma pesquisa que leve em conta as duas ferramentas teórico-metodológicas acima citadas – análise relacional e abordagem estratégico-relacional – é fundamental ter em conta a noção de escala, pois, tendo em vista a governança educacional, é preciso entender os atores que estão envolvidos em neste processo e, portanto, as diferentes escalas que estão aí imbricadas. Assim, ao analisar um Estado nacional não se pode examinar apenas um mercado de um determinado espaço ou os fluxos de um determinado tempo: é preciso estar atento ao fato de que o mercado opera em acordo com outros espaços-temporais e a economia, atualmente, envolve atores que não estão vinculados ao mercado.

Tendo em vista o objetivo desse trabalho – compreender como se caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação básica –, o que os autores trazem em relação à globalização implica em importantes questões metodológicas. A primeira delas é incluir, na análise do Estado brasileiro, atores que estão além das fronteiras nacionais. A segunda é atentar, de forma concomitante, às particularidades do Estado nacional e às questões regionais. A terceira é realizar uma análise que leve em conta as relações entre as diferentes escalas. O uso de escalas deriva da geografia econômica e política (SASSEN, 2010). A geografia, segundo Sassen (2010), reconhece a historicidade das escalas o que faz com que esta área do conhecimento resista à naturalização da escala nacional, que tem se mostrado bastante presente na ciência social. Para Sassen (2010), usar as escalas da geografia econômica e política representa uma vantagem ao estudar o global, “tanto em sua compreensão convencional como interdependência” (SASSEN, 2010, p. 12), quanto na abordagem que trata da escala subnacional. O processo de globalização está desestabilizando a hierarquia escalar centrada no Estado nacional,

portanto, Sassen (2010) defende o uso de outras escalas como o subnacional e o supranacional e novas categorias que não pressuponham dualidades como nacional-global e local-global.

O uso de escalas corrobora a ideia de que o Estado não pode ser entendido como algo já dado, como um conceito em si, mas, tendo em vista as novas configurações, os novos atores que fazem parte do Estado, as escalas que estão envolvidas nesse processo de transformação, o Estado precisa ser explicado, há a necessidade de entendê-lo como um conceito em explicação. Tal afirmação tem sérias implicações para as escolhas dos conceitos teóricos que embasam esta pesquisa: é a partir da mesma que se deu a escolha de conceitos que mostram o movimento que permeia o Estado, que apontam a complexidade do real. Os conceitos trabalhados nesta pesquisa precisam estar de acordo com as ferramentas teórico-metodológicas, pois, na perspectiva de Teixeira (2011), a pesquisa social deve ser “[...] edificada por entre planos, vigas e eixos devidamente escolhidos e combinados [...]” (TEIXEIRA, 2011, p. 80). Nesse processo de edificação, entendo como primeira etapa a escolha e/ou construção das ferramentas teórico-metodológicas que embasam o meu olhar de pesquisadora. Logo após, a apropriação dos conceitos que são fundamentais para a pesquisa, sendo que estes precisam estar de acordo com as ferramentas teórico-metodológicas que foram escolhidas. Portanto, os conceitos trabalhados ao longo desta pesquisa estão profundamente imbricados com as ferramentas da análise relacional (APPLE, 2006) e da abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008).

2.2.1 Política pública como uma “janela” para enxergar o Estado

Como forma de compreender as ações do Estado brasileiro no âmbito da educação básica dentro da perspectiva metodológica construída, escolhi como campo empírico, nesta pesquisa, uma política pública de avaliação educacional. A política, nesse caso, é uma espécie de “janela” que possibilita enxergar as dinâmicas que constituem o Estado, isto é, a partir da análise dessa política, tenho o objetivo de vislumbrar e detalhar algumas das características das ações do Estado brasileiro no âmbito da educação básica.

A metáfora da janela é importante aqui: uma janela é uma abertura através da qual se pode enxergar o interior de uma estrutura. O Sistema de Avaliação da Educação Básica é, nesta pesquisa, uma “janela”, uma abertura para essa estrutura complexa e não-monolítica que é o Estado. Assim como toda a janela permite enxergar apenas parte da estrutura, uma vez que os marcos de uma janela tornam a visão restrita a esta abertura, a “janela” do Saeb também apresenta tais restrições neste trabalho: são alguns aspectos que poderão ser “vistos” e a interpretação construída sobre a atuação do Estado na educação é delimitada pelos “marcos desta janela”. Outras “janelas” poderiam ter sido utilizadas para enxergar o Estado e cada uma delas permitiria a visão de um recorte diferente, com distintos aspectos. No entanto, a escolha da “janela” do Saeb não foi casual ou arbitrária, o que será demonstrado no capítulo subcapítulo “Conhecendo a “janela” desta tese: breve panorama histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica”.

Agudelo (2011) afirma que com o desenvolvimento do campo das políticas públicas, a partir dos anos de 1970, houve uma reaproximação com temas que haviam sido esquecidos. Dentre os temas elencados pelo autor está o Estado. Segundo Agudelo (2011), os analistas de políticas públicas perceberam que era impossível entender uma política com a ausência de um foco no Estado. Assim, depois de três décadas em que o Estado foi um objeto de estudo “morto”, esta temática ressurgiu como um importante objeto de pesquisa (AGUDELO, 2011). Cabe destacar que a proposta da ciência das políticas públicas não é impor uma visão Estado-cêntrica, considerando o Estado com plena autonomia e capacidade para realizar políticas públicas. Agudelo (2011) destaca que esse campo de pesquisa considera o Estado como um dos agentes para a realização de políticas, propondo, assim, uma análise mais equilibrada entre distintos agentes, levando em conta, por exemplo, os atores da sociedade civil.

Agudelo (2011) defende que uma das formas de estudar o Estado é através da análise de políticas públicas. Para o autor, uma das propostas da ciência das políticas públicas é:

[...] estudar o Estado através do ciclo de políticas e com ele abordar este ator em sua ação, através das agências governamentais que participam do ciclo; aquelas agências de tomada de decisões e intervenção social, isto é, a formulação de políticas públicas se apresenta como uma forma de visualizar as ações do Estado [...]. (AGUDELO, 2011, p. 96-97).

Na citação acima, fica claro que o autor defende que, através da análise de uma política pública, é possível visualizar as ações do Estado. Oscar Oszlak e Guillermo O'Donnell (1995) também fazem essa defesa, ao afirmarem que, ao estudar políticas estatais, há uma potencial contribuição para o entendimento das transformações que ocorrem no Estado. O que se pretende neste estudo é exatamente isso: tendo o Saeb como janela, visualizar as ações do Estado brasileiro na educação, tendo em vista, os jogos políticos e as disputas de poder.

Para tanto, estive atenta, também, a um aspecto que Frey (2000) destaca como importante no exame de política pública, qual seja, a dimensão institucional. Frey (2000) afirma que a abordagem, institucional traz contribuições significativas para a análise de políticas. As teorias institucionais atribuem um papel central às instituições, pois seriam elas que ordenariam as redes de relações sociais. O neo-institucionalismo, por sua vez, parte do pressuposto que as instituições podem ter efeitos decisivos para o processo político, apontando a importância das instituições para a explicação dos acontecimentos políticos concretos. Em países em desenvolvimento, é mais difícil explicar o jogo político através das instituições, pois, muitas vezes, estas são pouco consolidadas. Frey (2000) afirma que o sistema político brasileiro é caracterizado pela existência de inúmeras instituições que, muitas vezes, são fluidas. Este acaba sendo um aspecto que dificulta a análise de políticas públicas e que faz premente um olhar atento sobre as instituições. Frey (2000) mostra a importância de uma análise que englobe, também, a dimensão institucional, mas se contrapõe a alguns autores que apontam uma importância proeminente desta dimensão:

Eu, em contrapartida, parto da hipótese de que esta suposta “importância proeminente” da abordagem institucional perde sua força explicativa em relação a abordagens processualistas em sociedades com um grau menor de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação. A constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam. (FREY, 2000, p. 247).

Oszlak e O'Donnell (1995) apontam o quanto o Estado é constituído por diferentes grupos e afirmam haver um “conflito de políticas”. Segundo esses autores, tal conflito está muito relacionado com a presença de unidades com variáveis graus de autonomia dentro do aparelho estatal. Tais unidades podem entrar em conflito quando

da definição da atuação do Estado frente a um problema social. Marques (1997) afirma que, ao estudar uma política pública, é necessário:

[...] articular as estratégias dos vários atores para o entendimento das ações do Estado. Este deve ser o ponto de partida para se desvendar as razões pelas quais, em inúmeras circunstâncias, o resultado atende a interesses de alguma fração do capital, não bastando explicar este resultado pelos interesses e desejos de certos atores. (MARQUES, 1997, p. 91).

O que fica claro no excerto acima é que para estudar uma política pública, quando o foco é compreender o Estado, se faz necessário ir além da análise dos documentos, do entendimento dos discursos; é preciso mapear os diferentes atores envolvidos nessa política, compreendendo os movimentos que há dentro do próprio Estado. Marques (1997) destaca que, no caso brasileiro, é importante levar em conta as tênues fronteiras entre Estado e sociedade e propor a análise de políticas públicas a partir desses dois âmbitos, entendendo-os como igualmente importantes, já que, no Brasil, “em inúmeras situações as distinções [referindo-se ao Estado e à sociedade] simplesmente desaparecem” (MARQUES, 1997, p. 92). Portanto, para compreender as políticas estatais é preciso não somente analisar os atores estatais, mas outros atores que também têm papel fundamental nas políticas públicas do Estado. Isso também tem relação com o uso de escalas, necessária nessa nova configuração de Estado, já que há um borramento entre as fronteiras do público e do privado (ou agentes estatais e não-estatais) que se encontram não somente no âmbito nacional, mas no subnacional e supranacional (CLARKE; NEWMAN, 1997).

Além desta questão, ainda referindo-se às escalas, é importante relacionar a política em estudo com o contexto macro para que se perceba a relação desta política com uma agenda mais global. Dale (2010) afirma que novos estudos sobre o Estado são de fundamental importância, pois, segundo esse autor, o Estado está constituído para além de uma compreensão dentro da esfera apenas nacional: o autor afirma que existem variadas escalas de governança educacional, que incluem o subnacional, o nacional e o supranacional. A governança educacional, além disso, é composta por diferentes instituições de coordenação (Estado, mercado, comunidade e lar). O que Dale (2010) destaca é que a governança educacional pode ser entendida como “as combinações e a coordenação de atividades atores/agentes, e escalas através das quais a educação é construída e ministrada nas sociedades nacionais” (DALE, 2010, p. 1111). Tendo em vista o estudo de uma política pública, cabe ao pesquisador estar atento para o fato de

que as políticas transcendem o âmbito apenas nacional e é preciso estudar essas relações como forma de desenhar o contexto em que cada política se insere. O enfoque dado ao contexto inglês parte desta premissa, já que este é o lugar onde o modelo de Estado foi mais radicalmente modificado e muitas das políticas educacionais deste país tem sido importadas pela Inglaterra para outros países (BALL, 2013b). Ball (2004) destaca, no entanto, que é preciso estar atento ao fato de que cada Estado faz sua própria interpretação das questões globais. O autor faz uso do conceito de glocalização, que implica em uma “acomodação de tendências globais em histórias locais, [...] [produzindo] políticas híbridas e diversidade política” (BALL, 2004, p. 1115). As políticas não são regidas a partir dos mesmos problemas, da mesma maneira; cada local tem as suas particularidades. Isso precisa ser levado em conta em um estudo que envolva políticas públicas e Estado.

O que foi discutido, aqui, aponta que “seguir” uma política pública é uma janela de entrada para compreender como o Estado está constituído. Para que seja possível um estudo de tal alçada é importante levar em conta algumas das questões que foram acima arroladas e que podem ser resumidos a partir dos alertas que Oszlak e O'Donnell (1995) fazem para os pesquisadores que estão interessados na relação entre o estudo de uma política pública e a análise do Estado. Primeiro, afirmam que a política pública não é um reflexo ou uma resposta apartada da sociedade como um todo. Portanto, é preciso sempre ter em conta o contexto social em que a política se insere, estudando as relações de tal política com diferentes escalas – entendidas, aqui, como as utilizadas por Dale (2010): subnacional, nacional, supranacional. Colocar essas diferentes escalas em relação é fundamental para que se possa compreender o contexto da política. Marques (1997) também afirma a necessidade de produzir análises políticas que levem em conta o campo macro e micro, que permitam um diálogo entre diferentes paradigmas e matrizes disciplinares. Segundo, Oszlak e O'Donnell (1995) destacam que, ao observar uma política em um determinado contexto e momento histórico, é possível inferir a posição do Estado frente à questão colocada em pauta por tal política. Ao inferir sobre a posição do Estado, há a possibilidade de compreender algumas das dinâmicas que o constituem. Esses pontos sintetizam o que foi discutido em relação ao uso de uma política como “janela” para enxergar o Estado e auxiliam o pesquisador a manter uma vigilância epistemológica em seus trabalhos. Cabe ressaltar, no entanto, que, ao propor o exercício de explicar o Estado por meio de uma política educacional, muitos aspectos sobre o âmbito estatal não são contemplados nesta pesquisa. Isto deriva do fato

de que a “janela” do Saeb, assim como qualquer outra “janela” escolhida, representa sempre um recorte sobre o que se pode vislumbrar em relação ao Estado.

2.2.2 Conhecendo a “janela” dessa tese: um breve panorama histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica

Neste subcapítulo, tenho por objetivo contextualizar o surgimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e explicar como é o funcionamento deste sistema de avaliação. Para a construção deste item, realizei uma revisão teórica a partir de estudos existentes sobre este sistema ou de artigos escritos por pessoas que participaram ou participam de sua implementação (SANTOS, 2007; BONAMINO; FRANCO, 1999; PESTANA, 1998; BONAMINO; SOUSA, 2012; COELHO, 2008), tendo em vista que não existe um documento que possa ser configurado como um plano ou projeto do Saeb (SANTOS, 2007).

Antes, cabe ressaltar que a escolha do campo empírico desta pesquisa foi fruto de um processo que envolveu muita discussão e estudo. O objetivo deste trabalho é poder investigar como se caracterizam as ações do Estado brasileiro no âmbito da educação básica no período de 1995 a 2014. Ao definir o interesse de pesquisa, contudo, um novo desafio apresentou-se: como tornar viável uma pesquisa empírica sobre o Estado? Qual deve ser o campo empírico para compreender como se caracteriza o Estado brasileiro no âmbito da educação? O campo das políticas públicas mostrou-se aquele mais adequado para responder a estes questionamentos.

A realização de uma revisão bibliográfica¹¹ sobre a relação entre política pública e Estado auxiliou no entendimento – conforme já demonstrado no item metodológico desta tese – que o estudo de uma política pública pode ser uma “janela” para o entendimento do Estado. A partir daí, defini, então, que uma política pública seria o campo empírico desta pesquisa. O novo passo era decidir qual a política a ser pesquisada. Fiz, assim, um levantamento no site do Ministério da Educação¹² das políticas existentes.

¹¹ Marques (1997), Frey (2000), Oszlak e O’Donnel (1995), Agudelo (2011), Ball (2012; 2013b) e Jessop (2008).

¹² <http://www.mec.gov.br/> - Acesso em: 7 de abril de 2014.

A partir da pesquisa no site do MEC, pensei em dois focos: gestão e avaliação. Ambos os campos me pareceram férteis para o estudo sobre o Estado, pois envolvem questões que vêm sendo amplamente debatidas, principalmente após as reformas da década de 1990 (HYPOLITO, 2008; PERONI, 2003; FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008) e que foram modificadas a partir das transformações do Estado. Ademais, conforme a bibliografia lida sobre gerencialismo (CLARKE; NEWMAN, 1997; 2008; NOGUEIRA, 2011), tanto gestão quanto avaliação são importantes focos em um modelo gerencialista. A partir da leitura destes textos, pude perceber, contudo, uma ênfase na importância dos processos avaliativos a partir da reforma estatal. Peroni (2009, p. 287) destaca que, nos últimos anos, “a avaliação em larga escala é um dos principais pilares das políticas educacionais”. Tendo em vista os programas existentes e a revisão bibliográfica realizada que enfatizava a importância da avaliação mediante as transformações ocorridas no Estado, optei, assim, por examinar uma política de avaliação.

Dentre as políticas avaliativas existentes, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pareceu ser a melhor opção pelos seguintes fatores: é uma política que existe há bastante tempo e, portanto, através de seu exame, há a possibilidade de perceber algumas mudanças no âmbito estatal; é uma política que está presente em todos os Estados brasileiros; o Saeb ganhou força nos últimos anos, através da implementação de outras avaliações neste sistema, bem como sua vinculação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); esta política movimenta uma quantidade expressiva de recursos financeiros governamentais; e o Saeb envolve um grande número de atores estatais e não-estatais. Estes elementos fizeram do Saeb a melhor opção para o campo empírico desta pesquisa.

O Saeb teve início no ano de 1988, quando, a partir de uma solicitação do Ministério da Educação (MEC), foi criada um sistema de avaliação a ser implementado no país (SANTOS, 2007). Bonamino e Franco (1999) afirmam que a institucionalização do Saeb esteve relacionada com o contexto mais macro da década de 1980, na qual diversas reformas educacionais foram implementadas, o que gerou reflexos na América Latina – conforme será abordado no capítulo em que conceituo os campos da tese. Essas reformas introduziram mudanças no que era considerado prioridade educacional – as formas de financiamento, o currículo, a avaliação educacional – e também na própria pauta de prioridades de atores como o Banco Mundial (BM) e setores empresariais (BONAMINO; FRANCO, 1999). Segundo Marília Inês Pestana (1998, p. 66), ex-

diretora da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) do Inep, “o Saeb nasceu da necessidade de articulação, de construção de consenso e de tomada de decisões coletivas a respeito dos rumos da educação nacional”. Pestana (1998) também destaca que este sistema surge no contexto de um Estado que está preocupado com a qualidade da educação para além do seu processo de expansão, garantindo, segundo a autora, uma homogeneidade do acesso aos conhecimentos básicos. A partir destes pressupostos, o governo justifica a existência do Sistema de Avaliação da Educação Básica, pois, segundo Pestana (1998), tal sistema monitora as políticas educacionais brasileiras e objetiva a geração e organização de informações sobre a qualidade da educação: como tal qualidade está sendo alcançada e se há maneiras de melhorá-la.

Inicialmente, este Sistema denominou-se Sistema de Avaliação do Ensino Público (Saep) e teve uma aplicação piloto em dois Estados: Paraná e Rio Grande do Norte (SANTOS, 2007). É importante ressaltar que foi apenas em 1990 que esse Sistema foi realmente implementado, já que, até então, mesmo com a existência do projeto, faltavam recursos por parte do Governo para sua efetiva realização (SANTOS, 2007). Em 1991, o Sistema passou a ser denominado Sistema de Avaliação da Educação Básica, sendo que, em 1992, o Inep passou a ter a responsabilidade de coordenar e administrar o Saeb.

O Saeb, até o ano de 2014, contou com 11 ciclos de aplicação. Neste subitem, nem todos os ciclos são abordados de forma detalhada, sendo os quatro primeiros ciclos aqueles trabalhados com especial atenção por serem os que consolidaram o programa e por apresentarem diferenças significativas entre eles. Além destes quatro primeiros ciclos, são trazidas informações – mais ao final deste capítulo – sobre alguns dos ciclos mais recentes, em função de modificações mais significativas.

O primeiro ciclo foi realizado em 1990. O segundo ciclo, em 1993. O terceiro, em 1995, e o quarto, em 1997. Bonamino e Franco (1999) destacam que os quatro ciclos têm diferenças significativas entre si. Os autores afirmam que, no primeiro ciclo, em 1990, houve “a participação efetiva de equipes de professores e especialistas das secretarias estaduais de educação, que se responsabilizaram pela aplicação e posterior correção das provas, segundo instruções elaboradas pela Fundação Carlos Chagas” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 111). Em cada Estado, foram construídas equipes de professores e especialistas em educação, como forma de verificar se os conteúdos a serem medidos pela prova estavam de acordo com o que era trabalhado em cada Unidade Federativa.

O segundo ciclo do Saeb – realizado em 1993 – também contou com a participação dessas equipes, tanto para verificar os problemas ocorridos no primeiro ciclo, como para a elaboração das provas (BONAMINO; FRANCO, 1999). As críticas em relação ao primeiro ciclo foram que as provas continham questões inadequadas ou muito mecanizadas; o vocabulário não era adequado às diferentes regiões do Brasil; as questões com ilustrações proporcionavam múltiplas interpretações; e havia um desconhecimento das propostas desenvolvidas por parte de cada secretaria de educação.

Já o terceiro e o quarto ciclo (realizados em 1995 e 1997 respectivamente) apresentaram mudanças substanciais: não houve mais a ênfase nos aspectos processuais da avaliação, mas, sim, na produção de resultados que pudessem “[...] contribuir para a monitoração da situação educacional brasileira e para subsidiar os formuladores de políticas públicas” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 112). A partir de 1995, as escolas de rede privada também foram incluídas no Saeb, aumentando a abrangência do sistema (SANTOS, 2007).

No ano de 1995, quando da realização do terceiro ciclo, o Saeb voltou a ser de responsabilidade do MEC, através da Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional. No entanto, “a aferição deste ano foi coordenada por técnicos da Fundação Cesgranrio em parceria com a Fundação Carlos Chagas e Inep/ MEC” (SANTOS, 2007, p. 83). Estas duas instituições foram responsáveis pela:

[...] seleção de amostra, elaboração dos itens e confecção do caderno teste, padronização e elaboração dos manuais e vídeo de treinamento dos procedimentos de aplicação dos instrumentos – provas, questionários e formulários – distribuição dos materiais às sedes das Secretarias Estaduais de Educação, processamento e análise dos resultados. (SANTOS, 2007, p. 83).

No quarto ciclo, em 1997, o MEC, juntamente com o Inep, realizou uma licitação pública para a aplicação do Saeb. A Fundação Cesgranrio foi contemplada, sendo contratada “para imprimir e distribuir os cadernos de testes e demais instrumentos, conduzir a pesquisa de campo nas turmas das escolas amostradas, processar os dados e realizar as análises estatísticas e dos resultados” (SANTOS, 2007, p. 83).

Pelo que se pode perceber nos estudos (PESTANA, 1998; SANTOS, 2007; BONAMINO; FRANCO, 1999; BONAMINO; SOUSA, 2012), o ano de 1995 representou um marco em relação ao Saeb, pois foi quando esse Sistema passou a ser expandido e a ter uma centralidade governamental. Neste ano, o Saeb sofreu uma

avaliação externa, na qual, segundo Pestana (1998), pode-se perceber algumas fragilidades do mesmo. Segundo a autora e ex-diretora da DAEB, a primeira fragilidade estava relacionada com os conteúdos mínimos comuns que eram a referência das provas, pois muitos dos conteúdos base dos testes eram mínimos em relação ao ciclo de estudos, mas não para a série na qual as provas eram aplicadas. Segundo as próprias palavras de Pestana (1998):

Por exemplo, parte do conteúdo da 1ª série do Ensino Fundamental que era comum a todos os [E]stados poderia aparecer em cinco [E]stados na 1ª série e em outros cinco na 2ª série, ou em outra série. Dessa forma, havia um viés que distorcia os resultados da prova, já que os alunos estavam em diferentes condições de aprendizagem: uns foram expostos aos conteúdos, outros não. (PESTANA, 1998, p. 69).

Como tentativa de superar essa dificuldade, passou-se a avaliar as séries finais de cada ciclo, a 4ª e a 8ª séries do Ensino Fundamental e o 3º ano do Ensino Médio. A segunda fragilidade a ser superada foi a metodologia usada nas provas para medir o desempenho dos alunos. Antes de 1995, eram aplicadas provas clássicas com 30 questões cada, que não permitiam comparar os diferentes ciclos de aplicação das provas e as séries de um mesmo ciclo (PESTANA, 1998). A partir de então, passou-se a fazer uso das escalas de proficiência e da Teoria de Resposta ao Item¹³ (TRI), sendo que estas permitem, segundo Pestana (1998, p. 70), “os dois tipos de comparação (no tempo e entre séries), pois a unidade de análise passa a ser o item da prova, e não mais a prova completa, nem o aluno”. Segundo a autora, o uso desta metodologia também permitiu superar a pequena amplitude de conhecimentos até então testados. A partir de 1995, mesmo que os alunos continuassem respondendo entre 30 e 35 questões, cada disciplina

¹³ Nas palavras de Bonamino e Sousa (2012, p.376-377, nota de rodapé): “A Teoria de Resposta ao Item (TRI) é um modelo matemático que permite estimar a capacidade dos indivíduos em determinada área ou disciplina a partir da premissa de que ela é unidimensional. Vale dizer: presume-se, por exemplo, que os alunos tenham uma capacidade ou competência para a matemática que define a probabilidade de que determinado aluno realize adequadamente as diferentes atividades incluídas no banco de questões. Ela tem algumas vantagens sobre o enfoque clássico, pois permite pôr questões e alunos em uma mesma escala; fazer estimativas mais precisas das mudanças ao longo do tempo, mediante equiparação das pontuações; estimar uma medida da capacidade dos alunos que leva em conta a dificuldade das questões, isto é, as questões mais difíceis têm peso maior na determinação da pontuação individual. Nas pontuações de TRI, o Saeb adota uma média de 250 pontos, o que corresponde à média nacional dos alunos da 8ª série em 1997. A partir das premissas da TRI, é possível construir uma escala única de pontuações para populações de distintos níveis de escolaridade: no caso do Brasil, 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª do ensino médio. Isso permite comparar as médias de proficiência em cada disciplina entre os diversos níveis do sistema educativo, entre as regiões do país e entre os vários anos, situando todos os níveis em uma mesma escala”.

contava com um total de 150 questões, o que cobria um espectro mais amplo do currículo. Este ano também marcou a aplicação do Saeb de dois em dois anos¹⁴.

As mudanças ocorridas em 1995 podem ser assim resumidas: a) a rede particular passou a ser avaliada; b) adoção do modelo de Teoria de Resposta ao Item; c) aplicação dos testes nas séries conclusivas de cada ciclo escolar (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do ensino fundamental e inclusão da 3ª série do ensino médio); d) priorização da língua portuguesa e da matemática; e) aplicação dos testes nas escolas de todas as unidades federadas; f) realização de questionários para os alunos sobre as questões socioculturais e seus hábitos de estudos (BONAMINO; SOUSA, 2012).

O quarto ciclo, realizado em 1997, abandonou o caráter conteudista que até então fundamentava a elaboração dos testes, associando a aprendizagem dos conteúdos às habilidades e competências cognitivas (BONAMINO; FRANCO, 1999). Neste ano, o Inep passou, novamente, a ter parte da responsabilidade na formulação e controle em relação ao que o Saeb deveria avaliar. Isto se materializou através da construção de matrizes curriculares por parte do Inep com a contribuição de assessores. A matriz referencial de conteúdos e habilidades é fundamental para a elaboração dos testes, sendo esse um procedimento semelhante ao inicialmente utilizado, que era a definição de conteúdos mínimos comuns (SANTOS, 2007). Bonamino e Franco (1999) analisam essa mudança realizada em 1997:

Sugestivamente, a elaboração das matrizes curriculares de referência, que consubstanciam a mudança na concepção das provas dos alunos, se faz dentro de uma preocupação crescente com o estabelecimento de padrões de rendimento e com uma orientação da avaliação para a obtenção de resultados. Não pode passar despercebido que esta nova orientação, sobre o que o Saeb avalia ou deve avaliar, vá ao encontro das preocupações do Banco Mundial, em termos da necessidade de que os sistemas educacionais estabeleçam uma especificação clara de objetivos e um maior monitoramento dos resultados e insumos [...]. (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 119).

A citação acima aponta que algumas das mudanças ocorridas no Saeb estão relacionadas a um contexto mais amplo. Esta premissa é corroborada por Coelho (2008) e Santos (2007), que afirmam que a criação e desenvolvimento do Saeb está imbricada a um contexto internacional, no qual a avaliação assumiu centralidade.

Coelho (2008) destaca que, na década de 1990, houve um primeiro movimento no contexto brasileiro em prol da avaliação. Esse movimento, segundo a autora,

¹⁴ Desde o ano de 1995 até o ano de 2014, o Saeb foi aplicado nos anos de 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

relaciona-se com o contexto internacional, influenciado pela aprovação do *Primary and Secondary Education Act*, em 1965, nos Estados Unidos e a publicação do Informe Coleman em 1968, que, por sua vez, estão relacionados com a criação da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* e com “a construção, nos anos de 1970, de indicadores internacionais de qualidade da educação pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE” (COELHO, 2008, p. 233).

Assim como Bonamino e Franco (1999), Coelho (2008) destaca que a institucionalização do Saeb contou com apoio do Banco Mundial. Essa autora afirma que o Saeb – a partir dos anos 1990 – obteve auxílio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁵ (PNUD), uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU). É importante destacar que, mesmo que somente os ciclos de avaliação realizados em 1995 e 1997 tenham sido os primeiros a serem financiados com recurso proveniente de empréstimos do Banco Mundial, os ciclos de avaliação anteriores a estes foram induzidos pela política de avaliação do BM, que, inicialmente, apresentou divergências com os técnicos do MEC (BONAMINO; FRANCO, 1999). Os autores afirmam que “tais divergências foram responsáveis, em parte, tanto pela falta de empréstimos financeiros durante os dois primeiros ciclos, como pelas mudanças acontecidas no desenho do Saeb a partir de 95” (BONAMINO; FRANCO, 1999). A relação entre a avaliação no Brasil e o contexto internacional, permaneceu ao longo dos anos. Prova disso é que, visando o aperfeiçoamento do Saeb, foram realizadas trocas de conhecimentos e experiências com outros países, através da cooperação técnica internacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Assim, o governo brasileiro teve acesso às tecnologias de avaliação utilizadas em outros países e ao treinamento de técnicos da área, no país e no exterior (COELHO, 2008). Essas são importantes contribuições para que se possam vislumbrar algumas das relações entre a institucionalização do Saeb no Brasil e pressões de organismos internacionais, atentando, aqui, para os jogos políticos que permearam e permeiam esta política. A pressão de instituições internacionais será retomada de forma mais detalhada nos capítulos teórico-analíticos dessa tese.

Bonamino e Franco (1999) analisam as provas do Saeb, afirmando que, pelo fato de nestes quatro ciclos os testes serem amostrais, os resultados não se prestavam para e não desencadeavam “[...] políticas de financiamento de unidades escolares e de

¹⁵ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é um órgão da Organização das Nações Unidas que tem por objetivo o desenvolvimento de países e a erradicação da miséria no mundo.

remuneração docente a partir dos resultados dos alunos em avaliações nacionais” (BONAMINO; FRANCO, 1999). Os autores contrapõem as políticas de avaliação amostrais, com as políticas de avaliação censitária, afirmando que, estas últimas, favorecem muito mais os ranqueamentos¹⁶ entre as escolas e a bonificação.

No ano de 2003, primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Saeb foi ainda mais fortalecido, “sendo redesenhado não no sentido de que fossem revistas suas bases teórico-metodológicas, antes, a proposição do novo governo é que além da forma que já vem sendo efetivado, se amplie no sentido de ‘aperfeiçoamento’” (SANTOS, 2007, p. 106). Segundo as informações do site do Inep¹⁷, no ano de 2003, repetiu-se a dinâmica de 1990 (ano da realização do primeiro ciclo), sendo as provas aplicadas em um grupo de escolas sorteadas em caráter amostral.

Este fortalecimento pode ser através da ampliação do Saeb, que passou a abranger outras provas. Segundo o site do Inep¹⁸, a partir da Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, o Saeb passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). Conforme a portaria (BRASIL, 2005), a ANEB mantém as características e procedimentos das avaliações que eram efetuadas pelo Saeb, sendo bianual, amostral de larga escala, externa aos sistemas público e particular. Já a Anresc tem como objetivo avaliar a qualidade do ensino nas escolas, sendo que cada unidade escolar passará a receber o resultado global da avaliação. A Anresc verifica o desempenho dos estudantes de 4ª e 8ª séries de todas as escolas urbanas da rede pública brasileira (SANTOS, 2007). A ANEB recebe, em suas divulgações, o nome de Saeb, e a Anresc recebe, por sua vez, o nome de Prova Brasil em suas divulgações. O Saeb, assim, a partir de 2005, se desdobra em duas modalidades de testagem: as bianuais da ANEB e da Anresc.

Na edição de 2005, o público alvo da Anresc (Prova Brasil) foram as escolas públicas com no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série/5º ano) ou dos anos finais (8ª série/9º ano) do ensino fundamental. Já em 2007, passaram a participar da Anresc/ Prova Brasil as escolas públicas rurais que ofertam os anos iniciais (4ª série/5º ano) e que tinham o mínimo de 20 estudantes matriculados nesta série. A partir de 2009, os anos finais (8ª série/9º ano) do ensino fundamental de

¹⁶ Ao longo da tese, optei por apertuguesar a palavra *ranking*, utilizando-a como ranqueamento para referir-me às classificações realizadas mediante resultados de provas e de notas de índices.

¹⁷ <http://portal.inep.gov.br/saeb> - Acesso em: 7 de abril de 2014.

¹⁸ <http://portal.inep.gov.br/saeb> - Acesso em: 7 de abril de 2014.

escolas públicas rurais que atendiam ao número mínimo de alunos matriculados também passaram a ser avaliados.

No ano de 2013, foi instituída, através da Portaria n. 482, de 7 de junho do corrente ano (BRASIL, 2013), mais uma avaliação a compor o Saeb. Esta avaliação foi denominada Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Segundo as informações do site do Inep¹⁹, a ANA é uma avaliação censitária aplicada aos alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas. O objetivo principal desta avaliação é verificar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização matemática. A realização desta prova é anual. Assim, o atual desenho do Saeb é composto por três avaliações: 1. a ANEB – amostral, aplicada bianualmente em redes públicas e privadas, área urbanas e rurais, em alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental e nos estudantes do 3º ano do ensino médio; 2. A Anresc (conhecida como Prova Brasil) – censitária, aplicada bianualmente em alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental de escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, urbanas e rurais²⁰; e 3. a ANA – censitária, aplicada anualmente²¹ em alunos do 3º ano do ensino fundamental de escolas públicas. A partir de 2013, além das provas de Língua Portuguesa e de Matemática, também começaram a ser aplicadas provas de Ciências nas turmas de 8ª série/9º ano do ensino fundamental e 3º série do ensino médio (no caso da ANEB) e nas turmas de 8ª série/9º ano do ensino fundamental (no caso da Anresc/Prova Brasil).

Em relação à divulgação dos resultados, a ANEB, segundo o site do Inep²², fornece os resultados de desempenho a partir das unidades da federação, regiões e Brasil. Já a Anresc/Prova Brasil divulga as médias de desempenho de cada escola participante, de cada um dos municípios, unidades da federação, regiões e Brasil. Assim como a Anresc/Prova Brasil, a ANA tem os seus resultados informados por escola participante, municípios e unidades da federação e é publicado um índice de alfabetização referente às condições aferidas em nível nacional. Não há divulgação de resultados por aluno.

Santos (2007), em uma análise mais geral do Saeb, afirma que este sistema foca a avaliação do rendimento do aluno, considerado como um produto do processo ensino-

¹⁹ <http://portal.inep.gov.br/saeb> - Acesso em: 7 de abril de 2014.

²⁰ A Anresc é aplicada em escolas com mais de 20 alunos matriculados na série/ano, sendo que todos os alunos da série/ano devem fazer a prova.

²¹ A ANA foi aplicada no ano de 2013 e 2014, sendo que no ano de 2015 a aplicação da prova foi cancelada.

²² <http://portal.inep.gov.br/saeb> - Acesso em: 7 de abril de 2014.

aprendizagem, evidenciando “uma concepção de aprendizagem que prima pelo cognitivo em detrimento de outros fatores fundamentais para a formação como os culturais, emocionais como se estes pudessem ser descolados dos demais” (SANTOS, 2007, 102). Na análise de Bonamino e Sousa (2012, p. 377), a existência da Prova Brasil “faz com que a ênfase inicial na finalidade diagnóstica no uso dos resultados da avaliação perca força em face da tendência de focalizar esse uso como subsídio a políticas de responsabilização”.

Neste subcapítulo, descrevi o funcionamento do Saeb, desde seu surgimento, em 1988, até os dias atuais. O objetivo, aqui, foi mostrar como se realiza o Saeb e quais foram as modificações ocorridas ao longo dos anos. Contudo, é importante ressaltar, uma vez mais, que não é meu objetivo, nesta pesquisa, realizar um exame sobre o mesmo. Esta política cumpre apenas o papel de “janela”, a partir da qual, tenho o objetivo de compreender as complexas relações que caracterizam as ações do Estado brasileiro no âmbito da educação básica. Entendo, todavia, que é fundamental conhecer a sistemática do Saeb, tendo em vista sua função metodológica nesta pesquisa.

2.2.3 Procedimentos Metodológicos

Tendo em vista a complexidade que está envolvida no olhar epistemológico desta pesquisa e que foi utilizado para fazer uso da política pública em questão como uma “janela” para entender as ações do Estado no âmbito da educação básica, descrevo, agora, os procedimentos metodológicos que foram utilizados.

Como forma de verificar o jogo político envolvido no Estado, através da “janela”, que é uma política educacional, defendo o uso de entrevistas como um dos procedimentos metodológicos para o estudo do Estado no âmbito da educação, sendo o uso da entrevista realista (PAWSON; TILLEY, 2000; PAWSON, 1996), aquele que me parece mais adequado.

O assunto principal, neste tipo de entrevista, é a própria teoria construída pelo pesquisador e a entrevista é realizada para “confirmar, falsificar e, acima de tudo, para refinar essa teoria” (PAWSON; TILLEY, 2000, p. 155). A ideia é que o pesquisador realize as perguntas de acordo com a teoria que construiu, verificando a forma como o entrevistado avalia a sua teoria. Portanto, o importante na coleta de dados, através da

entrevista realista, não é o que o entrevistado descreve, mas o que fala em relação à teoria apresentada pelo entrevistador, como os entrevistados pensam sobre aquilo que eles próprios fazem em sua prática – a teoria que desenvolvem sobre seus próprios atos. Assim, cabe ao pesquisador elaborar perguntas que façam com que os sujeitos entrevistados tragam à tona as teorias que envolvem o seu fazer.

O ponto-chave da entrevista realista é a estratégia de refinamento conceitual (PAWSON; TILLEY, 2000). O pesquisador realiza perguntas em que explicita a sua teoria, dando a oportunidade dos entrevistados explicarem e esclarecerem seu pensamento, confirmando ou contrapondo-se à teoria do pesquisador. O entrevistador coloca, assim, os entrevistados em relação às linhas teóricas que conduzem a investigação. O aspecto fundamental deste tipo de entrevista “é a criação de uma situação em que os postulados teóricos e estruturas conceituais sob investigação estão abertos para inspeção de uma forma que permite que o entrevistado dê um contributo informado e crítico” (PAWSON; TILLEY, 2000, p. 181).

O uso deste tipo de entrevista foi importante nesta pesquisa, já que o campo empírico não é o real interesse da pesquisa, portanto, não interessava que os entrevistados falassem sobre a política, mas, sim, que, a partir dela, trouxessem apontamentos sobre o Estado. Foi preciso ter uma atenção redobrada ao realizar a entrevista realista, pois as perguntas não podiam limitar-se ao programa do Saeb, mas deviam testar as hipóteses que construí, a partir desta política e da teoria utilizada neste trabalho, sobre o Estado. Portanto, cabe destacar a centralidade que as hipóteses tiveram nesta pesquisa: por se tratar de um objeto de investigação bastante abstrato, complexo e amplo – o Estado – as hipóteses tornaram-se fundamentais, pois foram elas que limitaram o meu olhar enquanto pesquisadora. Neste trabalho, a teoria também teve fundamental importância, pois ela também foi responsável por guiar meu olhar ao longo de toda a pesquisa. Por isso, teorias e conceitos foram escolhidos de forma cuidadosa, trazendo à tona aspectos que contribuem para entender a complexidade que permeia o Estado. Cabe ressaltar, contudo, que esta tese não é simplesmente uma verificação das hipóteses e teorias criadas: durante a coleta de dados, estive aberta para outras questões que apareceram e que não foram contempladas pelas hipóteses previamente elaboradas. Outras teorias, portanto, se fizeram necessárias para analisar os dados coletados.

É importante afirmar que acredito que, em qualquer pesquisa, as hipóteses e teorias são fundamentais e o pesquisador sempre vai a campo “encharcado” pelas mesmas. No entanto, tenho o entendimento que, nesta pesquisa, isto foi ainda mais

central e, mais uma vez, tal questão está profundamente relacionada com o nível de abstração que envolve o objeto de pesquisa. Não há como, no meu entendimento, pesquisar o Estado sem ter teorias e hipóteses bastante consolidadas, pois, caso contrário, iria a campo de forma solta e despreziosa o que, provavelmente, faria com que eu não tivesse o foco necessário para a compreensão das ações do Estado brasileiro no educação básica.

Inicialmente, para esta pesquisa, realizei algumas entrevistas que tinham como modelo a entrevista compreensiva (ZAGO, 2011), que se constitui em um tipo de entrevista semiestruturada. Após a realização de algumas entrevistas, ao transcrever e iniciar uma primeira análise dos dados, pude perceber que as respostas traziam muitos elementos descritivos em relação ao Saeb, não apresentando grande potencialidade na análise de aspectos mais amplos e abstratos referentes ao Estado. Desde o início da pesquisa, tive como uma de minhas grandes preocupações tornar viável o estudo através de um campo empírico que me permitisse “enxergar” o Estado. Na medida em que tomei a decisão de investigá-lo através de uma política educacional, estive consciente de que as entrevistas seriam fundamentais na pesquisa, pois seria através delas que conseguiria efetivamente entender os jogos políticos e as disputas de poder que envolvem o Estado. Assim, tendo em vista esta primeira aproximação ao campo empírico, através do uso da entrevista compreensiva, percebi que seria importante modificar o tipo de entrevista a ser realizado.

As entrevistas realistas, conforme já citado acima, me pareceram a melhor forma de realizar esta pesquisa. Para elaboração das perguntas, tive como base alguns exemplos presentes no trabalho de Pawson e Tilley (2000), que mostram não apenas as perguntas realizadas em suas pesquisas, mas, também, o porquê de tais questionamentos terem sido realizados. Preocupada com a elaboração de perguntas que realmente me auxiliassem a responder o problema de pesquisa, construí um quadro composto por quatro colunas: hipótese, teoria que embasa a hipótese, pergunta a ser realizada e por que fazer esta pergunta. A seguir, apresento este quadro.

Hipótese	Teoria que embasa	Pergunta	Por que fazer esta pergunta?
<p>O Brasil tem sofrido, na área da educação, influências internacionais.</p>	<p>Teorias da globalização (MARSH; SMITH; HOTH, 2006; BALL, 2013; DALE, 2004; 2010; JESSOP, 2008).</p> <p>Estudos sobre o Saeb que apontam que o início do desenvolvimento desta política foi influenciado por organismos internacionais (BONAMINO; FRANCO, 1999; COELHO, 2008; SANTOS, 2007).</p>	<p>As pesquisas mostram que, no início o Saeb foi fortemente influenciado pelos organismos internacionais. Algumas pesquisas afirmam que as decisões políticas sobre avaliação no Brasil continuam sendo influenciadas por organismos internacionais, como Banco Mundial e FMI. Como você se posiciona em relação a estas questões? Você acha que estas relações continuem existindo? Se sim, em que grau?</p> <p>Vamos imaginar que o Brasil decidisse que as avaliações de larga escala não são suficientes para mensurar a qualidade da educação, o que você acha que aconteceria, no Brasil, em relação ao próprio meio educacional? E em relação ao discurso de qualidade? Como ficaria o Brasil no cenário internacional? Isso afetaria a relação com os organismos internacionais?</p>	<p>Verificar se ainda há influências de organismos internacionais ou se a continuidade desta lógica da avaliação é algo que depende somente do Brasil.</p>
<p>As provas estabelecidas no Brasil têm como base a lógica do mercado.</p>	<p>Avaliação como meio de inserção das ideias gerenciais na educação (AFONSO, 1998; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; BONAMINO; SOUSA, 2012; CLARKE; NEWMAN, 1997).</p>	<p>Alguns autores afirmam que há uma ligação entre os aspectos mais competitivos da avaliação e o mercado. Qual a sua posição em relação a isso? Esses autores afirmam que esse é o caso da Prova Brasil, que tem favorecido ranqueamentos entre as escolas. Qual a sua posição em relação a essa afirmação?</p> <p>Existem pesquisas que apontam que a avaliação de larga escala, mesmo tendo algumas deficiências, ainda é o melhor modelo de avaliação para mensurar qualidade. Qual a sua posição em relação a isso? Você acha que há algum impacto na educação a partir destes testes?</p> <p>O que o Governo tinha como expectativas quando a Prova Brasil e a ANA foram propostas?</p>	<p>Verificar quais as premissas que embasam as avaliações no Brasil.</p>

Hipótese	Teoria que embasa	Pergunta	Por que fazer esta pergunta?
<p>Apesar de o gerencialismo ser a lógica hegemônica, ainda existem muitos elementos burocráticos e que se aproximariam de um Estado de Bem-estar Social presentes no Brasil.</p>	<p>Teoria sobre gerencialismo, apontando a existência de outros elementos conjuntos ao gerencialismo, como a burocracia (CLARKE; NEWMAN, 1997).</p>	<p>Durante o primeiro mandato do Governo Lula, as escolas com melhores notas no Ideb recebiam um repasse maior de recurso. Ao mesmo tempo, as escolas com menor Ideb eram aquelas para as quais grande parte do recurso era destinado. Qual eram os objetivos do Governo ao propor ambas as políticas?</p> <p>Quando eu estava realizando o doutorado sanduíche na Inglaterra, tive dificuldade em explicar para as pessoas a diferença entre público e privado, entendido como o setor não-estatal ou o terceiro setor, no âmbito estatal educacional brasileiro. Como você explicaria essa diferença?</p>	<p>Compreender qual a lógica do governo em trabalhar com políticas que parecem contraditórias.</p> <p>Verificar se existem elementos de diferentes formas de gestão presentes no Brasil.</p>
<p>No Brasil, há muitos agentes não-estatais que são importantes no âmbito da educação e que são ouvidos no desenho das políticas educacionais.</p>	<p>Dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997).</p> <p>Economia mista (CLARKE; NEWMAN, 1997).</p>	<p>Alguns autores afirmam que é ruim que atores não-estatais participem das discussões de políticas educacionais. Outros autores afirmam que os atores não-estatais deveriam ter maior poder de influência nas decisões políticas. Qual o seu posicionamento a respeito disto?</p>	<p>Entender qual o papel dos agentes não-estatais no âmbito da educação.</p> <p>Entender como se relaciona o Estado em relação a esses atores, quando permite que eles participem da discussão elaboração de políticas educacionais.</p>

Hipótese	Teoria que embasa	Pergunta	Por que fazer esta pergunta?
O Brasil tem como principal modelo de administração estatal no âmbito da educação o gerencialismo.	Teorias sobre gerencialismo (CLARKE; NEWMAN, 1997; NOGUEIRA, 2011).	Gerencialismo tem sido definido como uma forma de administração que tem como característica a dispersão de poder, atribuindo a diversos atores a responsabilidade que antes era do Estado. Opõe-se ao modelo burocrático e estabelece metas e objetivos claros a serem alcançados, o que traz em si a ideia de eficácia. Também tem como características a redução e o controle dos gastos públicos e o modelo de avaliação por desempenho. Há autores que apontam que o Estado brasileiro se caracteriza como um Estado gerencialista. Na sua opinião, essas características estão presentes no âmbito educacional no Estado brasileiro? Você consegue citar alguma política educacional que tenha as características gerenciais que eu mencionei? E alguma que não tenha? Por quê?	Verificar se o gerencialismo é a forma hegemônica de administração do Estado e, em caso afirmativo, se concretiza na prática.
Em função dos inúmeros programas que o Governo Federal coloca em prática e que, muitas vezes, são contraditórios, ocorrem vazios de políticas.	Vazios de política (CLARKE; NEWMAN, 1997). Democracia delegativa, forte senso de urgência, instituições fracas (O'DONNEL, 1991).	Em entrevistas realizadas com pessoas do governo, me foi dito que o Estado brasileiro não conta com uma política educacional e que isto permite com que cada ministro realize políticas muito diferentes, não seguindo um mesmo rumo. Você concorda com isto?	Entender se o Brasil tem uma política educacional. Compreender as rupturas e as continuidades das políticas.

Este quadro foi realizado após a construção do aporte teórico da pesquisa, que serviu como base para o levantamento dos principais pontos teóricos que compõem a segunda coluna da tabela. A partir destes pontos, elaborei as hipóteses que estão contempladas na primeira coluna. Somente após o levantamento daquilo que julguei mais central em termos teóricos e da elaboração das hipóteses é que as perguntas foram pensadas, sempre em estreita relação com a primeira e a segunda colunas. A última coluna foi elaborada como forma de tornar claro qual o objetivo de cada questão.

A temática dessas perguntas também havia sido abordada na primeira entrevista, semiestruturada, através de questionamentos um pouco distintos. A primeira pergunta da entrevista realista (As pesquisas mostram que, no início o SAEBSaeb foi fortemente influenciado pelos organismos internacionais. Algumas pesquisas afirmam que as decisões políticas sobre avaliação no Brasil continuam sendo influenciadas por organismos internacionais, como Banco Mundial e FMI. Como você se posiciona em relação a estas questões? Você acha que estas relações continuem existindo? Se sim, em que grau?), por exemplo, havia sido abordada da seguinte forma na entrevista semiestruturada: “O Saeb foi inspirado em políticas internacionais? Outras provas servem como modelo?”. Já a pergunta que, na entrevista realista, aborda a temática da presença de atores não-estatais nas políticas educacionais (Alguns autores afirmam que é ruim que atores não-estatais participem das discussões de políticas educacionais. Outros autores afirmam que os atores não-estatais deveriam ter maior poder de influência nas decisões políticas. Qual o seu posicionamento a respeito disso?), havia sido elaborada da seguinte forma na entrevista semiestruturada: “Quais os atores e instituições envolvidos no Saeb? Quem é consultado para a elaboração desta política?”. O que se pode perceber é que nas questões da entrevista semiestruturada, a política do Saeb era muito mais o foco e não o Estado – efetivamente o objeto da pesquisa. Assim, ao responderem os questionamentos da entrevista semiestruturada, os entrevistados trouxeram muito mais uma descrição da política. Na entrevista realista, o que se pode perceber é que as perguntas não são mais sobre a política em si e não fazem com que os entrevistados falem da política, ao contrário, através de questões que envolvem teoria, a ideia é que se fale de uma forma mais ampla, ou seja, do contexto em que se insere a política. Neste sentido, reforça-se a perspectiva da política como uma “janela”, pois ela torna-se a abertura para outras questões.

O conjunto de perguntas elaboradas foi cuidadosamente pensado: no primeiro bloco de questões, tive a preocupação de iniciar pela “janela”, ou seja, de tratar

inicialmente de perguntas que trouxessem a política, mas que não pedissem aos entrevistados que falassem apenas da política. O segundo bloco trazia questões que falavam sobre as políticas de avaliação de forma mais geral e não apenas do Saeb. Já o terceiro bloco contava com questionamentos mais abstratos e teóricos sobre a relação do Estado e da educação. Um aspecto a ser destacado é a estratégia de uso de diferentes posicionamentos teóricos em uma mesma pergunta (alguns autores afirmam que/ outros autores afirmam que) como uma forma do pesquisador mostrar ao entrevistado que ele é conhecedor de diferentes teorias. Ademais, ao trazer duas posições, o pesquisador demonstra que não espera que o entrevistado concorde com uma determinada posição, o que pode fazer com que o entrevistado se sinta mais à vontade, pois o entrevistado não necessita concordar ou discordar em relação a uma afirmação do entrevistador, mas, sim, em relação à própria teoria.

Além das questões previamente elaboradas, outros questionamentos apareceram no momento da entrevista, tendo em vista o que respondiam os entrevistados. Neste tipo de entrevista, o pesquisador precisa estar atento ao que dizem os sujeitos, pois pode ser que alguma resposta precise ser melhor explorada e, na entrevista realista, este tipo de exploração precisa estar imbricada, mais uma vez, com a teoria e as hipóteses construídas.

Além da realização de entrevistas também realizei análise de documentos como procedimento metodológico. Segundo Shiroma, Campos e Garcia (2005) os documentos são importantes de serem analisados porque fornecem indicações de como as instituições explicam a realidade e tentam legitimar suas atividades. Ao utilizar as ferramentas metodológicas acima descritas, em que se parte do pressuposto da complexidade do real, os documentos se tornam uma fonte importante para compreender os jogos políticos que permeiam a política e o Estado, pois, através da leitura de documentos oficiais tem-se outro olhar sobre o objeto de pesquisa. Inclusive, estes documentos podem ser fonte de perguntas durante uma entrevista ou mesmo uma forma de contrapor-se a uma resposta dada pelo entrevistado, o que – se realizado de uma maneira não agressiva – pode propiciar boas informações sobre os jogos políticos que permeiam a política.

Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 432) alertam que, ao realizar uma análise de documentos quando da investigação no campo político, os “[...] textos devem ser lidos com e contra outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos”. Essa é uma importante dimensão a ser levada em conta tendo em vista o

olhar relacional proposto nesta pesquisa: os textos dos documentos devem ser confrontados não somente com outros textos, como também com as entrevistas realizadas. Ao confrontá-los, pode ser possível perceber algumas das contradições presentes na política, o que é fundamental para compreender a complexidade que permeia a política. Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 431) corroboram essa ideia ao afirmar que, ao partir do “suposto da política como processo, uma contribuição interessante para a análise desses documentos parece decorrer da exploração das contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa”.

É importante destacar que, ao analisar os documentos oficiais governamentais, não se tem como finalidade compreender os documentos em si. Assim como destacam Shiroma, Campos e Garcia, o:

[...] interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política. Não tomamos o texto como ponto de partida absoluto, mas, sim, como objeto de interpretação. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439).

O excerto acima traduz o interesse que se teve ao analisar documentos nesta pesquisa: o documento não era o ponto de partida absoluto, mas, sim, mais uma forma de interpretação do real, que também representa, assim como as entrevistas, um procedimento importante para compreender a ação do Estado brasileiro no âmbito da educação.

É preciso estar ciente de que, ao longo da pesquisa, outros conceitos e referenciais teóricos se fizeram necessários, pois este ir e vir entre teoria e empiria deve ser constante. Teixeira (2011, p. 100) alerta sobre a necessidade de “os pesquisadores se interrogarem, permanentemente, sobre seus pensamentos e sobre os seus fazeres na pesquisa, estando sempre alertas e vigilantes quanto a suas ideias, formulações, condutas e descobertas”. Esta perspectiva é bastante importante nessa pesquisa, tendo em vista que o que se pretendeu foi, de certa forma, “testar” a teorização sobre Estado para verificar se a mesma se sustenta no caso brasileiro. A postura epistemológica, nesse trabalho, foi ter um olhar amplo como pesquisadora, estando aberta para a complexidade que se apresenta no real, desconstruindo concepções, ao longo da pesquisa, e reconstruindo outras ideias a partir do empírico. O que se pretendeu, com

esta postura, foi tensionar a teoria de Estado, compreendendo as complexidades do contexto brasileiro.

2.2.3.1 Conhecendo os entrevistados desta pesquisa

Mediante a decisão de ter o Saeb como “janela” para pesquisar as ações do Estado na educação, analisei a real possibilidade de que este fosse o campo deste trabalho. Para tanto, realizei uma viagem para Brasília – ainda antes da defesa do projeto de tese –, como forma de verificar se haveria “portas abertas” para a realização da pesquisa. Em Brasília, contatei três instituições: Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – ao qual o Saeb é vinculado – e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Foram realizadas entrevistas com pessoas das três instituições, que mostraram interesse e disponibilidade em participarem da pesquisa, bem como em me auxiliar no estabelecimento de novos contatos.

As conversas iniciais realizadas com pessoas de diferentes instituições foram importantes para que eu tivesse a certeza de que seria recebida e que os sujeitos a serem pesquisados falariam sobre este tema. Além deste aspecto, tais conversas apontaram para o quanto o Saeb é uma política complexa, que envolve diferentes atores, instituições e que, portanto, o jogo político poderia ser vislumbrado a partir de tal política. Por sua centralidade e complexidade, ficou evidente o quanto esta política é uma “janela” significativa para entender as ações do Estado brasileiro na educação básica.

A partir destes contatos iniciais, foi possível fazer um mapeamento sobre o campo de pesquisa. Através das conversas realizadas no MEC, Inep e FNDE, pude verificar atores importantes na relação entre Estado e educação no Brasil. Tendo em vista a teorização construída para esta pesquisa e que mostra o quanto o âmbito estatal brasileiro está sendo constituído por agentes estatais e não-estatais, julguei também importante entrevistar pessoas que estão vinculadas a organizações não-estatais. Estas pessoas e instituições foram citadas por muitos atores estatais como importantes agentes nas políticas educacionais brasileiras.

Peters e Pierre (2006) afirmam que, em um estudo cujo interesse seja o âmbito estatal, deve-se iniciar a pesquisa a partir do próprio Estado e não de atores externos. Estes autores afirmam que este não é apenas um modelo analítico, mas também teórico. Analiticamente, começar do Estado permite uma melhor visão sobre de que forma as forças econômicas internacionais e as forças sociais domésticas intervêm no Estado. Ademais, segundo os autores, as mudanças referentes à governança educacional ocorrem através de órgãos do Estado (PETERS; PIERRE, 2006). Portanto, a decisão de iniciar o mapeamento de atores a serem entrevistados a partir dos órgãos do Estado esteve relacionada à centralidade que o âmbito estatal ainda ocupa, inclusive, como coordenador dos processos de governança educacional. Estabeleci, assim, que pessoas relacionadas ao MEC e Inep deveriam ser as primeiras a serem entrevistadas, pois, ademais de serem representantes dos órgãos estatais, estavam relacionadas diretamente à janela desta tese – o Saeb –, já que esta política é vinculada ao MEC e ao Inep. Meu foco inicial era entrevistar os atores que estivessem mais vinculados à educação básica – tendo em vista que o Saeb atende o público da educação fundamental e médio. Portanto, me detive, centralmente, em entrevistar sujeitos vinculados à Secretaria de Educação Básica do MEC e à Diretoria de Avaliação da Educação Básica do Inep. No entanto, ao longo das entrevistas, foi se estabelecendo uma rede de contatos e, assim, acabei tendo acesso a pessoas que ocuparam a posição de ministro da educação e de presidente do Inep, por exemplo.

Em relação aos atores de organizações não-estatais, em um primeiro contato, ao realizar conversas com pessoas vinculadas ao Estado – antes ainda da defesa do projeto de tese –, realizei duas perguntas que tinham como objetivo fazer o mapeamento dos atores não-estatais a serem entrevistados: “Quais os atores e instituições envolvidos no Saeb? Quem é consultado para a elaboração desta política?” e “Na sua opinião, quais os atores que, atualmente, são importantes e ouvidos no cenário educacional brasileiro?”. A partir destas questões, foram mencionados vários atores e, assim, estabeleci como critérios para a incorporação destes sujeitos: 1. a quantidade de vezes que eles foram citados pelos entrevistados vinculados às instituições estatais; e 2. a importância que estes agentes atribuíam aos atores na discussão das políticas educacionais brasileiras. A leitura de materiais do Ministério da Educação também foi importante para o mapeamento dos sujeitos a serem entrevistados. Estes documentos foram importantes para que eu chegasse, nesse primeiro momento, já conhecendo alguns dos atores que têm estabelecido parcerias com o Estado. Este foi o caso, por exemplo, do Movimento

Todos pela Educação. O nome da pessoa a ser entrevistada em cada instituição não-estatal também foi obtido através destas conversas iniciais, sendo que tais nomes foram mencionados, na maioria das vezes, de forma espontânea e, em outros casos, quando solicitados a indicar-me quem, especificamente, poderia ser entrevistado dentro de determinada organização.

Cabe destacar, por fim, que tentei abarcar grande parte das organizações e pessoas (vinculadas ao âmbito estatal e não-estatal) citadas como importantes pelos entrevistados. No entanto, algumas não foram contempladas, porque seus representantes não responderam aos meus contatos²³.

Assim, apresento, a seguir, a tabela com os sujeitos que foram entrevistados:

²³ Este foi o caso, por exemplo, da Fundação Lemann, que foi bastante citada pelos entrevistados como uma instituição não-estatal que tem se feito bastante presente nas discussões das políticas educacionais. Os ex-ministros da educação, Henrique Paim e Cristovam Buarque, também não responderam aos meus contatos.

Atores não estatais

Nome do entrevistado e cargo que ocupa	Trajetória do entrevistado	Dados da organização que representa	Quem faz parte dessa organização?
Claudia Costin – Diretora Global de Educação do Banco Mundial	Graduada em Administração Pública, Mestre em Economia Aplicada à Administração e Doutora em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Foi professora universitária em distintas instituições de ensino superior. De 1995 a 1998, foi Secretária Executiva do Ministério de Administração e Reforma do Estado, sendo que, de 1998 a 1999, ocupou o cargo de ministra deste mesmo ministério durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Também ocupou o cargo de Secretária de Cultura do Estado de São Paulo, entre 2003 e 2005, durante a primeira gestão de Geraldo Alckmin como governador. Em seguida, em 2005, assumiu a vice-presidência da Fundação Victor Civita. Além disso, foi uma das fundadoras do Movimento Todos pela Educação. À convite do prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, assumiu a Secretaria Municipal de Educação do Rio, de janeiro de 2009 a maio de 2014. Desde julho de 2014, é Diretora Global de Educação do Banco Mundial.	Criado em 1944, o Banco Mundial possui sede em Washington, nos Estados Unidos, e mais de 100 escritórios distribuídos entre seus países membros, inclusive no Brasil, membro da organização desde 1946. É uma instituição financeira internacional que fornece empréstimos para países em desenvolvimento. Suas ações se concentram no campo da educação, saúde, administração pública, infraestrutura, desenvolvimento do setor privado e financeiro, agricultura e gestão ambiental e de recursos naturais. Algumas atividades são realizadas em parceria com governos, outras instituições multilaterais, bancos comerciais, organizações de crédito para a exportação e de investimentos para o setor privado bem como associações de fundos fiduciários.	O grupo Banco Mundial está composto por cinco instituições: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, a Associação Internacional de Desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.
Dalila Andrade de Oliveira – ex-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)	Professora Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais na área de Políticas Públicas e Educação. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Realizou um Pós-doutoramento na Universidade Estadual do Rio de Janeiro e outro na Université	A ANPEd é uma associação sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área. Tem por finalidade o desenvolvimento da ciência, da educação e da cultura, dentro dos princípios da participação democrática, da liberdade e da justiça social. Dentre seus objetivos destacam-se: fortalecer e promover o desenvolvimento do ensino de pós-	Sócios Individuais - professores e estudantes vinculados aos programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em educação e demais pesquisadores da área. Sócios Institucionais – programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i>

Nome do entrevistado e cargo que ocupa	Trajetória do entrevistado	Dados da organização que representa	Quem faz parte dessa organização?
	de Montréal, Canadá. Foi coordenadora do Grupo de Trabalho “Educación, política y movimientos sociales” no âmbito do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) entre 2006 e 2009; Diretora de Cooperação Internacional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) entre 2007 e 2009. Foi vice-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) entre 2005 e 2009 e Presidente entre 2009 e 2013.	graduação e da pesquisa em educação, procurando contribuir para sua consolidação e aperfeiçoamento, além do estímulo a experiências novas na área; incentivar a pesquisa educacional e os temas a ela relacionados; promover a participação das comunidades acadêmica e científica na formulação e desenvolvimento da política educacional do país, especialmente no tocante à pós-graduação.	
Daniel Cara – Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Bacharel em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política e atual doutorando pela Universidade de São Paulo. É coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde junho de 2006 e membro titular do Fórum Nacional de Educação. Foi membro do Comitê Diretivo da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (Clade) e diretor geral da Clade-Brasil (2010- 2012). Foi membro da direção da Campanha Global pela Educação entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2011 e membro titular das comissões organizadoras nacionais da Conferência Nacional de Educação Básica, entre 2007 e 2008 e da Conferência Nacional de Educação, entre 2008 e 2010. Em todas elas coordenou os eixos de gestão e financiamento da educação. Foi delegado oficial brasileiro no Fórum Mundial de Educação (ONU/Unesco: Incheon, Coréia do Sul - 2015), representando a sociedade civil nacional.	A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano seguinte. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. Tem como missão atuar pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil.	Comitê diretivo: Ação Educativa, ActionAid, CCLF (Centro de Cultura Luiz Freire), Cedeca-CE (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação), Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Mieib (Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil), MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), Uneme (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação).

Nome do entrevistado e cargo que ocupa	Trajetória do entrevistado	Dados da organização que representa	Quem faz parte dessa organização?
Patricia Mota Guedes - Gerente de Educação da Fundação Itaú Social	Graduada em Ciências Políticas e Alemão pela Universidade do Arizona, Mestre em Administração Pública pela Universidade de Massachusetts e em Políticas Públicas pela Universidade de Princeton. Coordenou programas de educação e saúde com foco em crianças e adolescentes pelo governo do Estado de Massachusetts, nos E.U.A. Desde 2001, atua no Brasil como pesquisadora e gestora de projetos educacionais.	A atuação da Fundação Itaú Social se dá em todo o território brasileiro, em parceria com as três esferas de governo, com o setor privado e com organizações da sociedade civil. O foco da Fundação é na promoção de resultados educacionais transformadores, fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país, fortalece os compromissos do Itaú, que busca contribuir para a garantia de educação de qualidade às crianças e adolescentes brasileiros. Criada em 2000 para estruturar e implementar os investimentos sociais da empresa, tendo como foco programas de melhoria das políticas públicas de educação e avaliação sistematizada de projetos sociais. Sua principal missão é desenvolver, disseminar e implementar tecnologias sociais para a melhoria da educação pública brasileira.	Parceiros: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Canal Futura, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), Ministério da Educação (MEC), Conselho Brasileiro de Voluntariado Empresarial (CBVE) Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência (Unicef), GIFE, Cidade Escola Aprendiz, Compromisso Todos pela Educação E Prêmio Escola Voluntária.
Priscila Cruz - Diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação	Graduada em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas e em Direito pela Universidade de São Paulo. Foi uma das criadoras do Instituto Faça Parte. Ajudou a fundar o Movimento Todos pela Educação em 2005.	Fundado em 2006, é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão contribuir para que até 2022 o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. Apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade. Tem como principal objetivo ajudar a propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhora da gestão desses recursos.	São mantenedores: Dpaschoal, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano – papel e celulose, Fundação Lemann, Instituto Pennsula, Fundação Vale, Instituto Natura e Instituto Samuel Klein.

Nome do entrevistado e cargo que ocupa	Trajetória do entrevistado	Dados da organização que representa	Quem faz parte dessa organização?
<p>Maria Rebeca Otero Gomes – Coordenadora Setor de Educação da Unesco</p>	<p>Graduada em Enfermagem pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, especialista em Saúde Pública pela Universidade Estadual de Campinas e mestre em Ciências da Saúde pela Universidade de Brasília. Atuou por 11 anos no Ministério da Saúde. Trabalhou como Oficial de Programas de Educação Preventiva em HIV/Aids da Unesco por 11 anos. Integra a equipe da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) desde novembro de 2001, no Escritório de Brasília. De 2001 a 2012, foi responsável por projetos de Educação, direcionados para as áreas de Educação Profissional, Educação em Saúde e Educação Preventiva em HIV/AIDS. Desde setembro de 2012, assumiu a Coordenação do Setor de Educação da Unesco no Brasil.</p>	<p>Criada em 1945 com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para os problemas que deflam as sociedades. É a agência das Nações Unidas que atua nas seguintes áreas de mandato: Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. Seu principal objetivo é reduzir o analfabetismo no mundo. Para isso a Unesco financia a formação de professores, uma de suas atividades mais antigas, é a criação de escolas em regiões de refugiados.</p>	<p>Fazem parte da Unesco os Estados-membros. Os Estados membros da Organização das Nações Unidas têm o direito de fazer parte da Unesco. Os Estados que não são membros da ONU podem ser admitidos como membros da Unesco, sob recomendação do Conselho Executivo, pela Conferência Geral votando por maioria de dois terços. Todos os Estados membros estabeleceram uma Comissão Nacional da Unesco. Estas constituem-se como órgãos de cooperação estabelecidos pelos Estados membros com o objetivo de coordenar as atividades governamentais e não-governamentais empreendidas em relação com a Unesco.</p>

Atores estatais

Nome do entrevistado	Trajetória do entrevistado
<p>Alexandre André dos Santos</p>	<p>Bacharel em Geografia pela Universidade da Região de Joinville, Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília. Secretário da Comissão de Finanças e da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Santa Catarina entre 1995 e 1998. Coordenador de Políticas de Juventude na Prefeitura de Joinville entre 1998 e 2004. Eleito Diretor de Políticas Públicas de Juventude da União Nacional dos Estudantes - UNE em 2003. Atuou como Técnico Especializado do Ministério da Saúde entre 2004 e 2008. Desde 2008 é servidor público federal concursado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Em 2011 foi Coordenador Geral de Operações Logísticas do Inep e de 2012 a 2014 foi Diretor de Avaliação da Educação Básica do Inep. Ainda em 2014, assumiu a Secretaria Municipal de Educação de Bombinhas, em Santa Catarina. Em 2015, voltou a atuar como Diretor de Avaliação da Educação Básica do Inep, cargo que ainda ocupa.</p>

Ana Valeska Amaral Gomes	Graduada em jornalismo. Mestre em Educação pela Universidade de Brasília. Mestre em Planejamento Educacional pelo International Institute for Educational Planning. Trabalhou nos Ministério da Educação e do Desenvolvimento Social. Trabalha, desde 2005, como Consultora Legislativa na área de Educação, Cultura e Desporto, da Câmara dos Deputados.
Dorinha Seabra Rezende	Graduada em Pedagogia e especialista em Alfabetização, Mestre em Educação Escolar Brasileira pela Universidade de Goiás e Doutora em Gestão Educacional pela Universidade Federal da Bahia. Foi Secretária Estadual da Educação e Cultura de 2004 a 2009. Atuou como assessora pedagógica dos Parâmetros Curriculares Nacionais, de 2007 a 2008 e como assessora pedagógica na Área de Legislação Educacional, de 2008 a 2009. Foi membro do Comitê Técnico do Todos Pela Educação de 2006 a 2010. Atuou como representante e Conselheira do Conselho Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira no período entre 2008 e 2009. Foi vice- Presidente (2001 e 2002) e Presidente (2007 a 2009) do Conselho de Secretários Estaduais do Brasil. Fez parte do Comitê Técnico do Movimento Todos Pela Educação de 2006 a 2010. Foi deputada federal de 2011 a 2015, representante do Estado do Tocantins pelo Partido Democratas, estando no seu segundo mandato, que finda em 2019.
José Francisco Soares	O professor José Francisco Soares é graduado em Matemática pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre e doutor em Estatística, respectivamente, pelo Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada e pela Universidade do Wisconsin – Madison. Pós-doutor em Educação pela Universidade de Michigan. É professor titular aposentado da Universidade Federal de Minas Gerais. Na área de avaliação educacional, foi membro de comitês consultivos do Inep e atualmente é membro do Conselho Técnico do Instituto Nacional de Evaluation Educativa do México. Foi o primeiro presidente eleito da Associação Brasileira de Avaliação Educacional, onde continua a integrar o seu comitê científico. Foi membro do Conselho de Governança do Movimento Todos pela Educação e membro do Conselho Nacional de Educação de 2012 a 2014. Atuou como presidente do Inep de fevereiro de 2014 a fevereiro de 2016.
Fernando Haddad	Bacharel em direito, Mestre em economia e doutor em filosofia, tendo obtido esses três graus pela Universidade de São Paulo. Membro do Partido dos Trabalhadores. Em 2003, foi convidado por Guido Mantega para integrar sua equipe do Ministério do Planejamento. No ano de 2004, foi promovido ao cargo de Secretário-Executivo do Ministério da Educação, na gestão de Tarso Genro (2004-2005). Foi Ministro da Educação de 2007 a 2012. Atualmente é prefeito da cidade de São Paulo, tendo seu mandato iniciado no ano de 2013.
Raimundo Luiz Silva Araújo	Possui graduação em Licenciatura em História pela Universidade Federal do Pará, Mestrado em Educação pela Universidade de Brasília e Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo. Exerceu o cargo de Secretário Municipal de Educação da cidade de Belém entre 1997 e 2002. Foi presidente do Inep de julho de 2003 a fevereiro de 2004. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e é presidente do Partido Socialismo e Liberdade.
Maria Beatriz Luce	Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestre em Educação e Doutora em Educação pela Michigan State University. É Professora Titular de Política e Administração da Educação na Universidade Federal do Rio

	Grande do Sul. Foi a Reitora protempore para a implantação da Universidade Federal do Pampa, de 2008 a 2011; e Secretária de Educação Básica no Ministério da Educação, de fevereiro de 2014 a fevereiro de 2015. No Conselho Nacional de Educação, integrou a Câmara de Educação Superior de 2008 a 2012 e a Câmara de Educação Básica de 2004 a 2008 e em 2014.
Maria Helena Guimarães de Castro	Graduada e mestre em Ciências Sociais, especialista em educação pela UNICAMP, é professora aposentada de Ciência Política da UNICAMP. Foi presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do MEC, entre 1995 e 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e secretária-executiva do Ministério da Educação, em 2002. Foi titular da pasta da Assistência Social no governo Geraldo Alckmin e da Ciência e Tecnologia na gestão Cláudio Lembo, no Estado de São Paulo, em 2006. Em janeiro de 2003, assumiu a secretaria de Educação do Distrito Federal, à posse do governador José Roberto Arruda. Em julho de 2007, voltou a São Paulo, para dirigir a Secretaria de Educação do Estado, no governo de José Serra. Atuou como secretária da Educação de São Paulo de janeiro de 2007 a março de 2009.
Maria do Pilar Lacerda	Graduada em História pela Universidade Federal de Minas Gerais, especialista em Gestão de Sistemas Educacionais, na PUC-Minas. Secretária Municipal de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte. Eleita Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Foi Secretária Nacional de Educação Básica do Ministério da Educação de 2007 a 2012, período em que Fernando Haddad foi Ministro da Educação. Atualmente, é diretora da Fundação Santa Maria.
Joaquim José Soares Neto	Graduado e Mestre pelo Instituto de Física da Universidade de Brasília, doutor pela Aarhus University (Dinamarca) e pós-doutor pelo California Institute of Technology, nos Estados Unidos. Foi Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de dezembro de 2009 a janeiro de 2011. Atuou como coordenador de Pesquisa em Avaliação e Diretor-Geral do Cespe/UnB e como vice-Presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional. Atualmente, atua no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares e no Pólo do Instituto de Física do Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física, ambos da Universidade de Brasília. É Conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, é membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior e também faz parte do Conselho Científico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional.
Paulo de Sena Martins	Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Direito Penal pela Universidade de São Paulo e doutor em Educação pela Universidade de Brasília. Desde 1994, é funcionário público federal pela Câmara dos Deputados, atua como consultor legislativo da área de Educação, Cultura e Desporto.
Reynaldo Fernandes	Graduado em Economia, pela Faculdade Oswaldo Cruz, Mestre em Economia e doutor em Economia pela Universidade de São Paulo. Foi presidente do Inep de setembro de 2005 a dezembro de 2009. Membro da Câmara de Educação Superior no Conselho Nacional de Educação, de 2010 a 2014. Atualmente é professor titular da Universidade de São Paulo.
Tarso Genro	Graduado em Direito e especialista em Direito Trabalhista pela Universidade Federal de Santa Maria. Membro do Partido dos

	Trabalhadores. Foi prefeito da cidade de Porto Alegre por dois mandatos (1993-1996/2001-2002). Ministro da Educação de 2004 a 2005. Ministro das Relações Institucionais do Brasil de 2006 a 2007 e Ministro da Justiça, no período de 2007 a 2010. Foi governador do Rio Grande do Sul de 2011 a 2014.
--	---

É importante destacar que as entrevistas realizadas abarcaram, de forma especial, pessoas vinculadas aos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidente Dilma Rousseff, pois, tendo em vista, a ampla bibliografia sobre os Governos de Fernando Henrique Cardoso, a análise deste período foi realizada através, especialmente, de revisão bibliográfica e de análise de documentos. No entanto, alguns atores que estiveram no MEC ou outra instituição governamental durante os mandatos de Cardoso foram, também, contemplados nas entrevistas. Por fim, destaco que a decisão por identificar os entrevistados deveu-se a alguns fatores. O primeiro dele é que as pessoas que foram entrevistadas ocupam cargos públicos ou cargos em instituições que possuem grande visibilidade, portanto, seria difícil criar estratégias para não identificar a real identidade destes sujeitos. O segundo fator é que entendo que, nesta pesquisa, é importante mostrar de que lugar – entendido como cargo e instituição – fala cada entrevistado, pois isso é significativo no entendimento dos jogos políticos que permeiam o Estado, bem como da força que cada ator possui nas disputas hegemônicas. A identificação dos entrevistados foi previamente informada através do termo de consentimento informado.

2.2.4 Procedimentos para análise dos dados

Neste subitem, descrevo a forma como tratei os dados nesta pesquisa. Para analisar os dados, fiz uso da análise temática (BRAUN; CLARKE, 2006), sendo este um método que tem por objetivo identificar, analisar e relatar os dados de uma pesquisa em temas (BRAUN; CLARKE, 2006). Braun e Clarke (2006) enfatizam que os temas não emergem ou são descobertos a partir dos dados, pois isso dá a ideia de um processo de análise passivo, negando, assim, o papel ativo do pesquisador, que tem como tarefa identificar os temas, selecionando aqueles que são de interesse e fazendo uso dos mesmos em sua análise.

Braun e Clarke (2006) descrevem algumas fases quando da realização de uma análise temática. No entanto, as autoras alertam que tais fases não são exclusivas da análise temática, podendo ser identificadas em outros métodos de análise qualitativos e não são colocadas em prática em um processo linear necessariamente. No decorrer deste

subitem, descreverei as fases propostas por Braun e Clarke (2006), apontando como as incorporei ao longo do processo de pesquisa realizado.

A primeira fase consiste em familiarizar-se com os dados, o que inclui, por parte do pesquisador, um processo de imersão, o que, geralmente, envolve ler ativamente diversas vezes os dados, buscando significados, códigos e temas (BRAUN; CLARKE, 2006). As autoras afirmam que pelo processo de leitura e releitura dos dados ser demorado é bastante tentador que o pesquisador não realize esta fase ou leia apenas pequenos trechos. No entanto, Braun e Clarke (2006) recomendam fortemente que esse processo seja realizado, pois ele fornece a base para o restante da análise.

Nesta tese, a familiaridade com os dados já teve início nas próprias entrevistas, pois todas elas foram conduzidas por mim. Depois da realização de cada entrevista, escrevia ou gravava o que mais me havia chamado a atenção daquela entrevista, guardando essas informações para serem retomadas mais tarde. A familiaridade também se deu no processo de transcrição das entrevistas, que foram por mim realizadas. Após a transcrição de cada entrevista, realizei uma nova escuta do áudio, conferindo se estava tudo correto. Essa nova escuta foi importante para que eu realizasse novas anotações e apontamentos, que também foram usados posteriormente para a criação de códigos e temas. Ademais, em uma primeira leitura das entrevistas já transcritas, realizei – como sugerido por Braun e Clarke (2006) – marcações e anotações de questões que pareciam interessantes, tendo em vista o problema e objetivos de pesquisa. Todas essas notas iniciais foram importantes para a criação de códigos e temas em etapas subsequentes da análise dos dados. Braun e Clarke (2006) afirmam que, depois dessa primeira etapa, o pesquisador está pronto para começar o processo de codificação mais formal.

Gerar códigos iniciais consiste na segunda fase do método e tem início quando o pesquisador já leu e se familiarizou com os dados, tendo gerado, assim, uma lista inicial de ideias sobre o que está contemplado nos dados e o que é interessante sobre os mesmos (BRAUN; CLARKE, 2006). A partir daí, deve ter início a produção de códigos iniciais, sendo que o objetivo de tais códigos é identificar características que pareçam interessantes ao pesquisador. As autoras destacam que os códigos diferem dos temas, já que estes últimos, em geral, são mais amplos. Depois de algumas leituras dos dados e das anotações que havia feito inicialmente, gerei os seguintes códigos para os meus dados: atores nas políticas educacionais, avaliações de larga escala, diferenças entre público e privado, educação no Brasil, Estado federativo, gerencialismo, hibridismo nas políticas educacionais, influências internacionais, neoliberalismo, ranqueamentos e

terceiro setor. Esses códigos foram criados a partir da imbricação entre a teoria desenvolvida para a tese e os dados, o que, na perspectiva de Braun e Clarke (2006), seria chamado de um “método dirigido pela teoria”, o que significa que o pesquisador aproxima-se dos dados através de teorias específicas. A partir destes códigos, elaborei tabelas em que foram agrupados excertos das transcrições conforme o código. Alguns excertos continham mais de um código e, portanto, o mesmo excerto esteve presente em mais de uma tabela.

A terceira fase implica em procurar temas e inicia quando os dados já foram codificados e agrupados. Nesta etapa, o pesquisador classifica os diferentes códigos em temas potenciais – que são mais amplos que os códigos. É neste momento, de acordo com Braun e Clarke (2006), que o pesquisador começa efetivamente a analisar os códigos por ele criados, considerando como códigos diferentes podem ser combinados para formar um tema abrangente. Nesta fase da análise dos dados, criei quatro grandes temas: influência dos organismos internacionais, gerencialismo, avaliações de larga escala de forma isolada e particularidades do Estado brasileiro. Os códigos antes elaborados foram divididos nestes quatro temas conforme a tabela abaixo:

Temas	Influência dos organismos internacionais	Gerencialismo	Avaliações de larga escala de forma isolada	Particularidades do Estado brasileiro
Códigos iniciais	<p>Atores nas políticas educacionais</p> <p>Avaliações de larga escala</p> <p>Influências internacionais</p>	<p>Atores nas políticas educacionais</p> <p>Diferenças entre público e privado</p> <p>Gerencialismo</p> <p>Hibridismo nas políticas educacionais</p> <p>Ranqueamentos</p> <p>Terceiro setor</p>	<p>Avaliações de larga escala</p> <p>Influências internacionais</p>	<p>Educação no Brasil</p> <p>Estado federativo</p> <p>Hibridismo nas políticas educacionais</p>

Como se pode perceber, alguns códigos foram alocados em mais de um grande tema. Braun e Clarke (2006) afirmam que é nesta fase que o pesquisador começa a pensar a relação entre os códigos, os temas e os diferentes níveis de temas. De acordo com Braun e Clarke (2006), alguns códigos iniciais podem tornar-se temas principais – como foi o caso do gerencialismo e das influências internacionais –, enquanto que

outros podem formar subtemas ou podem ser descartados (no caso desta tese, isso pode ser exemplificado pelo código “neoliberalismo”, que não foi utilizado). Cabe ressaltar que, nesta fase, o pesquisador pode ter um conjunto de códigos que não parece pertencer a nenhum dos temas criados e, portanto, é perfeitamente aceitável que seja criado um tema que sirva para abrigar estes códigos.

Revisar temas é a quarta etapa deste método de análise e consiste em refinar o conjunto de temas criados na terceira fase (BRAUN; CLARKE, 2006). É nesta etapa que torna-se evidente que alguns dos temas candidatos não são realmente temas (BRAUN; CLARKE, 2006). De acordo com Braun e Clarke (2006), isso ocorre quando: 1. não há dados suficientes para apoiar um tema; 2. os dados são muito diversificados; 3. dois temas que aparentemente poderiam existir de forma separada formam apenas um tema; e 4. temas precisam ser divididos em temas distintos. Um importante critério para a divisão dos temas é que os dados dentro dos mesmos precisam ser coerentes, ao mesmo tempo em que deve haver, entre os variados temas, claras e identificáveis distinções (BRAUN; CLARKE, 2006).

O primeiro nível da quarta fase envolve a leitura dos excertos de cada tema, verificando se existe coerência entre eles. Se os temas candidatos formam um padrão coerente, o pesquisador pode passar para o segundo nível desta fase. Caso contrário, é preciso considerar que o tema é problemático e, portanto, é necessário revê-lo, criando um novo tema que possa abarcar estes excertos ou descartá-los da análise (BRAUN; CLARKE, 2006). O segundo nível desta etapa consiste em um processo semelhante, mas em relação a todo o conjunto de dados: o pesquisador lê todos os dados com dois objetivos. O primeiro deles é verificar se os temas estão adequados ao conjunto total de dados. O segundo é fazer uma nova codificação de dados adicionais dentro dos temas, já que estes dados podem ter sido deixados para trás em um primeiro estágio de codificação.

A fase quatro foi realizada de forma distinta nesta tese: o processo descrito por Braun e Clarke (2006) ocorreu já no processo de escrita da análise, ou seja, a partir dos temas elaborados na tabela acima, dei início à análise, usando os excertos para a produção de um texto para cada tema. No entanto, no decorrer da escrita, os temas mostraram-se inadequados, pois, por exemplo, o tema “Particularidades do Estado brasileiro” não tinha dados suficientes que apoiassem a sua existência de forma particular, pois muitos dos dados deste tema perpassavam os outros temas. Portanto, os excertos que haviam sido separados para o tema “Particularidades do Estado brasileiro”

foram recodificados e passaram a pertencer a outros temas. Pareceu-me mais interessante realizar o processo de revisão desta forma, pois, após um longo processo de ir e vir nos dados, de leitura e releitura, percebi que minha visão dos dados estava viciada. Assim, começar o processo de escrita foi interessante para ter certo afastamento dos códigos e temas propriamente ditos. Isso permitiu uma nova leitura dos temas, através da própria escrita. Percebi, então, que os temas eram insuficientes – tendo em vista o problema e objetivos da pesquisa – e, portanto, foi necessário revisá-los. Esta quarta fase esteve, na verdade, bastante conectada ao que é definido por Braun e Clarke (2006) como a quinta etapa do processo, qual seja, definir e nomear temas.

A fase cinco implica em definir e refinar ainda mais os temas, o que significa identificar exatamente sobre o que consiste cada tema e definir que aspectos dos dados cada tema captura em si (BRAUN; CLARKE, 2006). As autoras propõem que, nesta etapa, o pesquisador não apenas parafraseie o conteúdo dos excertos separados nos temas, mas, também, identifique o que é interessante sobre cada um deles e por quê. Braun e Clarke (2006) afirmam que, na quinta etapa, o pesquisador precisa realizar uma produção textual para cada tema, verificando se esta produção está de acordo com o contexto mais global dos outros temas, tendo sempre a pergunta e os objetivos da pesquisa como norteadores para esta análise. Assim, é possível examinar se há, por exemplo, sobreposição de temas (BRAUN; CLARKE, 2006). Como já referido, neste processo de pesquisa, a quarta fase foi feita da mesma forma que a quinta fase.

No final desta fase, é importante que o pesquisador defina claramente o que seus temas são e o que eles não são (BRAUN; CLARKE, 2006). Para tanto, Braun e Clarke (2006) indicam que uma forma de realizar este teste é o pesquisador tentar descrever cada tema em algumas breves frases: caso isso não seja possível, é necessário aperfeiçoar este tema. Aqui, também é o momento em que os nomes dos temas para a análise final devem ser pensados, devendo ser nomes concisos, mas que deem ao leitor uma noção a respeito do que se trata o tema (BRAUN; CLARKE, 2006). Ao longo deste processo de escrita, verifiquei que os temas poderiam ser renomeados, passando, a serem assim chamados: “Avaliações de larga escala de forma isolada” foi modificado para “As ações do Estado na educação orientadas pelas avaliações de larga escala”, “Gerencialismo” recebeu o nome de “As ações do Estado na educação básica: algumas características gerenciais” e “Influência dos organismos internacionais” foi renomeado para “Influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais brasileiras”.

A sexta e última fase do processo de análise temática implica em “Produzir o relatório” (BRAUN; CLARKE, 2006). Nesta etapa, Braun e Clarke (2006) chamam a atenção que os excertos precisam ser incorporados em uma narrativa analítica convincente que precisa ir além da descrição dos dados, criando uma argumentação em relação à pergunta de pesquisa. É importante destacar que, mesmo nesta fase, realizei ainda algumas revisões em relação aos temas. O tema “Influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais brasileiras” foi revisto e deixou de ser um grande tema, sendo que os excertos de entrevistas presentes nesse eixo foram realocados nos outros dois temas. Ademais, como forma de tornar mais clara a leitura do texto – que contempla os dados das entrevistas, a análise de documentos e a teoria –, criei subtemas.

A análise temática é caracterizada pela sua flexibilidade teórica, pois este método não exige a adesão a uma teoria particular da linguagem, por exemplo, podendo ser utilizada dentre uma gama de referenciais teóricos (CLARKE; BRAUN, 2013). Ademais, a análise temática é adequada para trabalhar diferentes questões de pesquisa, desde aqueles sobre experiências e entendimentos das pessoas sobre a realidade, bem como aqueles sobre a representação e construção de fenômenos particulares em contextos particulares (CLARKE; BRAUN, 2013). De acordo com Clarke e Braun (2013), a análise temática pode ser utilizada para análise de entrevistas, com grandes ou pequenos conjuntos de dados, e pode ser aplicada em trabalhos que envolvem uma análise orientada pelos dados ou em uma análise orientada pela teoria. Essas são algumas das características que me parecem interessantes da análise temática e que me fizeram utilizá-la neste trabalho. Por fim, Braun e Clarke (2006) destacam que uma boa análise temática precisa se certificar de que as interpretações dos dados são consistentes com o quadro teórico. Esse é um importante aspecto a ser levado em conta nesta pesquisa tendo em vista a imbricação existente entre teoria e dados. Desde o início desta tese, a teoria foi de suma importância para a construção das hipóteses e do roteiro de perguntas – que foi baseado, por sua vez, nas hipóteses elaboradas *a priori*. Portanto, poder trazer essa imbricação para a análise me parece uma forma de perseguir os rumos metodológicos que foram decididos para este percurso de pesquisa. Nesta perspectiva, os temas para a análise foram criados a partir da relação dos dados com a teoria desta tese.

2.3 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir da justificativa e tendo em vista a metodologia deste trabalho – que inclui fazer da política do Saeb uma “janela” para analisar o Estado e sua relação com a educação –, se delineou o seguinte problema de pesquisa:

Sendo o Sistema de Avaliação da Educação Básica a “janela” desta tese, o que é possível inferir sobre como se caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014?

Com este problema de pesquisa, trato de analisar a ação do Estado brasileiro no âmbito da educação básica. Cabe mencionar, aqui, que o foco da educação básica foi estabelecido a partir do Saeb enquanto “janela”, tendo em vista que essa política inclui avaliações para o ensino fundamental e ensino médio. Como já mencionado na metodologia, o objetivo é responder a este problema mostrando as complexidades, contradições e articulações que estão presentes no Estado brasileiro em relação à educação.

Para tratar do problema de pesquisa, é necessário abordar outras questões, que caracterizo como objetivos específicos:

- ↪ Apontar e analisar rupturas e continuidades na ação do Estado na educação básica, especialmente, em relação à concepção e ao uso das avaliações de larga escala e ao modelo gerencial no período de 1995 a 2014, tendo em vista os Governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff;
- ↪ Examinar as relações que há entre as políticas de avaliação no contexto brasileiro e no contexto internacional, apontando as particularidades do Brasil;
- ↪ Investigar até que ponto as características do Estado contemporâneo, apontadas pelos autores utilizados neste estudo (Ball, Clarke e Newman, Jessop, Dale), podem ser identificadas no caso brasileiro.

Estes objetivos específicos buscam qualificar ainda mais o tratamento teórico-empírico do problema de pesquisa e são desdobramentos deste mesmo problema.

Neste segundo capítulo, objetivei construir o aporte metodológico deste trabalho, apontando o caminho que definiu as lentes que guiaram o meu olhar de pesquisadora ao longo da tese. A metodologia não conta apenas com os procedimentos metodológicos, mas, sim, com a construção de uma rede de conceitos teórico-metodológicos. Tal construção é fundamental para a compreensão da escolha do Saeb como a “janela” para enxergar o Estado brasileiro no âmbito da educação básica, bem como para o entendimento do que veio a ser o problema de pesquisa desta tese. Este segundo capítulo auxilia no entendimento das escolhas conceituais que foram feitas no decorrer da pesquisa e que serão apresentadas nos próximos capítulos.

3 CONCEITUANDO OS CAMPOS DA TESE

Neste capítulo, apresento alguns conceitos que são importantes nesta tese e que são fundamentais para a leitura dos capítulos teórico-analíticos, que virão na sequência. Como já referido, o objetivo, nesta tese, é compreender as ações do Estado brasileiro na educação básica. Portanto, dois campos são importantes aqui: Estado e educação. A forma como relaciono Estado e educação é através de uma política educacional – o Saeb. Conforme demonstrado no capítulo metodológico, entendo que políticas educacionais são formas de verificar as ações do Estado na educação, pois as políticas educacionais são formas de expressão do poder do Estado. Isso justifica o uso do Saeb como uma “janela” para entender as ações do Estado na educação. Portanto, além de Estado e educação, política também representa uma importante área nesta pesquisa. Assim, apresento, neste capítulo, a forma como entendo os conceitos de Estado, política e educação.

3.1 ESTADO: UM OLHAR A PARTIR DO MODELO GERENCIAL

O objetivo deste subitem é mostrar a concepção de Estado adotada nesta tese. A partir de uma revisão teórica realizada sobre o tema²⁴, conceituo Estado nesta pesquisa.

Antes de dar início à apresentação do entendimento que tenho de Estado nesta tese, é importante ressaltar que, em função do período abarcado por este estudo – de 1995 a 2014 –, optei por tratar das reformas estatais ocorridas nesta década. Entendo que estas reformas são de extrema importância para este estudo, pois são elas que ajudam a entender o contexto no qual a avaliação educacional – a “janela” desta tese – se tornou orientadora das ações do Estado na educação básica. As reformas ocorridas no âmbito estatal brasileiro nos anos de 1990 estiveram, centralmente, alicerçadas no modelo gerencialista, sendo o ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que atuou frente ao Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare) de 1995 a 1998, e o ex-

²⁴ Offe (1990), Afonso (1998) Clarke e Newman (1997), Newman e Clarke (2009), Dale (1988; 2004; 2010), Apple (1999; 2000; 2006) Ball, Maguire e Braun (2012) Ball (2013b), Jessop (2008), Peters e Pierre (2006), Flinders (2006), Sørensen (2006), Marsh, Smith e Hothi (2006), Lister e Marsh (2006).

ministro da educação Paulo Renato Souza²⁵, que atuou frente ao Ministério da Educação de 1995 a 2002, os principais responsáveis por difundir essas ideias no cenário do Estado brasileiro.

Entendo que é fundamental tratar, aqui, do modelo gerencialista de Estado, devido ao fato de que esta conformação de Estado teve influência nas mudanças ocorridas no Brasil na década de 1990 e no cenário internacional – em especial, na Inglaterra – depois da crise de 1970. O gerencialismo foi uma das influências na transformação do Estado, trazendo elementos da lógica da gestão privada para o âmbito público. Ademais, estudos (NOGUEIRA, 2011; HYPOLITO, 2008; SOUZA, 2005b; CASTRO, 2008; DRABACH; SOUZA, 2014) demonstram que os pressupostos gerenciais foram importantes nas mudanças ocorridas no Estado brasileiro na década de 1990. Assim, defendo o uso do modelo gerencial como importante para o entendimento do Estado no Brasil.

O gerencialismo tem seus pressupostos na concepção e concretização da reforma do Estado inglês pós-crise dos anos de 1970 (CLARKE; NEWMAN, 1997). Segundo Ball (2013b), o cenário inglês é o lugar onde o modelo de Estado foi mais radicalmente modificado e muitas das políticas educacionais deste país têm sido importadas pela Inglaterra para outros países. Assim, utilizo, centralmente, as contribuições dos autores John Clarke e Janet Newman (NEWMAN; CLARKE, 1997; CLARKE; NEWMAN, 2009) para explicar o que é o modelo gerencialista, tendo em vista a importância desta forma de administração para compreender as novas formas de atuação do Estado brasileiro. Além de apresentar o gerencialismo como um modelo de administração estatal – o que é importante para esta pesquisa – explico, neste subitem, a forma como entendo o conceito de Estado, o que está imbricado nas concepções metodológicas que já foram desenhadas no início deste projeto, seguindo, portanto, uma abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008) e uma análise relacional (APPLE, 2006), o que significa dizer que o conceito de Estado é desenhado dentro de uma perspectiva de não-linearidade, complexidade e relacionalidade.

²⁵ Paulo Renato Souza escreveu, inclusive, um livro intitulado “A revolução gerenciada: educação no Brasil (1995-2002)” em que relata a reforma que propôs quando esteve frente ao Ministério da Educação, caracterizando-a como uma reforma gerencial.

3.1.1 O modelo gerencial²⁶

O gerencialismo é um modelo que surgiu como resposta às críticas que a Nova Direita, em especial nos Estados Unidos e Inglaterra, realizou em relação ao Estado de Bem-estar social após a crise mundial dos anos de 1970. Segundo Offe (1990) e Afonso (1998), o Estado de Bem-estar social configurou-se após a Segunda Guerra Mundial e foi uma fórmula pacificadora para as democracias capitalistas avançadas – entendidas por Offe (1990) como, principalmente, Inglaterra e Estados Unidos. Historicamente, este tipo de Estado foi o resultado da combinação entre diversos fatores e grupos. Os sociais democratas, os socialistas cristãos, as elites políticas e econômicas conservadoras e os grandes sindicatos industriais foram as principais forças que advogaram em favor da criação do Estado de Bem-estar, tendo em vista, principalmente, ganhos sociais como leis de proteção do trabalhador, salário mínimo, expansão de serviços sanitários, educativos, moradia estatalmente subsidiadas e o “reconhecimento dos sindicatos como representantes econômicos e políticos legítimos do trabalho” (OFFE, 1990, p. 136). Em linhas gerais, o Estado de Bem-estar social baseou-se em dois elementos principais: a. obrigação estatal de oferecer assistência e apoio para os cidadãos que sofriam riscos ou necessidades características da sociedade de mercado; e b. o reconhecimento estatal do papel formal dos sindicatos na negociação coletiva e na elaboração dos planos públicos (OFFE, 1990).

Quando da crise de 1970, a Nova Direita realizou duras críticas a esse modelo administrativo de Estado. Assim como Clarke e Newman (1997), Afonso (1998) e Apple (2000), utilizo a expressão Nova Direita, demonstrando o entendimento de que houve uma aliança, principalmente, entre neoconservadores e neoliberais, que foi central para o desmantelamento do Estado de Bem-estar e para a criação dessa nova forma de administrar o Estado. Segundo Clarke e Newman (1997), os neoliberais e os neoconservadores articularam-se de forma a construir discursos para pensar a crise, sendo que estes discursos – que são descritos ao longo deste subitem – passaram a ser aqueles considerados fundamentais na resolução da crise do Estado de Bem-estar social

²⁶ O gerencialismo pode tanto ter visto como um conceito, uma concepção de Estado, como um modelo administrativo. Aqui, nesta tese, faço uso do gerencialismo como uma prática de gestão, verificando as ações gerenciais que são colocadas em prática. Cabe destacar, no entanto, que mesmo entendendo o gerencialismo como prática, estou ciente de que existem premissas ideológicas que perpassam tais práticas.

e na criação de uma nova forma de administrar o Estado. Ball, Maguire e Braun (2012) destacam que os neoconservadores priorizam a autoridade social, a ordem, uma identidade nacional e um Estado forte. Já os neoliberais enfatizam a liberdade, a economia de livre mercado, o direito à propriedade privada e um Estado limitado. Estes grupos, *a priori*, apresentam interesses bastante contraditórios. Apple (2000) trata de quatro grupos que constituem a aliança da Nova Direita: neoliberais, neoconservadores, populistas autoritários e nova classe média profissional. Apresento, de forma sucinta, esses quatro grupos, utilizando as contribuições de Apple (2000). Para o autor, os neoliberais lideram a aliança da Nova Direita e preocupam-se com a orientação político-econômica atrelada à noção de mercado. Os neoconservadores definem os valores do passado como melhores que os atuais e lutam pelas “tradições culturais”. Os populistas autoritários representam pessoas da classe trabalhadora que se preocupam com sua própria sobrevivência econômica, lutando, em seu dia-a-dia para que essa aliança sobreviva. A nova classe média profissional, por sua vez, está preocupada com a mobilidade social, sendo que este grupo pode não concordar totalmente com os outros segmentos da aliança, mas seus interesses e seu progresso dependem, em grande parte, da expansão do sistema baseado no modelo gerencial (APPLE, 2000). Nesta tese, enfatizei os grupos dos neoconservadores e neoliberais, que aparecem, na literatura (AFONSO, 1998; CLARKE; NEWMAN, 1997; APPLE, 2000; BALL, 2013b), como os principais grupos da Nova Direita e por estes dois grupos estarem se tornando cada vez mais importantes no cenário brasileiro, conforme afirma Moll (2015). É importante destacar que o gerencialismo é fruto de uma aliança composta por diferentes grupos, com distintos interesses. Portanto, este modelo de administração estatal abarca, muitas vezes, características que são contraditórias, mas que coexistem, o que, como se verá a seguir, ajuda a explicar muito da complexidade das ações do Estado brasileiro na educação básica.

Quando da crise dos anos de 1970, a Nova Direita articulou críticas em relação ao Estado de Bem-estar social, principalmente ao afirmar que o Estado gastava muito com as políticas sociais e tinha um grande controle em relação ao capital que circulava. Para a Nova Direita, era necessário que a agenda de negócios passasse a ser articulada em nome do mercado, do cliente, da nação e do espírito empresarial. O objetivo primário dessa aliança era retirar as algemas do processo de acumulação do capital. Isto construiu uma afinidade particular entre o livre mercado e o gerencialismo, pois este último relacionava, de forma prática, o capital e a empresa. A gestão burocrática foi

definida, especialmente pelos grupos neoliberais e neoconservadores, como uma forma de organização inapropriada e ineficiente de administrar o Estado, que não se adaptava às demandas complexas do mundo moderno. Esta crítica relacionava-se à situação política-econômica daquele momento, já que a crise de 1970 significou uma dura recessão econômica, que abalou a dita capacidade do Estado de Bem-estar de manter a economia estável. As qualidades do gerencialismo foram, assim, construídas a partir dos problemas do antigo modelo administrativo, criando-se, assim, um binarismo entre gerencialismo e burocracia²⁷ – uma das marcantes características do Estado de Bem-estar social –, havendo um rebaixamento do velho e a idealização do novo (CLARKE; NEWMAN, 1997). Esse binarismo provê um ponto de partida para pensar a reconstrução do poder associada a processos de gerenciamento. Algumas das oposições criadas foram: setor privado x setor público, gestão x administração pública, valores de mercado x valores de serviço público, consumidores x cidadãos, indivíduos x comunidades. Clarke e Newman (1997) alertam que as críticas da Nova Direita não foram apenas no sentido de apontar a necessidade de cortar os gastos públicos ou fazer os serviços mais responsáveis ou eficientes, mas serviram para criar um programa de transformação do Estado, que se caracterizou, segundo estes autores, como um Estado gerencialista. O gerencialismo é entendido como:

[...] a ideologia que dá sentido a este poder dispersado de uma maneira prática. O gerencialismo procura ativamente distribuir responsabilidades, aumentando a sua abrangência através de corporações e indivíduos. Estabelece-se como uma promessa de transparência dentro de um campo complexo de tomada de decisão. Ele está comprometido com a produção de eficácia na realização de seus objetivos, de forma super-ordenada. Gerencialismo representa o cimento que pode unir essa forma de dispersão de organização do Estado e, na sua orientação para o cliente, afirma ser capaz de representar um anúncio de serviço público individualizado. O gerencialismo promete fornecer a disciplina necessária para que as organizações sejam eficientes, particularmente em relação às políticas de bem-estar, sendo que cada indivíduo tem a capacidade de escolher de forma livre. Essas promessas articulam uma nova base para a apreciação de um novo gerencialismo: a liberdade de fazer a coisa certa. (CLARKE; NEWMAN, 1997, p. 30).

²⁷ Quanto à burocracia, cabe destacar que ela representou uma possibilidade de produzir produtos rotineiros e previsíveis. O conjunto de princípios burocráticos que compõem o Estado de Bem-estar social torna questões complexas em processos rotineiros, garantindo que os produtos desses cálculos sejam estáveis e/ou previsíveis. Esta ideia de tratamento equitativo é a chave da segunda marca da administração burocrática: ela é entendida como socialmente, politicamente e pessoalmente neutra. Sob a luz das críticas contemporâneas à burocracia, é fácil esquecer que esse tipo de administração surgiu como uma alternativa progressista para a corrupção e para sistemas opressivos de governo, nos quais clientelismo, nepotismo e corrupção eram endêmicos (CLARKE; NEWMAN, 1997). Burocracia está intimamente relacionada com o desenvolvimento da administração pública precisamente porque promete um sistema de governo nos quais os cidadãos seriam tratados imparcialmente e não de forma que refletissem seu status social, sua riqueza ou seu lugar nas redes de influência social.

As transformações tratadas na citação acima estão profundamente relacionadas à forma como os discursos sobre a necessidade da mudança estatal foram sendo construídos. A análise que Clarke e Newman (1997) realizam acerca do contexto inglês mostra a complexidade da construção deste cenário que possibilitou que o gerencialismo se tornasse a resposta para a crise. As premissas do Estado de Bem-estar social estavam sendo dissolvidas por discursos que apontavam as dificuldades enfrentadas por esse tipo de administração estatal (CLARKE; NEWMAN, 1997). As reivindicações em relação ao Estado não foram invenções da Nova Direita, mas foram organizadas por essa aliança em narrativas convincentes (CLARKE; NEWMAN, 1997). Em relação à transformação do Estado na Inglaterra, Clarke e Newman (1997) afirmam que tal mudança não foi apenas forçada e conduzida através do governo, mas que foi ganhando o consentimento da sociedade de que a própria mudança era uma virtude, necessária para a sobrevivência britânica na economia global emergente e condição prévia essencial de sua renovação como nação.

As primeiras reformas, nos anos de 1980, na Inglaterra, foram destinadas, segundo os reformadores, a melhorar a eficiência dos serviços públicos, eliminando os déficits do modelo burocrático (CLARKE; NEWMAN, 1997), reestruturando, assim, a máquina estatal. A segunda parte da reforma esteve alicerçada na reestruturação baseada no mercado. A esfera organizacional, isto é, o modelo administrativo do Estado, foi o enfoque principal da primeira fase da reforma. A maneira de administrar o Estado passou a ser diferente, surgindo a concepção de empreendedorismo público, no qual os resultados são medidos com indicadores de performance quantitativos; foco no baixo custo, sendo este custo relacionado aos resultados e não às necessidades; estabelecimento de relações de comprador/vendedor, trazendo noções de competição; e descentralização do provimento de serviços para agências não-estatais, permitindo aos usuários escolher o fornecedor. Essas características também passaram a se fazer presentes no âmbito educacional, através do estabelecimento de metas; de avaliações como forma de mensurar as metas estabelecidas; do ranqueamento das escolas através das notas nas avaliações; das parcerias entre o Estado e agentes não-estatais no provimento de serviços educacionais; e no entendimento dos pais como consumidores que têm o direito de realizar uma escolha educacional.

Clarke e Newman (1997) afirmam que o grande objetivo do modelo gerencialista era aprimorar a produtividade do serviço público. Para que isso ocorresse,

os autores apontam que três aspectos foram destacados como centrais: economia, eficiência e efetividade. Os três Es – denominados assim por Clarke e Newman (1997) – deveriam ser alcançados principalmente através da incorporação da lógica do mercado – entendido como superior à lógica do Estado – e de uma maior disciplina no serviço público para o oferecimento de serviços com melhor custo-benefício. A premissa é que a grande solução para o Estado podia ser encontrada no mercado. Nessa perspectiva, a gestão financeira ocupou um importante papel na iniciativa estatal e os cálculos e princípios financeiros tornaram-se as dominantes “regras do jogo” no Estado.

O gerencialismo foi bastante difundido no Brasil nos anos de 1990, principalmente, através do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe, que atuou frente ao Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), de 1995 a 1998, propondo mudanças na prática de gestão estatal. O modelo gerencial também foi difundido pelo ex-ministro da educação Paulo Renato Souza (que atuou como ministro de 1995 a 2002) e sua equipe, que apontava, assim como Bresser Pereira, a necessidade de reformar o Estado – trazendo um enfoque para o âmbito educacional –, como forma de tornar a educação mais eficiente.

Peroni (2003) destaca que foi no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que a reforma do Estado foi efetivamente iniciada, implicando em privatizações de empresas públicas, em desregulamentação da administração pública, através da instauração de um modelo de políticas sociais descentralizadas (OLIVEIRA, 2009). Um dos argumentos para as reformas propostas foi a necessidade de qualificar a força de trabalho para que esta se adequasse aos novos processos de reestruturação produtiva (OLIVEIRA, 2009) e competição global. Nogueira (2011) corrobora essas constatações ao afirmar que, durante a década de 1990, houve a propagação de uma ideia da necessidade de uma reforma inadiável, sendo tal ideia trabalhada, por grupos direitistas, de forma a se estabelecer no senso comum, passado a ser balizada pela defesa de que “seria preciso preparar o país e ajustar sua economia para a nova competitividade internacional, recuperando o tempo perdido nas décadas anteriores, em que se teria vivido sob as asas de um Estado gigantesco, ineficiente e perdulário” (NOGUEIRA, 2011, p. 42). Mesmo que o Estado brasileiro nunca tenha se caracterizado como um Estado de Bem-estar social (HYPOLITO, 2008) – aproximando-se desse modelo de Estado apenas durante o período do Governo de Getúlio Vargas (HYPOLITO, 2008) –, houve, no Brasil uma crítica a um Estado também considerado provedor:

É evidente que as tradições patrimonialistas, autoritárias e populistas fizeram com que a experiência latino-americana e de outros países do sul apresentassem uma versão mais distante daquelas construídas com base na social-democracia europeia, pelo menos aquelas do norte da Europa. Todavia, é inegável que foi construída uma versão de [E]stado que se transformou em alvo para as novas políticas gerencialistas. (HYPOLITO, 2008, p. 67).

Em relação à citação acima, Hypolito (2008) afirma que foi construída uma versão de Estado que serviu de alvo para as críticas provindas daqueles a favor da inserção de ideias gerencialistas. Mesmo que o modelo estatal vigente no Brasil naquele momento se diferenciasse do Estado de Bem-estar social, havia políticas sociais destinadas às camadas populares (que foram alvo de crítica de grupos conservadores) e algumas características estatais que aproximavam o Estado brasileiro do modelo de Estado de Bem-estar social – como o intervencionismo estatal na economia, por exemplo. Em uma análise mais geral, Nogueira (2011, p. 45) afirma que o tom do reformismo dessa década foi de “sintonizar as economias nacionais, as sociedades e o aparato estatal com uma globalização econômica vista como já estabelecida e impossível de ser criticamente assimilada ou enfrentada”. Assim, o autor afirma que houve um reformismo de tipo “passivo, mais adaptativo que criativo” (NOGUEIRA, 2011, p. 45). Ademais, o autor afirma que foi veiculado, nos anos de 1990, pelos defensores da reforma estatal, um discurso negativo do papel do Estado e de sua intervenção na vida econômica e social (NOGUEIRA, 2011). A imagem que passou a ser vinculada a de um “bom” Estado era aquela no qual o âmbito estatal era tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, bem como de embates políticos. A imagem da política foi igualmente vinculada a algo negativo, como uma atividade pouco nobre, corrupta, manipulável e que possuía falta de palavra (NOGUEIRA, 2011). Portanto, ao afirmar que a reforma tinha um caráter apenas técnico, criava-se um distanciamento de questões políticas e ideológicas, caracterizando tal reestruturação do Estado como neutra. Assim, a reforma podia ser aceita por qualquer posição política ou partidária (NOGUEIRA, 2011).

Nos anos de 1990, a crítica era que a administração estatal estava em crise, o que se relacionava, também, às críticas em relação aos serviços estatais, acusados de serem ineficientes e de má qualidade (PERONI, 2003). O diagnóstico realizado pelo Ministro do Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare) do Governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, foi que a origem da crise era o próprio Estado,

sendo este ineficiente em suas políticas e em sua forma administrativa (PERONI, 2003), sendo acusado de gastar mais do que arrecadava (LIMA, 2009). A partir deste diagnóstico e tendo como base os pressupostos gerenciais, o Mare elaborou um documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995), que demonstrava a intenção de tornar o Estado brasileiro mais regulador e administrador do que provedor de serviços e bens, controlando os resultados dos serviços ao invés de seu processo, definindo objetivos, propiciando autonomia ao administrador e estimulando a competição dentro do próprio Estado. Em relação ao “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, no editorial da Revista Educação e Sociedade (2015), é afirmado que: “Embora não tenha sido implementado, alguns pressupostos desse documento orientaram muitos aspectos da política administrativa e também da política educacional da década de 1990” (editorial da Revista Educação & Sociedade, 2015, p. 589). Ainda no mesmo editorial (editorial da Revista Educação & Sociedade, 2015, p. 589), consta que: “Este plano parece se inserir no quadro mais amplo da segunda fase do movimento de defesa da reforma do Estado, uma vez que pretendia fortalecer o Estado em termos de sua eficácia reguladora, levando em conta o contexto da economia de mercado”. Através da reforma do Estado, almejava-se um Estado gerencial, que tivesse controle dos resultados e com certo nível de descentralização (editorial da Revista Educação & Sociedade, 2015).

Uma das formas de estimular a competição e de melhorar a qualidade dos serviços, proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), foi o repasse, para agentes não-estatais, da responsabilidade do provimento de serviços. Estratégias como a privatização (venda de empresas públicas para instituições privadas), publicização (transferência para setores públicos não-estatais – ONGs, sociedade civil – de serviços sociais e científicos) e a terceirização (transferência de serviços auxiliares e de apoio para o setor privado) passaram a se fazer presentes (PERONI, 2003). Lima (2009) analisa essa questão e afirma que na reforma do Estado no Brasil, grupos neoliberais, tendo como exemplo a reforma internacional, passaram a afirmar que o Estado não devia mais intervir no campo econômico. Ademais, no Brasil, assim como na Inglaterra, os grupos reformadores propuseram processos de desregulamentação da economia, com o objetivo de diminuir a regulação do Estado nesta área, tornando o capital livre de intervenção, proporcionando, assim, maior capacidade competitiva ao Brasil no cenário internacional (PERONI, 2003).

Nogueira (2011) destaca que o diagnóstico realizado em relação à crise, que partia da constatação de que os processos de globalização exigiam mudanças dos diversos países para agir em um cenário altamente competitivo, delineou os caminhos da reforma: incremento do desempenho estatal, através de inovações na gestão e na ruptura das “amarras do modelo burocrático”; redução do tamanho do Estado através de privatizações, terceirização e parcerias público-privadas, objetivando alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato. O autor afirma que o “paradigma gerencial” foi fundamental nesse processo, apontando o quanto o padrão burocrático representava um entrave frente às mudanças promovidas pela globalização (NOGUEIRA, 2011). Assim, o gerencialismo permitia: “controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores” (NOGUEIRA, 2011, p. 51). O objetivo era mostrar que a eficácia estatal estava profundamente relacionada à introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.

Neste subitem, apresentei o modelo gerencial no mundo e no Brasil, tendo em vista que as características deste modelo são importantes para compreender a forma como passou a ser gerido o Estado brasileiro, já que muitos dos pressupostos gerenciais se fazem presentes, atualmente, no âmbito estatal. Ademais, as avaliações de larga escala – abarcadas pela “janela” desta tese – começaram a se fazer mais presentes no Brasil a partir da inserção das ideias gerenciais no Estado. Portanto, o entendimento deste modelo auxilia, também, na compreensão do cenário em que as avaliações de larga escala começaram a se tornar práticas concretas na educação brasileira. No subitem a seguir, apresento a concepção de Estado com a qual opero nesta tese.

3.1.2 Concepção de Estado nesta tese

A análise de Clarke e Newman (1997) sobre a reforma estatal no contexto inglês, que teve como modelo o gerencialismo, quando diferentes grupos se articularam em uma aliança, auxilia a compreender o Estado como um lugar de movimento, de complexidade, de contradição. O estudo sobre as transformações ocorridas na Inglaterra mostra o quanto o Estado não é estático e monolítico e é permeado por disputas de

poder, formado por diversos grupos, com variados interesses. Assim como Hypolito (2008), concordo que, mesmo que as forças conservadoras e reacionárias estejam tendo sucesso na articulação de sua hegemonia, isso não implica que o Estado possa ser compreendido como um bloco monolítico: “É preciso reconhecer as complexidades envolvidas nesse processo de hegemonia e considerar o [E]stado como um território de contestações, no qual lutas por hegemonia ocorrem a todo o momento” (HYPOLITO, 2008, p. 64). A análise em relação ao contexto inglês implica no entendimento de que o Estado não é neutro, justamente por ser atravessado por disputas de poder e interesses, por questões econômicas, culturais e políticas. O conceito de hegemonia é fundamental para a compreensão de Estado com a qual opero e será, aqui, brevemente retomado.

A hegemonia é um processo cotidiano e constante de luta por liderança e poder, no qual grupos estabelecem alianças estratégicas a partir de interesses construídos como comuns (HALL, 2009). Um discurso torna-se hegemônico na medida em que se estabelece como consenso. Apple (2006) ajuda no entendimento de hegemonia ao afirmar que:

[...] a hegemonia atua para “saturar” nossa própria consciência, de maneira que o mundo educacional, econômico e social que vemos e com o qual interagimos, bem como as interpretações do senso comum que a ele atribuímos, se torna o mundo *tout court*, o único mundo. Assim, a hegemonia se refere não à acumulação de significado que estão em um nível abstrato em algum lugar “da parte superior de nossos cérebros”. Ao contrário, refere-se a um conjunto organizado de significados e práticas, ao sistema central, eficaz e dominante de significados, valores e ações que são *vivid*os. Precisa ser entendida em um nível diferente do que o da “mera opinião” ou da “manipulação”. (APPLE, 2006, p. 39) (grifos do autor).

Na citação, fica clara a ideia de que a hegemonia se conecta ao mundo vivido e não pode ser entendida como um falseamento da realidade, como abstrata e manipulável. A luta pela hegemonia precisa ocorrer diariamente exatamente para manter essa ligação com o mundo vivido das pessoas, sendo que tal luta sempre representa uma luta por controle e liderança (HALL, 2009). Cabe ressaltar, que os grupos hegemônicos não são necessariamente somente os grupos dominantes: há, em geral, uma aliança entre diferentes grupos e o grupo que lidera tal aliança luta cotidianamente para manter sua liderança e suas ideias como as hegemônicas. Tal grupo costuma ser aquele que apresenta condições materiais de exercer tal liderança, ou seja, aquele que tem poder econômico (HALL, 2009). Portanto, mesmo que a aliança hegemônica não seja composta apenas por grupos dominantes e que tem poder

econômico, as relações com a produção e o econômico ainda representam uma fonte de poder.

Este conceito reforça a noção de Estado como não-estático e não-monolítico, pois aponta que não é apenas um grupo que domina as ideias no campo cultural, econômico e político – o que vai ao encontro da perspectiva da EPCCE (ROBERTSON; DALE, 2015) utilizada neste trabalho: o que existe é uma aliança entre diferentes grupos, sob a liderança daqueles com mais poder, que produzem consenso sobre pontos comuns entre seus divergentes interesses, tornando tais pontos “o modo natural de pensar e fazer todas as coisas” (GANDIN; HYPOLITO, 2003, p.75). Segundo Apple (2000, p. 43), a hegemonia implica na obtenção de um consenso, “criando um guarda-chuva ideológico sob o qual podem se abrigar grupos diferentes, que normalmente poderiam não concordar na totalidade uns com os outros” (APPLE, 2000, p.43). A figura do guarda-chuva auxilia no entendimento de que a hegemonia é ampla e “abriga” diferentes grupos. Estas contradições e conflitos existentes no Estado também explicam o incoerente e caótico caráter das políticas estatais que são um reflexo das divisões internas, das fraturas e das contradições que ocorrem nas lutas de classe (JESSOP, 2008).

Outro conceito importante na pesquisa sobre Estado é o de articulação, que é utilizado por Hall (2009) para uma melhor compreensão do que é hegemonia, apontando a complexidade envolvida nos fenômenos sociais. Hall (2009) afirma que o termo articulação significa uma conexão ou vínculo que não é necessariamente dado, como lei ou fato da vida, requerendo condições particulares. A articulação tampouco é algo eterno, mas que é renovado constantemente e que pode, sob determinadas circunstâncias, desaparecer ou ser derrubada, levando à dissolução de antigos vínculos e a novas conexões – rearticulações. Uma articulação pode ocorrer entre práticas distintas, o que não significa que tais práticas se tornem idênticas ou que uma dissolva a outra, cada uma permanecendo com suas determinações distintas e com suas condições de existência. O autor aponta que, quando uma articulação é feita, as duas práticas podem funcionar em conjunto, mas não ganham uma identidade imediata, permanecendo com distinções dentro de uma unidade (HALL, 2009).

Hall (2009) afirma que uma articulação não tem necessariamente uma garantida correspondência a uma determinada classe. Com esta afirmação o autor alerta que as articulações não correspondem necessariamente às ideias da classe dominante, entretanto, isso não implica dizer que haja obrigatoriamente uma não correspondência.

Isto significa dizer que “não existe qualquer garantia de que, sob quaisquer circunstâncias, a ideologia e a classe não possam se articular de forma alguma ou produzir uma força social capaz de efetuar, por um período, uma autoconsciente ‘unidade na ação’ em uma luta de classe” (HALL, 2009, p. 156). Uma articulação precisa ser construída na prática, “justamente porque não é garantida pela forma como essas forças se constituem a priori” (HALL, 2009, p. 157). Para Hall (2009), mesmo que as articulações possam ser modificadas ao longo do tempo, algumas delas são difíceis de serem desarticuladas e/ou rearticuladas. Outras, no entanto, são mais facilmente sujeitas à desarticulação. A capacidade de desarticulação e/ou rearticulação está relacionada com variados elementos, podendo ser os próprios discursos e pressões globais, que favorecem a articulação de determinados elementos; ou com os próprios sentidos que são atribuídos em uma sociedade em relação a estas articulações. Estas características trazidas por Hall (2009) em relação à articulação mostram o quanto esse processo é indeterminado, aberto e contingente.

Além dos conceitos de articulação (HALL, 2009) e hegemonia (HALL, 2009; APPLE, 2000; 2006), os conceitos de globalização (MARSH; SMITH; HOTH, 2006; BALL, 2013; DALE, 2004; 2010; JESSOP, 2008) e governança educacional (DALE, 2010) também ajudam a entender o Estado como permeado por disputas de diferentes grupos, contribuindo para o entendimento que o âmbito estatal não é formado apenas por agentes estatais. A dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997), que implica no repasse de responsabilidade para agentes externos ao Estado, amplia o conceito de Estado para além das instituições governamentais. Clarke e Newman (1997) apontam que o Estado, atualmente, repassou responsabilidades para agentes externos ao Estado. Isso pode provocar o entendimento de que houve um encolhimento da máquina estatal. Ao mesmo tempo, tal fato pode ser interpretado como uma expansão do Estado, já que agentes não-estatais o representam em muitas instâncias, aumentando sua abrangência, principalmente, através de novas formas de regulação. Portanto, o Estado não pode ser entendido como um Estado mínimo (o que se aproximaria das premissas neoliberais), mas como um Estado que têm novas formas de desenvolver seu poder (BALL, 2013a). Não há mais, assim, fronteiras claras entre o setor informal e o estatal. Os novos agentes que atuam como Estado borram esta fronteira entre estatal e não-estatal. Portanto, é preciso incluir, no conceito de Estado e, logo, nas análises que tem como objeto de estudo o Estado, os agentes não-estatais.

A globalização e a governança educacional também problematizam a análise do Estado limitado por um Estado-nação. Atualmente, fazem parte do Estado nacional agentes transgovernamentais, que precisam ser incluídos nesta análise e entendidos como parte do governo. É importante que fique claro que o Estado nacional ainda tem um papel importante – como mencionado nas teorizações desenvolvidas por vários autores (SASSEN, 2010; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012; JESSOP, 2008) –, mas, muitas vezes, fazem parte do território nacional agentes transgovernamentais, que pertencem a uma escala global. As demandas destes atores são interpretadas dentro de um contexto nacional, local ou sublocal, havendo o que Sassen (2010) denomina de localização do global ou o que Ball (2004) conceitua como glocalização. O que é importante, nas atuais análises estatais, é levar em conta atores que estão para além-fronteiras, pois eles também compreendem o Estado nacional, pois muitos Estados são influenciados por decisões tomadas em outros territórios (SØRENSEN, 2006).

A perspectiva, neste trabalho, é que a governança educacional e a globalização não fazem com que o papel do Estado diminua de forma simplista: o papel do Estado mudou e, por isso, se faz necessária uma análise mais complexa do atual papel do Estado (LISTER; MARSH, 2006). A governança educacional faz com que o Estado esteja envolvido em relações mais complexas com outros atores governamentais e sociais. A relação entre Estado e sociedade não pode ser entendida como uma relação em que um lado exerce poder em detrimento de outro, mas ambos têm papel importante nesta relação (LISTER; MARSH, 2006). O Estado possui, agora, um papel de coordenador na governança educacional (DALE, 2010).

Outra questão importante nesta tese, é que Estado é entendido, aqui, como diferente de governo. Segundo Hay, Lister e Marsh (2006), os governos vêm e vão, enquanto que o Estado permanece como um conjunto institucional, que se mantém ao longo do tempo. Dale (1988) também aponta esta diferenciação ao dizer que o governo é uma parte importante e a mais visível do Estado, mas não é a sua totalidade. O autor afirma que isso pode ser demonstrado pelo fato de que o Estado continua funcionando mesmo na ausência de governos. O governo tem limites dentro de um Estado.

Por fim, ressalta-se que o Estado não é, aqui, entendido a partir de uma visão estruturalista e nem funcionalista: tanto os agentes, como a estrutura tem um papel fundamental no Estado. A perspectiva assumida é que a relação entre estruturas e agentes é uma relação dialética, isto é, que é interativa e iterativa (LISTER; MARSH, 2006). Assim, é preciso ter claro que tanto as estruturas podem restringir ou facilitar a

ação dos agentes, quanto os agentes são capazes de, com uma autonomia que é sempre relativa, interpretar, agir e mudar as estruturas (LISTER; MARSH, 2006). Este aspecto também é fundamental para o entendimento dinâmico das políticas – como será tratado no subitem sobre políticas públicas. Tal aspecto também faz com que se rejeite um dualismo entre Estado e sociedade civil: o foco é na relação entre o Estado e a sociedade civil, privilegiando ambos na análise.

Esses elementos corroboram para conceituar o Estado como não-neutro, não-estático e não-monolítico. O Estado precisa ser entendido como permeado por disputas de poder, que são realizadas por variados grupos que possuem diferentes interesses. Por ser formado por alianças e grupos, que realizam disputas cotidianas para tornar suas ideias hegemônicas, o Estado tem um caráter de movimento, de complexidade e de contradição. Todos estes elementos, por sua vez, permeiam as instituições, que são partes importantes do Estado. Outra característica é que o Estado é formado por agentes estatais, não-estatais e transgovernamentais. Por fim, o Estado precisa ser entendido para além do governo, sendo este último apenas uma parte do âmbito estatal.

Neste item, apresentei a teorização sobre Estado, que é fundamental para esta pesquisa, tendo em vista que o objetivo deste trabalho que é compreender as ações do Estado na educação básica. No próximo subitem, trato da concepção de política pública utilizada neste trabalho.

3.2 CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NESTA TESE

Neste subitem, tenho por objetivo apontar o conceito de política pública com o qual trabalho nesta pesquisa, pois, conforme apontando na parte metodológica deste trabalho, utilizo o Saeb como uma “janela” para enxergar o Estado. Portanto, a política educacional precisa ser, aqui, explicada, já que este é o campo empírico através do qual me propus a examinar o Estado, apontando, uma vez mais, a relação entre políticas públicas e Estado, mostrando, assim, por que a política pode ser usada como uma “janela”.

Segundo Ball (2013b), política é um termo que é comumente usado, mas a partir de diferentes pontos de vista, por isso, é necessário conceituar, em uma pesquisa, o que é política, pois, assim como o conceito de Estado, a política pode ser entendida de

diferentes formas. O conceito de Estado com o qual trabalho nesta tese, que foi acima apontado como aquele a ser utilizado neste trabalho, rechaça a ideia de que o Estado seja algo já explicado. Tal rechaço implica em estudar as políticas públicas de uma forma diferente: uma pesquisa que pensa o Estado como algo já explicado, entendido a partir de uma única visão, examina, por sua vez, as políticas como regidas e pensadas de uma mesma maneira, a partir de um mesmo conjunto de problemas e por determinadas instituições. Desconstruir o conceito de estadismo metodológico (DALE, 2010) implica em entender como é o Estado, como ele é composto, qual o seu contexto, atentando as suas particularidades, relações e os traços em comum com outros contextos. A partir desta perspectiva de Estado, é preciso analisar minuciosamente a política a ser estudada, pois estas tensões, contradições e relações precisam estar presentes em tal análise.

A política pode ser caracterizada pelo seu caráter normativo de política pública, isto é, toda política pública tem objetivos a atingir, um “dever ser resultante das decisões/ações que constituem a política” (FARENZENA, 2011, p. 100). Oszlak e O'Donnell (1995) também afirmam, em sua obra, que a política tem uma direcionalidade, uma orientação normativa, que afetará o processo social da questão abarcada pela política. Ball (2013b) corrobora essa ideia ao afirmar que a política está relacionada a uma ideia de progresso/mudança que se desenha “[...] a partir das insuficiências do presente para algum estado futuro de perfeição, onde tudo funciona e funciona bem, como deveria ser” (BALL, 2013b, p. 9).

Outra característica das políticas públicas é que elas são uma expressão do poder público e estão revestidas do poder do Estado (OSZLAK; O'DONNELL, 1995). Portanto, há sempre um caráter coercitivo, e o nível de coerção dependerá do tipo de política estabelecida por cada governo. Uma ação que é estabelecida por um grupo privado não é entendida como política (OSZLAK; O'DONNELL, 1995), só se tornando efetivamente uma política quando tiver o aval do Estado. Esta afirmativa demonstra a relação entre política públicas e Estado, o que corrobora o entendimento de uma política pública como um possível campo empírico para a pesquisa sobre o âmbito estatal. Dye (2009) também considera política pública aquela que tenha o aval governamental. O governo tem três implicações centrais para as políticas públicas: 1. legitimidade, somente as políticas governamentais implicam obrigações legais; 2. universalidade, somente as política de governo dizem respeito a toda a sociedade; e 3. coerção, o que significa dizer que somente o governo pode prender os violadores de suas políticas (DYE, 2009). Ball (2013b) destaca que, comumente se define política como construída

por um governo, contudo, o autor chama a atenção para o fato de que as políticas podem ser construídas e reconstruídas em muitos outros lugares e são colocadas em práticas por diferentes localidades e instituições (BALL, 2013b). A política elaborada pelos governos é aquela que é entendida como formal e legislada (BALL, 2013b), mas elas não são impostas verticalmente, pois as políticas que são anunciadas pelo legislativo são sempre reproduzidas e retrabalhadas por outros atores (BALL, 2013b). Ball (2013b) destaca que, atualmente, diferentes atores fazem parte da governança educacional e é preciso levar tal aspecto em conta quando da análise de uma política pública. Empresas, por exemplo, estão atuando como parte do governo, “dando conselhos, fazendo consultorias pagas e avaliação das políticas ou programas ou revisões de departamentos ou funções, ou a execução de programas e serviços ou contrato nacionais” (BALL, 2013b, p. 44). Portanto, ao analisar uma política, é preciso entender os diferentes atores que estão envolvidos na mesma. Este alerta de Ball (2013b) não se contrapõe à definição de política como construída por um governo, mas chama a atenção para a necessidade de incluir outros atores na análise de uma política, pois tais agentes, atualmente, também fazem parte do governo. O entendimento das políticas como aquelas que possuem aval do Estado, no entanto, difere-se de um entendimento de uma visão *top-down* da política.

Segundo Hill (2006), o modelo de análise da implementação de política de cima para baixo – ou mais comumente conhecido como *top-down* – distingue claramente entre os momentos de formulação e implementação da política. Hill (2006) mostra que, nesta perspectiva, as políticas são compreendidas como sendo de propriedade dos formuladores, que estão no “topo” – e que poderiam ser entendidos como os governantes. Uma crítica em relação ao modelo *top-down* é que, nesta perspectiva, seria possível delimitar onde começa e termina o processo de formulação de uma política, bem como onde começa e termina o processo de implementação. A caracterização da política, neste caso, seria muito próxima a de um objeto que, ao ficar pronto – processo de formulação –, pode ser implementado. Hill (2006) destaca que é muito difícil encontrar onde foram tomadas as decisões em relação à determinada política e, mesmo que se encontre este momento, não se pode afirmar que as decisões foram tomadas naquilo que se convencionou chamar de formulação de política: elas podem ser muito bem tomadas no processo de implementação, por exemplo, modificando, posteriormente, a política.

Ball, Maguire e Braun (2012) têm importantes contribuições para a compreensão da política como algo para além de uma visão *top-down*. Ao analisar políticas educacionais, Ball, Maguire e Braun (2012) afirmam que atores que atuam em escolas e em outros locais do âmbito educacional também fazem política e não podem ser entendidos apenas como implementadores. Para Ball, Maguire e Braun (2012), a política é feita através de negociações, contestações e lutas entre diferentes grupos que não apenas os que compõem o governo ou que fazem parte do conjunto oficial. Nas palavras de Ball, Maguire e Braun (2012, p. 3), “política é feita por e feito para os professores, pois eles são atores e sujeitos, sujeitos e objetos de política. A política é escrita nos corpos e produz determinadas posições de sujeito”. Ball, Maguire e Braun (2012) rejeitam, assim, a ideia de implementação, pois os autores afirmam que os atores nas escolas fazem muito mais do que implementar uma política: eles precisam traduzir a política do texto para a ação. Ball, Maguire e Braun (2012) utilizam o termo *enactment*, que pode ser traduzido como atuar a política. Através do uso do conceito de *enactment*, os autores repelem, por completo, uma ideia de que a política possa ter certa verticalidade – o que eles associam ao conceito de implementação. Os autores afirmam que atuar uma política envolve um processo criativo de interpretação e recontextualização, “ou seja, a tradução de textos em ação e as ideias políticas abstratas em práticas contextualizadas” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012, p. 3). Cabe ressaltar que uma importante característica das políticas, que se relaciona fortemente com o fato delas serem atuadas no cotidiano, é que as “políticas raramente dizem exatamente o que deve ser feito, raramente determinam a prática, mas elas limitam a gama de respostas que podem ser dadas a própria política, elas criam circunstâncias que estreitam o leque de ações” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012, p. 2). Assim, colocar políticas em prática compreende um processo complexo, sofisticado e criativo (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012), o que rejeita a noção da política como algo que chega às escolas, por exemplo, e precisa apenas ser colocada em prática como um manual.

Diferentes atores são peças-chave no processo político que tem o caráter de estar em constante transformação. As políticas são constantemente contestadas, interpretadas e atuadas em diferentes arenas, o que significa dizer que as políticas que são legisladas não são traduzidas de forma óbvia e direta: “elas são flexionadas, mediadas, resistidas e incompreendidas, ou, em alguns casos, simplesmente provam ser inviáveis” (BALL, 2013b, p. 9). Ball (2013b, p. 9) afirma, assim, que “[...] é importante para não

superestimar a racionalidade lógica da política. Estratégias políticas, atos, orientações e iniciativas são muitas vezes bagunçados, contraditórios, confusos e incertos”.

O que precisa ficar claro da discussão proposta sobre o modelo *top-down* e sobre implementação, no entanto, é que, neste trabalho, rejeito a noção de verticalidade da política. O entendimento, aqui, é que não existe um único momento/local no qual a política é formulada e um único momento/local em que ela é implementada: a política é refeita e reformulada em vários locais. Parto do pressuposto de que formulação e implementação de políticas não são processos estanques e não há uma separação clara. Como destacado por Ball, Maguire e Braun (2012), a formulação e a implementação se dão em diferentes espaços e não podem ser entendidas como um processo *top-down*. No entanto, isto não se contrapõe à definição de que política pública está relacionada ao que é estabelecido por um governo: é o governo, como parte do Estado, que legitima uma política, mas isso não significa dizer que sejam apenas os atores governamentais que façam a política ou que a política seja implementada de forma vertical. É claro, todavia, que os governantes têm um papel importante na formulação e implementação da política e que nem todos os atores no processo de implementação têm a mesma importância: existem atores com maior legitimidade e maior poder e isso está relacionado à concepção de Estado antes mencionada em que não há o entendimento de que todos os grupos que compõem o Estado possuem as mesmas condições de igualdade e ao conceito de hegemonia, em que grupos, com diferentes forças e posições econômicas, políticas e sociais, disputam por tornar suas ideias aquelas hegemônicas.

A conceituação da política como algo que é formulado e implementado em diversas instâncias justifica a opção tomada nesta tese de realização de entrevistas com diferentes atores que são fundamentais neste jogo político que envolve a política. Mesmo que professores e atores que trabalhem nas escolas não sejam atores estudados nesta pesquisa, tenho consciência de que as ações destes atores também modificam e são importantes na formulação e implementação das políticas. É importante deixar claro que faço uso, neste trabalho, da palavra implementação no mesmo sentido que Ball, Maguire e Braun (2012) fazem uso do termo *enactment*. Implementar não é entendido como vertical, mas como um processo no qual diferentes sujeitos atuam, interpretam e recontextualizam.

Outro aspecto importante na conceituação de política pública é levar em conta o conceito de glocalização de Ball (2004), em que se aponta a necessidade de estudar o contexto no qual a política está inserida, pois mesmo que a política pública seja

originada por uma política mais global, sempre terá que se levar em conta na análise o elemento local, verificando a forma como cada localidade faz rearranjos sobre as políticas globais. Assim, tanto o global como o local são importantes em pesquisas que envolvam políticas: “na análise de políticas, o problema é entender como esses processos políticos [referindo-se aos processos globais] trabalham no nível nacional, sem tomar o Estado-nação como a única unidade da análise” (BALL, 2013b, p. 45). As políticas educacionais são desenvolvidas em relação às pressões por competitividade econômica em nível internacional (BALL, 2013b). O que se pode perceber atualmente é que as políticas educacionais acabam respondendo muitas das necessidades do âmbito econômico. Isso quer dizer que, em uma análise de políticas públicas, é importante ter, enquanto campo empírico, outras escalas que transcendam o nível nacional. Ball (2013b) destaca que a política educacional não pode mais ser entendida dentro de limites do Estado-nação ou de agentes públicos, separadamente da política econômica. Neste trabalho, como já mencionado na parte metodológica, o contexto local é fundamental, pois, para compreender algumas características da ação do Estado brasileiro no âmbito da educação fundamental, é preciso analisar as particularidades da política em estudo.

Política, neste trabalho, não é entendida como “um objeto, um produto ou um resultado, mas como um processo, algo em curso, interativo e instável” (BALL, 2013b, p. 8). A política tem um caráter normativo, no sentido de um fim, um objetivo; é revestida pelo poder do Estado; e constitui uma ordem local, no qual diferentes atores se articulam. Farenzena (2011) auxilia na definição do conceito de políticas públicas para o âmbito da educação ao afirmar que as políticas são permeadas por:

[...] interações entre os agentes governamentais situados em diferentes instâncias; interações entre os agentes governamentais e a sociedade civil; a configuração institucional do Estado e da área da educação; o ordenamento jurídico, abrangendo direitos, garantias e condições de escolarização. Assim, o quadro compreensivo abarca: as *policies*, ou seja, os programas, os projetos, as ações, o conteúdo prescritivo e material das decisões políticas; a *polity*, a estrutura institucional e o sistema jurídico-político; a *politics*, o processo político que incide sobre e envolve as *policies*. (FARENZENA, 2011, p. 101).

A partir do excerto acima, pode-se compreender que as políticas públicas são fruto de interações entre variados sujeitos que compõem o Estado e a sociedade civil. Ao estudar uma política pública, que pode ser definida como um programa, um projeto ou uma ação governamental, é preciso estar atento ao jogo político que a constitui, ou

seja, à dimensão da *politics*, bem como a *policies*, pois essa dimensão representa a tradução prescritiva do que é decidido e a *polity*, que se refere à dimensão institucional. Em relação à dimensão da *polity*, Dye (2009) salienta a importância de estudá-la, pois o comportamento das instituições pode afetar o teor das políticas públicas: “as instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Podem favorecer certos interesses na sociedade e desfavorecer outros” (DYE, 2009, p. 103). O’Donnell (1991) destaca que é importante levar em conta a dimensão da *polity* quando do estudo do cenário brasileiro, tendo em vista que a democracia brasileira ainda é pouco consolidada, o que favorece que as instituições sejam fracas e apresentem reduzida densidade. Neste trabalho, foram levadas em conta, para a análise do Estado, as três dimensões acima destacadas: *politics*, *policy* e *polity*. No entanto, não uso os termos em inglês, mas, sim, política para referir-me à dimensão da *policies*, jogo político para *politics* e, quando trato de *polity*, uso algum termo que se refira ao caráter institucional da política.

A partir do que foi acima arrolado, é preciso entender a política, assim como o Estado, como não-estática e não-neutra, sendo permeada por disputas de poder entre diferentes grupos hegemônicos. A partir dessa premissa, torna-se fundamental um olhar atento do pesquisador para a dimensão do jogo político, mapeando os diferentes atores (estatais e não-estatais) que fazem parte das disputas. Somente assim é possível inferir como se caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação a partir de uma política pública. O jogo político é central exatamente por tentar evidenciar o “movimento” que há no próprio Estado e nas políticas públicas.

Neste item, apresentei o conceito de políticas públicas que guiou meu olhar nesta pesquisa, apontando sua relação com o conceito de Estado que foi trabalhado no item anterior. Estes dois conceitos (Estado e política pública) são centrais neste trabalho e, por isso, é fundamental a construção destas concepções, entendendo que elas podem ter significados diferentes e, portanto, explicitar com qual conceito se trabalha é importante para desconstruir aquilo que Dale (2010) denomina de *ismos* em uma pesquisa, isto é, não partir de conceitos como se estes já fossem dados, com se fossem atribuídos apenas de um sentido. O próximo item segue esta linha, desconstruindo mais um *ismo*, denominado por Dale (2010) de educacionismo metodológico. A ideia é discutir o quanto a educação tem sido relacionada aquilo que pode ser mensurado – sendo os processos avaliativos uma prática mensurativa –, o que também justifica a escolha do Saeb como “janela” para enxergar o Estado.

3.3 CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO NESTA TESE: UM OLHAR A PARTIR DAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA NO MODELO GERENCIAL

Na parte metodológica deste trabalho, apresentei a necessidade de rechaçar o conceito de estadismo metodológico (DALE, 2010), que implica no entendimento de que há um modelo intrínseco a todos os Estados. Este foi um conceito-chave para o desenvolvimento do campo teórico-metodológico da pesquisa através de conceitos que tragam uma análise complexa do Estado. Assim, no item sobre concepção de Estado, mostrei que compreendo o Estado como não-neutro, não-estático e não-monolítico, sendo permeado por disputas de poder. Ademais, apontei que o meu olhar em relação ao Estado se dá a partir do modelo gerencial, tendo em vista que os pressupostos deste modelo foram importantes para as reformas estatais no período que abarca esta tese (1995 a 2014). Outro conceito fundamental de Dale (2010), e que cabe trazer neste momento da construção do referencial teórico, é o de educacionismo metodológico, que significa uma não-problematização da educação, considerando que há um significado constante e compartilhado deste conceito. Tendo em vista que o objeto desta pesquisa envolve a relação entre Estado e educação básica, entendo ser importante apontar com quais lentes atuo para enxergar o âmbito educacional, apontando, assim, o foco com o qual opero neste trabalho.

A educação, assim como o Estado e a política, é um campo permeado por lutas cotidianas e disputas de poder (APPLE, 1999). Ao compreender a educação como um campo de constituições políticas e ideológicas e como um meio de reprodução e produção social (SILVA, 1992), entendo que haja, por parte de diferentes grupos, interesse pelo âmbito educacional, já que a educação também pode ser entendida como uma arena na qual distintos atores atuam para tornar seus discursos hegemônicos, para legitimar seus ideais e para naturalizar no senso comum educacional seus pressupostos econômicos, culturais e políticos (APPLE, 1999). Nesta perspectiva, a educação não pode ser definida fora de um determinado contexto. Este caráter não-neutro e de movimento presente no âmbito educacional pode ser visto a partir das diferentes concepções que existem em torno da função social da educação ao longo da história e em distintos países.

A concepção de avaliação educacional, por sua vez, está imbricada na visão que se tem de educação. Conforme destaca Sousa (2014, p. 408), “sempre que tratamos do

tema avaliação educacional, necessariamente, à abordagem assumida está subjacente uma dada concepção de qualidade, assim, não há neutralidade nos caminhos utilizados em uma atividade avaliativa”. A autora destaca que um determinado tipo de avaliação traz, de forma subjacente, uma determinada concepção de qualidade de educação. Sousa (2014, p. 408) ainda completa: “Seja qual for o objeto de avaliação – alunos, currículo, profissionais, instituições, planos, políticas, entre outros – o delineamento adotado em sua implantação e o uso que se fizer de seus resultados expressam o projeto educacional e social que se tem por norte”. Assim, o uso de um determinado tipo de avaliação implica em um projeto educacional e social. Ao escolher o Saeb como “janela” desta tese, entendo ser importante, neste subitem, demonstrar que as avaliações de larga escala trazem consigo concepções de educação. Meu objetivo neste item é, assim, apontar algumas ideias sobre a forma como a educação básica é concebida a partir da centralidade das avaliações de larga escala.

É importante ressaltar que a ênfase dada às avaliações de larga escala neste item sobre educação deve-se à revisão bibliográfica (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; OLIVEIRA, 2009; COELHO, 2008; PERONI, 2003; BALL, 2013b; AFONSO, 1998) que aponta o quanto as avaliações de larga escala passaram a ser centrais no período compreendido nesta tese (1995-2014). No entanto, quero destacar que estou consciente que a necessidade de avaliar não está relacionada de forma exclusiva ao modelo gerencial, ou seja, a avaliação é entendida como uma ferramenta pedagógica e/ou de gestão (COELHO, 2008) para além deste modelo. Sousa (1995) contribui para a compreensão da avaliação como um campo para além do gerencialismo ao realizar um estudo sobre a temática da avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980.

A autora destaca que na década de 1950, a ênfase nas pesquisas desloca-se do campo da Psicologia para o estudo da relação entre o sistema escolar e a sociedade e que, neste período, a avaliação da aprendizagem não é uma temática privilegiada, permanecendo como uma ênfase na verificação do desempenho escolar – ideia proveniente dos Estados Unidos nos anos de 1910 e 1920 (SOUSA, 1995). Sousa (1995) afirma que na década de 1960, no Brasil, os estudos de natureza econômica, que são inspirados na teoria do capital humano tornam-se centrais em detrimento daqueles do campo sociológico. As pesquisas, assim, demonstram uma preocupação com o planejamento, entendido como um instrumento fundamental para o alcance da eficiência do sistema educacional. A partir desses estudos, são delineados os princípios da

pedagogia tecnicista, sendo que no âmbito da avaliação de aprendizagem a “tendência tecnicista se faz emergente na produção teórica nos anos finais da década de 60 e grande parte da década de 70, tendo como referência a concepção de “avaliação por objetivo” desenvolvida por Ralph Tyler”²⁸ (SOUSA, 1995, p. 45). Sousa afirma que:

Em linhas gerais, destaca-se na trajetória teórica da avaliação da aprendizagem, da década de 30 aos anos finais da década de 70, a passagem de uma concepção de avaliação enquanto mensuração, por meio de testes voltados para a medida de habilidades e aptidões dos alunos, para uma concepção voltada para a dimensão tecnológica da avaliação, com ênfase em seu caráter cientificista e nos métodos e procedimentos operacionais. (SOUSA, 1995, p. 46).

No final dos anos de 1970 e na década de 1980, o Brasil vive um processo de transição democrática, está em processo de elaboração da Constituição da República e discute de diretrizes do sistema de ensino que são desenvolvidos em vista de uma nova lei de diretrizes e bases (SOUSA, 1995). A autora afirma que, neste período – logo após o conhecimento, no âmbito brasileiro, das teorias reprodutivistas –, emerge um movimento de revalorização da escola, que passa a ver as instituições escolares como um lugar da reprodução, mas, também, da contestação. No âmbito da avaliação educacional, essa nova perspectiva passa a criticar a visão tecnicista da avaliação e “[...] analisa as finalidades e implicações presentes nos critérios adotados para se proceder aos julgamentos escolares e as consequências decorrentes de tais julgamentos [...]” (SOUSA, 1995, p. 48). Dentre as perspectivas que passam a se fazer presentes na avaliação educacional, destaco aquela que entende a avaliação como um processo de reflexão sobre a ação e para a ação, indicando a importância da participação do aluno na avaliação, uma necessidade de romper com a perspectiva classificatória, entendendo a avaliação como diagnóstico e a necessidade da realização de uma avaliação da organização escolar e não apenas do aluno (SOUSA, 1995). Assim, “as discussões sobre avaliação de aprendizagem estão vinculadas à perspectiva de democratização da organização escolar” (SOUSA, 1995, p. 48).

Em relação ao que traz a autora no que concerne à década de 1980, é importante destacar que com a redemocratização, começou-se a construir uma perspectiva de avaliação educacional que se contrapunha à visão tecnicista e ao pressuposto da

²⁸ Para maiores informações sobre esta concepção de avaliação ver: SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 94, p. 43-49, ago. 1995.

neutralidade e trazia uma nova concepção de avaliação escolar tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (SOUSA, 1995). No entanto, ao mesmo tempo em que ocorria o processo de redemocratização no Brasil – conforme já referido no item sobre a concepção de Estado –, ocorria uma reforma estatal em que eram inseridos, na administração do Estado, pressupostos do modelo gerencial (PERONI, 2003; NOGUEIRA, 2011). Conforme destacam Clarke e Newman (1997), o modelo gerencial tem como base a ideia de que a incorporação da lógica do mercado – entendida como superior à lógica do Estado – traz maior eficiência na forma de administrar o âmbito estatal. A lógica do mercado, por sua vez, está baseada em uma racionalidade técnica, que, segundo Nogueira (2011), passou a ser vinculada à imagem de um “bom” Estado a partir das reformas de 1990. Em linhas gerais, pode-se perceber que com as reformas estatais desta década, volta a haver uma ênfase em questões técnicas, entendida como distantes de assuntos políticos e ideológicos (NOGUEIRA, 2011). Tal racionalidade técnica também passa a ser incorporada ao âmbito educacional – principalmente através de uma ênfase nos resultados – como forma de torná-lo mais eficiente e com melhor custo-benefício. Consequentemente, volta a existir uma ênfase tecnicista no que concerne à avaliação.

Com este breve histórico, tenho como objetivo mostrar o quanto a avaliação educacional é um campo disputado e que a avaliação já teve diferentes perspectivas ao longo da história no contexto brasileiro. No entanto, nesta tese, opto tratar, especificamente, da avaliação de larga escala, naquilo que ela está relacionada a uma perspectiva gerencial, em função do período do estudo (1995-2014) e da revisão bibliográfica realizada (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; OLIVEIRA, 2009; COELHO, 2008; PERONI, 2003; BALL, 2013b; AFONSO, 1998) que aponta uma imbricação deste tipo de avaliação com o modelo gerencial. Quero apenas deixar claro que estou consciente que a avaliação não é algo relacionado apenas ao modelo gerencial e que existem outros tipos de avaliação que não apenas aquelas ligadas aos modelos gerencialistas.

Tendo em vista a escolha em abordar a temática da educação a partir deste tipo de avaliação, apresento, inicialmente, um histórico das avaliações de larga escala no mundo, mostrando a relação entre os pressupostos gerenciais e a centralidade que passou a ter este tipo de avaliação no cenário educacional. Em um segundo item, trato do histórico das avaliações de larga escala no contexto brasileiro. Por fim, trago alguns

dos pressupostos educacionais que justificam a centralidade das avaliações de larga escala.

3.3.1 As avaliações de larga escala no mundo: relações com os pressupostos gerenciais

Segundo Afonso (1998), a década de 1980 foi central nas mudanças ocorridas na avaliação da educação, uma vez que os governos neoconservadores e neoliberais demonstraram grande interesse por este campo, em particular na Inglaterra e nos Estados Unidos. Afonso (1998), naquele momento, cunhou o conceito Estado avaliador, mostrando como o Estado adotou um *ethos* competitivo, admitindo a lógica do mercado através da importação de modelos de gestão privada para dentro do campo público, passando a dar ênfase aos resultados ou produtos do sistema de educação (AFONSO, 1998). Souza e Oliveira (2003) afirmam que, ao enfatizar os resultados, há, também, uma mudança em termos de recursos humanos estatais, que, em parte, deixam de se fazer necessários. Segundo estes autores, o controle não é mais realizado por “pesadas estruturas organizacionais”, que, por sua vez, necessitam de “funcionários especializados (os “supervisores”)”, que são substituídas “por processos avaliativos que verificam o produto da ação da escola, certificando sua ‘qualidade’” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p.875).

Afonso (1998) tem importantes contribuições para pensar o âmbito da avaliação, ao afirmar que a avaliação não é somente fruto das novas dinâmicas gerenciais, mas é, também, um pré-requisito para que este tipo de gestão possa ser colocado em prática: para que existam mecanismos de controle e responsabilização é mister que a avaliação exista, pois é ela que permite a existência de tais mecanismos. A ênfase gerencial é dada a partir da criação de padrões que passam a ser medidos pelas avaliações, sendo seu papel medir indicadores e performances dos sistemas, o que, por sua vez, tem como objetivo manter e criar altos padrões para enfrentar a competitividade internacional (AFONSO, 1998).

A avaliação teve um importante papel na mudança do que passou a ser entendido como central na educação. Afonso (1998) destaca que, nos Estados Unidos, nos anos 1980, Ronald Reagan (1981-1985/1986-1989), então presidente, assumiu a necessidade

de uma reforma educativa, propondo várias mudanças nas premissas que embasavam a educação. Reagan passou:

[...] da regulação para a desregulação; da escola pública para as escolhas educacionais e para a competição entre as escolas; das preocupações sociais para as preocupações com a economia e com a produtividade; da igualdade de oportunidade para a excelência; das necessidades educativas para as capacidades e para a selectividade. (AFONSO, 1998, p. 96) (grifos do autor).

Para que essas transformações ocorressem, a avaliação foi peça-chave. Através da inserção de avaliações de larga escala dentro de cada Estado nacional, passou-se a ter a possibilidade de medir o ensino e comparar as escolas, o que proporcionou, por exemplo, competição entre as instituições. A criação de testes internacionais, que passaram a comparar os índices dos países, também foi um elemento que reforçou as reformas educacionais de cada país, sendo que tais reformas tiveram como foco “elevar seus índices de sucesso escolar” (MAGUIRE, 2013, p.77). A partir da necessidade de aprimorar estes índices, surgiu, em cada país, uma “nova série de exigências de políticas públicas de eficiência, responsabilidade, efetividade e flexibilidade [...]” (MAGUIRE, 2013, p.77). Afonso (1998) destaca que importantes líderes do mundo empresarial mostraram-se favoráveis à criação de provas de avaliação nacionais, pois, segundo eles, isso viabilizaria o que eles consideravam duas questões centrais para a reforma educativa: “a prestação de contas (*accountability*) e a competição entre as escolas” (AFONSO, 1998, p. 99) (grifos do autor).

Afonso (1998) afirma que a noção de quase-mercado é fundamental para o entendimento do tipo de avaliação que se começou a fazer presente quando da configuração do Estado-avaliador, que é denominado, pelo autor, de avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados (AFONSO, 1998) e que representa a imbricação entre o que Afonso (1998) afirma ser a expressão de maior valor dos neoconservadores – a emergência do Estado-avaliador como um mecanismo de controle do que é ensinado nas salas de aula e – a expressão de maior valor dos neoliberais – a introdução de mecanismos de mercado. O autor salienta que:

[...] como essas dimensões se (con)fundiram em articulações muito específicas de país para país, haveria que encontrar uma forma de avaliação (ideal-típica) capaz de dar conta (genericamente) destas particularidades, sendo igualmente susceptível de atender quer aos pressupostos subjacentes ao mercado educacional quer ao Estado-avaliador. (AFONSO, 1998, p. 168).

Além da dimensão da competição entre as escolas, os testes também introduzem a lógica de mercado nas instituições de ensino, por exemplo, quando o resultado dos testes é utilizado para alocação diferencial de recursos nas escolas e como forma de responsabilizar os professores pelos resultados obtidos por cada instituição (AFONSO, 1998). Maguire (2013) aponta que o trabalho docente foi, de fato, modificado através de inserção das avaliações. A autora afirma que, atualmente, “uma bateria de técnicas de responsabilização foi desenvolvida para monitorar, analisar e avaliar o grau com que os professores cumprem essas responsabilidades, principalmente por meio da testagem das crianças e dos alunos que eles ensinam” (MAGUIRE, 2013, p.81). O que se pode observar é uma centralidade no processo avaliativo, sendo que as provas passam a ser o que define a qualidade do ensino, como se atingir as metas fosse sinônimo de um bom ensino. Não se trata aqui de afirmar que as avaliações não são importantes: elas são recursos pedagógicos fundamentais. O que enfatizo, seguindo a pesquisa na área, é que o tipo de avaliação utilizada nas escolas e referido como eficaz é aquele que, também, estabelece competição entre as escolas, que culpabiliza o professor pelos maus resultados, que enfatiza apenas o alcance das metas e não o processo. Concordo com Sousa (2014, p. 417) quando a autora afirma que: “A avaliação é, sem dúvida, um caminho promissor em direção à concretização do direito à educação, no entanto, não pode ser reduzida a medida de proficiência dos alunos, nem seus resultados serem interpretados exclusivamente como responsabilidade das escolas e dos alunos e suas famílias”. Mais uma vez, cabe destacar, baseada nos estudos de Sousa (1995), que existem outros tipos de avaliação que não apenas as avaliações de larga escala ligadas a modelos gerencialistas, mas, nesta tese, levo em conta a predominância deste tipo de avaliação.

A ênfase na avaliação de larga escala tem relação com o viés economicista que vem tomando conta dos discursos sobre educação (MAGUIRE, 2013). Tais discursos são concretizados na fixação de metas (MAGUIRE, 2013). “A capacidade de alcançar (ou não) essas metas por sua vez se torna a medida de sucesso e uma alavanca na avaliação e elevação do desempenho da criança individual, do professor, da escola e, portanto, das realizações acadêmicas do Estado-nação” (MAGUIRE, 2013, p.81). Isto demonstra o quanto a educação passou a ser aquilo que pode ser mensurável através de testes e provas. A educação, nesta perspectiva avaliativa, também assume uma noção individualista, pois o sucesso passa a ser atrelado a sujeitos específicos (“o” aluno, “o”

professor, “a” escola), como se não houvesse um conjunto de fatores relevantes que auxiliassem a atingir as metas.

Ao realizar uma análise sobre o processo avaliativo educacional em Portugal, Afonso (1998) destaca que, para compreender as mudanças neste país, foi necessário estudar as intersecções entre as políticas que foram desenvolvidas em países centrais – entendidos por ele como a Inglaterra e os Estados Unidos – e as que estavam sendo desenvolvidas em países denominados por ele de (semi)periféricos, como é o caso de Portugal. Para este autor:

[...] as políticas educativas e avaliativas só podem ser adequadamente compreendidas se forem também referenciadas ao contexto mundial, ultrapassando assim algumas limitações inerentes às perspectivas tradicionais que circunscrevem a análise das reformas às fronteiras do Estado-nação. (AFONSO, 1998, p. 91).

Sobre este contexto mundial, cabe destacar que os organismos internacionais desempenharam um papel importante na propagação de ideias referentes à educação a partir da reestruturação do Estado em países centrais para o capitalismo na década. Robertson (2012) destaca que, dos anos 1980 em diante, agências internacionais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a ter um papel cada vez mais instrumental na propagação global de ideias de livre mercado, sendo que em países mais pobres, projetos políticos de cunho neoliberal foram levados adiante por meio de Políticas de Ajuste Estrutural do BM e do FMI. Cruz (2003) afirma que a globalização econômica, liderada, em especial, pelas empresas transnacionais acentuou a divisão internacional do trabalho, sendo que os países mais estruturados economicamente e articulados por meio de organizações, como o Grupo dos Sete (G7)²⁹, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, garantiram “a preponderância dos interesses de alguns países sobre os demais, que têm de submeter-se às diretrizes econômicas impostas, mesmo em detrimento de seus interesses nacionais, interferindo inclusive na possibilidade de autodeterminação, de soberania” (CRUZ, 2003, p. 53). A autora destaca que com as transformações estatais e os processos de globalização:

²⁹ O G7 é composto por: Estados Unidos, Japão, França, Alemanha, Reino Unido, Itália e Canadá.

[...] o Banco Mundial assume o papel de centro de poder internacional que, articulado ao FMI, impõe aos países em desenvolvimento um programa de ajuste estrutural conveniente aos interesses do grande capital, atuando no sentido de monitorar e aplicar sanções econômicas àqueles países que não se ajustem às suas orientações, consideradas necessárias ao crescimento econômico e à estabilidade sociopolítica. (CRUZ, 2003, p. 54).

Esse papel fica ainda mais claro quando, na década de 1980, o Banco Mundial passa a “responsabilizar-se pelo fornecimento de aval para fontes de crédito internacional, por meio das condicionalidades, que vinculam os empréstimos e negociações à adequação das estruturas econômicas dos países devedores ao modelo neoliberal” (CRUZ, 2003, p. 58). Essas negociações também começaram a ser feitas na área da educação, pois, de acordo com alguns estudos (HADDAD et. al., 2008; FONSECA, 1998), mesmo que desde o final dos anos de 1960 a educação tenha sido incluída no programa do Banco Mundial, foi nos anos de 1980 que houve uma reorientação no seu papel e nas suas políticas. Assim, nos anos de 1980, o BM começou a atuar de forma mais sistemática na área social e suplantou, enquanto articulador político entre os países, “o prestígio de outras agências internacionais (como aquelas ligadas à ONU), as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70” (FONSECA, 1998, p. 38). A partir da década de 1980, o BM, assim, “[...] passou a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, senão a maior delas” (FONSECA, 1998, p. 42).

Segundo Altmann (2002), um dos aspectos que passou a ser enfatizado pelo Banco Mundial foi a necessidade de se dar atenção aos resultados na educação, devendo “haver mais privatização, mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho e mais controle pelos usuários” (ALTMANN, 2002, p. 80). Nesta perspectiva, as avaliações passam a ser entendidas como uma forma de verificar quais áreas da educação estão dando taxas de retorno e, portanto, devem continuar recebendo investimentos (ALTMANN, 2002). Torres (2003) aponta que as recomendações do BM para a área da educação, na década de 1990, tinham como lógica a análise econômica, baseando-se na relação custo-benefício e na taxa de retorno, na fixação de variáveis observáveis e quantificáveis. Estudos (BONAMINO; FRANCO, 1999; COELHO, 2008; SANTOS, 2007) destacam que houve pressão, por parte do BM, para a criação do Saeb, o que demonstra que o Banco Mundial também foi importante para uma ênfase nas avaliações no cenário brasileiro.

O que se pode verificar, neste subitem, é que as avaliações de larga escala não estão presentes apenas no contexto brasileiro, sendo que, a partir de 1980, houve uma tendência mundial para o estabelecimento de processos avaliativos na educação como mensuradores de qualidade. Tendo em vista que a relação entre o local e o global é uma das lentes metodológicas – conforme destacado no capítulo de metodologia desta tese – com as quais opero, entendo que esse olhar mais macro sobre os processos globais em torno da educação e da avaliação de larga escala são fundamentais para a compreensão do cenário brasileiro.

3.3.2 As avaliações de larga escala no Brasil: relações com os pressupostos gerenciais

No Brasil, a avaliação de larga escala passou a ter centralidade nas políticas educacionais a partir dos anos de 1980 e, especialmente, nos anos de 1990 (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008). Souza e Oliveira (2003) destacam que as avaliações, a partir dos anos 1990, têm servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, que reconfigura o papel do Estado e da própria educação pública, pois difunde uma noção de qualidade que supõe diferenciação “no interior dos sistemas públicos de ensino como condição mesma de produção de qualidade” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 879). Coelho (2008) afirma que, com as mudanças ocorridas em relação à avaliação, fica claro que, a partir da década de 1990, sai de cena o Estado-executor e entra o Estado-regulador – também chamado de Estado-avaliador por Afonso (1998). Coelho ainda destaca que:

As perspectivas economicista e tecnicista no tratamento da questão da avaliação educacional, ao lado do questionamento acadêmico e social da qualidade do ensino e da reivindicação de descentralização, concorreram para que, no início dos anos 80, fossem iniciadas, pelo Estado, as experiências de avaliação em larga escala e, ao final da década, fosse implantado um sistema nacional de avaliação, com vistas à modernização do setor educacional. (COELHO, 2008, p. 232).

O que se pode perceber no excerto acima é que as avaliações de larga escala, neste contexto, reduzem a avaliação a uma mensuração, o que tem relação com o modelo gerencial – no qual a economia e a técnica são compreendidas como campos

que trazem eficiência – e com os pressupostos que embasam as reformas estatais, bastante propagados pelos organismos internacionais. Cabe lembrar, assim, que tais organismos tiveram um papel importante no cenário brasileiro nos anos de 1980 e 1990. Na década de 1980, o Banco Mundial começou a fazer empréstimos destinados à área social e, em 1990, houve um aumento considerável no montante de recursos de tais empréstimos (FONSECA, 1996). De acordo com Silva, Azzi e Bock (2008, p. 30), “o Brasil é um dos maiores clientes do Banco Mundial, tendo contraído, desde 1949, empréstimos que chegam a US\$ 30 bilhões”. O montante de empréstimos cresceu entre os anos de 1995 e 2002, sendo que o investimento na área da educação ampliou-se no período de 1995 a 1998. Na análise de Altman (2002), o plano de Governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, apresentava propostas de reformas educacionais que estavam alinhadas com os pressupostos do Banco Mundial. É importante lembrar que os empréstimos concedidos à educação integram a dívida externa do país com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados, portanto, mesmo que o Banco autodenomine sua política de crédito de “cooperação” ou “assistência técnica”, trata-se, de fato, de empréstimos do tipo convencional, devido aos pesados encargos e também a rigidez das regras e pré-condições financeiras e políticas que faz parte do processo de financiamento comercial (FONSECA, 1996).

Mota Junior e Maués (2014) afirmam que as reformas educacionais que foram realizadas pelo governo brasileiro na década de 1990 foram “profundamente influenciadas” pelas diretrizes do Banco Mundial, sobretudo durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Sérgio Haddad (2008), uma das formas de entender que havia um interesse de que as reformas educacionais fossem um braço das reformas mais gerais do Estado é a ênfase dada em sistemas de avaliação centralizados. Bonamino e Franco (1999) e Coelho (2008) corroboram a análise de Sérgio Haddad (2008) ao apontarem que a institucionalização do Saeb contou com apoio do Banco Mundial. Ademais das avaliações de larga escala, outro exemplo de política dos anos de 1990 que ia ao encontro das diretrizes do Banco Mundial é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado em 1996, que tinha como foco o ensino fundamental (HADDAD, 2008b). Ao analisar um documento do Banco Mundial da década de 1980, Fonseca (1998) afirma que o Banco desenvolveu políticas de créditos educacionais diferenciadas para os variados países, sendo que os empréstimos para “países de baixa renda” tinham como objetivo privilegiar os programas de baixo custo para o ensino

fundamental, que, na visão do Banco, dariam conta de responder às necessidades elementares de instrução das crianças em idade escolar, das mulheres e de adultos analfabetos. O BM também destacava, neste documento de 1980, que o desenvolvimento da educação formal nos níveis médio e superior seria planejado de maneira seletiva e prudente, levando em conta a capacidade de absorção de mão de obra limitada dos países de baixa renda. A autora destaca que, ao observar a sequência de financiamentos do Banco Mundial ao Ministério da Educação no Brasil, no período de 1980 a 1995, é possível perceber que o MEC seguiu as diretrizes políticas do Banco, sendo que dos quatro projetos executados pelo MEC com financiamento do BM, três foram destinados à melhoria e ao acesso do ensino primário (FONSECA, 1998). Silva, Azzi e Bock (2008) destacam que houve, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma ação direta do Banco Mundial na educação brasileira por meio dos projetos por ele financiados.

Segundo Freitas (2004), durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a avaliação de larga escala consolidou-se como uma importante política educacional. O Saeb firmou-se efetivamente na metade dos anos de 1990 – tendo sua configuração inicial no fim da década de 1980 – e, neste período, “foram ampliados os meios operacionais de centralização da avaliação educacional com a inclusão de exames nacionais: o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem – e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja” (FREITAS, 2004, p.662). Em uma análise sobre a gestão de Paulo Renato Souza frente ao MEC – ministro durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 / 1999-2002), Cunha (2016) traz aspectos importantes que corroboram as análises já referidas nesta tese. Segundo Cunha (2016), em relação às críticas realizadas à gestão de Paulo Renato Souza, três aspectos se destacam: “em primeiro lugar, a presença e a influência dos organismos multilaterais, em especial, a presença do Banco Mundial; em segundo lugar, a questão da focalização política no ensino fundamental; e, em terceiro, a presença do “Estado avaliador”, pautado pelo gerencialismo” (CUNHA, 2016, p. 208).

Em 1997, ainda durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram publicados os Parâmetros Curriculares Nacionais, que serviam como uma matriz de referência para o currículo. Essa matriz de referência também foi importante para o Sistema de Avaliação da Educação Básica, que, conforme destacado no capítulo desta tese sobre seu funcionamento, tem como base de seu desenho, a partir

do ano de 1997, matrizes referenciais, que servem para a elaboração das questões a serem avaliadas nas provas. Drabach e Souza (2014, p. 239), ao analisarem a relação entre PCNs e avaliações externas, afirmam que “[p]ode-se identificar nesta dinâmica, uma descentralização centralizada, no sentido de que a tarefa de colocar em prática as diretrizes nacionais é delegada para a escola que deverá responder pelo seu trabalho diante de uma avaliação padronizada e central”. No parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, resolução n. 3, de 26 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), que aprova as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, é possível perceber um contexto que favorece a responsabilização através das avaliações. A relatora, Guiomar Namó de Mello, enfatiza, neste documento, a importância da divulgação dos resultados das avaliações, pois, através desta divulgação, a sociedade em geral e os pais e as famílias em particular podem participar e acompanhar as decisões sobre objetivos, prioridades e uso de recursos (BRASIL, 1998). Mello destaca que a divulgação dos resultados traz transparência à ação dos gestores, diretores e professores, implicando, assim, na responsabilização destes sujeitos:

Mais uma vez, portanto, destaca-se a importância dos sistemas de avaliação de resultados e de indicadores educacionais que já estão sendo operados, ou os que venham a se instituir. Para a identidade e a diversidade, a informação é indispensável na garantia da igualdade de resultados. Para a autonomia ela é condição de transparência da gestão educacional e clareza da responsabilidade pelos resultados. (BRASIL, 1998).

Nesse parecer da Câmara de Educação Básica, a relatora enfatiza o termo “responsabilidade” e “informação”. O uso destes termos mostra as influências internacionais que o Estado brasileiro sofreu neste período em relação à avaliação. A avaliação que estava sendo institucionalizada no Brasil – assim como as avaliações analisadas por Clarke e Newman (1997) na Inglaterra e por Afonso (1998) em Portugal – também colocava em prática pressupostos gerenciais em educação, na medida em que enfatizam as “políticas de resultados”, bem como o estabelecimento de índices e metas, como estratégias de controle (MAINARDES, 2013). As características gerenciais podem ser vistas através da ênfase nos resultados avaliativos, da publicização dos dados (o que gera uma competição entre as escolas e a possibilidade de as famílias tornarem-se consumidores, tendo, assim, a premissa de que poderiam escolher, a partir dos resultados, a melhor escola para seus filhos) e da responsabilização dos indivíduos sobre o processo de ensino-aprendizagem. Tais políticas instituem, através de seus resultados,

a noção de que as escolas que apresentam índices baixos são as piores, não levando em conta em tal análise que, em geral, tais instituições se situam em locais adversos e periféricos, o que faz com que os profissionais da educação que atuam nestes contextos tenham maiores desafios do que aqueles que trabalham em escolas com condições econômicas, sociais e culturais mais favorecidas (MAINARDES, 2013). Há também uma ênfase na transparência, que é bastante divulgada em documentos educacionais brasileiros na década de 1990, como um objetivo a ser alcançado, pois, além de mostrar para as famílias, entendidas como consumidores, o nível educacional das escolas, ela fazia muito sentido em um país que saíra a pouco de uma ditadura militar. De acordo com Sousa (2014), o tipo de avaliação que é concebida e vivida na escola é aquela que serve como um instrumento de classificação e seleção de discentes por mérito, sendo que “a perspectiva de uma avaliação formativa não foi capaz de se enraizar nas práticas escolares, embora tenha sido amplamente difundida nas redes de ensino, com expressão na legislação e documentos oficiais que tratam do tema” (SOUSA, 2014, p. 412). A autora destaca que uma das consequências do uso deste tipo de avaliação nas instituições escolares é que a ideia de repetência acaba por ser acolhida como uma “medida apropriada a um sistema educacional que se pretenda de qualidade, admitindo-se a seletividade e a exclusão como inerentes à dinâmica escolar e social” (SOUSA, 2014, p. 412).

A partir do parecer da Câmara de Educação Básica, acima citado, foi estabelecida uma resolução que afirmava que as escolas deveriam instituir procedimentos de avaliação de processos e produtos, divulgando os resultados e prestando contas com o objetivo de desenvolver a “cultura da responsabilidade” pelos resultados, que é vinculada às notas das avaliações (BRASIL, 1997). Mais uma vez, reafirma-se a importância da divulgação dos resultados, estabelecendo uma relação entre tal divulgação e a responsabilização.

Segundo Freitas (2004), durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o uso de avaliações justificou-se através do objetivo de “monitorar a qualidade” e houve um trabalho por parte do governo para que estas passassem a ser vistas como um auxílio para melhorar a qualidade do ensino. Na lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, mais uma vez a avaliação é enfatizada, bem como a divulgação dos resultados, sendo uma das prioridades estabelecidas:

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).

Os documentos oficiais da União apontam para a centralidade da avaliação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Ao longo do período de seus mandatos (1995-2002), é possível encontrar uma série de leis, artigos e pareceres que evidenciam a importância da avaliação educacional para este governo e mostram como foi se configurando a avaliação educacional no Brasil a partir do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Foi intensa a ação do Executivo no período de 1994-2002, operando na sinalização de alterações constitucionais e na indução do processo legislativo (FREITAS, 2005). Neste período, foi ampliada a ação normativa do Executivo através de uma intensa regulamentação da educação básica; da subordinação do Conselho Nacional de Educação ao Ministério da Educação, o que reforçou a regulação central; e da consolidação do Inep como o órgão que mensura e avalia a educação no país (FREITAS, 2005). “Esses caminhos ensejaram uma ampliação extraordinária do aparato de regulação do Estado central” (FREITAS, 2005, p. 10). Essa reforma administrativa que ocorre no âmbito da educação tem como base a indução, o monitoramento, o controle e a avaliação (FREITAS, 2004). Através destes mecanismos é possível vislumbrar, no Brasil, o que Afonso (1998) destaca como o Estado-avaliador.

Freitas (2004) alerta, no entanto, que não se pode atribuir apenas ao Governo Fernando Henrique a responsabilidade pela avaliação que foi consolidada, pois a mesma já vicejava em mandatos anteriores, tendo continuidade durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. O tratamento da avaliação educacional, durante os governos militares (1964-1985), por exemplo, através de vieses tecnicistas e economicistas, juntamente com um questionamento por parte da academia e da sociedade sobre a real qualidade do ensino brasileiro favoreceram o contexto dos anos de 1980 para que o Estado mostrasse empenho em implementar avaliações de larga escala (FREITAS, 2005). Contudo, cabe destacar que, durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o modelo avaliativo de larga escala continuou recebendo incentivos e houve continuidade das iniciativas anteriores ao seu governo (FREITAS, 2004).

A avaliação que passou a ser fazer presente, a partir da década de 90, foi a padronizada em larga escala (FREITAS, 2004). Essa avaliação é a mesma referida por

Afonso (1998) como avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados. Bonamino e Sousa (2012) destacam a existência de três gerações de avaliação no Brasil. A primeira geração dá ênfase à avaliação enquanto diagnóstico da qualidade da educação, não tendo atribuições diretas para a escola ou para o currículo. O Saeb é classificado como uma avaliação de primeira geração (BONAMINO; SOUSA, 2012). A segunda e a terceira geração são compostas de “modelos de avaliação com a finalidade de subsidiar, a partir dos resultados dos alunos, políticas de responsabilização com atribuição de consequências para os agentes escolares” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375). Um exemplo de uma política que pode ser identificada como de segunda geração é a Prova Brasil (BONAMINO; SOUSA, 2012). Esta prova objetivou aumentar as informações sobre o sistema educacional a partir da avaliação, atrelando a noção de responsabilização à perspectiva diagnóstica já existente no Saeb. “A justificativa para sua implementação indicava as limitações do desenho amostral do Saeb em retratar as especificidades de municípios e escolas e em induzir dirigentes públicos estaduais e municipais na formulação de políticas para a melhoria do ensino” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 378). A Prova Brasil instaurou uma avaliação censitária na educação brasileira, criando, assim, médias de desempenho para cada escola. Foi neste contexto que houve o fortalecimento do Saeb – conforme já abordado no capítulo referente a este sistema. É importante ressaltar, no entanto, que o Saeb não teve, inicialmente, como pressuposto, a divulgação dos resultados de suas avaliações, que eram amostrais. O seu desenho amostral não permitia comparação entre a totalidade das escolas dos Estados (SOUZA; OLIVEIRA, 2003; BONAMINO; FRANCO, 1999).

Outro exemplo que aponta a continuidade da importância da avaliação de larga escala é que, a partir de 2007, durante o primeiro mandato do presidente Lula, foi instituído o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb serve como “referência para a definição de metas a serem alcançadas, gradualmente, pelas redes públicas de ensino até 2021” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379). Os resultados da Prova Brasil integram o Ideb desde sua implementação. Segundo o site do Inep³⁰, o Ideb foi criado em 2007 e:

[...] representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de

³⁰ <http://portal.inep.gov.br/> - Acesso em: 5 de abril de 2014.

resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.³¹

O Ideb representa um marco no processo de avaliação de larga escala. A partir da inserção do Ideb, os resultados da Prova Brasil passaram a ser amplamente divulgados, sendo que os veículos midiáticos utilizaram os dados para realizar um ranqueamento entre as instituições escolares (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Por fim, é importante destacar que há dois enfoques relativos à avaliação nesta tese. O primeiro deles refere-se à avaliação enquanto instrumento e, nesses casos, farei uso do nome da política que utilizo como “janela” – Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – ou de avaliação de larga escala, que é como, o próprio Inep denomina os testes que compõem o Saeb. O segundo implica em pensar a avaliação enquanto uma lógica, um princípio, uma concepção, incorporando, portanto, a tese de Afonso (1998) da existência de um Estado-avaliador. As avaliações de larga escala representam o principal instrumento através do qual o Estado-avaliador foi colocado em prática.

Neste subitem, apresentei uma discussão acerca de como a avaliação de larga escala foi ganhando centralidade na educação. O objetivo, aqui, foi apontar como as transformações ocorridas no Estado nos anos de 1990 colaboraram para que os processos avaliativos ganhassem importância no cenário educacional. Mais uma vez, apresentei não apenas as dinâmicas do contexto brasileiro, mas, também, o contexto internacional, com o objetivo de salientar o quanto a política brasileira é atravessada por diretrizes mais globais. Este capítulo também teve por finalidade dar maior ênfase à área da educação a partir de um foco: as avaliações de larga escala.

Conforme já referido anteriormente, entendo o campo da educação a partir da perspectiva de Apple (1999), ou seja, como um campo de disputas entre diferentes grupos. Isto denota o caráter não-estático do âmbito educacional, o que implica dizer que a educação não é concebida da mesma forma ao longo do tempo. O tratamento, neste item, sobre as avaliações de larga escala na educação básica, parte do entendimento de que há um discurso hegemônico e práticas concretas em relação à educação que ganham força no período de 1995 a 2014 e que colocam as avaliações de larga escala como centrais no processo educacional. Juntamente com este discurso e com estas práticas está atrelada uma noção do que é qualidade em educação e de um

³¹ <http://portal.inep.gov.br/> - Acesso em: 5 de abril de 2014.

projeto educacional (SOUSA, 2014). Sousa (2014, p. 410), ao analisar a centralidade que continuam tendo as avaliações no Brasil, afirma que a existência de novos testes “revelam a crença dos formuladores das políticas educacionais de que os testes têm se constituído em meio promissor da melhoria da qualidade do ensino”. Entendo, assim, que olhar a educação básica a partir do foco das avaliações de larga escala me permite apontar algumas concepções que embasam a educação, pois, assim como destaca Sousa (2014, p. 410), acredito que a inserção de pressupostos gerenciais na administração pública “se materializa em iniciativas de política educacional capazes de difundir alterações na própria noção de educação pública”. São algumas destas alterações que a “janela” das avaliações de larga escala me permite enxergar em relação à educação básica.

Sousa (2014) destaca algumas das alterações na noção de educação a partir das avaliações de larga escala. Primeiramente, uma noção restrita de qualidade, que enfatiza os produtos em detrimento dos processos. Segundo, estreitamento da noção de currículo, que, muitas vezes, passa a ser aquele medido pelas provas. Terceiro, entendimento de que algumas disciplinas – aquelas avaliadas nos testes, quais sejam, português e matemática – possuem maior valor que outras. Estes pontos denotam não apenas características das avaliações de larga escala, mas a própria forma de entender o processo educacional.

Conforme o que os autores (FONSECA, 1998; HADDAD, 2008b, COELHO, 2008) trazem em relação às diretrizes dos organismos internacionais no que concerne às avaliações de larga escala, é possível perceber um entendimento de uma relação estreita entre educação e economia. De acordo com Fonseca (1998), as reformas educacionais a partir dos anos de 1980, especialmente nos governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, estão baseadas em uma ideia de instrumentalização de crianças e jovens para o mundo do trabalho. Portanto, nesta perspectiva, uma educação de qualidade, deve ser aquela que prepara bem os alunos para o mundo do trabalho. Assim, e educação passa a ser vista como um instrumento que pode alavancar a economia de um país. Neste sentido, Coelho (2008, p. 231) faz um importante alerta ao afirmar que mediante a reestruturação do Estado brasileiro “[...] é necessário considerar criticamente que a educação pode estar sendo transformada em uma mera possibilidade de consumo individual, variando segundo o mérito e a capacidade dos consumidores, o que pode acabar por lhe negar a condição de direito social”. Na perspectiva da educação como alavanca para o crescimento econômico do país, se torna necessário que a educação seja

eficiente, o que, na perspectiva gerencial, significa inserir marcadores de mercado no âmbito educacional. Estas são questões importantes para o entendimento que se tem de educação a partir das avaliações de larga escala e da inserção dos pressupostos gerenciais na educação, qual seja, de que a função social da escola seria preparar de forma qualificada e eficiente os alunos para o mercado de trabalho, o que denota uma forte relação entre a educação e a economia.

Ademais, esse foco economicista e tecnicista existente nas avaliações de larga escala (COLEHO, 2008), permite depreender que, a partir do pressuposto da avaliação como instrumento de medição, a qualidade da educação tem sido reduzida à obtenção de bons resultados nos testes (BALL, 2010; MAGUIRE, 2013). Aquilo que não é mensurável, que não pode ser medido pelas avaliações, deixa de ser importante, não entra como pauta educacional. Portanto, nesta tese, trato da educação como um campo de disputas de poder entre diferentes grupos, sendo a avaliação educacional uma das áreas em que estas disputas ocorrem. Mediante a revisão bibliográfica acima realizada sobre o uso que é feito das avaliações de larga escala mediante a inserção de pressupostos gerenciais na forma de administrar o Estado em relação ao âmbito educacional, é possível perceber que há uma constante redução da educação àquilo que pode ser mensurado. Esta ideia tem se tornado cada vez mais hegemônica e se traduzido em práticas concretas.

...

Neste capítulo, conceituei campos que são importantes para esta tese e a forma como os mesmos são entendidos neste trabalho. Conforme já referido, entendo que os conceitos de Estado, política pública e educação não podem ser entendidos como dados, ou seja, é preciso explicá-los. Isso vai ao encontro do que propõe Dale (2010) em relação a desfazer os *ismos* de uma pesquisa, tornando os conceitos *explanandum*, isto é, devendo ser explicados, mais do que como *explanans*, parte de uma explicação (DALE, 2010). Ademais, abordei os conceitos centrais desta tese a partir de uma forma complexa, seguindo as lentes teórico-metodológicas que foram estabelecidas no início deste trabalho, quais sejam, análise relacional (APPLE, 2006) e a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008), mostrando, assim, que estou ciente de que os

conceitos precisam ser, aqui, trabalhados de forma que o Estado não seja compreendido de forma linear. Há, assim, uma relação entre os três conceitos que foram apresentados.

Defini a concepção de Estado, nesta tese, como não-neutro, não-estático e não-monolítico, permeado por disputas de poder, que são realizadas por variados grupos que possuem diferentes interesses. Por ser formado por alianças e grupos, que realizam disputas cotidianas para tornar suas ideias hegemônicas, o Estado tem um caráter de movimento, de complexidade e de contradição. Todos estes elementos, por sua vez, permeiam as instituições, que são partes importantes do Estado. Outra característica é que o Estado é formado por agentes estatais, não-estatais e transgovernamentais. Por fim, o Estado precisa ser entendido para além de governo, sendo este último apenas uma parte do âmbito estatal. Tendo em vista este conceito de Estado, defini política, também, como não-estática e não-neutra, sendo permeada por disputas de poder entre diferentes grupos hegemônicos. Assim, ao examinar uma política, é preciso um olhar atento para a dimensão do jogo político, mapeando os diferentes atores (estatais e não-estatais) que fazem parte das disputas. Além da concepção de Estado e política, apontei o modelo gerencial como aquele que julgo importante para compreender as transformações estatais que ocorreram nos anos de 1990 no Brasil. Conforme destaquei no início deste capítulo, o modelo gerencial foi uma das grandes influências para as mudanças no âmbito do Estado brasileiro. Este modelo também foi utilizado em função da “janela” que escolhi para esta tese – o Saeb, uma política de avaliação de larga escala –, pois as avaliações de larga escala passaram a ter uma grande importância quando da inserção de pressupostos gerenciais na educação. Assim, ao tratar de educação, fiz um recorte tendo como base as avaliações de larga escala. Não pretendi, todavia, reduzir a educação a este tipo de avaliação, mas apontar que, assim como escolhi por estudar o Estado a partir do modelo gerencial, optei por estudar a educação a partir da ideia das avaliações de larga escala, o tem reduzido a educação, pelas concepções hegemônicas, ao que pode ser mensurado e que as avaliações de larga escala têm um papel central neste sentido. Contudo, assim como Estado e política, entendo a educação como um campo de disputas, que apresenta contradições, concessões e diferentes interesses. Os conceitos de Estado, política e educação foram usados ao longo das análises, apresentadas na sequência, nos capítulos teórico-analíticos.

Organizei esta tese em dois capítulos teórico-analíticos. Muito da teoria aqui utilizada já havia sido elaborada para o projeto de tese. No entanto, mediante a coleta dos dados, percebi ser necessária uma nova revisão teórica, suprimindo alguns

conjuntos de conceitos e trazendo novos elementos à cena. Desde o início do processo desta pesquisa, a teoria foi fundamental para guiar meu olhar sobre um tema tão complexo que é a relação entre o Estado e educação. Assim, minha opção foi a escrita de capítulos que denomino de teórico-analíticos, ou seja, são capítulos que apresentam a teoria ao mesmo tempo em que apresentam a análise dos dados coletados. Portanto, teoria e dados são o tempo todo confrontados e complexificados.

O primeiro capítulo teórico-analítico foi intitulado “As ações do Estado na educação orientadas pelas avaliações de larga escala” e apresenta a primeira parte ao problema de pesquisa, apontando que as ações do Estado na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala e problematizando esta questão. O segundo capítulo denomina-se “As ações do Estado na educação: algumas características gerenciais” e traz uma problematização acerca desse conceito – fundamental para esta tese – no contexto brasileiro.

4 AS AÇÕES DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA ORIENTADAS PELAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA

Neste capítulo teórico-analítico, começo a desenvolver a resposta para o problema desta tese, assim configurado: “sendo o Sistema de Avaliação da Educação Básica a “janela” desta tese, o que é possível inferir sobre como se caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014?”. Através da teoria construída nesta pesquisa, das entrevistas realizadas e dos documentos analisados, defendo que as avaliações de larga escala têm servido como orientadoras da atuação do Estado na educação básica. No entanto, não são apenas os instrumentos avaliativos – no caso, as avaliações de larga escala – que têm orientado as ações do Estado: através das análises realizadas, afirmo que o Estado brasileiro tem se aproximado daquilo que é denominado por Afonso (1998) de Estado avaliador, o que implica dizer que o Estado tem adotado um *ethos* competitivo, admitindo a lógica do mercado através da importação de modelos de gestão privada para dentro do campo público, passando a dar ênfase aos resultados ou produtos do sistema de educação. Aponto o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como um dos exemplos desse Estado avaliador, pois o Ideb passa a fazer uma mensuração da qualidade da educação e, assim, através de uma nota – calculada a partir dos resultados da Prova Brasil e do fluxo escolar – define a qualidade de cada instituição. Defendo que o Ideb traduz a imbricação existente entre as avaliações de larga escala e as características do modelo gerencial, pois traz, em si, pressupostos gerenciais tais como: transparência, a ideia dos pais enquanto clientes, foco no resultado e competição. No entanto, demonstro que, apesar deste Estado avaliador se fazer presente no Brasil, há particularidades do contexto brasileiro que fazem com que as ações do Estado na educação não possam ser caracterizadas apenas como orientadas pelas avaliações de larga escala e pelas premissas gerenciais. Trago como exemplo dessa complexidade a priorização, no repasse de verbas, para as escolas com menor nota no Ideb, o que demonstra uma preocupação que vai além das avaliações de larga escala em uma ótica gerencial, ou seja, o que importa, nesta política, não é apenas a lógica do resultado, da competição e da eficiência dessas instituições. Há, também, uma preocupação com uma maior igualdade no sistema de educação, uma vez que o documento base do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2008) afirma que a punição para as

escolas com menores notas no Ideb poderia prejudicar uma segunda vez quem já não viu respeitado o seu direito de aprender.

Começo este capítulo apresentando o contexto internacional que favoreceu a consolidação das avaliações de larga escala como uma prática no Brasil, entendendo ser importante tal compreensão como forma de verificar que este não foi um movimento isolado do contexto brasileiro. Ademais, através da relação entre o contexto internacional e o contexto brasileiro, procura dar conta de conceitos teórico-metodológicos que guiam o meu olhar nesta pesquisa, quais sejam, análise relacional (APPLE, 2006), a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008) e globalização (JESSOP, 2008; BALL, 2013b). Para que essa consolidação se efetivasse defendo que dois processos foram necessários: 1. Proliferação de discursos hegemônicos e de práticas concretas, no âmbito global, que afirmavam a importância das avaliações; e 2. Uma articulação, no cenário brasileiro, entre o que era declarado internacionalmente em relação às avaliações e as particularidades do Brasil, o que culminou na consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica e das avaliações de larga escala como práticas do contexto brasileiro.

Antes de dar início aos subitens, é importante destacar que o Saeb também foi utilizado nas entrevistas como uma “janela” para enxergar as ações do Estado na educação básica. Portanto, tive o cuidado de iniciar as entrevistas abrindo, gradativamente, esta “janela”. Assim, as perguntas iniciais trouxeram uma ênfase maior no próprio Saeb e as demais questões permitiram, aos poucos, uma entrada no real campo de interesse que é a relação entre Estado e educação básica. Na organização do texto que proponho, sigo, em certa medida, a estrutura da entrevista, utilizando, assim, como foco inicial, a política do Saeb. No entanto, os subtemas apresentados no decorrer deste capítulo não estão diretamente relacionados às perguntas realizadas no roteiro de entrevista desta tese, tendo sido organizados a partir dos temas trazidos pelos entrevistados, da própria teoria e dos documentos analisados, conforme os princípios da análise temática (BRAUN; CLARKE, 2006), já descritos no capítulo metodológico.

4.1 CONTEXTO DA CONSOLIDAÇÃO DAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA NO CENÁRIO BRASILEIRO

Neste subitem, defendo que as avaliações de larga escala já estão naturalizadas e consolidadas, no cenário brasileiro, como uma prática necessária. É possível verificar através dos documentos analisados, do aprimoramento e criação de testes, nos últimos anos, e das falas dos entrevistados, que o uso de avaliações de larga escala está consolidado, não sendo mais possível pensar que elas não existam. Para que essa naturalização e consolidação se efetivassem defendo que dois processos foram necessários: 1. Proliferação de discursos hegemônicos e de práticas concretas, no âmbito global, que afirmavam a importância das avaliações; e 2. Uma articulação, no cenário brasileiro, entre o que era dito em relação às avaliações internacionalmente e as particularidades do Brasil, o que culminou na consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica e das avaliações de larga escala como práticas do contexto brasileiro. Detenho-me, agora, nestas duas questões.

4.1.1 Âmbito global: proliferação de discursos hegemônicos e de práticas concretas sobre a importância das avaliações de larga escala

Tendo em vista estudos (BONAMINO; FRANCO, 1999; COELHO, 2008; SANTOS, 2007) que demonstram que o nascimento do Saeb – no final da década de 1980 – e sua ampla reestruturação – no ano de 1995 – foram influenciados pelos organismos internacionais, a primeira pergunta da entrevista realizada tinha a seguinte redação: “As pesquisas mostram que, no início o Saeb foi fortemente influenciado pelos organismos internacionais. Algumas pesquisas afirmam que as decisões políticas sobre avaliação no Brasil continuam sendo influenciadas por organismos internacionais, como Banco Mundial e FMI. Como você se posiciona em relação a estas questões? Você acha que estas relações continuem existindo? Se sim, em que grau?”. Antes de dar início à análise das respostas a esta questão, creio ser importante justificar o uso da palavra “influência”. A escolha deste termo deveu-se ao fato de que tal palavra foi bastante utilizada em pesquisas (MOTA JUNIOR; MAUÉS, 2014; FONSECA, 1998; 2001;

2011; PERONI, 2003) para referir-se ao papel que tinham os organismos internacionais em relação à educação durante a década de 1990. Não pretendo entrar no mérito em relação a estas análises, refletindo se o uso de “influência” traduzia o que realmente ocorria naquele período, mas quero afirmar que o uso deste termo foi proposital no sentido de verificar se os entrevistados sentem que há, nos anos de 2003 a 2014, semelhanças e diferenças na relação entre os organismos internacionais e a educação no Brasil tendo em vista àquela que era considerada uma influência nos anos de 1990. Tal objetivo foi alcançado na medida em que grande parte dos entrevistados afirmou que a palavra influência era um pouco forte para afirmar o que ocorre na relação entre os organismos internacionais e a educação no Brasil no período pós-década de 1990. Os entrevistados apontaram que mesmo que esta influência exista em determinado grau, ela é diferente daquela que havia durante os anos de 1990. Identifico que a influência passou a ser diferente em função da modificação, ao longo dos anos, do posicionamento do Brasil perante os organismos internacionais, o que deriva, especialmente, de seu posicionamento econômico no cenário mundial. Isso faz com que a relação entre organismos internacionais e o Estado seja diferente, pois, na medida em que o Brasil não tem mais necessidade de realizar tantos empréstimos para a área da educação, há, também, menos cobranças em relação ao cumprimento de determinadas exigências por parte dos organismos internacionais. No entanto, como será tratado no decorrer deste capítulo, não se pode esquecer que o Estado brasileiro apresentou continuidade no que se refere aos processos avaliativos e, portanto, esta pressão menor dos organismos internacionais no cenário brasileiro também ocorreu pelo fato das avaliações já estarem consolidadas no país.

Um exemplo das exigências realizadas pelos organismos internacionais quando da realização de empréstimos pode ser vista em relação ao desenvolvimento inicial do Saeb. Claudia Costin, diretora global de educação do Banco Mundial, e Maria Helena Guimarães de Castro³², ex-presidente do Inep e ex-secretária executiva do MEC, afirmam que o Banco Mundial desempenhou um papel específico. Segundo Maria Helena Guimarães de Castro:

Maria Helena Guimarães de Castro: [...] é verdade que o Banco Mundial, no final dos anos 80, ofereceu um *grant*³³ ao Ministério da Educação e esse *grant* estava direcionado para o

³² Maria Helena Guimarães de Castro é a atual secretária executiva do Ministério da Educação, tendo assumido o cargo após a nomeação de José Mendonça Bezerra Filho como ministro da educação.

³³ *Grant* pode ser traduzido por subvenção.

Projeto Nordeste, o antigo Edurural, o Projeto Nordeste tinha por objetivo melhorar a gestão educacional da região do nordeste brasileiro e esse *grant*, que era muito grande – eram 750 milhões de dólares – tinha um componente nacional. E o componente nacional era a criação de um sistema nacional de avaliação em larga escala. De um sistema de avaliação da educação básica em larga escala e que, depois, virou o Saeb. Bom, naquela época, o Banco Mundial tinha várias iniciativas em vários países da América Latina. Por exemplo, o Sistema de Avaliação do Chile, o do México, o da Colômbia, o do Peru. Todos os países...

Na fala acima, pode-se perceber que o Banco Mundial – assim como demonstra a literatura (BONAMINO; FRANCO, 1999; COELHO, 2008; SANTOS, 2007) – exerceu um papel importante para a criação do Saeb. No entanto, apesar desse apoio financeiro, Maria Helena Guimarães de Castro, ex-presidente do Inep e ex-secretária executiva do MEC, destacou que o BM não teve influência quanto à metodologia ou ao marco teórico-metodológico dos sistemas de avaliação nos diferentes países. Castro afirma que houve, na verdade, um incentivo do Banco Mundial, especialmente, no que se refere ao financiamento do sistema. A ex-presidente do INEP relatou que acompanhou de perto o desenvolvimento de sistemas avaliativos no Brasil, Chile, Argentina, México e Colômbia, e, portanto, pode afirmar que, nesses casos, “o Banco Mundial não tinha interesse no desenho do sistema de avaliação e nem nos aspectos conceituais, tanto é que cada um desses países tem um sistema diferente do outro”. Fonseca (2001) traz importantes contribuições para o entendimento do papel do Banco Mundial nos países em desenvolvimento. A autora afirma que o Banco Mundial, assim como muitas outras agências de fomento à educação, submetem seus financiamentos às chamadas condicionalidades – conforme já referido no capítulo anterior. De acordo com Fonseca (2001), nos anos de 1980, o BM realizou uma reestruturação no seu sistema de créditos, que passou a ter um novo modelo de empréstimo, no qual o BM deixa de realizar um acompanhamento rigoroso dos projetos de financiamento e passa a participar de maneira mais ativa da definição de agendas dos setores financiados. Fonseca (2001) ainda afirma que o Banco Mundial definiu um conjunto de políticas fundamentais para a concessão de créditos no âmbito educacional, sendo uma das tendências a “vinculação dos objetivos educacionais à política econômica do Banco, no que se refere ao papel da educação para a inserção diferenciada no mercado de trabalho” (FONSECA, 2001, p. 91). Maria Helena Guimarães de Castro resume o papel do Banco Mundial da seguinte forma:

Maria Helena Guimarães de Castro: Então, eu acho importante separar: o Banco Mundial influenciou a criação muito mais com incentivos à criação de sistemas de avaliação, apostando recursos para a implantação desses sistemas, muitas vezes, até, financiando a vinda, a realização de seminários, vinda de especialistas internacionais de diferentes países, mas, que eu saiba, ele não teve influência no desenho do sistema e da metodologia, porque cada país fez do seu jeito, portanto, a autonomia de cada país foi garantida.

Da fala acima, destaco dois aspectos. O primeiro deles é que, quando Maria Helena Guimarães de Castro afirma que o Banco, muitas vezes, financia a vinda de especialistas, não pode ser entendido que o BM tenha apenas um papel de financiador das políticas, mas, também, de formador. Esses especialistas são o que Silva, Azzi e Bock (2008) denominam de assistência técnica oferecida pelo Banco, sendo que os diversos especialistas que estão a serviço do BM “constituem uma ‘rede gerencial’ no interior da máquina administrativa de cada país para verificar a execução dos projetos” (SILVA; AZZI; BOCK, 2008, p. 27). O que os autores chamam a atenção é que os especialistas do BM, para além da consultoria específica para uma determinada temática, também implicam em mudanças mais gerais no Estado, já que estão identificados com os pressupostos gerenciais. O segundo aspecto é que os organismos internacionais desempenham diferentes papéis em relação às políticas de avaliação em cada país e que, no Brasil, esse papel teria sido de investidor financeiro. No entanto, cabe ressaltar que a cooperação do BM em relação à educação, no Brasil, “ultrapassou o limite da assistência técnica e financeira propriamente ditas, tendo propiciado a participação internacional na definição de políticas educacionais” (FONSECA, 2001, p. 95). Esse é o caso, por exemplo, do próprio Saeb, que teve sua criação vinculada a uma condicionalidade do BM, que exigia a criação de um sistema nacional de avaliação para que o empréstimo para o Projeto Nordeste fosse efetivado. Portanto, mesmo que o Brasil tenha tido certa autonomia para o desenho desta política, não se pode afirmar que o Banco exerceu apenas um papel como órgão financeiro. A ideia trazida por Maria Helena Guimarães de Castro de que o apoio do Banco Mundial foi muito mais no campo financeiro é diferente daquela desenvolvida por Sérgio Haddad (2008, p. 5) que afirma que a grande influência do Banco Mundial no Brasil “[...] decorre menos do volume de recursos financeiros mobilizados pelos projetos e mais pela influência junto aos governos por meio da imposição de temáticas prioritárias e de uma abordagem economicista das políticas educacionais”.

Em relação ao FMI, Claudia Costin, diretora global de educação do Banco Mundial, ao responder à questão proposta na entrevista para esta tese, elucida que o Fundo não teve nenhum tipo de relação com o Saeb, apontando que há uma grande confusão entre o papel dos organismos internacionais. No entanto, Fonseca (1998) afirma que, desde a década de 1970, o Banco Mundial atua junto com o FMI no sentido de conduzir os ajustes estruturais para a reforma dos Estados em direção ao globalismo econômico e como “articulador da relação econômica entre os países do terceiro mundo, inclusive no que tange à negociação da dívida externa e à abertura comercial exigida no processo de globalização” (FONSECA, 1998, p. 38). Portanto, mesmo que seja o Banco Mundial aquele que realiza empréstimos de forma mais direta para a área da educação, o FMI está, também, relacionado ao Banco Mundial, principalmente, através do estabelecimento de uma pauta sobre as mudanças estatais necessárias em cada país, rumo a um crescimento econômico e ao processo de globalização, o que afeta, também, as políticas educacionais.

Sérgio Haddad (2008) afirma que o FMI atua juntamente com o Banco Mundial e com outras instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo o FMI o grande moldador das políticas econômicas e as outras organizações encarregadas de pautar políticas públicas. Sérgio Haddad (2008, p. 8) ainda afirma que o FMI “é o pilar do sistema financeiro internacional”. As condicionalidades para os empréstimos são, geralmente, cruzadas entre as diversas agências internacionais “de maneira que as ações de todas estejam comprometidas com a mesma lógica de governança econômica global, que, em geral, são coordenadas e dominadas pelos interesses dos países mais fortes” (HADDAD, 2008, p. 9). O autor ainda afirma que “os mecanismos de influência do BM chegavam às orientações das políticas educacionais sempre em complementaridade às orientações macroeconômicas estabelecidas pelo Brasil nos seus acordos com o FMI” (HADDAD, 2008, p. 11). Sérgio Haddad (2008) exemplifica afirmando que, quando as orientações macroeconômicas do FMI determinavam cortes de despesa, o BM orientava, na área educacional, focar os recursos no ensino fundamental, preocupando-se mais com a eficácia do sistema do que com o aumento dos gastos, operando, assim, na lógica do custo-benefício. Ademais, o fato de que os países membros do Banco precisam ser, também, membros do FMI, mostra a integração entre estes dois organismos (HADDAD, 2008). O que se depreende destas questões apontadas por Fonseca (1998) e Haddad (2008) é que, mesmo que o FMI não seja diretamente o financiador das políticas educacionais, as decisões desse organismo

também trazem reflexos para o âmbito educacional de cada país. Tendo em vista os acordos que foram firmados durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso com o FMI, é possível depreender que houve, no cenário brasileiro, as chamadas “condicionalidades cruzadas” (HADDAD, 2008) entre as orientações do FMI para a economia macro e as do BM para a área educacional. Portanto, a fala de Claudia Costin, ao afirmar que o “FMI não tem nenhum tipo de relação com o Saeb”, não se sustenta, pois, conforme o que é apontado na literatura, o FMI teve uma relação indireta, já que, durante os anos de 1990 – quando o Saeb foi fortalecido e expandido – empréstimos foram realizados e, logo, o Brasil teve que cumprir condicionalidades que, também, influenciavam a área educacional.

Tarso Genro, ex-ministro da educação, ao responder à questão sobre o posicionamento do Brasil no que diz respeito aos organismos internacionais, propôs uma análise a partir da relação entre os Estados nacionais e a economia financeira global. Segundo Genro, existem três ordens de influência do capital financeiro em relação aos Estados nacionais: 1. a interpretação das normas constitucionais; 2. produção legislativa; e 3. decisões políticas que os governantes fazem. Nesse terceiro ponto, o ex-ministro destaca que existem duas vertentes bem definidas: abdicação de qualquer resquício de soberania popular e cumprimento das normativas que vem do capital financeiro sobre o Estado, ou busca de uma saída fora dessa submissão. No entanto, a saída dessa submissão é bastante estreita, pois, segundo Tarso Genro:

Tarso Genro: [...] é impossível você se libertar dessa tutela se você não tem uma logística financeira, uma logística material, produtiva, capaz de criar um processo nacional desenvolvimentista fora de uma relação com a economia global. Então, a grande utopia democrática passou a ser, depois dessa financeirização geral da economia de domínio dela sobre o Estado, resistir a essa visão de submissão e de abdicação da soberania e estabelecer um projeto de cooperação interdependente, que é a grande utopia democrática hoje. A grande utopia democrática não é dizer: “bem, o capital financeiro não vai ter influência sobre o Estado”. Vai ter, queira ou não queira. Se trata como estabelecer uma comunicação dessa ordem financeira global de modo que você possa exercer a soberania em um regime de cooperação e não em um regime de submissão.

Na leitura de Tarso Genro, essa foi uma importante conquista dos governos Lula, pois houve o estabelecimento de uma relação muito mais de cooperação interdependente do que de submissão. Para exemplificar essa cooperação interdependente, Genro aponta que foram elaboradas, durante os governos do presidente Lula, algumas políticas que se opunham à tutela das agências internacionais, como é o caso, segundo Tarso, da expansão das universidades federais, “capilarizando o território

com bom ensino superior”. No entanto, o ex-ministro afirma que, dentro do próprio governo, havia pessoas contrárias a tal expansão. Isso, de acordo com Genro, demonstra a “contradição permanente que qualquer governo enfrenta”. Para o ex-ministro, a relação de cooperação interdependente permitiu com que o Brasil tivesse outra relação com os organismos internacionais financeiros. Pode-se interpretar, a partir da fala de Genro que, anteriormente ao governo Lula, havia muito mais uma política de submissão que, ao que parece, refere-se ao fato do governo brasileiro se submeter às normas do que determinava, por exemplo, o Banco Mundial, ao realizar um empréstimo. O discurso sobre a não submissão do Brasil aos organismos internacionais foi uma das plataformas de Luiz Inácio Lula da Silva na campanha presidencial de 2002, quando falava no pagamento da dívida externa que o Brasil tinha com o FMI, o que faria com que o Estado brasileiro não dependesse mais de tais organismos. Tude e Milani (2013) afirmam que, mesmo que no começo do ano de 2003 – início do primeiro mandato do presidente Lula – as relações do governo com o FMI tenham sido baseadas no respeito aos acordos estabelecidos e na política de não confrontação, em setembro deste mesmo ano, foi possível perceber o desejo do presidente Lula em diminuir as relações de proximidade com o Fundo. Em uma entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili (2013), Lula afirma que não desejava ter quaisquer dívidas com o FMI, o que justifica, segundo Lula, o ajuste fiscal que foi realizado em 2004 e que possibilitou que, um ano depois o presidente devolvesse o dinheiro do empréstimo para o FMI e, um ano e meio depois, o Brasil contasse com quase 100 bilhões de dólares de reservas.

Quanto ao pagamento da dívida ao FMI, Tude e Milani (2013) afirmam que, em 2005, foram pagos ao Fundo, de maneira antecipada, cerca de 15 bilhões de dólares, referentes aos empréstimos que haviam sido tomados. Naquela época, o Ministério da Fazenda justificou que o pagamento ao FMI “ampliou a autonomia do Brasil na gestão de suas políticas macroeconômicas e maximizou sua confiança internacional, fortalecendo o mercado de capitais pátrio e diminuindo o risco-país” (TUDE; MILANI, 2013, p. 91). De acordo com Tude e Milani (2013), no início do ano de 2005, Luiz Inácio anunciou que não faria a renovação dos acordos com o Fundo, o que, para alguns especialistas fazia sentido “na medida em que o País já não se encontrava mais em crise, estava obtendo superávits nas transações correntes e havia reduzido de maneira consistente sua vulnerabilidade externa” (TUDE; MILANI, 2013, p. 90). Certamente, o fato de o Brasil contar com reservas próprias propiciou outro tipo de relacionamento com organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, que costumavam

realizar empréstimos para o desenvolvimento de políticas educacionais brasileiras. Ademais, conforme destaca Pochmann (2013), depois da crise global de 2008, China, Índia e Brasil foram responsáveis por promover parte substancial da expansão econômica mundial, o que demonstra que o Brasil passou a ocupar uma importante posição na economia mundial. Em 16 de janeiro de 2006, Luiz Inácio Lula da Silva realizou um pronunciamento à nação em cadeia de rádio e TV, que apontou a importância do pagamento da dívida ao FMI:

Meus amigos e minhas amigas, há poucos dias o Brasil zerou a sua dívida com o FMI. Com isso, deixamos de pagar juros, e com essa economia vamos poder investir mais em favor do nosso povo. Com soberania viramos uma página da nossa história. O Brasil vai caminhar com suas próprias pernas. Ao devolvermos ao FMI o dinheiro que estava à disposição do Brasil por conta da crise de 2001–2002 estávamos provando, dentre outras coisas, que não dependemos mais de empréstimos externos para continuar crescendo, podemos fazê-lo com nossos próprios recursos [...] (LULA 2006).

No trecho acima – que é a abertura do pronunciamento de Lula –, é possível verificar alguns pontos importantes: 1. A afirmação de que, ao pagar a dívida com o Fundo, será possível investir mais em “nosso povo”; 2. A ideia de que, a partir daquele momento, “O Brasil vai caminhar com suas próprias pernas”; e 3. A noção de não dependência de empréstimos externos e de soberania do país. Essas questões apontam o quanto houve, durante o governo Lula, a veiculação de um discurso sobre a possibilidade do Brasil poder ser um país soberano, independente financeiramente, o que pode auxiliar a entender essa ideia salientada pelos entrevistados, nesta tese, de que o Brasil não é mais influenciado pelos organismos internacionais. Segundo Tude e Milani (2013, p. 99): “[...] ao longo de todo o segundo mandato, a mensagem passada repetidamente à população brasileira era de que o FMI não mais exerceria controle político sobre o Brasil, mas sim o Brasil passaria a exercer maior influência nas dinâmicas institucionais e financeiras do Fundo”.

Pilar Lacerda, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, reforça a ideia de não dependência desses organismos ao afirmar que “a participação dos organismos internacionais no Ministério, a partir do Governo Lula, muda muito”. De acordo com a ex-secretária, isso ocorre porque o Brasil não deseja mais receber empréstimos do Banco Mundial ou do BIRD. No entanto, a ex-secretária afirma que essas instituições “precisam importar esse dinheiro, então, eles procuram muito mais do que são procurados”. Segundo o que afirma Lacerda, tal cenário mudou porque o Brasil

estava “em uma onda boa de economia” e, também, pelo fato de que, a partir de 2005, houve um aprofundamento na área de avaliação, pois se entendia que “essas avaliações são importantes para a política externa”. Ademais desses fatores, a ex-secretária da SEB traz, em sua fala, uma questão que se assemelha ao que Genro chama de um regime de cooperação. Conforme o que diz Lacerda:

Pilar Lacerda: [...] se precisar de recurso externo, é preciso manter a nossa [referindo-se ao Brasil] soberania, ou seja, eu estou te pedindo um dinheiro emprestado, eu vou pagar, mas eu não vou vincular a fazer A, B ou C. Essa mudança, que é uma questão de soberania, ela é muito sentida dentro do Ministério. Isso para mim foi a diferença maior.

Pochmann (2013), ao fazer uma análise dos dez primeiros anos dos Governos Lula e Dilma, corrobora com que é apontado por Genro e Lacerda em relação ao posicionamento do Brasil perante os organismos internacionais. O autor destaca que, de 2003 a 2013, o país equacionou alguns dos problemas de vulnerabilidade externa, passando de devedor a credor internacional dos organismos internacionais e multiplicando por dez vezes a soma das reservas externas (POCHMANN, 2013). Pochmann (2013, p. 156) destaca que, em relação aos organismos internacionais, “o país vem exercendo cada vez mais uma posição de liderança até então desconhecida, o que fez da economia externa brasileira uma referência galvanizadora do protagonismo soberano e integrador de cooperação técnica crescente com outras nações”. Assim como Genro e Lacerda, Pochmann (2013) faz uso do termo “soberano”, apontando que o Brasil passou a ocupar uma posição diferente no cenário mundial. Cunha (2016) corrobora a ideia de que o país passava por um momento econômico positivo ao afirmar que, no período em que Fernando Haddad e Henrique Paim foram ministros da educação, ou seja, entre 2005 e 2015, ambos “tiveram a sabedoria de aproveitar uma boa fase da economia do País para fortalecer o ministério, em termos de política de educação e de orçamento” (CUNHA, 2016, p. 447). O que se pode depreender dessa afirmação de Cunha (2016) é que a boa fase econômica do Brasil também perpassou o próprio Ministério da Educação.

Os consultores na área de Educação, Cultura e Desporto, da Câmara dos Deputados, Ana Valeska Amaral Gomes e Paulo de Sena, corroboraram essa ideia ao afirmarem que eles percebem que, durante os anos de 1990, as políticas de avaliação eram mais diretamente pautadas pelos organismos internacionais. Ana Valeska Amaral Gomes trabalhou no MEC no ano de 1997 e afirmou que, nesta época, percebia uma

influência maior de tais organismos. Para a consultora, essa influência mais direta também está relacionada com o fato de que as políticas de avaliação estavam se disseminando pelo mundo nos anos de 1990 e, portanto, os organismos internacionais precisavam trazer a avaliação à cena, tratando de “convencer” os países a realizar políticas de avaliação. Esse processo de convencimento pode ser entendido através do conceito de hegemonia (HALL, 2009; APPLE, 2006).

Hegemonia – conceito sobre o qual me aprofundei anteriormente – é um processo cotidiano de luta por liderança e poder, no qual grupos estabelecem alianças estratégicas a partir de interesses construídos como comuns. Segundo Apple (2006, p. 39) (grifos do autor): “[...] a hegemonia atua para “saturar” nossa própria consciência, de maneira que o mundo educacional, econômico e social que vemos e com o qual interagimos, bem como as interpretações do senso comum que a ele atribuímos, se torna o mundo *tout court*, o único mundo”. Portanto, a luta hegemônica precisa ocorrer diariamente exatamente para manter essa ligação com o mundo vivido das pessoas (HALL, 2009). A hegemonia como um processo cotidiano de saturação auxilia a compreender o argumento trazido por Ana Valeska Gomes, quando afirma que, nos anos de 1990, os organismos internacionais pareciam mais próximos do Brasil por terem que realizar esse convencimento – ou, nas palavras de Apple (2006), essa saturação – cotidiano sobre a importância das avaliações para o cenário brasileiro. Nos anos de 1990, o Brasil estava consolidando um sistema de avaliação nacional e começando a fazer uso das avaliações de larga escala. O Estado precisava legitimar o uso dessas avaliações, demonstrando a sua importância. Aponto, aqui, que mesmo que a influência dos organismos internacionais seja menor no período após a década de 1990, os discursos veiculados por estes organismos foram importantes, especialmente, nos anos de 1990, quando as avaliações de larga escala começaram a ser realizadas no Brasil, pois o Estado precisava legitimá-las – ainda, hoje, esses discursos e práticas continuam sendo importantes, no sentido de demonstrar que o Brasil continua seguindo o rumo tomado por países “desenvolvidos”. O fato de países centrais ao capitalismo – como Inglaterra e Estados Unidos – já estarem realizando este tipo de teste serviu para respaldar o que estava sendo feito no contexto brasileiro. Os organismos internacionais tiveram um papel importante na propagação da ênfase avaliativa. No cenário brasileiro, o que se verificava, nos anos de 1990, era um processo de construção de hegemonia sobre a importância das avaliações de larga escala. Os organismos internacionais tiveram um papel ativo no processo cotidiano de convencimento da importância das

avaliações. No entanto, o próprio Estado brasileiro também exerceu esse papel ativo, apoiando-se nos discursos e práticas apontados pelas organizações internacionais para fazer dos processos avaliativos um consenso no cenário brasileiro, legitimando, assim, suas ações.

É interessante destacar, no entanto, que as políticas de avaliação, a partir do novo posicionamento do país frente aos organismos internacionais que foi abordado ao longo deste subitem, não foram rechaçadas, mas, sim, fortalecidas. Como já mencionado anteriormente, o Saeb deixou de ser amostral e tornou-se censitário com a criação da Prova Brasil e houve a criação de outros testes, como a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), por exemplo. Assim, defendo que a consolidação do uso de avaliações no cenário brasileiro não pode ser explicada apenas pela influência dos organismos internacionais, pois, se assim fosse, quando do novo posicionamento do país perante tais organismos, o Brasil poderia ter decidido não realizar mais estas avaliações, o que reforça o segundo ponto mencionado no início deste item de análise: a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica e das avaliações de larga escala como práticas também foi resultado de uma articulação entre o que era dito em relação às avaliações internacionalmente e as particularidades do Brasil – o que será tratado no próximo subitem.

4.1.2 Articulações em torno dos discursos e práticas globais sobre a importância dos processos avaliativos e as particularidades do Brasil

No item anterior, apontei o quanto a proliferação de discursos hegemônicos e de práticas concretas sobre a importância das avaliações em âmbito internacional formou e forma um contexto importante para a existência das avaliações de larga escala – e do Saeb especificamente – no Brasil. Também demonstrei que a posição econômica do Estado brasileiro, nos últimos 20 anos, permitiu ao país uma nova maneira de diálogo com estes organismos, não necessitando mais tantos empréstimos e, portanto, não precisando cumprir várias de suas exigências. No entanto, as avaliações de larga escala tiveram continuidade no cenário brasileiro. Defendo, assim, que as avaliações de larga escala, para além de uma influência internacional, se consolidaram, também, como uma prática no Brasil.

Tal consolidação pode ser verificada quando grande parte dos entrevistados respondeu à questão em que eram solicitados a imaginar o que eles achavam que ocorreria no Brasil – em relação ao próprio meio educacional brasileiro, ao discurso de qualidade e à posição do Brasil no cenário internacional – caso o Brasil decidisse que as avaliações de larga escala não são suficientes para mensurar a qualidade da educação afirmando que não existe a possibilidade de dar “este passo atrás”, entendendo estas avaliações como algo “dado”. Na medida em que a centralidade das avaliações para as políticas educacionais se consolidou como um discurso hegemônico, deixou de haver a necessidade de um reforço externo em relação a esse aspecto, ou seja, não era mais necessária uma intervenção mais direta dos organismos internacionais. Contudo, cabe ressaltar que essa capilarização dos discursos globais, que reforçam a importância da avaliação no território nacional não pode ser entendida como algo do curso “natural” da história: quando entendo que as relações entre Estados nacionais e discursos globais – ou da globalização – são fruto de negociações, é importante pensar que houve um movimento, dentro do próprio Estado brasileiro, que fez com que as avaliações de larga escala fossem consideradas importantes. O conceito de articulação (HALL, 2009) pode auxiliar no entendimento desta ideia da impossibilidade de dar “este passo atrás”. Mesmo que este conceito já tenha sido trabalhado no capítulo anterior, cabe retomá-lo brevemente.

Hall (2009) afirma que o termo articulação significa uma conexão ou vínculo que não é necessariamente dado, como lei ou fato da vida, requerendo condições particulares. A articulação tampouco é eterna, sendo renovada constantemente e podendo, sob determinadas circunstâncias, desaparecer ou ser derrubada, o que leva à dissolução de antigos vínculos e a novas conexões – rearticulações. Uma articulação pode ocorrer entre práticas distintas, o que não significa que tais práticas se tornem idênticas ou que uma dissolva a outra, cada uma permanecendo com suas determinações distintas e com suas condições de existência. Hall (2009) alerta que, quando uma articulação é feita, as duas práticas podem funcionar em conjunto, mas não ganham uma identidade imediata, permanecendo com distinções dentro de uma unidade. O autor faz um alerta sobre as articulações – que é importante para o entendimento do que dizem parte dos entrevistados sobre a perspectiva de que as avaliações de larga escala não deixarão de existir no Brasil: para Hall (2009), mesmo que as articulações possam ser modificadas ao longo do tempo, algumas delas são difíceis de serem desarticuladas e/ou rearticuladas. Outras, no entanto, são mais facilmente sujeitas à desarticulação. Esse

parece ser o caso dessa ideia de que as avaliações de larga escala são necessárias no cenário brasileiro e não existe a possibilidade de elas deixarem de existir. Mesmo havendo, no início do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, movimentos contrários às avaliações de larga escala, não foi possível efetuar essa articulação e estes movimentos acabaram perdendo força.

Os ex-presidentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Luiz Araújo e Joaquim José Soares Neto, afirmaram que no primeiro ano do mandato de Lula – em 2003 –, houve um movimento contrário à avaliação. Neto relembrou uma tensa reunião que foi realizada em um auditório em Brasília na qual havia vários segmentos contrários às políticas de avaliação. No entanto, nas palavras de Neto: “isso foi ficando para trás, principalmente, quando o ministro Fernando Haddad chegou”, destacando, assim, que a avaliação continuou tendo ênfase nos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). Tal ênfase pode ser percebida através da criação de outras avaliações de larga escala (Prova Brasil, no primeiro mandato do presidente Lula, e Avaliação Nacional de Alfabetização, no primeiro mandato da presidente Dilma, por exemplo). Chico Soares, ex-presidente do Inep, afirma que:

Chico Soares: O governo Lula do ponto de vista de avaliação foi uma grande surpresa (...). Então, em uma primeira análise a gente imagina que a avaliação de resultados ia desaparecer. E ocorreu exatamente o contrário. Inclusive, em termos financeiros. A Prova Brasil custa dez vezes mais do que o Saeb amostral.

Alexandre André dos Santos, diretor de Avaliação da Educação Básica/Inep, afirma o quanto os processos avaliativos, atualmente, não são mais uma pauta de discussão, pois: “existe uma disputa muito grande não pelo papel da avaliação em si como parte do processo, mas uma disputa de se a avaliação seria a política educacional. Esse papel da avaliação dando a centralidade da política educacional é que é um fator de disputa muito grande”. Essa fala evidencia a centralidade que tem tido a avaliação nos últimos anos, apontando que, atualmente, as disputas deixaram de ser pela existência ou não da avaliação, mas, sim, para decidir se ela será a política central do Estado. No entanto, isso não significa que não haja disputas em relação à avaliação. É isso que Daniel Cara, coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, elucida em sua fala. De acordo com Cara, alguns grupos, como o Todos Pela Educação e a Fundação Lemann são os principais vocalizadores de defesa das políticas de avaliação.

Para o coordenador, a Campanha se coloca em uma posição intermediária, julgando a avaliação como importante, mas verificando a necessidade de que seja contextualizada. As disputas existentes em torno da avaliação continuam ocorrendo – mesmo que não sejam no sentido de que ela desapareça, mas há diferentes posições em relação ao uso e ao formato das avaliações, por exemplo – e para que os processos avaliativos continuem sendo entendidos como necessários é preciso um reforço constante que é feito por diferentes grupos. Estes grupos compõem uma aliança em torno da avaliação como fundamental. Assim, mesmo que esses grupos possuam posições diferentes em relação à avaliação de larga escala, eles estão acolhidos naquilo que Apple (2000) define como um guarda-chuva ideológico sob o qual podem se abrigar grupos que não concordam na totalidade, mas que possuem interesses em comum.

Mesmo que alguns entrevistados tenham afirmado que sentem que não há mais uma influência por parte dos organismos internacionais no período após os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), é importante ter em conta que os discursos de tais organismos continuaram sendo importantes para balizar algumas das políticas educacionais no Brasil. Exemplos disso são: 1. o próprio documento do Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008), que, ao tratar do Ideb, cita a média seis como aquela que deve ser atingida até 2021, justificando tal nota por ser o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); e 2. A meta 7.11 do II Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, que tem como objetivo “melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no *Programme for International Student Assessment* (Pisa), tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido” (BRASIL, 2014, p. 63). Ademais, muitos dos pressupostos que embasam a avaliação provêm de discursos que são reforçados, cotidianamente, pelos organismos internacionais no cenário global, em conferências internacionais das quais o Brasil participa. Rebeca Otero, coordenadora do Setor de Educação da Unesco, afirma, por exemplo, que as avaliações são sempre uma pauta dos encontros entre organismos internacionais, pois há um entendimento que os testes são importantes para todos os países. Rebeca exemplifica essa questão citando o marco de Dakar, em 2000, quando foram construídas metas internacionais, definindo as avaliações como importantes. Após 15 anos de Dakar, a Unesco lançou um balanço avaliando as metas do Educação para Todos e colocou como um ponto positivo que vários países já possuem sistemas de avaliação.

A participação nas avaliações internacionais demonstra que os padrões internacionais também servem como balizadores para medir a qualidade da educação. Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, aponta essa participação como um sintoma do quanto as avaliações são centrais no âmbito da educação brasileira. A ex-secretária da SEB afirma que participou, quando estava no Ministério da Educação, de reuniões internacionais, que discutiam essas avaliações, e sentia que o Brasil “se posiciona nessa onda, no *mainstream*, no fluxo principal dessas políticas de avaliação”. Ana Valeska Amaral Gomes, consultora da Câmara dos Deputados na área de Educação, Cultura e Desporto, diz que sente o Pisa como uma pauta para todos os sistemas educacionais, sendo que, no Brasil, o resultado do Pisa, mesmo que o Brasil conte com um sistema próprio de avaliação, torna-se uma pauta de jornal, torna-se agenda de parlamentar, muitas vezes, ocorrendo audiência pública para discutir por que o Brasil não avançou nos resultados do teste. Cunha (2016, p. 308) corrobora a importância das avaliações internacionais para o Brasil ao afirmar que “as comparações internacionais passaram a ser pontos de referência para vários pronunciamentos de políticos oriundos de diversos partidos e de críticas feitas pela imprensa e por vários especialistas em educação pertencentes ou não às universidades”.

Sobre a consolidação das avaliações de larga escala no Brasil, Joaquim José Soares Neto, ex-presidente do Inep, afirma que existe, em certa medida, uma pauta sobre a centralidade das avaliações por parte dos organismos internacionais, mas que não se pode dizer que as políticas de avaliação no Brasil são totalmente influenciadas pelos organismos internacionais, pois, segundo ele, houve, desde a década de 1990, um grande avanço na academia brasileira em relação aos estudos de avaliação, estabelecendo-se, assim, um patrimônio brasileiro em relação à avaliação. Maria Beatriz Luce, ex-secretária da SEB, concorda que o Brasil se desenvolveu muito na área da avaliação, inclusive, passando a exportar *know how*. Para elucidar essa questão, ela usa o exemplo do Inep, um órgão governamental que, atualmente, recebe muitas visitas de técnicos e políticos de outros países, que vêm aprender com o exemplo brasileiro e são assistidos tecnicamente pelos funcionários do Inep. Luce afirma que o Brasil é ativo nesse relacionamento internacional na área de avaliação. Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento do Todos pela Educação, percebe que o Brasil está inserido em um contexto de experiência internacional, fazendo parte de um intercâmbio de ideias, citando o exemplo do caso da visita de uma especialista da Finlândia. A diretora-executiva afirma que:

Priscila Cruz: Pode ser que, antes, a gente tinha uma influência mais direta com essas organizações internacionais. Eu não vejo mais tanto isso, ao contrário: acho que o Brasil faz muito mais intercâmbios para conhecer experiências, acho que tem muita delegação que vai para fora para conhecer experiências exitosas. Então, eu não vejo uma interferência direta dessas organizações.

Essa consolidação da avaliação no Brasil também pode ser vista através do fortalecimento do Inep enquanto instituição. Joaquim José Soares Neto, ex-presidente do Inep, relatou que o Inep, há alguns anos, ocupava dois andares do Ministério da Educação na Esplanada e que, agora, possui um prédio só para si. Além disso, Neto conta que o Instituto não tinha uma carreira desenhada e, agora, possui. Segundo informações do próprio site do Inep³⁴, o Instituto passou por um período de dificuldades no início do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), quando quase foi extinto. Ademais, durante o governo de Collor, houve uma interrupção da realização de estatísticas educacionais, devido à redução de investimento da coleta de dados para a realização do Censo Escolar (DAMASIO, 2011). A partir de 1995, o órgão foi reestruturado, incorporando, em 1996, como um primeiro passo dessa reestruturação, o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC). Após, essa mudança, o Inep ganhou responsabilidades e recursos (DAMASIO, 2011). Em 1997, a Sediae foi integrada ao Inep, passando a existir uma única instituição responsável pelas avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal. Nesse mesmo ano, o Inep foi transformado em autarquia federal. Na análise de Damasio (2011), o crescimento do Inep esteve relacionado com alguns fatores, dentre eles o financiamento do Banco Mundial para a realização do Projeto Nordeste, que passou a exigir a mensuração dos resultados de ensino, resultando na criação do Saeb. O orçamento do Instituto demonstra seu fortalecimento ao longo dos anos: em 1995, R\$ 1,5 milhão, em 2002, R\$ 170 milhões e, em 2011, é de aproximadamente R\$ 500 milhões. Tais dados, mesmo que breves, apontam o crescimento que teve esse órgão, principalmente, a partir de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência (DAMASIO, 2011).

Ter clareza do fortalecimento do Inep auxilia na compreensão da centralidade que passou a ter a avaliação no cenário educacional brasileiro, tendo em vista que o Inep é o órgão responsável pela elaboração e aplicação de avaliações. Paulo de Sena e Ana

³⁴ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>>. Acesso em: 19 de março de 2016.

Valeska Amaral Gomes, consultores legislativos na área de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, corroboram essa ideia ao afirmarem que já há uma política de avaliação estabelecida no Brasil como certo consenso, portanto, a influência dos organismos internacionais não se faz mais tão presente, já que este é um discurso que se enraizou no cenário brasileiro. Todavia, quando os entrevistados afirmam que não se faz mais presente, parece algo muito mais, novamente, relacionado ao fato de não haver uma pauta direta dos mesmos em relação ao que deve ser feito, no país, em relação às políticas de avaliação, o que aponta um não entendimento de que tal influência foi apropriada como um discurso do nosso próprio país e, portanto, não há mais a necessidade de um convencimento externo constante. Este processo cotidiano de convencimento se dá muito mais dentro do próprio cenário brasileiro, através de disputas entre grupos com visões distintas em relação às avaliações de larga escala. Esta visão é corroborada por Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica da SEB, quando afirma que a avaliação de larga escala tem sido contestada, mas, em sua visão, a “discussão não é de retirada da avaliação de larga escala, mas é de colocá-la menos reificada e muito mais de mostrar os seus limites [...]”.

Outro fator importante para entender a consolidação das avaliações de larga escala no Brasil é a ideia de que estas avaliações trazem transparência em relação ao processo educacional, pois, através das notas das avaliações, é possível saber a “qualidade” da educação de uma escola. Nos anos de 1990, o pressuposto da transparência fazia muito sentido para a sociedade em geral, na medida em que o Brasil havia vivido um período de ditadura militar (1964-1985), em que os processos não eram democráticos e nem transparentes. No entanto, Maria Helena Guimarães de Castro, ex-presidente do Inep e ex-secretária executiva do MEC, acredita que a transparência continua tendo um lugar importante no cenário brasileiro:

Maria Helena Guimarães de Castro: Então, enfim, eu não sei o que aconteceria se, hoje, suspendessem as avaliações em larga escala, eu acho que o Ministro e o presidente da República teriam muitas dificuldades de justificar. Por quê? Porque essas avaliações acabaram se tornando algo muito importante nos meios de comunicação, em todos os ambientes, quer dizer, tem uma grande divulgação, quer dizer, isso pode parecer falta de transparência, entendeu? Quer dizer, em um país que, hoje, está acabado pela corrupção, como é o Brasil que está um horror a vida nesse país, inflação, corrupção, tudo mais, você ainda tirar algum resultado de qualquer coisa [...].

O que Maria Helena Guimarães de Castro aponta na sua fala, é que as avaliações de larga escala estão tão consolidadas no cenário brasileiro que seria difícil para um

governante defender a sua retirada. O que a entrevistada traz em relação à corrupção também é importante para compreender a importância do pressuposto da transparência nos dias atuais, pois, caso um ministro ou um presidente defendesse o fim das avaliações de larga escala, poderia parecer uma defesa da não transparência dos processos educativos. É interessante destacar, todavia, que nesta fala, Maria Helena Guimarães de Castro justifica a existência dessas avaliações pela transparência. Cabe destacar que Castro esteve à frente do Inep e da secretaria executiva do MEC durante os mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso quando, conforme já mencionado, os pressupostos do modelo gerencial foram trazidos à cena educacional e as avaliações de larga escala ganharam centralidade nas ações do Estado brasileiro na educação básica. Ao longo da entrevista concedida para esta tese, foi possível perceber que mesmo que Maria Helena Guimarães de Castro teça críticas às avaliações de larga escala, ela apresenta uma visão positiva desse tipo de instrumento avaliativo, principalmente, pelo pressuposto da transparência e da *accountability*. Isso demonstra que há diferentes posições entre os atores estatais ao longo dos governos, que defendem o uso das avaliações de larga escala por motivos distintos – como será possível visualizar mais adiante, quando abordarei os motivos pessoais que levaram o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva a criar a Prova Brasil. Assim, mesmo que as avaliações de larga escala tenham permanecido ao longo do período de 1995-2014 como orientadoras das ações do Estado na educação básica, é possível perceber diferentes matizes em relação aos processos avaliativos.

Ao finalizar este item, é possível inferir que, depois de 2003, o Brasil possui outra relação com os organismos internacionais, o que foi justificado, especialmente, através de dois pontos: 1. A não necessidade de contar tanto com empréstimos na área da educação faz com que o país não precise mais cumprir várias determinações e exigências de organismos internacionais; e 2. Pela importância de as avaliações terem sido assimiladas, no Brasil, como algo necessário e central na educação, não se faz mais necessário que haja um reforço constante de tais organismos sobre a necessidade do país contar com avaliações. Trabalhar a influência dos organismos internacionais é importante, nesta tese, porque busco o entendimento da forma pela qual o Estado brasileiro vem se relacionando com a educação de 1995 até 2014. Como já abordado no início deste capítulo, uma das formas de propagação das ideias envolvidas nos processos de globalização foi exatamente a partir dos organismos internacionais. Tais organismos foram importantes na construção de uma ideia hegemônica da centralidade

das avaliações e da constituição, em diferentes países, de sistemas nacionais de avaliação. Portanto, a forma como o Estado brasileiro se relaciona com a educação básica perpassa, também, pela questão das agências internacionais. Ao sustentar que as ações do Estado brasileiro na educação básica são orientadas pelas políticas de avaliação, faz-se importante o entendimento do papel dos organismos internacionais desde 1995 no Brasil, pois eles foram centrais para a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Mas não somente por isso: as metas e diretrizes construídas por diferentes organismos, em Conferências Mundiais e documentos, servem, até o atual momento, como balizadores das políticas educacionais no Brasil. Mesmo que, de 2003 até 2014, o Brasil tenha recebido menos empréstimos para a construção de projetos na área educacional (POCHMANN, 2013), as ideias das agências internacionais que tratam da centralidade da avaliação, já haviam sido consolidadas dentro do território brasileiro e, portanto, não mais entendidas como uma influência externa, mas como algo próprio do cenário educacional no Brasil. A partir daqui trato sobre a continuidade da consolidação das avaliações de larga escala no contexto brasileiro.

4.2 AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA E CRIAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Como visto no item acima, as avaliações de larga escala já estão consolidadas no Brasil. Portanto, a partir deste item, começo a apontar as formas como os processos avaliativos têm se feito presentes no cenário brasileiro, defendendo, assim, que as ações do Estado na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala. Neste subtema, trato de forma específica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), instituído em 2007 e incorporado como um aspecto importante no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008). O Ideb tem servido como um guia para as ações do Estado na educação, pois tem sido usado como referência para a realização de várias ações como o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e o Mais Educação e o Programa Nacional de Reestruturação, por exemplo.

É importante ressaltar que para a criação do Ideb foi necessária a criação da Prova Brasil – que ocorreu no ano de 2005, ainda no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva –, caso contrário, não seria possível estabelecer uma nota por escola, o que, segundo o documento do PDE, possibilitou, assim, “orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional)” (BRASIL, 2008, p. 15). Este índice passa a indicar, através das avaliações associadas ao fluxo, quais são as instituições com boas práticas e aquelas que apresentam insuficiências. Através do que será apresentado ao longo deste subitem, constato que o Ideb é um exemplo da imbricação entre as avaliações de larga escala e as características do modelo gerencial, pois: 1. Promete transparência – a ideia é que a nota do Ideb tornaria clara quais são as boas e as más escolas; 2. Apresenta, para os pais – que seriam, neste caso, os clientes – a “qualidade” de um serviço público de forma individualizada (por escola); e 3. Estabelece uma meta (a melhoria na nota do Ideb) a ser seguida pelas instituições escolares, o que traria eficiência. Tais aspectos serão explorados neste subcapítulo. Antes, no entanto, cabe compreender o que é medido pelo Ideb – contemplado no texto do PDE através da explicação sobre a necessidade de associar avaliação a fluxo:

A divulgação, por escola, dos dados relativos ao desempenho médio dos alunos poderia ensejar um movimento de retenção, visando à melhoria do indicador de qualidade relativo ao desempenho, o que prejudicaria ainda mais o fluxo. A avaliação poderia, no limite, produzir efeitos contrários aos pretendidos. O PDE partiu do diagnóstico de que a “indústria da aprovação automática” é tão perniciosa quanto a “indústria da repetência”. Dessa preocupação nasceu a ideia de combinar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). (BRASIL, 2008, p. 12).

Segundo o trecho acima, o Ideb, portanto, tinha como objetivo fazer com que as escolas não retivessem os alunos em função da avaliação. Caso as escolas passassem a reprovar demasiadamente, as mesmas não teriam uma boa nota no Ideb já que o fluxo também é considerado para a nota a ser gerada por escola. A seguir, trabalho os aspectos que foram acima mencionados e que trazem o Ideb como um índice que demonstra a relação entre as avaliações de larga escala e os pressupostos gerenciais. No entanto, antes de dar início a esta análise, é importante mencionar que faço uso, nesta tese, de muitos trechos do Plano de Desenvolvimento da Educação, tendo em vista que, na entrevista concedida para esta pesquisa, o ex-ministro Fernando Haddad ressaltou a

importância que o PDE teve durante sua gestão e recomendou a leitura deste documento. Ademais, Cunha (2016) destaca que Haddad contou com um amplo apoio para o lançamento deste Plano, obtendo o “aval direto do Presidente da República [referindo-se ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva], e contando com o apoio de diversas entidades públicas e privadas, organismos internacionais e representantes da comunidade acadêmica [...]” (CUNHA, 2016, p. 302). Tendo em vista estes apoios mencionados por Cunha (2016), cabe ressaltar que o próprio Plano de Desenvolvimento da Educação – como demonstro ao longo da análise – apresenta, em seu texto, articulações entre os distintos grupos que o apoiaram.

4.2.1 A identificação de “boas” e “más” escolas através das notas das avaliações de larga escala: pressuposto de individualização

Um dos aspectos contemplados no texto do PDE (BRASIL, 2008) é que as avaliações também têm o papel de identificar boas práticas: “[...] a divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva” (BRASIL, 2008, p. 12). Há, assim, um movimento de análise das escolas de forma individualizada, sendo que algumas passam a ser entendidas como referências de “boas práticas”, devendo, então, ser seguidas como modelo. Essa individualização das escolas relaciona-se com a educação baseada em evidências, que, segundo Ferreira (2009), deslocou o foco da pesquisa educacional do sistema escolar como um todo para as escolas especificamente.

Ferreira (2009) aponta que o movimento da educação baseada em evidências esteve presente na Inglaterra, nos anos de 1990 – sendo o Estado inglês administrado através do modelo gerencialista –, passando a individualizar o processo de qualificação e sucesso das escolas. Assim como o gerencialismo, a educação baseada em evidências, também faz uso do processo de individualização, destacando o sucesso de apenas algumas escolas, de forma bastante particular. Nesta perspectiva da educação baseada em evidências, a eficiência passa a ser compreendida dentro de um contexto escolar específico, não havendo uma análise do contexto social, político e econômico em que determinadas instituições escolares estão inseridas. Ferreira (2009, p.127) ainda afirma que “a linguagem da eficácia escolar transfigurou-se na crença de que seria possível

identificar características próprias de escolas mais eficazes para, então, aplicá-las em larga escala através de novas políticas públicas para a educação”. Através dessa noção, algumas escolas passaram a servir de bons exemplos para outras instituições menos eficazes. A pesquisa em educação, nesta perspectiva das evidências, analisa casos particulares que podem servir de base para a melhoria de outras escolas.

Segundo Ferreira (2009), as pesquisas baseadas em evidências passam a ser a base para a elaboração de políticas públicas, pois se acredita que as evidências demonstram o que funciona na educação. De acordo com a autora, a educação baseada em evidências se caracteriza:

[...] pelo incentivo oficial recebido para a sua realização, pela ênfase na abordagem quantitativa empregada na análise de dados e, fundamentalmente, pela defesa da necessidade de elaboração de análises científicas centradas no papel da escola (e não dos sistemas escolares como um todo) para gerar subsídios à formulação de novas políticas públicas para a educação. (FERREIRA, 2009, p. 129).

A autora ainda afirma que os sistemas de pesquisa e financiamento educacional no Brasil sofreram fortes influências dessa nova forma de pesquisa, trazendo dados estatísticos à cena educacional e que serviram como base de dados para o sistema educacional brasileiro. O que se pode perceber, aqui, é uma ênfase nos resultados e não mais no processo: na medida em que as políticas são elaboradas tendo como base o resultado de “boas” escolas, não se analisa o processo de determinada escola, mas, sim, o seu resultado, entendido como uma prática a ser seguida por outras instituições escolares. No caso brasileiro, essa ênfase no resultado se traduz, especialmente, através do Ideb, que quantifica o resultado das escolas, permitindo que as “boas” práticas sejam seguidas por outras instituições.

A mídia tem tido um papel importante na divulgação de “bons” exemplos, que são estabelecidos como modelos a serem seguidos por outras instituições que buscam “sucesso”. Em alguns Estados, as instituições de “sucesso” são premiadas por atingirem as metas, como no Estado do Rio de Janeiro³⁵ e no Estado de São Paulo³⁶. Mesmo que essa não tenha sido uma prática recorrente nos programas do governo federal, houve algumas tentativas e ações nesse sentido. Esse foi o caso de um repasse maior de verba

³⁵ Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=987924>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

³⁶ Disponível em: < <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/bonus-por-desempenho-da-rede-estadual-de-ensino-aumenta-59-2>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

para as escolas que haviam atingido o Ideb no programa PDE Escola e apareceu como uma promessa no discurso da presidente Dilma Rousseff quando do lançamento do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, ao afirmar que: “Vamos também premiar o mérito. Premiar o que está dando certo. Professores e escolas que se destacarem, que conseguirem alcançar os melhores resultados receberão prêmios” (ROUSSEFF, 2012).

Essa identificação isolada de “boas” práticas desconsidera o contexto em que cada escola está inserida. Segundo Mainardes (2013), o Ideb se tornou um índice significativo para as escolas e para as redes de ensino, o que pode representar um problema por acabar “rotulando” as instituições escolares. Mainardes (2013) destaca que as escolas com melhores índices não são necessariamente escolas inclusivas e democráticas, isto é, não necessariamente garantem a todos uma aprendizagem efetiva e bem sucedida. O mesmo vale para as escolas com baixos índices: por não terem um bom índice elas não devem ser consideradas de “segunda classe” (MAINARDES, 2013). O que o autor destaca é que as escolas e seus índices precisam ser compreendidos em relação ao seu contexto (localização, nível socioeconômico dos alunos, características do corpo docente, a gestão escolar etc.).

O fato do Ideb contribuir para a identificação de “boas” e “más” escolas traz em si outro pressuposto importante deste Índice, qual seja, que a nota atribuída pelo mesmo define o que é qualidade educacional. Este é o ponto a ser detalhado no próximo item.

4.2.2 Avaliações de larga escala balizando o que é qualidade na educação: os pais entendidos como clientes e o pressuposto da transparência em cena

É importante ter em conta que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica pode ser lido à luz das teorias de Ball (2010) e Maguire (2013), que apontam que, a partir do pressuposto da avaliação como instrumento de medição, a qualidade tem sido reduzida à obtenção de bons resultados nos testes, mostrando, assim, o quanto a educação tem se referido aquilo que pode ser mensurável (MAGUIRE, 2013). Ademais, o Ideb traz, em si, outro pressuposto gerencial, que é a ideia de deixar claro para os clientes o nível do serviço público oferecido: através do Ideb, a ideia é que os pais possam saber a qualidade do ensino que está sendo ofertado na escola em que estudam

os seus filhos. Estes são os aspectos que serão, neste subitem, detalhados através das falas dos entrevistados, da análise de documentos e da teoria.

Para Daniel Cara, Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Ideb foi um novo marco na definição de qualidade: “O decreto do Ideb é uma certidão de nascimento do que é qualidade na educação no Brasil (...) ele vai dizer claramente: qualidade é igual à aprendizagem e ao fluxo. Esse que é o conceito”. Isto reforça a tese de que as avaliações de larga escala orientam as ações do Estado no âmbito educacional do ensino básico, pois são as avaliações que têm, majoritariamente, definido a qualidade educacional do sistema educacional brasileiro. Assim, as ações do Estado para qualificar a educação básica são pautadas nas avaliações de larga escala, representadas pela nota do Ideb. Segundo Bonamino e Sousa (2012, p. 379), este Índice passou a servir como “referência para a definição de metas a serem alcançadas, gradualmente, pelas redes públicas de ensino até 2021” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379). Atualmente, segundo Bonamino e Sousa (2012), o Ideb é o principal indicador utilizado pelo Governo Federal para traçar as metas na educação. Assim, muitas ações e programas estatais são desenhados pensando na melhoria da nota do Ideb.

No que se refere às avaliações de larga escala comoadoras de qualidade, houve unanimidade entre os entrevistados de que os instrumentos avaliativos existentes no Brasil não dão conta de medir a qualidade da educação. Foi possível perceber, através da fala dos entrevistados, que a discussão relativa ao II Plano Nacional de Educação (PNE) – aprovado em 2014 – trouxe à cena, de forma ainda mais clara, a necessidade de que a avaliação abarque outros elementos que vão além dos testes de aprendizagem. Alguns entrevistados citaram o que estava sendo chamado – à época da aprovação do II PNE – de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica³⁷ como uma possibilidade de melhoria. Alexandre Santos, diretor de Avaliação da Educação Básica do Inep, afirmou que este novo sistema contaria – além das avaliações de aprendizagem – com avaliações institucionais, abarcando, assim, uma série de outras dimensões referentes à escola que, hoje, não são contempladas pelo Saeb. Em relação ao Saeb, os entrevistados afirmam que as provas analisam somente a aprendizagem e que outros fatores – fundamentais – são deixados de lado.

Mesmo tecendo críticas em relação às avaliações de larga escala, alguns entrevistados salientaram que esses instrumentos avaliativos permitem transparência no

³⁷ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) foi instituído pela portaria n. 396, de 05 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), substituindo o Saeb.

processo educativo. Através do acesso às notas do Ideb, os pais podem verificar como está a educação de seus filhos – partindo, assim, do entendimento de que a nota do Ideb efetivamente mede a qualidade da educação. Em um modelo gerencialista, o pressuposto da transparência se conecta com o entendimento dos pais como clientes, que teriam direito de saber qual a qualidade do serviço prestado e, assim, escolher por esse serviço ou, então, optar por outro. Drabach e Souza (2014, p. 243) afirmam que “pais e alunos, na visão gerencial, são tidos como clientes e como tal adquirem o produto chamado educação”. Os autores destacam, no entanto, que diferentemente de uma perspectiva de gestão democrática em que a relação entre educação e pais e alunos tem uma dimensão de formação, de participação política, na visão gerencial, estes dois segmentos fazem parte de um grupo para “o qual a escola deve prestar contas do seu trabalho, no sentido da utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos”. (DRABACH; SOUZA, p. 243). Assim, no caso da educação, os pais poderiam optar pela escola com melhor nota, o que tem como base alguns pressupostos gerenciais. O primeiro deles é de que a competição traz eficiência: as escolas competiriam pela melhor nota e, conseqüentemente, pelos próprios alunos, já que os pais buscariam as melhores escolas para os seus filhos. O segundo refere-se ao direito de cada indivíduo escolher de forma livre o serviço que deseja e, para tanto, o pressuposto da competição é importante, pois os sujeitos devem ter direito a mais de uma opção. Luiz Araújo, ex-presidente do Inep, traz uma importante reflexão acerca desses pressupostos no contexto brasileiro:

Luiz Araújo: As avaliações favorecem a essa visão competitiva, só que tem um nó nesse aspecto, é que a competição pressupõe a oportunidade de escolha e isso é um nó, digamos assim, quando você pensa, “vamos pensar na competição com quem?”. Na visão mercadológica, o pai é um cliente e a educação mercadoria. Eu compro de ti, descolo a grana limitada, mas eu não estou gostando do serviço, então, eu migro para uma outra escola. Bem, isso no mundo privado não acontece desse jeito, porque há monopólios, oligopólios, cartéis etc. Então, nem no mundo privado, isso ocorre assim como a teoria apresenta, ficção pura. Isso não existe na realidade, nem no privado, mas, no mundo público, não cabe. Eu tenho 80% das matrículas públicas, as crianças estão matriculadas em escolas mais próximas a suas casas. Não é verdade que um pai sempre procura a escola com melhor experiência no seu bairro. Os critérios são variados, socialmente aceitos: pode ser a escola que não tem bagunça, a escola que ninguém é roubado, a escola que meu filho volta às cinco para casa, a escola que não tem greve. Depende do conceito corrente, conservador, que a pessoa tenha, mas esse direito de escolha é limitado, porque é uma oferta pública em que você não transita entre as escolas do jeito que as pessoas pensam. Vamos usar um exemplo aqui de Brasília: as matrículas são feitas [inaudível], o critério é local de moradia ou local de trabalho dos pais. Não tem direito de escolha. Eu não vou colocar o meu filho no outro bairro, porque eu vi falar que a escola está com Ideb sete e a minha está com três. Não tem fila na porta da escola. Então, esse exercício da escolha dos pais praticamente não existe para que você possa utilizar. Então,

a pergunta: eu descobri que a minha escola teve dois no Ideb, eu não quero isso para o meu filho – porque socialmente ter uma nota ruim, a expectativa ruim – o que faço com isso? Além de ficar triste, achando que meu filho vai ser um derrotado? Nada.

Na fala acima, Luiz Araújo traz aspectos importantes para se pensar a validade do Ideb mediante essa defesa dos pais enquanto consumidores e, logo, com possível direito de escolha. O pressuposto da transparência – já antes mencionado – é que os pais saberiam como está a escola de seu filho. O que Araújo provoca a pensar é o que os pais podem fazer com esta informação. Clarke e Newman (1997) apontam que a importância do sujeito e a possibilidade que ele terá de escolha são características do discurso neoliberal, que tem como base a noção de liberdade e que, assim, os sujeitos são livres para optarem por aquilo que mais lhes convém. No entanto, no cotidiano prático, é possível perceber que as escolhas dos sujeitos não têm a liberdade pregada pelo discurso neoliberal, porque, dentre outros fatores, as opções que se apresentam não são as mesmas para todos. Portanto, é importante repensar se o pressuposto de liberdade de escolha para a elaboração do Ideb realmente se justifica na prática. Cabe destacar, também, que poderia se depreender, da fala acima, que o problema educacional do Brasil deriva justamente do fato dos pais não terem liberdade de escolha e das escolas com baixa nota no Ideb não sofrerem punições. No entanto, estudos (WHITTY, 1997; ROBERTSON; DALE, 2013) mostram que experiências que tiveram como base a liberdade de escolha pelos pais e o fechamento de escolas como punição em relação à “baixa” qualidade não garantiram uma melhoria do sistema educacional, sendo que os alunos mais prejudicados continuaram sendo os alunos oriundos de famílias de baixa renda, reforçando as desigualdades sociais (WHITTY, 1997).

Por fim, é importante ressaltar que o Saeb não teve, inicialmente, como pressuposto, a divulgação dos resultados de suas avaliações, que eram amostrais. Justamente por ser amostral, o desenho do Saeb não permitia comparação entre a totalidade das escolas dos Estados (SOUZA; OLIVEIRA, 2003; BONAMINO; FRANCO, 1999). Mesmo assim, o Saeb, por estabelecer uma nota, ainda que de forma amostral, já começou a permitir a comparação e classificação das instituições escolares, “estimulando a competição entre elas no sentido de galgarem melhores postos no *ranking*” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p.881), mas este caráter classificatório foi realmente reforçado através da implementação da Prova Brasil (BONAMINO; SOUSA, 2012). Os *rankings* estabelecidos a partir das avaliações de larga escala são o tema do próximo subitem.

4.2.3 Ranqueamento das notas das avaliações de larga escala como indutor de qualidade nas escolas: o pressuposto da competição em cena

Os pressupostos que foram tratados acima (transparência, individualização das escolas em “bons” e “maus” exemplos, pais entendidos como clientes) relacionam-se com o princípio do ranqueamento, que se baseia na crença de que a competição estimulada pelos processos avaliativos fará com que haja uma melhoria da qualidade do ensino (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). Ao analisar o contexto da Inglaterra, Nova Zelândia e Estados Unidos, países nos quais as políticas com pressupostos gerenciais foram amplamente inseridas, Whitty (1997) demonstra que diferentemente do que foi afirmado pelos defensores dessa lógica, as políticas alicerçadas nesses pressupostos não aumentam a qualidade da educação. Além disso, o autor destaca que “longe de quebrar os elos entre desigualdade educacional e social, as reformas podem até intensificar essas relações” (WHITTY, 1997, p.35). Robertson e Dale (2013) fazem uso do conceito de justiça social para analisar as parcerias público-privadas em educação e afirmam que o resultado mais importante tem sido o de abrir o setor público para interesses privados, sendo que os maiores beneficiários têm sido o gerencialismo global e as empresas. No Brasil, Souza e Oliveira (2003) realizaram estudos acerca dos efeitos de políticas alicerçadas na lógica da competição nos sistemas educacionais e destacam que os mecanismos de competição adotados a partir de tais pressupostos fazem com que se caminhe “na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p.890).

Em entrevista concedida para esta tese, o ex-ministro Fernando Haddad afirmou que o Ministério da Educação nunca teve como objetivo ranquear e nunca divulgou um *ranking*, destacando que isso é realizado pela própria imprensa³⁸. O ex-ministro apontou que, nos últimos anos, o Inep tem se preocupado em criar antídotos para o ranqueamento, através de contextualizadores. Os exemplos citados por Haddad foram o contextualizador do nível socioeconômico das famílias que frequentam cada instituição escolar – que, quando cruzado com a nota da escola, faz com que a instituição ocupe

³⁸ Mesmo que grande parte dos entrevistados ligados ao governo federal tenha afirmado que o ranqueamento nunca foi uma prática do MEC, alguns citaram que, em determinado momento, pessoas ligadas ao Ministério – incluindo um ministro – defendeu a divulgação do ranking e, inclusive, a colocação, na frente de cada escola, de uma placa com a nota do Ideb, o que demonstra que não há uma unanimidade entre os próprios dirigentes na área da educação em relação a esses aspectos da competição.

melhores posições no *ranking* – e o nível de formação de professores. Os contextualizadores, além de inibir o ranqueamento, também cumpriam a função de auxiliar a leitura dos dados, tornando o retrato das escolas algo mais próximo do real, permitindo, assim, entender a nota de determinada escola, tendo em vista outras questões que estão em jogo e que fazem a diferença na qualidade da escola. Alexandre dos Santos, diretor da DAEB/Inep, Chico Soares, atual presidente do Inep, e Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica/MEC, também afirmaram que o Inep e o Ministério têm trabalhado para que as notas das escolas não sejam facilmente ranqueadas. Alexandre Santos, diretor da DAEB/Inep, afirma que esse movimento já ocorreu em relação ao ENEM por escola:

Alexandre Santos: A gente, agora mesmo, há pouco tempo, lançou o ENEM por escola 2014, com uma série de informações contextuais, muitos indicadores: nível socioeconômico, adequação da formação docente, tempo de permanência do aluno naquela unidade escolar... Isso mudou completamente o debate que foi feito a partir da divulgação desses resultados. Quer dizer, se extrapolou muito a discussão de *ranking* e se avançou muito na discussão sobre o que cada escola tem contribuído para a formação daquele conjunto de alunos. Por exemplo, a mídia identificou muito fortemente que as melhores escolas do ENEM tinham poucos alunos que ficavam o ensino médio todo naquela escola. Quer dizer, o efeito-escola daquele conjunto de alunos era muito pouco produzido por aquela escola e muito mais produzido por uma série de outros fatores. Quando a mídia reconhece isso, é porque a gente está vendo aí um processo de ressignificação desse ranking e a aposta do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Básica, aquele outro conjunto de medidas e dimensões, ele avança exatamente nessa perspectiva de você diminuir o dano que a discussão de *ranking* ocasiona e você aumentar a capacidade de informação sobre o contexto em que cada conjunto de alunos efetivamente teve acesso a partir de uma unidade escolar.

É interessante pensar que, mesmo com a existência dos contextualizadores, minimizando a estigmatização das escolas, as instituições escolares não deixam de ser tratadas em sua individualidade, ou seja, escolas com contextualizadores semelhantes, mas com notas diferentes no Ideb, podem continuar sendo comparadas ou competindo. Portanto, mesmo que essa comparação se torne menos desigual, a lógica da competição continua existindo. Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, relatou que existe pressão da mídia e de certos setores da sociedade para a realização dos ranqueamentos. Nas palavras de Luce: “A lógica da competição é uma lógica da sociedade e as avaliações estão alimentando isso”. O que se pode depreender dessa fala é algo que já foi abordado anteriormente, quando do entendimento dos fatores que levaram as avaliações de larga escala a serem consolidadas como uma prática no cenário brasileiro: a construção de um discurso hegemônico em torno da educação como

algo que pode ser quantificado. Esta é uma ideia que está bastante difundida no contexto brasileiro e que é facilmente atribuída de sentido pelas pessoas, pois a leitura de um número é algo simples e palpável. Este aspecto foi também abordado por outros entrevistados, que apontaram que a divulgação das notas em *rankings* favorece a leitura e o entendimento por parte da sociedade. Uma das justificativas, por exemplo, para que as avaliações em larga escala continuem existindo é que esse tipo de teste pode ser facilmente traduzido para a população. O exemplo maior dessa “tradução” é o Ideb, pois, através desse índice a qualidade da educação é mensurável em um número, em uma escala, que pode ser facilmente compreendida por todos. Daniel Cara contempla essa questão em sua fala:

Daniel Cara: [...] uma grande vantagem para elas [referindo-se às avaliações de larga escala], é que elas simplificam muito a comunicação pública. Você dizer que seis no Ideb é qualidade na educação colabora muito com a compreensão da sociedade sobre o que é qualidade na educação, porque você representa a qualidade da educação. Coisa que a valorização dos profissionais da educação, os insumos, não conseguem ter representatividade, a gente está muito distante de alcançar essa agenda. Então, ela gera um efeito-demonstração falso, avaliação de larga escala, especialmente, o Ideb, mas é um efeito-demonstração que para as pessoas é válido, porque elas têm poucas referências concretas.

O que fica claro, na fala acima, é que as notas das avaliações de larga escala e o Ideb especificamente tornou a qualidade algo palpável, sendo uma “referência concreta”. Portanto, esta também pode ser uma explicação de por que as ações do Estado na educação são orientadas pelas avaliações de desempenho, qual seja, que essa seria uma forma de o Estado mostrar, de forma clara e palpável, como tem se relacionado com a educação. Mainardes (2013) afirma que diversas pesquisas evidenciam que tem o Ideb tem adquirido uma importância significativa para as redes de ensino e para o público em geral na medida em que é um índice objetivo que traduz o que seria qualidade em uma escola. A deputada federal Professora Dorinha, representante do Tocantins pelo Partido Democratas, compartilha essa mesma ideia, apontando que os *rankings* representam uma forma através da qual a sociedade pode compreender as avaliações.

Segundo o ex-ministro Fernando Haddad, através das notas atribuídas às instituições escolares, o MEC tinha como objetivo comparar as escolas apenas com elas mesmas, podendo visualizar, assim, a sua trajetória. Para ele, é claro que, quando da existência de um indicador, o mercado fará determinado uso, enquanto que o Estado

deve fazer outro. Concordo que há uma diferença entre o uso que o mercado e que o Estado fazem de um mesmo índice, todavia, na medida em que as ações do Estado na educação básica são guiadas através das avaliações de larga escala, há uma valorização de características que seriam mais de cunho mercadológico, como a ênfase no resultado, a competição como forma de melhorar a qualidade do serviço e a tradução da qualidade em números. Portanto, mesmo que o Estado tenha como objetivo fazer um uso distinto daquele que faz o mercado, há a criação de um contexto que favorece a utilização dos dados para um fim competitivo.

Os *rankings* auxiliam na estigmatização das escolas como “boas” ou “ruins”, o que reforça o pressuposto da individualização dos serviços, traduzindo, em números, “bons” e “maus” exemplos. Isto é referido na fala da deputada federal Professora Dorinha quando afirma que uma das primeiras vezes em que foi divulgado o resultado do ENEM por escola, uma escola indígena de ensino médio do Estado do Tocantins obteve um dos piores resultados do país. Segundo a deputada federal, isso foi muito ruim para a escola e, ao mesmo tempo, representou uma leitura extremamente equivocada, pois, conforme a deputada, o currículo, a lógica e a proposta da educação indígena é totalmente diferente. Nas palavras da Professora Dorinha: “[...] eles foram obrigados a fazer a prova, como uma escola de ensino médio, mas a divulgação deles competindo com o D. Pedro II³⁹, outras escolas, é criminoso, porque as condições e a base eram totalmente diferentes, mas o *ranking* seco não se preocupava com isso”. Vários dos entrevistados relataram casos semelhantes, em que mostraram indignação perante a forma como as escolas são estigmatizadas quando da divulgação dos resultados. Qualidade acaba, assim, relacionando-se com a forma como os dados são divulgados pela imprensa, ou seja, em formas de *rankings*. Além da estigmatização das escolas, a deputada Professora Dorinha afirma que, os ranqueamentos também contribuem para a construção de uma imagem do privado como símbolo da qualidade como se, naturalmente, a escola privada fosse boa. Segundo a deputada, a forma como é feita a divulgação dos resultados, através de *rankings*, sem contextualizar as informações favorece a construção de tal imagem. Professora Dorinha aponta que:

Professora Dorinha: Eu me incomodava muito, na época em que estava à frente do Conselho de Secretários, com as manchetes estampadas quando saíam os resultados de

³⁹ Ao falar da escola Dom Pedro II, acredito que a deputada está referindo-se ao Colégio Pedro II, tradicional escola pública federal, localizado na cidade do Rio de Janeiro e que, no ano de 2014, liderou o ranking das escolas públicas do Rio de Janeiro que participaram do Enem.

avaliações: “O público continua caindo e o privado cada vez melhor”. “As escolas privadas continuam em ascensão”. “As melhores escolas são as escolas privadas”. (...) [Como se] naturalmente fosse ruim o que é público, sendo que as condições são muito diferentes [referindo-se à comparação com o privado].

Essa fala da deputada é corroborada pela análise de Nasser (2011), que afirma que, no Brasil, as notas das escolas são utilizadas apenas para culpabilizar os professores pela falta de qualidade do ensino público e a criação de um binarismo: escola pública ruim x escola particular ótima. Além da estigmatização de escolas como “boas” ou “ruins” e da diferenciação entre escolas privadas e públicas, o uso das notas das avaliações em larga escala acabam por fortalecer um “modelo pedagógico de desempenho” (MAINARDES, 2013), o que pode acarretar consequências para a educação como criação de estratégias de controle explícitas em relação à gestão escolar, aumento das avaliações formais, maior enquadramento da relação professor-aluno e redução da autonomia das escolas e do trabalho docente (MAINARDES, 2013).

Em relação à avaliação e à responsabilização de professores, Ball (2004; 2010) tem importantes contribuições. O autor trabalha com o conceito de performatividade, que é “[...] uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação [...]; performances [...] servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção” (BALL, 2010, p. 38). Este conceito está profundamente relacionado com a inserção das avaliações nas escolas, pois os professores se sentem pressionados a apresentarem bons resultados, que são medidos através de testes. Ball (2010) destaca que as avaliações modificam profundamente a prática docente, criando novos sentidos e identidades/subjetividades profissionais. Os professores acabam por internalizar esta prática e criam uma autovigilância sobre o trabalho que realizam. O que importa, neste sentido, deixa de ser a prática pedagógica em si, o conteúdo, mas, sim, o resultado final, a *performance*. Em um estudo realizado por mim, juntamente com Gandin (LIMA; GANDIN, 2013), analisamos a prática de professores em escolas públicas estaduais quando da realização de testes elaborados por instituições não-estatais. Foi possível observar que os docentes, muitas vezes, mostravam-se insatisfeitos com o trabalho que realizavam em sala de aula, por entenderem que o mesmo não era o melhor pedagogicamente. No entanto, os professores apontaram que se sentiam pressionados a que seus alunos apresentassem bons resultados nos testes, o que fazia com que criassem estratégias para que os discentes apresentassem boas notas (como a realização de testes coletivos, sem que a

direção estivesse ciente) e deixassem de ensinar conteúdos que julgavam importantes para trabalhar questões específicas a serem cobradas nas avaliações (LIMA; GANDIN, 2013). Mesmo que o trabalho pedagógico realizado nas escolas não seja o objeto de estudo desta tese, é importante ter em conta que ter as avaliações de larga escala como orientadoras das ações do Estado na educação básica também têm impactos sobre o trabalho dos professores na sala de aula.

Finalizo a exploração deste tema, fazendo uso de um estudo de Souza e Oliveira (2003), que realizaram uma análise sobre as avaliações no contexto brasileiro, apontando que os instrumentos avaliativos têm servido majoritariamente para fins de classificação – o que se baseia, por sua vez, em uma lógica da competição –, favorecido pelos *rankings*:

De modo dominante, a lógica intrínseca às propostas avaliativas que vêm se realizando no país, particularmente a partir da década de 1990 e direcionadas aos diversos níveis de ensino, é a de atribuição de mérito com fins classificatórios. O que define de modo mais explícito as finalidades a que vem servindo a avaliação, para além dos delineamentos adotados, é o uso que se faz de seus resultados, qual seja, a produção de classificações que apoiam a hierarquização de unidades federadas, de instituições ou de alunos. (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 889).

Esta análise é importante para pensar as ações do Estado na educação básica: na medida em que tais ações são orientadas através das avaliações de larga escala, as políticas que surgem a partir dos resultados dos testes têm feito uso das notas de forma a colaborar com a inserção de uma lógica competitiva no âmbito educacional. Ademais deste fator referente à competição, a ampla divulgação de dados na mídia e a distribuição nas escolas de matrizes de conteúdos e habilidades que são usados na formulação dos testes de português e matemática, têm introduzido “perspectivas concretas de interferência mais direta no que as escolas fazem e em como o fazem” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 380). De acordo com Bonamino e Sousa (2012), as avaliações associadas a políticas de responsabilização têm como propósito que o professor se esforce no aprendizado de seus alunos. Contudo, as pesquisas nacionais e internacionais apontam que o uso dos resultados deste tipo de avaliação provoca riscos para o currículo escolar, sendo um destes riscos que o currículo passe a ser traduzido em “ensinar para o teste”: os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que serão avaliados, visando, assim, bons resultados nos testes (BONAMINO; SOUSA, 2012).

4.3 AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA COMO ORIENTADORAS DE FINANCIAMENTO E DE GESTÃO

Além da dimensão da qualidade acima analisada e da tradução de pressupostos gerenciais, o Ideb também passou a servir de padrão para programas de gestão e financiamento da educação, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – uma autarquia do MEC. Isto significa o estabelecimento de uma vinculação entre as notas das escolas no Ideb – calculadas através dos resultados na Prova Brasil e do fluxo – ao financiamento e à gestão, o que vai ao encontro da análise de Souza e Oliveira (2003) de que grande parte da competição estabelecida pelas avaliações de larga escala deriva, especialmente, da associação entre desempenho e financiamento.

A relação entre financiamento e avaliação também corrobora a tese deste trabalho de que as ações do Estado na educação básica são orientadas através das avaliações de larga escala, pois as notas na Prova Brasil são uma das bases de cálculo do Ideb que, por sua vez, é utilizado para definir as escolas prioritárias no repasse de verbas. Assim, a política de financiamento é, centralmente, orientada pela política de avaliação. Há, ainda, o estabelecimento de uma relação entre financiamento e gestão – o que, mais uma vez, reforça a tese das ações do Estado na educação básica guiadas através das avaliações de larga escala, pois, assim como as ações de financiamento, as ações relativas à gestão são guiadas pelas notas nas provas –, conforme descrito no Plano de Desenvolvimento da Educação:

O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro. Em outras palavras, deve-se equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento, diferenciando-se apenas o caráter do apoio, de modo a garantir a ampliação da esfera de autonomia das escolas e das redes educacionais. A autonomia das escolas e das redes, não obstante, não é originária, mas derivada da autonomia do educando consequente ao processo de socialização e individuação. Quando esta última é ameaçada pela primeira, entram em conflito o direito da escola e o direito do educando. Há, aqui, uma antinomia, direito contra direito. Em educação, tem precedência o direito do educando, caso em que uma ação reparadora se justifica. (BRASIL, 2008, p. 22).

No trecho acima, é possível verificar que o repasse para as escolas com menor Ideb vincula-se a uma ideia de que estas instituições precisam melhorar a sua gestão para continuar recebendo recursos. Este pressuposto, no entanto, parece contraditório ao trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Inep de ler os dados do Ideb através dos contextualizadores (que trazem uma ideia do contexto no qual se insere a escola avaliada), pois, reforça-se, no excerto acima, uma lógica de que o problema das escolas que têm notas baixas no Ideb é apenas a gestão. Esta defesa da gestão como sendo o problema da educação reforça um dos meus argumentos nesta tese que é o quanto os pressupostos gerenciais tornaram-se importante, desde a década de 90, no cenário educacional brasileiro. Segundo Peroni (2003), a grande crítica realizada ao Estado, pelos grupos gerencialistas no Brasil, era em relação à ineficiência da gestão estatal. Silva (1995) afirma que essa crítica ao Estado foi transferida para o âmbito educacional, quando as escolas foram acusadas de serem ineficientes e de terem pouca qualidade em função do tipo de gestão escolar que apresentavam. Segundo Mainardes (2013) a fundamentação gerencialista pode ser identificada, também, na ênfase conferida à gestão escolar, quando aspectos referentes a tal gestão são vistos como centrais “em detrimento de propostas e intervenções mais diretamente relacionadas à melhoria das condições de ensino e aprendizagem, das condições de trabalho docente e da qualidade das experiências de aprendizagem dos alunos” (MAINARDES, 2013, p. 179). Assim, é como se o salário dos professores de determinada escola, as condições socioeconômicas das famílias atendidas fossem fatores que não interferissem na qualidade do ensino. Nesta perspectiva, parece claro que, se a escola construir planos e projetos e parar para pensar na sua gestão, haverá uma melhoria do ensino, mas isso, como já mencionado anteriormente, não é suficiente. Mesmo que a gestão seja importante, a qualidade da educação não é garantida apenas pela gestão. A ex-secretária da SEB/MEC, Pilar Lacerda, por exemplo, traz esta ideia ao afirmar que:

Pilar Lacerda: Você tem lugares, e, talvez, nas fundações empresariais, isso é muito forte, de dizer que o problema da educação é gestão. É ligado a isso. Você coloca um gestor... Então, a moda é pegar um engenheiro, pegar um administrador como secretário. Entende muito mais de gestão. Isso é um risco, porque não só você torna a visão em uma visão de um negócio e não de uma política pública, como você começa a ser muito mais pragmático do que o serviço público necessita. Precisa de um pragmatismo, mas um pragmatismo no limite.
(...)

Não é só gestão: tem que pagar professor, tem que pagar professor bem, você tem que ter um prédio adequado. Esse negócio de infraestrutura, que, agora, a gente chama de ambiente *clean*: a escola tem que ser iluminada, a escola tem que ser bonita, o banheiro tem que ter papel. Isso é dinheiro. Claro, se a escola for mal gerenciada, ela vai gastar 10 vezes mais papel do que outra. Ela vai gastar mais luz do que a outra [...].

Os elementos trazidos por Lacerda apontam para elementos que estão para além daquilo que pode ser feito pelo gestor, por exemplo, pagar bem o professor. Tais elementos, contudo, são centrais para a melhoria da qualidade. Mesmo com o envio de verba direto para as escolas, através do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Plano de Ações Articuladas, as instituições escolares não podem, por exemplo, usar esse dinheiro para aumentar salário de professor, para a contratação de novos docentes, ou mesmo para melhorar as condições socioeconômicas das famílias atendidas pelas escolas – todas questões centrais para garantir o aumento da qualidade da educação.

Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, defende uma posição diferente daquela de Pilar Lacerda, apontando que a gestão gerencial é, sim, central na educação:

Priscila Cruz: Porque existe uma coisa pejorativa em relação à gestão, porque eles [referindo-se aos críticos da gestão gerencial] chamam gerencial, mas, na verdade, é gestão da educação e isso não é ruim, porque não existe forma de a gente melhorar a qualidade da educação sem ter uma boa gestão, informação clara, precisa. Então, o primeiro elemento de qualquer gestão, é a primeira coisa que você faz, quando você quer fazer qualquer tipo de projeto sobre o objeto que for, é saber: “como é que está a situação?, qual que é a tendência? Estamos subindo? Estamos descendo? Onde que estão as escolas com maior problema? Onde a gente tem que atuar mais? Onde que a gente tem uma produção de pobreza maior no nosso Estado, no nosso município? Que é onde a gente tem que dar maior força para aquelas escolas, que é mais difícil conseguir avançar”. Então, o uso gerencial da informação da avaliação é perfeitamente válido, esperado, é óbvio.

Na fala acima, Priscila Cruz aponta que “o uso gerencial da informação da avaliação é perfeitamente válido, esperado, é óbvio”, ou seja, ela entende isto como algo “natural” no âmbito educacional. É interessante ter em conta o lugar do qual Priscila Cruz fala: um movimento social formado por diferentes representantes de empresas. Esta é uma visão diferente, por exemplo, da defendida acima por Pilar Lacerda que aponta que o problema da educação não é apenas gestão, o que corrobora o entendimento de que a relação entre educação e Estado é formada por diferentes posições e por disputas em torno delas, pois estes diferentes atores, atualmente, fazem parte do Estado – composto por atores estatais e não-estatais – e do cenário das

discussões das políticas educacionais. Rebeca Otero Gomes, coordenadora do Setor de Educação da Unesco no Brasil, concorda com a análise de Priscila Cruz, ao fazer uma análise, segundo a sua visão, sobre o tipo de gestão presente no Estado brasileiro:

Rebeca Otero Gomes: Então, assim, você não tem uma agilidade, uma flexibilidade na gestão, os gestores ficam amarrados de todo os lados. Às vezes, eles têm uma intenção muito boa, eles têm um recurso, mas eles se pegam nos processos, os processos não são processos fáceis. Então, por exemplo, você precisa reformar uma escola em um município, muito provavelmente, vai demorar muito tempo, né? Se você tem um cano estourado em uma escola, vazando água, às vezes, isso vai demorar bastante tempo, pode até os alunos perderem uma semana de aula por causa disso. Você tem um, sei lá, uma merenda, ou uma compra de merenda que não deu certo, que teve problema, que foi entregue com problema e tal, muito provavelmente, até resolver isso, as crianças vão ficar sem merenda. Então, você tem, assim, uma gestão antiquada, entendeu? Pouco flexível, pouco dinâmica. Por outro lado, você também têm gestores, nos três níveis despreparados para fazer uma gestão mais modernas, eles não têm conhecimento de gestão, eles não têm iniciativa, eles não têm inovação, então, tudo isso, a gestão pública é complexa no Brasil. Eu vejo que um dos grande problemas também, no meu ponto de vista, é a gestão. E claro que essa gestão faz você gastar mais dinheiro, você ter desperdício, ela faz você ficar com dinheiro parado e depois ter que devolver para a União sem usar na escola que está precisando. Então, tudo isso atrapalha muito. Então, eu vejo que a gestão é um grande problema.

Na fala acima, a coordenadora da Unesco faz uma crítica a aspectos que também são criticados pelos defensores do gerencialismo. O primeiro aspecto é a pouca agilidade e flexibilidade presente na gestão estatal, o que se aproxima das críticas feitas pela Nova Direita, por exemplo, em relação à burocracia presente no Estado inglês (CLARKE; NEWMAN, 1997). Conforme já mencionado, essa crítica também foi veiculada no Brasil, nos anos de 1990, através do Ministério de Administração e Reforma do Estado, que tentou inserir pressupostos gerenciais na gestão estatal (editorial da Revista Educação & Sociedade, 2015). O segundo aspecto é a falta de descentralização e autonomia do local (Estado, município e escola), exemplificado, na fala de Gomes, através de uma “boa intenção” por parte dos gestores, mas que, no entanto, é cooptada pelos processos, que “não são processos fáceis”. Pode-se depreender que a coordenadora da Unesco refere-se aos processos burocráticos e centralizados do Estado, pois, ao final de sua fala, ela afirma que a má gestão “faz você ficar com dinheiro parado e depois ter que devolver para a União sem usar na escola que está precisando”. Portanto, o que Rebeca Otero Gomes critica é que, pelo fato do Estado brasileiro ainda ser bastante centralizado e caracterizado por processos burocráticos, a “boa intenção” dos gestores não é suficiente para a existência de uma gestão moderna.

Claudia Costin, diretora global de educação do Banco Mundial, também se refere à falta de autonomia local existente na gestão estatal e afirma que o PDDE é um dos únicos programas que permite certa autonomia para as escolas. Costin julga importante que as instituições possam gerir seus próprios recursos, sejam eles humanos ou materiais. Para a diretora do BM, a maior parte das redes tem dificuldade de responsabilizar a escola por seus próprios gastos. Ela salienta que as escolas têm muito mais condições de decidir o uso que fariam de determinado recurso. No entanto, Costin afirma que a ideia de passar o recurso diretamente para as escolas não faz parte da nossa tradição:

Claudia Costin: [...] o que tem são metas, e aí, a diretora ou o diretor usa seus recursos de persuasão, de poder, de mobilização, porque recursos materiais ela tem muito pouco, para tentar atingir aquela meta, que é típico do modelo gerencial. Se você quisesse implantar no Brasil o modelo gerencial, teríamos que evoluir numa outra direção, de dar mais dinheiro, deixar o essencial do dinheiro dentro da escola para sua própria gestão junto com os conselhos escolares.

Costin defendeu, ao longo da entrevista concedida para esta tese, a existência de um modelo mais gerencial nas ações do Estado brasileiro na educação, sendo o repasse de verba diretamente para as escolas um dos aspectos que ela julga importante. Através deste repasse direto, na visão da diretora do BM, as escolas seriam responsáveis pelos seus próprios recursos e decisões econômicas e poderiam fazer uso desse dinheiro para aquilo que julgassem efetivamente necessário. É possível perceber que Costin defende, assim, pressupostos do modelo gerencial: responsabilização, descentralização e autonomia. Para a defesa do envio de recursos diretamente para as instituições escolares, a diretora do BM traz um exemplo de quando era secretária municipal de educação da cidade do Rio de Janeiro (2009-2014):

Claudia Costin: Vou dar o exemplo que uma discussão que nós tivemos no Rio de Janeiro. As escolas são muito quentes no verão, como você pode imaginar. Aí, eu vou discutir com o prefeito: “por que você não dá o dinheiro para a escola e a escola decide se ela quer por o ar condicionado ou se ela tem outras emergências?”. Porque a comunidade escolar deveria poder opinar sobre as suas condições de funcionamento. E, de fato, nós fizemos isso, mas foi uma tremenda [briga] com o Tribunal de Contas do Município, porque a prática ainda é outra. Mas andou mais rápido, cada escola definiu o que queria, e se fosse o caso de pôr ar condicionado, eles puseram ar condicionado, do que tomar decisões, fazer licitação, aí, alguém impugna a licitação, aí a escola vai dizer: “precisamos muito mais de uma quadra coberta que um ar condicionado”, sabe? Estou dando exemplos...

A sequência de falas acima traz a posição de três entrevistadas – Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, Rebeca Otero Gomes, coordenadora do Setor de Educação da Unesco no Brasil e Claudia Costin, diretora global de educação do Banco Mundial – portanto, falas de representantes de instituições não-estatais, sendo duas das entrevistadas pertencem a organizações internacionais supraestatais e uma, a um movimento formado por empresários. É importante ressaltar que estes dois tipos de instituições, conforme já mencionado, são bastante identificados com a lógica gerencial e, assim, é preciso ler a ênfase que as entrevistadas dão à gestão e aos seus aspectos gerenciais dentro deste contexto. Portanto, as críticas à administração estatal e a defesa da inserção de mais pressupostos gerenciais na gestão do Estado trazidas por Costin e Otero vão ao encontro dos discursos veiculados pelos organismos internacionais que salientam a importância de uma educação que esteja atenta ao custo-benefício. Ressalto que, ao longo deste capítulo – e que terá continuidade no próximo –, venho demonstrando que muitas características do modelo gerencial se fazem presentes no Estado através das avaliações de larga escala. No entanto, o que foi trazido por estas entrevistadas é uma necessidade de que os pressupostos gerenciais se façam ainda mais presentes. Outro aspecto interessante das falas referentes à gestão na educação, é que a gestão parece estar muito vinculada ao financeiro, ou seja, gestão é entendida como sinônimo de gerir bem os recursos nas escolas. Claudia Costin, ao tratar da temática da gestão, trouxe como exemplo o PDDE, que é um programa de repasse de recursos; Rebeca Otero Gomes mostrou-se preocupada com a gestão porque, em sua visão, uma má gestão faz com que se gaste mais dinheiro, com que se tenha desperdício. Portanto, gestão e financiamento são praticamente sinônimos na fala de alguns entrevistados. Cabe ressaltar que gestão inclui, também, a parte financeira, mas não se limita a isso, sendo que, por exemplo, “[a] existência de mecanismos como eleição de diretores, a construção coletiva do projeto pedagógico e o conselho escolar são, conforme destacam Drabach e Souza (2014), também, aspectos do processo de gestão, mas que se difere daqueles característicos do modelo gerencial, potencializando o desenvolvimento da gestão democrática na escola.

Em relação ao financiamento, como já destacado, a nota no Ideb passou a servir como base para o envio de verbas. Segundo escrito no Plano de Desenvolvimento da Educação, na medida em que o Ideb permitiu identificar as redes e escolas públicas mais frágeis “a partir de critérios objetivos” (BRASIL, 2008), a União passou a ser

obrigada “a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos” (BRASIL, 2008, p. 13).

A deputada federal, Professora Dorinha, representante do Tocantins pelo Partido Democratas, diz perceber apenas uma lógica de financiamento por parte do MEC em relação a Estados e municípios. A deputada afirma que escuta muitas pessoas falando que o Brasil é um país que tem um modelo federativo em que cada Estado tem que fazer o que quiser, como quiser, pois os Estados possuem autonomia e independência. No entanto, Professora Dorinha discorda desta visão e acredita que a União tem o seu papel nesta diversidade e desigualdade presente no cenário brasileiro. A deputada afirma que a União tem negligenciado este papel no que diz respeito ao que ela chama de “política de equilíbrio”, que seriam políticas universalizantes para enfrentar as desigualdades presentes nas diferentes regiões. Nas palavras da deputada: “Você pega alguns programas como Ensino Médio Inovador. O que é? Nada. É dinheiro. O Estado diz: ‘Olha, eu quero, eu tenho tanto no meu Estado, eu vou querer isso, isso e aquilo dentro da minha cota’”. Na sua fala, a deputada afirma que as políticas são muito mais no sentido de financiar, do que de cunho pedagógico, que, para ela, seria uma forma de trazer à cena políticas universalizantes, que efetivamente enfrentariam as desigualdades. Joaquim José Soares Neto, ex-presidente do Inep, corrobora esta ideia ao afirmar que “o resultado da Prova Brasil está sendo utilizado para financiamento”, sendo que Neto afirma que os resultados da Prova Brasil poderiam “ser utilizados de várias formas para se fazer políticas públicas importantes”.

Portanto, o que se pode perceber, na análise realizada ao longo deste subitem, é algumas políticas de gestão e parte das políticas de financiamento de assistência voluntária da União são orientadas pelas avaliações de larga escala. Ademais, algumas das políticas de gestão e financiamento têm um caráter descentralizador – como é o caso do PAR e do PDDE –, repassando para o âmbito das escolas a responsabilidade por fazer uma boa gestão e por administrar bem os recursos, individualizando esse processo. Mesmo que alguns entrevistados de organizações não-estatais tenham defendido a inserção de mais aspectos gerenciais na forma de administrar o Estado, pode-se perceber que estas políticas seguem uma lógica gerencial. No entanto, tal lógica não está presente em todas as políticas de financiamento, como é o caso da priorização de escolas com menor nota no Ideb para o repasse de recursos. É sobre esta política que trato no próximo subitem.

4.3.1 A política de financiamento para as escolas com menor nota no Ideb: articulações, contradições e vazios de política

O PDE também informa que o escopo de atendimento prioritário são os municípios e as escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos que estejam abaixo da média nacional (BRASIL, 2008). Este é um aspecto importante: as escolas que passaram a ser auxiliadas, a partir do Ideb, foram as que tinham os índices mais baixos e não os mais altos, o que diferencia essa política daquelas de caráter neoliberal em que escolas com menores notas nos testes eram punidas ou, muitas vezes, fechadas (AFONSO, 2009; FREITAS, 2012; GUISBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012).

O repasse de verbas para as escolas com menor Ideb, segundo o site do FNDE⁴⁰, é feito através do PDE Escola (que está compreendido dentro do PDDE). De acordo com as informações do site do FNDE⁴¹: “Os recursos são repassados para as unidades de ensino das redes estaduais e municipais que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e planejaram a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)”. O repasse de recursos depende do número de alunos por escola, podendo ser de 15 mil reais (escolas com até 99 alunos) até 75 mil reais (mais de 3.999 estudantes)⁴². O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um instrumento que tem por objetivo regulamentar o regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (OLIVEIRA, 2009).

De acordo com Pilar Lacerda, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, durante o mandato do ex-ministro Fernando Haddad, quando foi lançado o PDE, muitos jornalistas perguntavam para o ex-ministro o que seria feito com as escolas que não atingissem a média e Haddad respondia que iria continuar ajudando. Outro questionamento comum era em relação à premiação das melhores escolas e a resposta era que não haveria premiação. No entanto, no site do FNDE⁴³, é informado que as escolas que estão localizadas na zona urbana e, também, aquelas que cumpriram as

⁴⁰ <http://www.fnde.gov.br/> - Acesso em: 14 de abril de 2014.

⁴¹ <http://www.fnde.gov.br/> - Acesso em: 14 de abril de 2014.

⁴² Dados referentes ao ano de 2007 disponíveis no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

⁴³ <http://www.fnde.gov.br/> - Acesso em: 14 de abril de 2014.

metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica recebem essa parcela suplementar, ou seja, há uma premiação para as escolas que cumprem as metas⁴⁴. O próprio discurso de Fernando Haddad, no lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação afirmou que:

Nós queremos, nos valendo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), premiar as escolas que cumprirem as suas respectivas metas. De maneira que a escola, se tem um indicador de zero a dez em um ponto e a sua meta de um e meio para o ano de 2007, essa escola vai receber um adicional, não é punição, um adicional no seu PDDE, a partir de 2008, de 50% do valor. (HADDAD, 2007).

No discurso de Haddad no lançamento do PDE, é possível visualizar que a intenção era premiar as escolas que atingissem a meta. Estes aspectos referentes à premiação e punição estão contemplados no documento do Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual é afirmado que:

Outro equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral preestabelecidas. Esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando. (BRASIL, 2008, p. 22).

Este é um ponto que merece atenção por mostrar algumas das particularidades do Estado brasileiro e aquilo que Newman e Clarke (2009) apontam como múltiplas formas de poder coexistentes. Ao tomar a centralidade da avaliação, a criação de um índice que tem como objetivo a responsabilização das escolas e das comunidades, poderia se esperar que o próximo passo, dentro de uma lógica neoliberal e/ou gerencial, seria a punição das escolas com menores notas, detectadas, assim, como as menos eficientes e qualificadas na prestação de serviço. No entanto, é justamente o contrário que ocorre e isso, no PDE, pode ser lido dentro de uma perspectiva de justiça social e da busca por maior igualdade no sistema de educação, quando é afirmado no documento – como mostrado no trecho acima – que a punição poderia significar prejudicar uma

⁴⁴ José Maria Rodrigues de Sousa, coordenador-geral de Apoio à Manutenção Escolar - do FNDE, em entrevista concedida para esta tese, afirmou que o repasse de 50% a mais para as escolas que tinham atingido a meta no Ideb foi realizado até o ano de 2012, ano que, segundo o entrevistado, modificou-se a sistemática de cálculo dos valores do PDDE. Na leitura do projeto de tese de Mafassoli (2014) sobre o PDDE, deduzo que esta modificação foi realizada no ano de 2013, através da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, que dispõe sobre os novos critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola.

segunda vez quem já não viu respeitado o seu direito de aprender e quando está escrito que: “A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (BRASIL, 2008, p. 5).

A política de repasse de verba para as escolas com piores notas no Ideb demonstra uma articulação (HALL, 2009), no que se refere às ações do Estado na educação básica, entre diferentes aspectos: ao mesmo em que há uma ênfase na mensuração da qualidade através do Ideb e na busca de eficiência – aspectos relacionados aos pressupostos gerenciais –, há, também, um apoio às escolas que têm menores notas, o que, segundo o próprio documento do PDE (BRASIL, 2008), ocorre para não prejudicar uma segunda vez quem já não viu respeitado o seu direito de aprender e para enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Através do envio de verbas para as escolas com menor Ideb, pode-se perceber que as ações do Estado na educação podem ser aproximadas de uma ideia de Bem-estar social, isto é, o âmbito estatal provendo melhorias nas condições das escolas. Assim, não há uma total descentralização das responsabilidades para as escolas, sendo que o Estado ainda chama para si, através de uma política de caráter redistributivo, a responsabilidade de auxiliar as instituições escolares. Mesmo assim, essa ação ainda tem marcas gerenciais, já que o repasse de verbas para as instituições escolares inclui um caráter descentralizador, no qual as escolas precisam gerir os seus recursos e melhorar sua gestão em busca de maior eficiência e, logo, melhores notas no Ideb. Ademais, a ideia de qualidade na educação continua vinculada ao entendimento da educação como algo mensurável. As contribuições de Faoro (2001), uma vez mais, auxiliam no entendimento das articulações em torno desta política.

Faoro (2001) destaca que, desde a colonização de Portugal, o Brasil sempre contou com um forte governo-geral, isto é, com um governo bastante centralizado, sendo que as províncias e municípios contavam com pouca autonomia. Esta centralização também pode ser percebida através do sistema presidencialista (FAORO, 2001). De acordo com Faoro (2001), houve algumas tentativas de fazer com que os Estados tivessem certa autonomia. No entanto, isso nunca ocorreu efetivamente na prática. Os aparelhos fiscal e financeiro sempre estiveram centrados na União e, assim, os Estados permaneciam na dependência da União para satisfazer as necessidades. Durante a ditadura militar, o Estado central foi ainda mais fortificado, extinguindo-se, nesse período, a limitada autonomia que tinham os Estados, o que fortaleceu o caráter centralizador do Governo Federal (GERMANO, 1993).

Ademais, Faoro (2001) traz importantes contribuições para o entendimento sobre a necessidade, no Brasil, de um Estado centralizado e forte. O autor afirma que, desde a vinda de Dom João VI para o Brasil (1808) até o primeiro mandato do Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) – período abarcado pela análise de Raymundo Faoro sobre o Estado brasileiro –, reinou como estrutura político-social o capitalismo, que moldou a realidade estatal brasileira (FAORO, 2001). “Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo [...]” (FAORO, 2001, p. 819). O patrimonialismo está relacionado a um Estado que não possui distinções entre os limites do público e do privado, sendo bastante comum em praticamente todos os governos absolutistas. Neste regime, o monarca gasta as rendas do governo de forma indistinta: algumas vezes para questões pessoais e outras para questões governamentais. Nesta medida, confunde-se o Estado como um patrimônio do governante. Faoro (2001) afirma que o patrimonialismo surge no Brasil na medida em que há, com a chegada de Dom João VI, a consolidação de um Estado-maior como comando chefe (FAORO, 2001). Faoro (2001) ainda afirma que o “patrimonial do capitalismo politicamente orientado” adquiriu um caráter aristocrático. O Brasil caracterizou-se, historicamente, por um patronato político, que está relacionado, por sua vez, com o coronelismo. Segundo Faoro (2001), os coronéis são:

[...] pessoas que, graças à sua situação econômica, podem dirigir um grupo como profissão acessória não retribuída, ou mediante retribuição nominal ou honorária, sustentados pelo apreço comum, de modo a gozar da confiança do seu círculo social. A origem de seu poder, mais do que da situação econômica, deriva do prestígio, da honra social, tradicionalmente reconhecido. (FAORO, 2001, p. 682).

Na citação acima, Faoro (2001) destaca que os coronéis são reconhecidos por seu prestígio, sua honra social, que provêm de sua situação econômica. O coronelismo tem como característica o aproveitamento privado do que é público (FAORO, 2001), isto é, há o entendimento, por parte dos coronéis, de que eles têm direito de fazer uso privado daquilo que é público, tendo em vista o seu prestígio social e seu poder econômico. Faoro (2001) afirma que o coronelismo está profundamente relacionado com a estrutura patrimonialista, pois os coronéis se sentem “donos” do poder (legado do patrimonialismo). O coronelismo também se relaciona com o populismo, pois o coronel utiliza-se de seu prestígio social, de sua relação com o “povo”, para afirmar seu poder. Faoro (2001) afirma que o legado populista permaneceu quando as populações rurais se

deslocam para as cidades e “o coronel cede lugar aos agentes semi-oficiais, os pelegos, com o chefe do governo colocado no papel de protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais” (FAORO, 2001, p. 793).

Os três aspectos trazidos à cena por Faoro (2001) – patrimonialismo, coronelismo e populismo – estão interligados: o patrimonialismo traz a noção de que o governante é “dono” do poder, já que não há uma distinção clara entre público e privado; conseqüentemente, surge o coronelismo que tem exatamente no prestígio social – vinculado à ideia de que os poderosos são “donos” do poder – sua força: o coronel tem, assim, poder sobre um determinado grupo; e, por fim, o populismo que se relaciona com a figura do coronel, que seria, por seu prestígio social e seu poder, a figura carismática, o pai do povo. Esta figura do pai é, posteriormente – como destacado na citação acima –, transferida para os governantes.

Através da análise de Faoro (2001), é possível perceber que a política brasileira é marcada pelo patrimonialismo, pelo coronelismo e pelo clientelismo. Tais características foram importantes para a história política brasileira, pois a população, em geral, foi habituada a uma política mais assistencialista, que dependia de vontades de sujeitos particulares (figura do governante enquanto pai/provedor) e não de políticas e ações de Estado. Ademais, estas questões auxiliam a entender as expectativas que existem por parte da população em relação ao Estado: a sociedade brasileira, formada pelas características patrimonialistas, coronelistas e clientelistas, foi acostumada a receber do Estado, a ter um “pai” provedor. Na medida em que o poder do coronel – que era aquele que dava, mas também punia – transfere-se para a figura dos políticos – agora, aqueles que representam e têm o poder –, passou-se a esperar destes últimos e, conseqüentemente, do Estado, o provimento do que se faz necessário.

Ao analisar a política de repasse de verba para as escolas com piores notas no Ideb à luz das contribuições de Faoro (2001), é possível compreender que há uma articulação na forma de agir do Estado brasileiro em relação à educação: ao mesmo tempo em que a política do Ideb caracteriza-se como descentralizadora, pois responsabiliza as escolas de forma individualizada pelos seus desempenhos e provê verba para que as instituições melhorem suas notas no Ideb – transferindo para o local – a escola – a responsabilidade por tal melhoria, há, também, um Estado ainda centralizador, forte, que entende como seu o papel de ajudar, de prover, de assistir.

Ademais do que foi acima tratado em relação à articulação presente na política de repasse de verba através das notas do Ideb, Tarso Genro, ex-ministro da educação,

traz outra explicação para a existência de articulações e contradições, afirmando que elas podem ser explicadas pelo caráter não linear que é característico das políticas públicas. Genro destaca, especificamente, em relação à política de repasse de dinheiro para as escolas com melhores e piores notas no Ideb, que a mesma retrata a tentativa do governo de superar uma realidade que é contraditória. O repasse de recursos para escolas com menor nota no Ideb, segundo Tarso Genro, tinha como objetivo superar uma visão elitista da educação, adotando-se, assim, critérios que apoiassem aquelas escolas com maiores necessidades, possibilitando que tais escolas “não deixassem de acompanhar as possibilidades de melhoria geral do ensino”. Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, também vê, nesta política de repasse de dinheiro, uma contradição da política que envia verba para as escolas com melhor Ideb na perspectiva do incentivo, do estímulo, e para as com pior Ideb, “porque é a lógica do distributivo, do redistributivo, do compensatório”.

Estas políticas contraditórias ainda podem ser explicadas à luz dos processos de proliferação de políticas e do surgimento de vazios de políticas, elementos trazidos por Clarke e Newman (1997) ao realizarem uma análise do contexto inglês quando das transformações ocorridas no Estado após a crise de 1970. Segundo Clarke e Newman (1997), estes processos ocorrem devido à complexa relação entre controle centralizado e dispersão de poder. Os autores apontam que, em uma visão gerencial do Estado, a política e os processos políticos são vistos como negativos, portanto, busca-se despolitizar as políticas. No entanto, Clarke e Newman (1997) destacam que vários processos políticos são difíceis de serem despolitizados, o que gera que um governo busque uma grande gama de intervenções políticas para uma garantia de controle. Dada esta dificuldade de despolitização, se faz necessário um conjunto ainda maior de intervenções políticas para assegurar ao público que está tudo sobre controle (CLARKE; NEWMAN, 1997). Tal proliferação é um indicador do esforço por legitimidade de um governo. O alerta dos autores é que, na medida em que há tal proliferação, surgem inúmeras contradições e falta de coerências entre essas políticas. É aí que ocorre o surgimento de vazios de políticas, que representam esta falta de coerência e esta fragmentação, como se não houvesse um rumo a ser seguido pelas políticas. Esta falta de direção, este vazio, também é fruto das pressões existentes em relação à política, que precisa atender a diferentes objetivos tendo em vista os variados atores envolvidos no processo de governança educacional. Estes aspectos se contemplam e representam boas lentes de análise para o caso brasileiro que, apesar de

suas particularidades, também busca atender a diferentes grupos, o que gera políticas bastante contraditórias.

4.4 FIGURA FORTE DOS GOVERNANTES E INSTITUIÇÕES FRACAS: PARTICULARIDADES DO BRASIL

Como mencionado anteriormente, a criação da Prova Brasil significou uma ênfase ainda maior nas avaliações, pois, a partir desta prova, as notas passaram a ser censitárias, o que favoreceu o ranqueamento, sendo que, sem a Prova Brasil, não seria possível a existência do Ideb. Assim, neste item, me dedico à análise da criação deste teste mediante as contribuições de O'Donnel (1991) e Faoro (2001), entendendo que esta avaliação suscita questões importantes sobre a especificidade do contexto brasileiro. A partir da Prova Brasil, pode-se perceber que o recente processo democrático pelo qual passou o país é importante para compreender as ações do Estado na educação, pois, segundo O'Donnel (1991), o Brasil conta com instituições ainda fracas, o que favorece uma centralidade na figura dos governantes como aqueles que devem tomar as decisões políticas. O patrimonialismo (FAORO, 2001), característico do contexto brasileiro, também contribui para entender a centralidade que há na figura dos governantes: historicamente, aqueles que têm o poder foram associados à figura de pai/provedor, ou seja, como tendo a responsabilidade de prover o que é seu (o poder em si é entendido de posse dos governantes) para a população (FAORO, 2001). Em um país com um recente processo de democratização, estas características patrimonialistas ficam ainda mais evidentes: mediante decisões quem têm um “caráter de urgência” (O'DONNEL, 1991), a responsabilidade pela decisão é tomada pelo governante. Estes aspectos são explorados a seguir, através das falas dos entrevistados e da teoria.

Chico Soares⁴⁵, ex-presidente do Inep, e Pilar Lacerda⁴⁶, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, afirmam que a Prova Brasil nasceu de uma vontade pessoal do então presidente Lula. Chico Soares destacou que a história que sabe sobre a criação da Prova Brasil é que o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva queria

⁴⁵ O nome completo do entrevistado é José Francisco Soares. No entanto, uso, aqui, o nome pelo qual ele é conhecido no meio político que é Chico Soares.

⁴⁶ O nome completo da entrevistada é Maria do Pilar Lacerda. No entanto, uso, aqui, o nome pelo qual ela é conhecida no meio político que é Pilar Lacerda Cardoso.

saber se cada criança, em cada escola, estava aprendendo ou não. Nas palavras de Chico Soares: “Isso é muito interessante, porque, quando você pega a trajetória do presidente, ela foi uma trajetória de superação. Então, enquanto a gente fala no geral, ele fala no concreto”. O que se pode depreender da fala do ex-presidente do Inep, é que ele entende que esta necessidade de avaliar a qualidade do ensino que é ofertado a cada criança nasceu da demanda que o ex-presidente Lula tinha de saber o que está ocorrendo de forma concreta com cada aluno de todas as escolas do Brasil. Contudo, esta vontade pessoal não poderia ser concretizada caso não houvesse um cenário favorável às avaliações de larga escala – o que já foi abordado no início deste capítulo teórico-analítico –, cujos processos avaliativos já eram hegemônicos no contexto internacional e estavam sendo consolidados no Brasil. Portanto, mesmo que a criação da Prova Brasil tenha nascido de uma vontade do ex-presidente Lula e que isso mereça um destaque dentro da história do Estado no Brasil, tal fato precisa ser lido em um contexto maior.

Pilar Lacerda afirmou que o ex-ministro Fernando Haddad contava a história que o ex-presidente Lula chamou Tarso Genro, quando à frente do Ministério da Educação, e disse que desejava realizar uma prova para ver como cada criança estava aprendendo. Lacerda afirmou que o Inep se debruçou sobre essa demanda e fez o desenho da Prova Brasil. Segundo a ex-secretária, o ex-presidente havia solicitado que a prova fosse feita desde a segunda até a oitava série (isso ainda quando do ensino fundamental de oito anos). No entanto, Pilar Lacerda destaca que isso era totalmente inviável, tanto em termos de logística, quanto financeiramente.

Pelo que afirmam Chico Soares e Pilar Lacerda, o objetivo inicial do ex-presidente Lula era, com esta prova, verificar se toda e qualquer criança que frequentava uma escola no Brasil estava de fato aprendendo. Chico Soares, inclusive, em sua fala, trata, em certa medida, deste ponto ao afirmar que, durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva: “você teve com muita mais ênfase esta dimensão: “olha, eu estou fazendo avaliação não é para prestação de contas, eu estou fazendo avaliação porque eu preciso saber quem teve o direito à educação atendido”. Para o ex-presidente do Inep, o pressuposto de *accountability* era muito mais presente durante as gestões do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta fala de Chico Soares corrobora o que foi trazido mais no início deste capítulo, quando analisei uma fala de Maria Helena Guimarães de Castro, que foi presidente do Inep e secretária executiva do MEC durante os mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em que ela defende a existência das avaliações de larga escala em função da transparência que este tipo de

instrumento avaliativo traz para o cenário educacional. Esta defesa de Castro aproxima-se da análise de Chico Soares que afirma que, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, o pressuposto da *accountability* era muito mais presente e se distancia daquele que, segundo os entrevistados, foi o motivo pelo qual o ex-presidente Lula criou a Prova Brasil, qual seja, saber se os alunos estão efetivamente aprendendo o que é ensinado nas escolas. Há, portanto, entre os atores estatais, diferentes posições ideológicas quanto ao uso das avaliações.

No entanto, mesmo que este fosse realmente o objetivo inicial do ex-presidente Lula, é importante ter em conta que políticas posteriores, como o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, favoreceram o uso dos dados da Prova Brasil para realização de *rankings*, para a responsabilização das escolas e dos docentes pelos resultados das instituições escolares e para o estabelecimento de competição.

Bonamino e Sousa (2012, p. 78) destacam que a Prova Brasil foi criada com o objetivo de informar sobre a qualidade do ensino oferecido por município e por escola, tendo por finalidade “auxiliar os governantes nas decisões sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros e no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 378-379). Contudo, os autores destacam que, por outro lado, esta avaliação pode funcionar como um elemento de pressão dos pais e responsáveis, “por melhoria da qualidade da educação de seus filhos, uma vez que, a partir da divulgação dos resultados, eles podem cobrar providências para que a escola melhore” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 378-379). Com a ampla divulgação das notas das escolas, dos municípios e dos Estados pela mídia brasileira, esta pressão passou a fazer parte das escolas.

A criação da Prova Brasil também pode ser lida à luz da teoria de O’Donnel (1991), tendo em vista que o autor aponta que, muitas vezes, a falta de coerência de políticas públicas está relacionada ao não estabelecimento de instituições fortes. O’Donnel (1991) destaca que, no Brasil, é importante levar em conta as instituições na análise de políticas, tendo em vista que a democracia brasileira ainda é pouco consolidada. Mesmo que esta análise tenha sido realizada em um texto de 1991, quando o Brasil havia passado por um recente processo de democratização, tal aspecto ainda merece atenção, o que, por exemplo, é demonstrado por Frey (2000), que, em um texto de 2000, faz uso dos argumentos de O’Donnel. O’Donnel (1991) afirma que o Brasil se

caracteriza por uma democracia delegativa, o que significa que as instituições são fracas e apresentam reduzida densidade. Assim, tais instituições não apresentam forças nas decisões políticas. Segundo O'Donnell (1991), o fato de um país contar com instituições fracas, faz com que a figura do Executivo e do presidente sejam muito fortes e tomem para si as decisões políticas o que, geralmente, ocasiona erros graves por serem decisões tomadas de forma rápida e isolada. Mesmo que já tenham ocorrido mudanças neste sentido e que, atualmente, seja possível encontrar, no Brasil, instituições mais consolidadas (como é o caso do próprio Inep, conforme mencionado acima, que foi fortalecido nos últimos anos), é importante ter em conta que a democracia é um processo ainda recente no Brasil e que isto tem influência na compreensão da maneira como a política se consolida no caso brasileiro e da atuação do Estado.

A figura de um presidente e de um Executivo fortes, no Brasil, é ainda melhor compreendida quando cruzada com a análise de Faoro (2001), que aponta o Brasil como um país patrimonialista e coronelista, no qual há uma força na figura dos representantes como “donos do poder”, como uma espécie de provedor das políticas. No processo de democratização do país, a figura do presidente – o que tem relação com as características patrimonialistas e coronelistas (FAORO, 2001) – continuou ocupando um papel central já histórico, como se o presidente fosse aquele capaz de prover soluções para os problemas brasileiros. A figura do presidente ganhou ainda mais força no processo de redemocratização devido à crise profunda pela qual estavam passando os países na América Latina – fruto da gestão dos regimes autoritários e da crise que atingiu o mundo nos anos 70 e início dos anos 80 –, o que favoreceu o surgimento de um “forte senso de urgência”, sendo necessário resolver os problemas que os países enfrentavam (O'DONNELL, 1991). Estes problemas, no entanto, deviam ser resolvidos pela figura do presidente, que, no Brasil, esteve historicamente vinculada à ideia de pai/provedor (FAORO, 2001). Pilar Lacerda, ex-secretária da SEB/MEC trata, em certa medida, deste “caráter de urgência” através daquilo que ela destaca como uma visão pragmática de Luiz Inácio Lula da Silva: “E o Lula tem uma visão pragmática, ‘não pode morrer de fome agora, tem que dormir bem agora, tem que ter escola agora’ e esse pragmatismo, em um país que tem uma dívida tão grande, ele é um perigo”. Para a ex-secretária, tal pragmatismo pode gerar decisões apressadas e, logo, equivocadas. Esta visão de Lacerda é corroborada pela análise de O'Donnell (1991) que afirma que os governantes, quando do processo de redemocratização, mostravam-se inexperientes e acabavam operando por meio de uma burocracia fraca e desarticulada, mas viam-se

pressionados a tomar decisões devido a esse “caráter de urgência”. Ademais, por não contarem com instituições fortes em função de uma democracia recente e delegativa, os governantes não encontravam apoio técnico para embasar suas decisões.

Este caráter de urgência (O’DONNEL, 1991) e a centralidade das decisões políticas na figura do presidente podem ser percebidos neste exemplo da criação da Prova Brasil a partir de uma vontade pessoal do ex-presidente Lula. Ademais, o uso posterior dos dados para objetivos diferentes daqueles que podem ter sido os iniciais, é melhor compreendida em um contexto cujas instituições ainda não são tão fortes e, portanto, não há uma institucionalidade da política. Nas entrevistas semiestruturadas que realizei inicialmente para esta tese, vários dos atores afirmaram que o Brasil não conta com uma política educacional, que cada ministro de educação realiza políticas diferentes. Cunha (2016, p. 341) corrobora esta perspectiva ao afirmar que a política brasileira ainda é marcada por “oscilação brusca de posições e concentração em interesses imediatos [que] fragilizam a luta por horizontes mais prospectivos e alentadores”. O autor ainda destaca que “entre as críticas mais frequentes feitas ao MEC, ao longo de seus mais de 80 anos de existência, destacam-se as de ausência de continuidade de políticas e programas educacionais [...]” (CUNHA, 2016, p. 419). Estes pontos fizeram com que uma das questões no roteiro de perguntas elaborado para a entrevista realista fosse: “Em entrevistas realizadas com pessoas do Governo, me foi dito que o Brasil não conta com uma política educacional e que isto permite com que cada Ministro realize políticas muito diferentes, não seguindo um mesmo rumo. Você concorda com isto?”. Parte dos entrevistados concordou com a afirmação. Contudo, vários outros disseram que não concordavam. Em relação a esta discordância entre os entrevistados, dois pontos me parecem importantes: 1. Os entrevistados apontaram que as políticas são fruto de vontades pessoais; e 2. Ao mesmo tempo, muitos atores afirmam que há uma continuidade nas ideias a partir das quais as políticas são formuladas e, por isso, não concordam com esta afirmação. Nesta tese, defendendo que as ações do Estado na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala no período de 1995 até 2014, o que corrobora o segundo ponto mencionado. No entanto, ao longo destes anos, quando da mudança de ministros frente ao Ministério da Educação⁴⁷, é possível verificar que houve uma alteração de foco das políticas, mesmo que, por

⁴⁷ No período de 1995 a 2014 foram ministros da educação: Paulo Renato Souza (1995-2003), Cristovam Buarque (2003-2004), Tarso Genro (2004-2005), Fernando Haddad (2005-2012) e Aloizio Marcadante Oliva (2012-2014).

exemplo, as avaliações de larga escala tenham permanecido como um eixo, o que corrobora o primeiro ponto mencionado. Portanto, não entendo que um ponto seja oposto ao outro, pois acredito que ambos possam coexistir, em uma articulação (HALL, 2009). Ao mesmo tempo em que temos uma herança patrimonialista (FAORO, 2001) e instituições ainda fracas democraticamente (O'DONNEL, 1991), o que favorece um cenário em que os governantes são figuras fortes, que tomam decisões políticas alicerçadas em suas vontades, há, também, um discurso hegemônico e práticas concretas na educação, que balizam aquilo que se espera dos diferentes países no mundo em relação ao âmbito educacional, o que limita o escopo de ação e que torna, por exemplo, a avaliação uma política central em vários países do mundo.

4.5 POUCO USO PEDAGÓGICO DAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA

Nesse subitem, trato de um aspecto trazido pelos entrevistados em relação às avaliações de larga escala que é o pouco uso pedagógico destas avaliações nas escolas e em políticas que vão além de gestão e de financiamento. Alguns entrevistados afirmaram que as políticas de avaliação poderiam ser chamadas de políticas de informação, pois o que fazem é um monitoramento da educação, trazendo dados relativos ao desempenho dos alunos – o que reforça um foco no resultado. Pode-se perceber que as avaliações de larga escala acabam por reforçar aspectos que são característicos do processo de governança educacional (DALE, 2010): o Estado passa a exercer um papel de coordenador (DALE, 2010) ou de monitoramento e vigilância (CLARKE; NEWMAN, 1997). Esse novo papel tem sentido em uma lógica de dispersão de poder, quando atores não-estatais prestam serviços que eram de responsabilidade do Estado e, em uma lógica gerencial, o controle passa a ser realizado à distância (BALL, 1998). Ademais, as avaliações de larga escala tendem a uma avaliação que tem muito mais um foco na *performance* (BALL, 2010) do que no processo de aprendizagem. Estes aspectos serão, aqui, explorados.

Como visto acima, as avaliações de larga escala têm se tornado um importante eixo para muitas políticas, como o Ideb, políticas de financiamento e políticas de gestão. No entanto, Maria Beatriz Luce, ex-secretária da SEB/MEC, afirma que as políticas de avaliação servem para muito pouco:

Maria Beatriz Luce: São usados [referindo-se aos resultados dos testes] para algumas políticas, foram usados para algumas políticas, mas não para outras. E eu acho que este é um grande problema de nós termos tantas políticas de avaliação e que elas sirvam para tão pouco. Na realidade, elas servem muito para a mídia, para o jogo político, para uma política geral de desvalorização da escola pública, de justificativa da privatização, da intervenção do empresariado na própria escola pública e etc. e tal. Eu acho que tem todo esse jogo, mas a gente não usa de fato os dados da avaliação para desenhar ações de natureza de formação, específicas, de formação de professores, de atendimento da infraestrutura e tal, focalizada. Eu diria, assim, os resultados do ENEM, os dessas provas desenharam algum programa específico do MEC nos últimos anos? Não.

O que Luce destaca na fala acima é que as políticas de avaliação deveriam servir para muitas outras políticas. Ao longo da entrevista com a ex-secretária da SEB/MEC, ficou claro que ela acredita que as avaliações têm pouco uso pedagógico, ou seja, que os resultados das avaliações não são usados para pensar o processo de ensino-aprendizagem das escolas. Mainardes (2013, p. 185) corrobora essa ideia ao afirmar que os resultados dessas avaliações, geralmente, não são utilizados como um “ponto de partida para o planejamento de intervenções necessárias, levando em conta as necessidades da classe como um todo, de grupos específicos e de necessidades individuais”. Alguns entrevistados, inclusive, defenderam a ideia de que as políticas de avaliação são muito mais uma política de informações. Reynaldo Fernandes, ex-presidente do Inep, aponta que a avaliação “é um conjunto de informações que a gente dispõe sobre o desempenho dos estudantes, se você pegar o Censo, tem informação sobre movimentação, fluxo... Esse conjunto de informações é muito importante”. Joaquim José Soares Neto, também ex-presidente do Inep, acredita que o que se tem, atualmente, é um sistema de monitoramento bastante complexo, mas que ainda é preciso caminhar na direção de um processo de avaliação. Um dos exemplos citados por Neto em relação ao que ele denomina de sistema de monitoramento é o Censo Escolar, que, em sua visão, não está desligado das avaliações de larga escala. Para ele: “O Censo também faz parte desse complexo que a gente chama de políticas de acompanhamento, de monitoramento da educação brasileira”.

Tarso Genro, ex-ministro da educação, traz uma dimensão importante, que corrobora esta ideia da avaliação como informação, mesmo sem abordar diretamente esta questão. O ex-ministro diz que: “uma avaliação por si só não gera nenhuma política determinada. Ela pode gerar, inclusive, políticas que agravem os problemas”. Genro considera que “a avaliação é uma mensagem que vem da realidade objetiva para o administrador público, que vai integrar um determinado projeto educacional”. Aqui, há

uma noção de que a avaliação serve como uma informação para a elaboração de políticas subsequentes, o que, voltando ao ponto trazido por Maria Beatriz Luce, parece estar efetivamente acontecendo apenas em parte: para políticas de financiamento e gestão, mas não um uso pedagógico, visando o processo de ensino-aprendizagem, por exemplo. Este caráter de monitoramento e vigilância é trazido por Clarke e Newman (1997) como um dos novos papéis que deve ser exercido pelo Estado em um modelo gerencial. Ball (1998) afirma que um dos pressupostos do gerencialismo é um controle à distância, pois, na medida em que há uma descentralização e uma dispersão de poder, o Estado assume novas responsabilidades no processo de governança educacional e precisa, assim, gerenciar os resultados das políticas através de mecanismos de controle, sendo as avaliações de larga escala um exemplo desses mecanismos (BALL, 1998). O monitoramento e a vigilância ocorrem, no entanto, apenas em relação ao resultado e não ao processo, pois, no modelo gerencial, o foco são os resultados que demonstrariam o que é realizado no processo.

Segundo Ana Valeska Amaral Gomes, Consultora Legislativa na área de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, as políticas de avaliação foram criadas, exatamente, como uma política de informação. De acordo com a consultora, nos anos de 1990, Paulo Renato Souza, quando ministro da educação, apostava que um dos sérios problemas da educação brasileira era a falta de informação, pois não se tinha ideia dos resultados do processo escolar, do que as crianças estavam aprendendo. Ana Valeska Amaral Gomes afirma que Paulo Renato Souza “tinha muita clareza que essa era a informação que o sistema educacional brasileiro precisava para poder estruturar políticas públicas”.

O que os entrevistados apontam ao chamar as políticas de avaliação de políticas de informação é que elas têm um caráter informativo sobre a realidade educacional no Brasil. No entanto, cabe pensar o que os entrevistados realmente considerariam uma política de avaliação. Durante a realização das entrevistas com os atores que trouxeram esta questão da política de informação (Maria Beatriz Luce, ex-secretária da SEB/MEC; Reynaldo Fernandes, ex-presidente do Inep; Joaquim José Soares Neto, ex-presidente do Inep), parece haver o entendimento de que uma política de avaliação não deveria ser apenas a verificação dos resultados, mas deveria incluir programas/políticas que fizessem uso desses resultados para a efetiva melhoria da educação, através, por exemplo, de programas de formação de professores, de programas focados na melhoria das práticas pedagógicas etc. Também se poderia dizer que os entrevistados estariam

afirmando que a avaliação não fornece ferramentas para um efetivo monitoramento, ou seja, estes atores defenderiam um maior controle através da avaliação. Contudo, não parece ser isso que estes atores defendem. Maria Beatriz Luce, ex-secretária da SEB/MEC, por exemplo, traz, ao longo de sua fala, a defesa de que podem existir outras formas de avaliar que não as avaliações de larga escala, destacando, como exemplo, o uso de avaliações institucionais: “[...] eu acredito que nós teríamos outros instrumentos de conhecer e fazer apoio ao desenvolvimento pedagógico educacional por dentro do processo de trabalho coletivo nas escolas e nos sistemas municipais e estaduais”. Maria Helena Guimarães de Castro, ex-presidente do Inep e ex-secretária executiva do MEC, também afirma que a avaliação é muito mais um monitoramento do sistema e que não há uso pedagógico das avaliações nas escolas:

Maria Helena Guimarães de Castro: Eu sou a favor do resultado da avaliação para monitorar o sistema. Eu não a favor de *ranking*, por exemplo, e acho que o monitoramento não resolve o problema da qualidade. Eu preciso utilizar os resultados para ver o que está acontecendo, por que o resultado não melhora? O que dá para ser feito para que os resultados cheguem na escola, os professores usem esses dados? Que, aí, eu acho que nós fracassamos, eu não consegui, ninguém conseguiu. Olha, já faz 13 anos de governo do PT, oito anos de governo anterior e eu acho que nós perdemos.

Ainda no sentido do pouco uso pedagógico das avaliações, alguns entrevistados afirmaram que o fato de que os dados não chegam às escolas e, quando chegam, é muito depois de os testes já terem sido aplicados, colabora para que este uso pedagógico não seja realizado. Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, afirmou que os resultados têm demorado muito para serem divulgados e que, muitas vezes, quando os dados chegam à escola eles são referentes a uma turma que já não frequenta mais aquela instituição escolar ou, então, de professores que não atuam mais na instituição em questão. Priscila Cruz questiona o sentido da avaliação com esta ausência de uso efetivo dos dados. Segundo ela, os resultados deveriam servir para formação de professores, para uma atuação estratégica de correção, de melhoria do ensino. Para a diretora-executiva, assim, esvazia-se de sentido a avaliação, criando apenas rótulos mediante as notas do Ideb.

Daniel Cara, coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, também corrobora essa ideia ao afirmar que todos os gestores, municipais e estaduais, sabem a nota das escolas no Ideb, entretanto, ele afirma que ninguém sabe o resultado da Prova Brasil. No diagnóstico do coordenador geral, o Ideb acabou assumindo um

papel tão central, que prejudica um uso mais qualificado das avaliações de larga escala no Brasil. Como a Prova Brasil é um dos fatores que compõe o Ideb, esse componente fica obscurecido pela nota final do índice. Nas palavras de Daniel Cara: “O fato é que a Prova Brasil, hoje, não vale para nada, ela só vale para compor o índice do Ideb”. Chico Soares, ex-presidente do Inep, corrobora o argumento do coordenador geral da Campanha:

Chico Soares: [...] o sistema de avaliação precisa mudar em uma coisa central, que ao término da avaliação, ele tem que produzir mais que um número. Atualmente, ele produz um número, que é o Ideb, que varia de tanto a tanto. Eu entendo que ele deveria produzir alguma reflexão sobre o pedagógico da escola. O que é isso? “Olha, gente, os itens no qual esse número está baseado são esses”. (...) “Quem está nesta nota, sabe isso. Quem está nesta nota, não sabe isso”. “Para você aprender o que você não sabe...” “Olha, aqui, está faltando você fazer isso, isso, isso...” Esse tipo de documento nunca foi produzido. Ele foi produzido de formas parciais. Se você vai ver iniciativas nos Estados, aqui no próprio Inep, mas ele não teve a centralidade da produção do indicador. Então, o Ideb é muito conhecido, a explicação pedagógica do Ideb ninguém sabe. Então, o sistema precisa mudar para isso, e eu acho que isso é tão sério que o sistema pode perder a sua viabilidade se ele não fizer isso.

Alexandre Santos, diretor da DAEB/Inep, concorda com essa ideia ao afirmar que o Ideb é entendido pela sociedade como algo central no processo de avaliação, sendo que, na perspectiva de Santos, os níveis da Prova Brasil deveriam ser muito mais utilizados que a nota do Ideb. Ademais, o diretor da DAEB/Inep acredita que é necessário construir mais ferramentas que possibilitem o uso imediato para quem “está na ponta”. No entanto, Alexandre Santos afirma que as avaliações de larga escala requerem, em média, três anos para o seu ciclo: um ano para elaboração da prova, um ano para aplicação e um ano para preparação dos resultados para divulgação. O diretor exemplifica esse ciclo através do Pisa, que também requer três anos. Para ele, este é o tempo ideal para uma avaliação de larga escala de excelência. Alexandre Santos aponta a aplicação anual da Avaliação Nacional de Alfabetização como um equívoco, que tem feito com que os resultados não sejam divulgados:

Alexandre Santos: Resultado [referindo-se à decisão da Avaliação Nacional de Alfabetização ser anual]? O resultado é que o resultado não sai. Por quê? Ele não sai porque não quer, é porque o tempo de preparar o resultado com qualidade, com o conjunto de profissionais que eu tenho, hoje, aqui na minha equipe, impede que se faça de qualquer jeito. Quer dizer, você acaba ficando sem um resultado de qualidade e para a gente garantir o resultado de qualidade a gente precisa de tempo. Então, esse formato que tem relação com uma concepção de avaliação que acha que resolve tudo, esse formato, para a avaliação em larga escala, do jeito que está hoje, ela não está adequada.

Claudia Costin, diretora global de educação do Banco Mundial, ao analisar a Prova Brasil, acredita que há um erro na forma como ela é usada, pois, segundo Costin, há muitos dados e “isso não serve como elemento para o professor olhar a escola e pensar a sua prática”. A diretora do Banco Mundial afirma que o problema não é a Prova Brasil – inclusive, ela a exalta, afirmando que acha “[...] que a Prova Brasil, ao ser universalizada, permitiu que as famílias e as escolas tivessem muito mais dados” –, todavia, o fato dos dados chegarem muito tarde às escolas, para a diretora do BM, prejudica “o processo de pensar aquele resultado, que deveria estar acontecendo e acontece em pouquíssimas redes”. Claudia Costin afirma que vê que a Prova Brasil traz muitos dados, mas que “isso não serve como elemento para o professor olhar a escola e pensar a sua prática”.

Uma das tentativas de melhorar o uso dos resultados da Prova Brasil é um projeto que foi lançado pelo Inep em 2015, chamado Portal Devolutivas Pedagógicas⁴⁸. Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, teceu comentários a respeito desse projeto, que foi desenvolvido pelo Movimento e adotado pelo Inep. De acordo com a diretora-executiva, o projeto Devolutivas possibilitará que as pessoas conheçam a Prova Brasil por dentro, verificando quais são os itens que fazem parte da mesma, como são estes itens, quais as habilidades que são verificadas pelos mesmos etc. Para Cruz, a Prova Brasil ainda é uma “caixa preta” e precisa ser mais transparente. Alexandre Santos, diretor da DAEB/Inep, também mencionou o projeto Portal Devolutivas Pedagógicas como algo positivo, já que se propõe a fazer a decodificação da Prova Brasil, sobre como é que cada questão do teste pode ser

⁴⁸ Segundo o site do Inep, a Plataforma Devolutivas Pedagógicas das Avaliações visa aproximar as avaliações externas de larga escala ao contexto escolar, tornando mais relevantes as informações das avaliações para o aprendizado dos estudantes. Assim, a Plataforma disponibiliza os itens que são utilizados na Prova Brasil, descritos e comentados por especialistas. A ideia é que a Plataforma possa ajudar professores e gestores no planejamento de ações para aprimorar o aprendizado dos estudantes. Tem-se como objetivo: 1. Promover a melhoria do desempenho dos estudantes brasileiros da educação básica; 2. Tornar explícito para os professores e gestores das redes de ensino quais conhecimentos e habilidades são verificados pelo Saeb; 3. Viabilizar a apropriação pelos professores e equipe gestora dos resultados das avaliações em larga escala; e 4. Colaborar com os professores nas suas atividades de ensino. A plataforma é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em parceria com a Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave) e o Todos Pela Educação (TPE), com apoio da Fundação Lemann, do Instituto Unibanco e do Itaú BBA. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/plataforma-devolutivas> > e < https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj8rPfSg9DLAhUFFpAKHQ_iBSQQFggmMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.todospelaeducacao.org.br%2Freportagens-tpe%2F34641%2Finep-lanca-portal-com-devolutivas-pedagogicas-da-prova-brasil%2F&usg=AFQjCNH4CGnGesrkWsNjNCFLQwZEy0IQOw&bvm=bv.117218890,d.Y2I >. Acesso em: 20 de março de 2016.

trabalhada pedagogicamente para que o professor possa entender os resultados e poder refletir melhor sobre a sua prática pedagógica.

Professora Dorinha, deputada federal, representando o Tocantins pelo Partido Democratas, acredita que um dos fatores que pode explicar o pouco uso pedagógico que se faz das avaliações é que houve uma inversão no processo de elaboração dessas políticas: as políticas de avaliação foram criadas antes das políticas de currículo, de gestão, de formação, que, na ótica da deputada deveriam “ter vindo antes que as políticas de avaliação”. Pilar Lacerda, ex-secretária da SEB/MEC, traz uma perspectiva semelhante ao dizer que acredita que houve uma supervalorização do Saeb como um todo. A ex-secretária afirma que as avaliações externas são necessárias, mas que elas não podem pautar toda a educação brasileira. Na visão de Pilar Lacerda, a avaliação chegou em um momento em que se tinha “pouco acúmulo do currículo, pouco acúmulo da valorização dos professores”. Assim, a avaliação acabou ocupando um lugar central, pautando o currículo, pautando a formação de professor. Cabe ressaltar que esta centralidade também está relacionada com os discursos hegemônicos e práticas concretas em um nível internacional. Assim como a deputada Professora Dorinha, Pilar Lacerda afirma que este “é um caminho feito de ponta cabeça”.

O pouco uso pedagógico das avaliações para pensar o processo de ensino-aprendizagem nas escolas demonstra o quanto a avaliação de larga escala, em um modelo gerencial, tem um viés muito mais performativo (BALL, 2010). O conceito da performatividade já foi abordado neste capítulo, mas cabe retomá-lo brevemente. Para Ball, “performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação [...]; *performances* [...] servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção” (2010, p. 38). Ao contrário da certeza de sempre estar vigiado, a performatividade se caracteriza como um controle à distância, que estabelece “a incerteza e a instabilidade de ser julgado de diferentes maneiras, por diferentes meios, por meio de diferentes agentes” (BALL, 2010, p. 39). Ball (2010) destaca que a performatividade é exercida tanto de fora para dentro, como de dentro para fora. As constates avaliações, a exigência para que a unidade escolar tenha bons índices de produtividade colaboram para que exista uma nova forma de regulação social e moral, o “(...) que atinge profundamente e imediatamente a prática dos profissionais do setor estatal reformando e re-formando sentidos e identidades, produzindo ou maquiando novas subjetividades profissionais” (BALL, 2010, p.39). A partir das exigências que passam a existir em relação à

produtividade docente, os professores atingem um grau de consciência da visibilidade de seu trabalho e acabam, assim, não só se sentindo cobrados, mas criando uma vigilância sobre si próprios. Isso gera o que Ball (2010) denomina de “rigor da performance”: mais do que o conteúdo de suas práticas, ou seja, o processo de ensino-aprendizagem, importa apresentar algo que permita impressionar, que comprove um bom trabalho por parte dos docentes, sendo que seus alunos obterem “boas” notas nas provas é o que demonstra esse “bom” trabalho por parte do professor.

Quando Ball (2010) trata da performatividade, indicando-a como uma forma de controle à distância, é possível fazer uma relação com pressupostos do modelo gerencialista, quais sejam, maior autonomia por parte do trabalhador e controle dos resultados ao invés do processo. Estes aspectos do gerencialismo formam a base para a performatividade, tornando o controle algo mais abstrato e distante. A ideia é que os trabalhadores das escolas sintam-se menos controlados e, portanto, mais autônomos. Contudo, Peroni (2003) mostra que esta ideia de autonomia não é completamente condizente com os princípios do gerencialismo, pois o trabalhador precisa cumprir metas e isso é controlado a partir, principalmente, da avaliação no âmbito da educação. Portanto, a ideia de que não existe controle não é totalmente verdadeira, o que ocorre é que o controle passa a ser exercido de outra maneira, fazendo com que haja a ideia de que o trabalhador tem grande autonomia.

O uso das avaliações de larga escala como instrumento para medir a qualidade do ensino traz modificações no que é entendido como trabalho docente. Em uma análise realizada por mim e por Gandin (GANDIN; LIMA, 2015, p. 676) do uso de avaliações elaborados por organizações não-estatais em escolas estaduais do Estado do Rio Grande do Sul, percebemos que “quando a mensuração da ação docente é mais importante do que o conteúdo dessa ação, o trabalho docente limita-se, é intensificado e requalificado de forma a ser reduzido a um trabalho encenado, destinado ao monitoramento”. Isto é algo bastante sério, que tem implicações para o trabalho que é realizado nas escolas e para o próprio entendimento do que é educação. Mainardes (2013), ao analisar as mudanças que vêm ocorrendo no currículo, na pedagogia e na avaliação no ensino fundamental, corrobora com essa ênfase no resultado, apontando que políticas vêm sendo fundamentadas em uma perspectiva gerencialista – o autor cita, como exemplo dessas políticas, as avaliações de sistemas educacionais, o Ideb, os *rankings* e políticas de responsabilização – tendo em vista que enfatizam o que pode ser chamado de “políticas de resultados”.

Portanto, o que é possível verificar é que esse tipo de avaliação – de larga escala – acaba reforçando mais ainda pressupostos gerenciais na educação: competitividade, ênfase na *performance*, foco nos resultados. Ademais, conforme destaca Mainardes (2013), os resultados destas avaliações são pouco utilizados para o planejamento de intervenções necessárias no processo de ensino-aprendizagem.

...

Neste capítulo teórico-analítico, tive como objetivo apontar o primeiro pressuposto da tese deste trabalho, qual seja, que as avaliações de larga escala são usadas como orientadoras das ações do Estado brasileiro na educação básica. Para tanto, primeiramente, apresentei o contexto em que as avaliações se tornaram centrais no mundo e contexto brasileiro, apontando que para que as avaliações de larga escala fossem consolidadas como uma prática no Brasil dois processos foram necessários: 1. Proliferação de discursos hegemônicos e de práticas concretas, no âmbito global, que afirmavam a importância das avaliações; e 2. Uma articulação, no cenário brasileiro, entre o que era dito em relação às avaliações internacionalmente e as particularidades do Brasil, o que culminou na consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica e das avaliações de larga escala como práticas do contexto brasileiro. Apontei que a relação entre o Estado brasileiro e os organismos internacionais se modificou no período de 1995 a 2014, especialmente, por dois fatores: 1. A não necessidade de contar tanto com empréstimos na área da educação fez com que o país não precisasse mais cumprir várias determinações e exigências de organismos internacionais; e 2. Pela importância de as avaliações terem sido assimiladas, no Brasil, como algo necessário e central na educação, não se fez mais necessário um reforço constante de tais organismos sobre a necessidade do país contar com avaliações. Ao sustentar que as ações do Estado brasileiro na educação básica são orientadas pelas políticas de avaliação, faz-se importante o entendimento do papel dos organismos internacionais de 1995 a 2014 no Brasil, pois eles foram centrais para a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Tendo em vista a consolidação das avaliações de larga escala como uma prática no contexto brasileiro, tratei de forma específica do Ideb, defendendo que este índice

demonstra o quanto as avaliações de larga escala orientam as ações do Estado brasileiro, já que o Ideb – calculado através dos resultados da Prova Brasil e do fluxo escolar – serve como referência para a realização de várias ações como o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e o Mais Educação, por exemplo. Ademais, demonstrei que o Ideb representa uma imbricação entre as avaliações de larga escala e os pressupostos gerenciais, já que traz em si pressupostos como: transparência, pais entendidos como clientes, competição e foco nos resultados. Apontei ainda que o Ideb também passou a servir de padrão para programas de gestão e financiamento da educação, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Isto significa o estabelecimento de uma vinculação entre as notas das escolas no Ideb, financiamento e gestão, o que vai ao encontro da análise de Souza e Oliveira (2003) de que grande parte da competição estabelecida pelas avaliações de larga escala deriva, especialmente, da associação entre desempenho e financiamento. A relação entre financiamento e avaliação também corrobora a tese deste trabalho de que as ações do Estado na educação básica são orientadas através das avaliações de larga escala, pois as notas na Prova Brasil são uma das bases de cálculo do Ideb que, por sua vez, é utilizado para definir as escolas prioritárias no repasse de verbas. Assim, a política de financiamento é, majoritariamente, orientada pela política de avaliação.

Mesmo apontando que as ações do Estado brasileiro na educação básica são guiadas pelas avaliações de larga escala, defendi que nem todos os pressupostos gerenciais presentes nestas avaliações são colocados em prática no Brasil, o que demonstra que esta análise é mais complexa devido às particularidades do Estado brasileiro. Para exemplificar esta particularidade trouxe como exemplo a priorização, no repasse de verbas, de escolas com menores notas no Ideb, demonstrando, assim, que, nesta política, não há somente uma preocupação com a eficiência das escolas, mas, também, com uma maior igualdade no sistema de educação, o que é afirmado no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008), quando se destaca que a punição para as escolas com menores notas no Ideb poderia prejudicar uma segunda vez quem já não viu respeitado o seu direito de aprender. Como já demonstrado no capítulo intitulado “Conceituando os campos da tese”, as avaliações de larga escala têm relação com as mudanças ocorridas no âmbito estatal e que incorporaram premissas gerenciais

no Estado. Portanto, ao defender a tese de que as ações do Estado na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala, estaria, conseqüentemente, caracterizando estas ações como gerenciais. É este ponto que trato de forma mais complexa e detalhada no próximo capítulo.

5 AS AÇÕES DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS GERENCIAIS

No capítulo anterior, aponte que as ações do Estado brasileiro na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala. Antes ainda, defendi que as avaliações de larga escala adquiriram centralidade no modelo gerencial, especialmente por, colocarem em prática a mensuração da educação, medindo sua eficiência e qualidade. No entanto, declarar que as ações do Estado brasileiro na educação são gerenciais já que as avaliações de larga escala orientam grande parte das ações do Estado na educação básica seria bastante simplista. Como já demonstrei no capítulo anterior, o próprio fato das ações do Estado serem orientadas pelas avaliações de larga escala não diz tudo, pois o Brasil apresenta particularidades, através, por exemplo, de políticas de financiamento para as escolas com menores notas no Ideb, o que se diferencia de políticas neoliberais de outros países, em que as avaliações de larga escala também são importantes, como Estados Unidos, por exemplo (AFONSO, 2009; FREITAS, 2012; GUIBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012). No capítulo anterior, tratei especificamente das avaliações de larga escala, apontando o quanto as ações do Estado na educação básica são orientadas por tais avaliações. Demonstrei que a consolidação destes instrumentos avaliativos, no Brasil, esteve relacionada a um contexto no qual havia uma reforma do Estado, que colocava em cena os pressupostos do modelo gerencial. Assim, as avaliações ganham centralidade em um Estado que passa a ser permeado por características gerenciais, sendo que dois pressupostos deste modelo são característicos das avaliações de larga escala. O primeiro deles é a competição que é estabelecida entre as escolas, através do ranqueamento das notas. Em uma lógica gerencial, tal competição é entendida como capaz de trazer maior eficiência para o âmbito estatal. O segundo é o pressuposto da transparência do serviço público que é prestado, sendo uma das formas de ser colocado em prática, através das notas cada instituição escolar, pois, assim, os pais – compreendidos, no modelo gerencial, como clientes – são capazes de aferir a “qualidade” da escola que seus filhos frequentam. Como já abordado anteriormente, o gerencialismo importa estas características da gestão privada, entendida como mais eficiente que a gestão pública, propiciando, assim, que grupos identificados com esta lógica do privado sejam entendidos como aqueles que têm liberdade para gerir para além do que é identificado

como as amarras da burocracia. Tais grupos podem, na perspectiva gerencial, trazer maior eficiência para o Estado e, portanto, a lógica é que eles atuem como Estado, havendo, assim, um borramento das fronteiras entre público e privado. Ter o Saeb como “janela” desta tese implica em entender que muitos dos pressupostos gerenciais estão presentes nas avaliações de larga escala e na própria forma de gerir o Estado. Por isso, é importante que algumas das características gerenciais sejam detalhadas neste capítulo teórico-analítico. Contudo, cabe lembrar que o Saeb foi a “janela” utilizada nesta tese para entender as ações do Estado na educação. Assim, durante a elaboração do roteiro de entrevista, fiz uso do Saeb como uma efetiva “janela”, ou seja, utilizei o Saeb para algumas perguntas iniciais, mas, ao longo da entrevista, esta política deixou de ser usada nas perguntas e passei a fazer uso de hipóteses que tinha sobre a relação entre Estado e educação, já que este era meu interesse de estudo. Por isso, neste capítulo, muitas das ações gerenciais não se referem especificamente às avaliações de larga escala, pois os entrevistados, seguindo o objetivo da entrevista realista, falaram sobre Estado e educação para além das avaliações. No entanto, ao longo das entrevistas e, conseqüentemente, desta tese, os instrumentos avaliativos foram retomados, demonstrando que as características gerenciais também auxiliam no entendimento das ações do Estado na educação básica orientadas pelas avaliações de larga escala.

Tendo em vista a importância do uso do modelo gerencial como base para muitas reformas estatais propostas no Brasil na década de 1990, sendo o âmbito educacional também reformado, principalmente, a partir destes princípios, fiz uso de características gerenciais em algumas das perguntas realizadas no roteiro de entrevista para verificar se os entrevistados percebem a existência de algumas dessas características nas ações Estado brasileiro em relação à educação no período de 1995 a 2014. Ademais, conforme já mencionado, no início desta tese, elaborei algumas hipóteses, de maneira a focar o meu olhar no campo empírico, tendo em vista o nível de abstração e complexidade que permeia o Estado. Uma das hipóteses que elaborei antes de realizar a pesquisa de campo é que o âmbito estatal brasileiro é permeado por características gerenciais. Portanto, incluir o gerencialismo nas perguntas elaboradas para a entrevista foi uma maneira de testar esta hipótese, além de verificar se o modelo gerencial pode realmente auxiliar no entendimento do contexto brasileiro.

Neste capítulo teórico-analítico, defendo que parte das ações do Estado brasileiro no período de 1995 a 2014 são caracterizadas como gerenciais, pois: 1. Há dispersão de poder nas ações do Estado, especialmente, através de duas formas, quais

sejam: 1. Descentralização para o âmbito mais local (Estados, municípios e escolas) de responsabilidades que antes eram centralizadas no Estado federal; e 2. Repasse de responsabilidades que antes eram unicamente do Estado para atores não-estatais, sendo que o Estado exerce, assim, novos papéis, principalmente em função da proliferação de organizações não-estatais na área da educação, que se relacionam com o Estado de forma cada vez mais próxima. Estes novos papéis estatais estão relacionados ao processo de governança educacional (DALE, 2010), sendo que o Estado exerce, de forma especial, um processo de regulação. No entanto, mesmo que estas características estejam bastante presentes nas ações do Estado na educação, não significa que as ações estatais possam ser explicadas apenas através do modelo gerencialista, pois há particularidades do cenário brasileiro que complexificam esta análise. Tanto as características gerenciais, como as particularidades do Estado brasileiro são tratadas ao longo deste capítulo teórico-analítico. A análise das falas dos entrevistados, de documentos e o uso da teoria são trazidos para fundamentar as afirmações acima referidas.

5.1 DISPERSÃO DE PODER

No primeiro subitem deste capítulo, trato da dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997), que é uma característica gerencial bastante presente nas ações do Estado brasileiro na educação. Através da resposta dos entrevistados, da análise de documentos e da teoria estudada, foi possível constatar que a dispersão de poder está presente através de duas formas. A primeira delas implica em uma descentralização e no processo de municipalização. A Constituição de 1988 foi fundamental para este processo, quando os municípios passaram a ser considerados, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, como entes federados e a gestão foi municipalizada. Ademais da municipalização, este processo também ocorreu para as escolas, através da responsabilização de cada instituição escolar por sua gestão e pelas notas no Ideb (caráter descentralizador), por exemplo. A segunda forma de dispersão de poder pode ser vista através do repasse de responsabilidades, antes unicamente do Estado, para atores não-estatais. Os documentos oficiais, desde o final da década de 1980 – Constituição de 1988, LBD de 1996, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de 2007, por exemplo – apontam o quanto o âmbito estatal tem criado abertura para que atores não-estatais ocupem responsabilidades que antes eram do Estado. Isto favoreceu a proliferação de organizações não-estatais na área da educação, que se relacionam com o Estado de forma cada vez mais próxima. Esta forma de dispersão de poder, portanto, não implica somente no repasse de responsabilidades para atores não-estatais, mas, ao favorecer a proliferação desses atores propicia, também, um empoderamento destes agentes como interlocutores do Estado, que passam a ter maior legitimidade nas disputas de poder que permeiam o âmbito estatal.

De acordo com Clarke e Newman (1997), dispersão de poder implica no repasse de responsabilidade para agentes externos ao Estado do que antes era de responsabilidade apenas do âmbito estatal (CLARKE; NEWMAN, 1997). Clarke e Newman (1997) afirmam que a dispersão de poder, ao mesmo tempo em que pode ser entendida como a diminuição do papel do Estado, já que agentes não-estatais são responsabilizados pelo que antes era de responsabilidade única do Estado, pode ser vista, por outro ângulo, como a expansão do poder estatal: outras agências passam a ser uma extensão do Estado, que continua exercendo poder em diversas instâncias, através do envolvimento de novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância. Isto faz parte da economia mista (CLARKE; NEWMAN, 1997): não há mais limites claros entre o Estado e o setor privado e/ou informal. A economia mista deve ser entendida como uma estrutura de dominação em que um elemento da combinação (o Estado) realiza suas próprias funções e aloca os lugares de outros elementos (setores) dentro da combinação (CLARKE; NEWMAN, 1997).

No Brasil, a dispersão de poder, permitindo que instituições não-estatais assumissem o que antes era unicamente de responsabilidade do Estado, esteve relacionado ao processo de redemocratização. Azevedo (2009) afirma que, no contexto de abertura da ditadura militar, havia uma demanda social por um novo padrão de políticas públicas que reivindicavam a descentralização das decisões e da implementação de políticas (AZEVEDO, 2009). Tais reivindicações sinalizavam a necessidade social por um “antídoto ao que vigorara durante os 20 anos do regime autoritário [...]” (AZEVEDO, 2009, p. 214). No contexto de reabertura política, a prática de dispersão de poder das políticas – denominada por Azevedo (2009) e Nogueira (2011) de descentralização – era entendida como um processo democratizante (AZEVEDO, 2009). Nogueira (2011) afirma que a descentralização foi fortemente

aproximada do conceito de democratização, inclusive, confundindo-se com ela. Assim, os espaços que passaram a ser entendidos como democráticos foram aqueles nos quais havia uma gestão descentralizada. Havia o entendimento que, ao descentralizar, caminhava-se para a resolução de problemas relacionados ao “excesso” de Estado e ao aprimoramento da eficácia gerencial do setor público (NOGUEIRA, 2011). Segundo Nogueira (2011), a descentralização recuperou aspectos como participação, cidadania e sociedade civil, que haviam sido bastante relegadas durante o período de ditadura militar. Na análise de Nogueira (2011, p. 60): “Ainda que se esforçando para preservar a filiação destas ideias ao campo democrático, o discurso da descentralização irá, na prática, aproximá-las da imagem de associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam”.

No entanto, este processo de descentralização trouxe um esvaziamento político, afastando a ideia de debate para algo que se aproximasse do repasse de responsabilidade, de agentes que se preocupam em fazer o bem, como “tradução benemérita dos cidadãos” (NOGUEIRA, 2011). Nesta perspectiva, a responsabilidade social passa a ter um caráter profissional e a ser incorporada ao planejamento estratégico das empresas (NOGUEIRA, 2011). Nogueira afirma que estes foram elementos de um projeto de hegemonia e legitimação:

A “caridade” já não frequentará mais o léxico da filantropia, mas esse léxico não se abriu para os termos da cidadania entendida em sentido forte. A filantropia do terceiro setor e da “empresa-cidadã” surgirá modernizada, vestida com o manto da solidariedade. [...] ao emergir como parte de um projeto de hegemonia – que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade (a sociedade civil) capaz de resolver seus próprios problemas –, a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo. (NOGUEIRA, 2011, p. 61).

O entendimento do contexto brasileiro em relação ao processo de descentralização, ocorrido quando do fim da ditadura militar, auxilia a compreender a existência de um contexto favorável à incorporação de pressupostos gerenciais no âmbito estatal. Havia, naquele momento, um anseio popular pela democratização do Estado e, na medida em que a descentralização é associada à democracia, almejavam-se, então, processos descentralizadores. A descentralização foi, inclusive, tomada como um dos importantes eixos da Constituição de 1988, que possibilitou o repasse de responsabilidade, havendo uma flexibilização da obrigatoriedade de instituições estatais em prover políticas sociais (LIMA, 2009). Na análise de Souza (2014), os constituintes

brasileiros desenharam uma Constituição na qual houve um enfraquecimento do governo central no que diz respeito aos recursos financeiros, o que se explica, principalmente, pelo fato de que, nesse período, havia uma demanda por mais eficiência em relação aos serviços públicos e em relação aos governos. Tendo em vista as teorias normativas do federalismo, entendeu-se que tal eficiência seria mais facilmente alcançada pelos governos subnacionais, em função da sua maior proximidade dos cidadãos (SOUZA, 2014). A dispersão de poder ocorre, então, de duas formas no Brasil: através da descentralização de responsabilidades para o âmbito local (governos estaduais e municipais e para as próprias escolas) e do repasse de responsabilidades para atores não-estatais do que antes era de responsabilidade exclusiva do Estado. Nos próximos subitens, trato dessas duas formas de dispersão de poder.

5.1.1 Dispersão de poder: descentralização através de um Estado federativo

Um aspecto que merece destaque em relação ao Brasil é o fato do Estado brasileiro ser uma federação. Em relação ao gerencialismo, por exemplo, o Estado federativo permite que as características gerenciais sejam encontradas no sistema federal, mas, por exemplo, não estejam presentes em alguns sistemas estaduais e municipais. Esta é uma questão que merece atenção, pois ajuda a entender algumas das particularidades das ações do Estado brasileiro na educação, complexificando a análise. Através da teoria apresentada e do que dizem os entrevistados, é possível perceber que, mesmo que a Constituição de 1988 tenha sido caracterizada como descentralizadora – tendo estados e municípios certa autonomia –, a União ainda tem um papel importante e central no federalismo brasileiro, especialmente, após emendas constitucionais promulgadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, quando a União ganhou ainda mais centralidade e restringiu ainda mais a autonomia de estados e municípios, por meio de mecanismos tais como o poder de legislar sobre as ações destes entes federados. Ainda assim, no entanto, Estados e municípios continuam tendo responsabilidades pelo provimento de políticas. É importante, portanto, entender o sistema federativo no Brasil e suas especificidades.

Um Estado federalista pressupõe uma soberania compartilhada entre todos os entes federativos, estabelecendo, assim, uma interdependência federativa, que não pode

ser alcançada “pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central, tal qual em um Estado unitário” (ABRUCIO, 2005, p. 43). No entanto, é importante ressaltar que as esferas superiores de poder estabelecem relações hierárquicas frente às demais, podendo ser tanto em termos legais, como do auxílio e financiamento às outras unidades governamentais (ABRUCIO, 2005). Portanto, “[o] governo federal tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais ou comunais” (ABRUCIO, 2005, p. 43). Abrucio (2005) destaca que uma condição para a existência do federalismo é um discurso e uma prática que defenda a unidade na diversidade, isto é, mantendo a autonomia local ao mesmo tempo em que busca formas de manter a integridade territorial.

Segundo Cruz (2009), as ideias federativas no Brasil datam antes mesmo da instituição do regime federal. A autora aponta o Ato Adicional de 1834 como um momento no qual foi consagrada a autonomia das províncias, sendo instaurado um regime “semifederativo” (CRUZ, 2009). A primeira Constituição Federal é de 1891 e foi inspirada no federalismo norte-americano (COSTA, 2007), sendo as demais dos anos de 1934, 1937, 1946 e 1988. Neste trabalho, tenho um olhar sobre o federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, tendo em vista que, para o período que abarca este estudo (de 1995 a 2014), a Constituição de 1988 teve um importante papel no processo de descentralização na organização federativa brasileira.

A Constituição de 1988 define, de forma detalhada, a organização da federação, através do artigo 18, que estabelece que o Brasil é uma República Federativa, sendo composta, de forma obrigatória, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (COSTA, 2007). Assim, a federação brasileira é um sistema de três níveis, chamado de triplo federalismo (SOUZA, 2005a). Em relação à descentralização, presente na Constituição de 1988, Arretche (2009) afirma que as análises realizadas maximizaram os aspectos descentralizadores – que efetivamente estão presentes nesta Constituição –, mas ignoraram que seus formuladores também adotaram princípios centralizadores na medida em que mantiveram, na esfera da União, a capacidade de decidir sobre como os governos territoriais executariam suas próprias políticas.

Essa ênfase na descentralização apareceu na fala de alguns entrevistados. Maria Helena Guimarães de Castro, ex-presidente do Inep e ex-secretária executiva do MEC, afirma que o MEC é um “coordenador nacional das políticas que de fato são executadas e implementadas pelos Estados e municípios”. A ex-secretária salienta que: “Pela nossa

Constituição, nós temos 5.600 sistemas de educação no Brasil. Cada município e cada Estado tem plena autonomia, de acordo com a nossa Constituição”. Patricia Mota Guedes, gerente de Educação da Fundação Itaú Social, também traz essa questão da descentralização quando aponta a heterogeneidade existente nos municípios e estados:

Patricia Mota Guedes: [...] você pode ter um programa federal que é aplicado da forma mais heterogênea possível, porque quando chega na ponta, vai lidar com aquela rede, com aquele município, com aquele Estado. Então, é um desafio mesmo trabalhar dentro de um sistema federativo.

No entanto, esta autonomia trazida pelas entrevistadas não é plena, como demonstra Arretche (2009, p. 411), sendo limitada pelo papel regulador da União: os formuladores da Constituição de 1988 elaboraram “um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações”. Lassance (2012, p. 34) corrobora esse entendimento do forte papel da União ao afirmar que “a União é responsável por políticas nacionais e pelo maior esforço de arrecadação fiscal e de devolução de impostos, na forma das transferências obrigatórias e voluntárias”.

Arretche (2010) destaca que, da forma como foi organizado o Estado federativo brasileiro – com características descentralizadoras, mas também centralizadoras – se pode inferir a existência de uma distinção entre quem formula e quem executa as políticas, pois, mesmo que os governos subnacionais desempenhem um papel importante na decisão quanto aos gastos públicos e na provisão de serviços públicos, a União tem um papel regulador quanto a decisões de arrecadação tributária, alocação de gastos e execução de políticas públicas, o que afeta estados e municípios. Uma maneira de efetuar essa regulação central são as políticas federais de regulação das políticas descentralizadas: através de regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas, limita-se a autonomia de decisão das unidades federativas em relação à alocação de seus próprios recursos (ARRETICHE, 2010). Portanto, na presença de uma regulação federal, a autonomia dos governos locais é limitada, havendo alguns espaços para decisões sobre como executar as políticas.

A análise destes autores demonstra que a Constituição Federal de 1988, ao promover a municipalização (de Estados para municípios) de responsabilidades pela execução de políticas públicas – o que tem um caráter descentralizador – manteve um forte papel na União, permanecendo, assim, as características históricas – elencadas por

Faoro (2001) – de um Estado forte e centralizado. Souza (2005a) também afirma que, na visão de muitos juristas, a divisão de poder do federalismo brasileiro favorece a União, “devido ao seu papel central na definição de políticas, à carência de recursos financeiros de muitos [E]stados e ao excessivo poder de legislar” (SOUZA, 2005a, p. 113). Esta diferença entre execução e regulação aparece na fala de Daniel Cara, coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, quando afirma que:

Daniel Cara: Bom, aí, o MEC divulga [referindo-se às notas no Ideb] e, aí, se as coisas melhoraram, é mérito do MEC, que não faz nada. Se as coisas pioraram, é culpa dos Estados e municípios. Isso deflagra também uma desigualdade federativa que é preocupante e que nas avaliações ela é fortemente reverberada. Estados e municípios têm muito pouca influência na política de avaliação. Isso é bem preocupante.

O que Daniel Cara aponta em sua fala é que Estados e municípios não elaboram o desenho nacional da política de avaliação de larga escala, mas são os responsáveis pela qualidade de suas escolas, já que, no Brasil, as escolas de educação básica são, predominantemente, escolas públicas estaduais e municipais, sendo administradas pelos governos estaduais ou prefeituras (FARENZENA, 2012). Portanto, quando o coordenador da Campanha afirma que o “MEC não faz nada”, pode-se depreender que não é o MEC quem executa a política, quem gere as escolas em nível estadual e municipal. A responsabilidade do MEC é a elaboração de uma política nacional, mas quem é responsabilizado, na visão de Daniel Cara, são as secretarias estaduais e municipais, que, em relação ao desenho da própria política de avaliação nacional, não têm muito que fazer. Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, traz uma visão interessante para pensar a fala de Daniel Cara:

Priscila Cruz: A imprensa só cobre MEC, a imprensa só cobre Governo Federal, dificilmente você vê matéria sobre Estado e municípios nos jornais de grande circulação. Como todo mundo é meio obcecado pelo federal no Brasil, a gente é muito obcecado pelo federal, a gente olha ali para o MEC... Porque o MEC não tem muito espaço ali não, porque qualquer mexidinha... A gente mesmo [referindo-se ao Movimento Todos pela Educação], qualquer mexidinha: “opa!”. A gente levanta bandeira. Só que como nos Estados e municípios é muito mais dispersa, autorizada, é mais difícil você ter controle social. E, quando você vê, a coisa muda o tempo inteiro.

Esta fala de Priscila Cruz aponta uma visão diferente da de Daniel Cara. Este último afirma que, caso as escolas estaduais e municipais tenham notas ruins no Ideb, quem é culpabilizado são os Estados e municípios. Contudo, Priscila Cruz destaca outra dimensão em sua fala, apontando que o Ministério da Educação é muito mais cobrado,

portanto, muitas vezes, o Ministério acaba por responder pelos Estados e municípios. A deputada Professora Dorinha traz, em sua fala, as duas questões acima referidas: o quanto o MEC é responsabilizado (concordando com Priscila Cruz) e o quanto é possível perceber uma diferença entre regulação e execução no Brasil (salientando o que foi apontado por Daniel Cara):

Professora Dorinha: Porque toda a vez que sai um *ranking*, ele [referindo-se ao gestor estadual ou municipal] é questionado na sua prática, assim como o MEC é questionado sendo que ele não é gestor dos sistemas nem estaduais, nem municipais. Quem lida com a educação básica são Estados e municípios, mas ele [referindo-se ao MEC] lida com a política pública macro do país e é cobrado dele, de algumas coisas que ele não tem nem governabilidade, em um país que tem uma federação extremamente complexa.

É possível perceber que, em relação à avaliação, o federalismo e a dispersão de poder ficam bastante evidentes. A existência do Saeb, como um sistema nacional de avaliação, implica em uma política nacional em relação à avaliação, enquanto que Estados e municípios é quem são responsáveis pelos sistemas de ensino, que devido à forma como a Constituição está organizada, possuem certa autonomia, o que implica em um ensino não-homogêneo entre os entes federados. Ademais, apesar de o Saeb ser uma política nacional, a responsabilização pelos bons e maus resultados foi repassada para as escolas. No entanto, como chama a atenção Priscila Cruz, o MEC continua sendo o mais cobrado pela “má qualidade” das escolas estaduais e municipais, mesmo que o Ministério não seja o principal gestor dessas instituições. Este alerta de Cruz é importante para pensar o quanto há uma centralização na União, o que é reforçado na análise de Faoro (2001), que aponta que, desde a colonização de Portugal, o Brasil sempre contou com um forte governo-geral, isto é, com um governo bastante centralizado, sendo que as províncias e municípios contavam com pouca autonomia. A organização de um Estado em uma federação também abre espaço para que governos estaduais e municipais elaborem algumas políticas educacionais. As avaliações de larga escala são um exemplo de políticas que são também realizadas por Estados e municípios. Este é o caso do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), do Estado de Minas Gerais, e do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), do Estado do Ceará, que seguem o mesmo modelo da Prova Brasil. A existência de mais de um sistema de avaliação sendo aplicado em um Estado ou em um município faz com que as crianças sejam testadas diversas vezes, sendo que

os testes acabam repetindo uma mesma matriz de elaboração, o que significa dizer que verificam conhecimentos e habilidades muito semelhantes.

Nos anos de 1990, houve ainda um maior fortalecimento da União sobre Estados e municípios através da aprovação de uma extensa legislação que regulou o modo como os governos subnacionais “arrecadavam seus impostos exclusivos, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos” (ARRETCHE, 2009, p. 392). Ademais, nos anos de 1990, o Executivo federal aprovou medidas que recentralizaram recursos, distanciando-se, neste sentido, do que havia sido negociado em 1988 (SOUZA, 2014). Farenzena (2012) afirma que Estados e municípios foram sofrendo restrições na sua autonomia de implementação de políticas: “um dos principais fatores de restrição é o enquadramento dos [E]stados e municípios na estratégia de ajuste fiscal (privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário, disciplina fiscal através da Lei de Responsabilidade Fiscal)” (FARENZENA, 2012, p. 3). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi promulgada em maio de 2000 e passou a definir os mecanismos de restrição orçamentária, responsabilizando mais claramente todos os poderes e limitando, em especial, o gasto com pessoal (ABRUCIO, 2005). Ademais, a LRF implementou penalidades para aqueles que não cumprirem a Lei. Na análise de Abrucio (2005), na LRF, prevaleceu “a visão da equipe econômica, que supõe, seguindo certas versões do federalismo fiscal, que deve haver uma hierarquização entre os entes governamentais, com o governo federal – que, nesse caso, poderia chamar-se governo central – comandando linearmente as finanças públicas” (ABRUCIO, 2005, p. 57).

Arretche (2009, p. 400) afirma que “a limitação da autonomia decisória das unidades federativas sobre seus próprios gastos afetou negativamente todos os governos subnacionais” e ampliou o poder normativo da União sobre como os “Estados e municípios executam suas próprias políticas e recolhem seus próprios impostos, afetando todos os membros da federação” (ARRETCHE, 2009, p. 400). Cruz (2009) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal teve um papel recentralizador e teve como objetivo enxugar a máquina administrativa e sanear as contas públicas – indo ao encontro, assim, de pressupostos gerenciais que foram trazidos para o âmbito estatal na década de 1990, visando a eficiência da máquina estatal. Lassence (2012) corrobora esta análise ao afirmar que, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, foi possível perceber uma volta da dominância do poder estatal à União, sendo essa dominância marcada, a partir, especialmente, do primeiro mandato do ex-presidente Cardoso, pela

ampliação na capacidade de regulação da União sobre as políticas de estados e municípios, realizada através de emendas constitucionais promulgadas na gestão do ex-presidente. No entanto, cabe ressaltar que este fortalecimento da União nos anos de 1990 não é completamente contraditório em relação ao processo de municipalização instituído pela Constituição de 1988, pois, em grande parte, é fortalecido o poder regulador da União, ao invés de seu papel provedor. . A regulação estatal é entendida em uma lógica de governança educacional (DALE, 2010) quando o Estado passa a ter um papel de coordenador ou de monitoramento e vigilância (CLARKE; NEWMAN, 1997) em relação aos outros atores que fazem parte desse processo de governança educacional que assumem responsabilidades antes do Estado através da dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997).

Esta limitação em termos de autonomia de Estados e municípios foi exemplificada por Alexandre Santos, diretor de Avaliação da Educação Básica do Inep, quando se referiu ao tempo em que foi secretário de educação do município de Bombinhas (SC):

Alexandre Santos: No começo do ano, eu estive na Câmara de Deputados, sobre comissão de indicadores, aí os deputados me perguntaram: “Alexandre, o que você acha da Lei de Responsabilidade?”. Eu falei: “olha, eu queria que vocês fossem sentar lá na minha cadeira como secretário municipal, você vê o que é o desafio de ser secretário de educação sem ter a chave do cofre”. E, mesmo que tivesse, ainda ia faltar recurso, porque eu não posso contratar professores na educação infantil por mais que o MEC me dê o recurso para poder construir a creche, porque eu já estou no limite na Lei de Responsabilidade Fiscal, eu não consigo contratar mais ninguém. Então, não adianta o MEC me mandar dinheiro para dez creches, eu não vou pegar aquele dinheiro lá, porque eu vou pegar o dinheiro, vou construir a creche, vou colocar professor como? Não vou colocar. Xequemate.

O que o diretor traz em sua fala são as limitações encontradas pelas secretarias estaduais e municipais em relação ao uso do recurso, reforçando que há diferença – conforme destacado por Arretche (2010) – entre quem executa e quem regula. Mesmo que o recurso seja repassado, certas leis limitam o que pode ser realizado com a verba. Portanto, às vezes, há recurso disponível apenas para a realização de determinada ação, mas não para outras que o município ou Estado efetivamente está necessitando. Estes limites devem-se à forma como o federalismo é organizado no Brasil, sendo que a União tem um papel muito forte, principalmente, no papel de reguladora.

Farenzena (2012) destaca que a Constituição Federal de 1988, definiu que a responsabilidade pela oferta de educação escolar é compartilhada pelos três níveis

governamentais, determinando que: 1. Os municípios deveriam priorizar a educação pré-escolar e o ensino fundamental; 2. A União teria responsabilidade sobre o financiamento do sistema federal de ensino e a prestação de assistência técnica e financeira aos Estados e municípios; e 3. Os Estados não tiveram sua atuação definida na Constituição⁴⁹. As responsabilidades da União, mencionadas por Farenzena (2012), são matéria do Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008), que afirma ter como objetivo traduzir a concretização da Constituição no que se refere à função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira por parte da União, implicando assumir maiores compromissos frente a Estados e municípios (BRASIL, 2008). Neste sentido, destaco duas políticas desenvolvidas pela União: o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Estes programas apresentam tanto características descentralizadoras quanto o papel regulador da União. Para um melhor entendimento, o PAR e o PDDE serão brevemente descritos na sequência.

O Plano de Ações Articuladas é um planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os Estados e o Distrito Federal devem fazer para um período de quatro anos. O PAR é exigido para aqueles que aderiram ao plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Este Compromisso é fruto do condicionamento feito pelo Plano de Desenvolvimento da Educação ao Ministério da Educação, que deve apoiar técnica e financeiramente os entes federativos.

É importante ressaltar que o PAR é coordenado pelas secretarias municipais e estaduais de educação, contudo, deve ser elaborado com a participação de gestores, de professores e da comunidade local. Como forma de ajudar os municípios e os Estados na elaboração do Plano, o Ministério oferece um roteiro de ações que deve ser pontuado de um a quatro, sendo que as ações pontuadas com os números um e dois são aquelas que representam as prioridades do município ou Estado.

O PAR consta de três etapas. A primeira delas é a realização do diagnóstico da realidade da educação. A segunda é a elaboração do Plano, que é feita na esfera do município ou Estado. A terceira é a análise técnica, realizada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE. Após esta análise técnica, o município ou Estado precisa assinar um termo de cooperação com o MEC em que constam os programas – previamente estabelecidos pelo município ou Estado como

⁴⁹ Cabe ressaltar que a emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), define as prioridades dos Estados.

prioridades – que foram aprovados e classificados pela análise técnica. No termo, é descrita a participação do Ministério, que pode ser realizada através de assistência técnica por um determinado período ou pelos quatro anos do PAR e, também, através de assistência financeira. O PAR é fiscalizado pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo FNDE, sendo que a sociedade também pode exercer tal fiscalização, detectando irregularidades, através do contato com o FNDE. O que se pode perceber, nesta política, é um caráter descentralizador, na medida em que a responsabilidade pela gestão das escolas continua sendo dos Estados e municípios, e, ao mesmo tempo, um papel forte da União, como reguladora.

Segundo Maria Beatriz Luce, ex-secretária de Secretaria de Educação Básica do MEC, o PAR é um “instrumento de gestão extremamente ligado à avaliação”, estando diretamente vinculado ao Ideb, pois os municípios considerados prioritários são aqueles que apresentam as notas mais baixas no Índice. Ana Valeska Amaral Gomes, consultora legislativa na área de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, vê o PAR como uma política gerencial, pois, segundo a consultora, o PAR tem uma ação de desburocratizar a gestão para que o MEC possa atender as demandas dos municípios. Defendo que o PAR pode ser compreendido como uma política com características gerencialistas, pois responsabiliza as escolas pela qualidade da gestão, já que são as mesmas aquelas responsáveis por definir as ações prioritárias que qualificariam a educação. O Ministério, por sua vez, tem como responsabilidade a assistência técnica e financeira – o que se aproxima daquilo que Farenzena (2012) destaca como o que foi atribuído à União na Constituição de 1988: prestação de assistência técnica e financeira aos Estados e municípios. A União, assim, assume o papel de coordenadora do que é definido no âmbito local, realizando apenas uma regulação, uma das características já citadas do processo de governança educacional (DALE, 2010). Ademais, o PAR tem como enfoque o processo de gestão das escolas. Assim, o Ministério acaba por reforçar a ideia de que a gestão é uma das peças principais – se não a principal – para resolver os problemas da educação pública, aproximando-se do diagnóstico feito pela Nova Direita quando da reestruturação do Estado na Inglaterra, em que essa aliança apontava como um dos principais problemas do Estado de Bem-estar social a sua má gestão, que era definida pela Nova Direita como inapropriada e ineficiente, não conseguindo se adaptar às demandas complexas do mundo moderno. Conforme destaca Silva (1995), esse diagnóstico também foi feito no Brasil, sendo as escolas também acusadas por sua má gestão, que, no diagnóstico dos grupos gerencialistas, geraria falta de qualidade:

[...] a situação desesperadora enfrentada cotidianamente em nossas escolas por professoras/es e estudantes é vista como resultado de uma má gestão e desperdício de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de produtividade e esforço por parte de professores/as e administradores/as educacionais, como consequência de métodos “atrasados” e ineficientes de ensino e de currículos inadequados e anacrônicos. (SILVA, 1995, p.19).

Ao trazer à cena este aspecto da gestão, o Ministério acaba por reforçar este discurso do problema da educação como fruto da má gestão das escolas, aproximando-se, inclusive, do diagnóstico que é feito por algumas fundações empresariais. O gestor, com o PAR, passa a ser uma figura central, o que também se aproxima das resoluções gerenciais para a gestão. É importante destacar, no entanto, que mesmo que o PAR tenha características gerenciais, este programa priorizou o investimento nas escolas com notas mais baixas no Ideb, o que demonstra características não-gerenciais. Cunha (2016), ao citar uma entrevista com o ex-ministro da educação Henrique Paim, afirma que o PAR juntamente com o Ideb permitiram “uma inversão de prioridades na política do MEC” em relação aos Estados e municípios já que tradicionalmente os entes federados que mais recebiam repasse de verbas eram aqueles tinham “melhor desempenho educacional e melhores condições de financiamento e que tinham mais competência para elaborar e apresentar projetos ao MEC” (CUNHA, 2016, p. 441).

Outro programa que traz a descentralização como base é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, no primeiro ano de mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, e que tem como objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O PDDE abarca diferentes ações e tem por finalidade a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Os recursos são repassados para as escolas tendo como base o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

Até o ano de 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, foi ampliado para toda a educação básica, passando a

abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil. Segundo o site do FNDE⁵⁰, em 2012, o PDDE repassou R\$2 bilhões para mais de 134 mil escolas públicas e privadas de educação especial, em benefício de 43 milhões de alunos. O orçamento previsto para 2013 foi de R\$2,38 bilhões. A partir de 2013, os valores repassados às escolas foram incrementados devido às mudanças implementadas na fórmula de cálculo desses valores. Na nova fórmula há o acréscimo de um valor fixo, para escolas que possuem Unidades Executoras Próprias, e um valor variável, calculado de acordo com número de alunos, localidade da escola e modalidade de ensino. O orçamento de 2014 foi de R\$2,5 bilhões e o previsto para 2015 de R\$2,9 bilhões.

O PDDE destina anualmente, em parcela única, recursos financeiros em caráter suplementar, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo ou ajuste, em atendimento às competências estabelecidas pelo pacto federativo. O propósito é contribuir para o provimento das necessidades prioritárias das instituições escolares beneficiárias, como a aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais. Os recursos não podem ser utilizados para implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE; gastos com pessoal; pagamento a agente público, por serviços prestados (inclusive, consultoria, assistência técnica ou assemelhados), e a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados (inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados); cobertura de despesas com tarifas bancárias; e dispêndios com tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa (BRASIL, 2013).

No ano de 2013, com o intuito de minimizar as dificuldades detectadas e potencializar tais resultados, diversas inovações foram implementadas na gestão do PDDE, dando-se destaque à desburocratização da adesão das entidades beneficiárias ao programa. Para dar mais agilidade na transferência dos recursos financeiros, as Secretarias Estaduais de Educação e Prefeituras Municipais que já tinham aderido ao

⁵⁰ Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 20 de março de 2016.

PDDE em anos anteriores, por meio do sistema PDDEweb, foram dispensadas de realizar este procedimento anualmente. Retomo uma fala já mencionada de Claudia Costin, diretora global de educação do Banco Mundial, para a análise deste caráter desburocratizador do PPDE:

Claudia Costin: [...] Tirando o PDDE, que é o Dinheiro Direto na Escola, a maior parte das redes não entrega dinheiro na mão da diretora para ela gerenciar, digamos, os seus pequenos repasses. Não faz parte da nossa tradição. O que tem são metas, e, aí, a diretora ou o diretor usa seus recursos de persuasão, de poder, de mobilização, porque recursos materiais ela tem muito pouco, para tentar atingir aquela meta, que é típico do modelo gerencial. Se você quisesse implantar no Brasil o modelo gerencial, teríamos que evoluir numa outra direção, de dar mais dinheiro, deixar o essencial do dinheiro dentro da escola para sua própria gestão junto com os conselhos escolares.

Este programa faz transferência direta de recursos para as escolas, tendo como princípio a responsabilização do local pela gestão do recurso e, logo, pela qualidade da educação. Assim, o gestor local sofre um processo de responsabilização na medida em que a qualificação da educação seria também alcançada mediante uma boa gestão de recursos. Como afirmado no próprio site do FNDE⁵¹, o objetivo é desburocratizar o processo de repasse financeiro.

Tanto o PAR quanto o PDDE podem ser lidos à luz das contribuições de Drabach e Souza (2014), que, ao realizarem uma análise sobre a descentralização na reforma educacional da década de 1990, afirmam que esta:

[...] se caracteriza muito mais como desconcentração de tarefas do que de fato a descentralização de decisões. Nesse processo desconcentrador, as decisões centrais ficam sob encargo do gestor do sistema e que é repassado às escolas são as tarefas de execução, ou o poder de decidir sobre decorrências das decisões centrais. (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 239).

Entendo que estas duas políticas têm um caráter muito mais descentralizador no que se refere à desconcentração de tarefas, pois as escolas necessitam tomar decisões baseadas em decisões anteriores, advindas da União. Assim, a autonomia que seria priorizada por estes programas é ressignificada, sendo que o que é entendido como autonomia é apenas a transferência de funções para a escola e não o poder decisório (DRABACH; SOUZA, 2014).

⁵¹ Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 14 de maio de 2016.

Tendo em vista que, neste capítulo, discuto as ações do Estado na educação a partir dos pressupostos gerenciais, interessa tratar esta questão do federalismo para compreender que as ações estatais no Brasil são complexas, pois não dependem apenas das ações da União, já que Estados e municípios são entes federados, que possuem autonomia. É importante ressaltar que, na medida em que examino as ações do Estado na educação básica tendo como ponto de partida o Sistema de Avaliação da Educação Básica, há, nesta tese, um foco maior nas ações da União. Assim, esse olhar, aliado à forma como se constitui o federalismo brasileiro, aponta que a União tem um papel forte e centralizador, o que pode ser visto, especialmente, através da regulação dos Estados e municípios e de seu papel de elaborador das políticas nacionais. Contudo, mesmo que a educação seja especialmente pautada por políticas nacionais, cabe destacar que a forma como essas políticas são executadas pode variar entre Estados e municípios, pois estes possuem certa autonomia. Portanto, o que se pode perceber é que o Estado federal brasileiro é tanto caracterizado por processos descentralizadores, quanto por processos centralizadores, exemplificado através do papel regulador desempenhado pela União.

Para pensar as ações do Estado na educação, cabe ressaltar ainda que, mesmo que tenha ocorrido um processo de municipalização no final dos anos de 1980, houve, a partir dos anos de 1990, principalmente, através de emendas constitucionais, uma recentralização e um fortalecimento do papel da União, o que implica em um Estado forte no Brasil. Assim, ainda que muitas políticas brasileiras tenham características gerenciais, por exemplo, através da responsabilização de atores não-estatais pelo provimento de serviços, o Estado brasileiro é um Estado forte e centralizador, o que ajuda a entender as contradições e articulações existentes no âmbito estatal brasileiro. No próximo subitem, apresento a segunda forma de dispersão de poder presente no Estado brasileiro.

5.1.2 Dispersão de poder: borramento das fronteiras entre público e privado e repasse de responsabilidades para atores não-estatais

A dispersão de poder também ocorre, no Brasil, através do borramento entre as fronteiras entre público e privado e do repasse de responsabilidades, antes do Estado,

para atores não-estatais, assim como ocorreu no contexto inglês, analisado por Clarke e Newman (1997). A Constituição de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 foram importantes para que houvesse um aparato legal que permitisse este repasse de responsabilidades para agentes não-estatais. Destaco que, no Brasil, a proliferação de atores não-estatais que atuam na área da educação é um fenômeno que ocorre desde os anos de 1990. Estes atores atuam, muitas vezes, como Estado, através do estabelecimento de parcerias com entes estatais. São estes aspectos que são tratados neste subitem.

Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, relembra que com a LDB houve um forte borramento de fronteiras entre o público e o privado, trazendo o exemplo do ensino superior. A ex-secretária afirma que isto ocorreu através do conceito de comunitário, quando as universidades ditas comunitárias passaram a se definir como público não-estatal. Nas palavras de Luce, as universidades comunitárias assim se definiram:

Maria Beatriz Luce: Porque elas [referindo-se às universidades comunitárias] se dizem, digamos, um bem público, este conceito que também serve para as instituições públicas estatais, um bem público, de interesse público, que são mantidas e governadas na intersecção entre o público e o privado, porque elas recebem dinheiro estatal – seja municipal, estadual, federal – e elas também recebem contribuição privada. Então, elas são, ao mesmo tempo, uma interface entre o Estado e o mercado e isso vale muito para as escolas da educação básica também.

O que a ex-secretária demonstra é que a LDB representou um momento histórico em que houve um fortalecimento do borramento das fronteiras entre o público e o privado, seguindo uma linha similar ao da Constituição de 1998, que passou a permitir que instituições não-estatais fossem responsáveis pelo que antes era apenas de responsabilidade do Estado. Na análise de Altmann (2002), a descentralização ocasionada pela LDB também pode ser vista na centralidade dada à avaliação, sendo que o controle passa a ser exercido em cada local – escola –, tendo como foco o resultado de cada instituição. Tanto a LDB quanto a Constituição de 1988 abriram espaço para a proliferação de agentes não-estatais e permitiram uma atuação mais próximas entre estes agentes e o Estado, havendo, assim, dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997).

Em relação às avaliações de larga escala, por exemplo, a proliferação de agentes não-estatais e a aproximação dos mesmos em relação ao Estado também têm efeitos: na

medida em que há o empoderamento de organizações não-estatais como aqueles que podem, também, fazer as vezes de Estado, mais atores disputam por colocar suas visões de educação em cena, sendo que alguns destes grupos – conforme explica Hall (2009) através do conceito de hegemonia – têm maior poder de pressionar, tendo em vista as condições econômicas, políticas e sociais. Alguns atores não-estatais, assim como demonstram Clarke e Newman (1997) através da análise do contexto inglês, são entendidos, inclusive, como braços do Estado. Este é o caso, por exemplo, de instituições não-estatais, que elaboram materiais didáticos que são adotados por escolas públicas. As instituições, neste caso, passam a ser entendidas como uma parte do Estado, ou um “braço do Estado” – utilizando a expressão de Clarke e Newman (1997) – já que prestam um serviço que antes era realizado pelo âmbito estatal. Portanto, a dispersão de poder não implica somente no repasse de responsabilidades para agentes não-estatais do que antes era unicamente de responsabilidade do Estado, mas tem implicações para a própria forma como o Estado é composto, o que faz com que haja uma nova forma de governar, pois os atores não-estatais passam a ter um importante papel. Isto tem relação com o processo de governança educacional (DALE, 2010), quando diferentes agentes têm distintos papéis nas atividades que compõem tal governança educacional – financiamento, fornecimento ou oferta, propriedade e regulação (DALE, 2010). No entanto, neste processo de governança educacional, o Estado ainda ocupa um lugar importante, realizando aquilo que Dale (2010) denomina de coordenação da coordenação, ou seja, o Estado coordena esses diferentes atores e seus variados papéis, e ainda é o lugar para onde se dirigir quando outros agentes desta governança falham (DALE, 2010). Ademais, a dispersão de poder faz com que o Estado assuma novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância (CLARKE; NEWMAN, 1997). No caso das avaliações de larga escala, o que se pode perceber é que o Estado assume um papel de monitoramento e vigilância, pois este tipo de avaliação repassa para o local – escola e a comunidade escolar – a responsabilidade sobre o “fracasso” ou “sucesso” do processo educacional (no caso do Brasil, medido pelo Ideb). No entanto, a dispersão de poder pode ser vista para além das avaliações de larga escala, permeando outros âmbitos da atuação do Estado na educação.

Maria Helena Guimarães de Castro, ex-presidente do Inep e ex-secretária executiva do MEC, reforça a existência de dispersão de poder ao dizer que percebe um crescimento no número de ONGs que se relacionam, de forma cada vez mais forte, com o Ministério da Educação e com secretarias estaduais e municipais de educação. Afora

as ONGS, a ex-secretária salientou a proliferação de outros atores, que também foram citados como importantes na área da educação, tendo uma comunicação forte com o MEC, quais sejam, universidades, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE, Anped, Consed e Undime. Chico Soares, ex-presidente do Inep, na entrevista concedida para esta tese, apontou as fundações empresariais como importantes atores: “Agora, tem um grupo novo, que é muito vocal, que são as fundações, que são fundações das empresas que estão escolhendo a educação como a sua forma de ação”.

Não foi apenas na década de 1990 que houve, através de documentos oficiais brasileiros (Constituição de 1988 e LDB de 1996), um incentivo ao estabelecimento de parcerias entre entidades públicas e privadas. Paulo de Sena, consultor legislativo na área de Educação, Cultura e Desporto, da Câmara dos Deputados, afirma que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado em 2007, foi outra iniciativa na qual se pode verificar o borramento entre as fronteiras do público e privado, abrindo a possibilidade do uso de recursos públicos para instituições escolares sem fins lucrativos, pois, conforme a Lei n. 11.494/2007, a distribuição de recursos do Fundeb pode ser realizada para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (BRASIL, 2007). Esta perspectiva teve prosseguimento no II Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, quando, na meta 20, os 10% do PIB para a educação não constituem apenas recursos para a educação pública, podendo, assim, serem destinados para instituições públicas não-estatais (BRASIL, 2014). O II PNE é um bom exemplo do quanto as organizações não-estatais têm tido força para colocar em pauta suas reivindicações. Dalila de Oliveira, ex-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), analisa a meta 20 do II PNE como uma prova do quanto a diferença entre público e privado não é mais algo claro no Brasil. Oliveira demonstra o quanto o terceiro setor está ampliando seu papel na educação:

Dalila Oliveira: Este terceiro setor está entrando com mais força na educação. Nós temos uma variedade de possibilidades de privatização, hoje, para a educação, onde o objetivo, a finalidade, de todas essas estratégias é ter financiamento público. Do convênio da creche que é feito lá no municípiozinho pobre que não dá conta de construir creche, ao FIES, na educação superior.

Maria Beatriz Luce, ex-secretária da SEB/MEC, também ratifica o quanto a ação do Estado em relação à educação tem sido permeada por instituições não-estatais,

exemplificando a partir de sua experiência frente à Secretaria de Educação Básica do MEC:

Maria Beatriz Luce: E, realmente, eu só fui ter uma ideia dessa dimensão [referindo-se à força das entidades não-estatais], uma ideia mais precisa disso, o ano passado [referindo-se ao ano de 2014, quando esteve à frente da Secretaria de Educação Básica do MEC], porque o número dessas entidades que recebem recursos públicos para fazer eventos, para produzir materiais, para fazer formação de professores e com convênios, com contratos e, inclusive, sem licitação pública, que seria a forma de relacionamento do Estado com o setor privado. Pega tudo, todas... E tem esses institutos, hoje, privados, de produção de conhecimento, inclusive, que o país, entre aspas, fica dependente destas capacidades, porque são capacidades de qualidade importantes em alguns deles. Pega o CENPEC, pega a Fundação Carlos Chagas. A história da avaliação, a história da formação de professores, a história da pesquisa em educação passa por essas instituições. E como é que elas se sustentaram? Doação? Não. Fazendo, prestando serviço, fazendo convênio, vendendo produto para o Estado. Então, essas relações público-privado, a gente não pode perder a noção dessas duas categorias, mas quanto mais a gente tenta defini-las, mais a gente vê que a fronteira não é livre, ela é porosa, permeável, imbricada... Realmente, é muito difícil definir o que é público e o que é privado.

Tanto Maria Beatriz Luce quanto Dalila de Oliveira apontam que as organizações não-estatais têm feito uso de financiamento público, mostrando, assim, que essas organizações dependem muito do financiamento do Estado. Ademais, também demonstram em suas falas que os limites entre o público e o privado têm se tornado cada vez mais porosos. Ana Valeska Amaral Gomes e Paulo de Sena, consultores legislativos na área de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, corroboram a ideia de proliferação de atores nas ações do Estado em relação à educação, afirmando que, ao longo do período em que são consultores (Paulo de Sena trabalha na Câmara dos Deputados desde 1994 e Ana Valeska Amaral Gomes desde 2005), percebem um crescimento no número de atores envolvidos nas políticas educacionais⁵².

Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, afirma que, nos últimos cinco anos, os institutos e fundações “estão com uma musculatura mais forte, estão com recurso, estão com essa musculatura técnica mais forte também e eles

⁵² Um exemplo do grande número de atores presentes hoje nas discussões que envolvem o Estado pode ser visto em um texto de Sena (2015) em que apresenta as instituições que participaram da discussão do PNE aprovado em 2014. Sena (2015) destaca seis grupos: atores governamentais, conselhos e fóruns de educação institucional (CNE, FNCE, Uncme, FNE), movimentos sociais (CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Anped, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca, Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Anpaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação), sociedade civil – gestores (Consed, Undime, CNM, Confaz, Abrasf), sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional (Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenesp, Sistema S, Grupo Positivo, Abraes) e organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas (Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas do Insper).

trazem para a gestão pública certa flexibilidade para fazer coisas que, às vezes, o gestor precisa muito”. Cabe ressaltar, no entanto, que esta “musculatura mais forte” não pode ser entendida fora do contexto em que há, por parte do Estado, um movimento que favorece o fortalecimento dessas organizações: na medida em que o Estado legitima a participação destas instituições como parceiras no provimento de políticas educacionais, há uma motivação para que tais organizações se tornem mais fortes em termos técnicos e políticos.

O que foi acima arrolado permite perceber que, historicamente, no período de 1995 a 2014, houve uma continuidade em relação à prática da dispersão de poder com um gradativo aumento do número de instituições não-estatais que se fazem presentes nas ações do Estado no âmbito educacional, sendo que, muitas vezes, uma ação estatal é realizada através de uma instituição não-estatal. O que afirmaram os atores entrevistados condiz com que é visto na literatura (PERONI, 2003; ADRIÃO et. al., 2009; LIMA, 2011), de que há cada vez mais o estabelecimento de parcerias público-privadas⁵³ na educação brasileira. Um exemplo dessas parcerias pode ser uma política educacional que inclui o uso, em escolas públicas, de sistema de ensino elaborados por organizações não-estatais. Segundo Adrião e demais autoras, os sistemas de ensino “[...] oferecem serviços e produtos, tais como materiais didáticos para alunos e professores, incluindo apostilas e CD-ROMs, formação docente em serviço e monitoramento do uso dos materiais adquiridos” (ADRIÃO et. al., 2009, p. 802). No caso de uma parceria como esta, uma determinada instituição não-estatal vende um sistema de ensino para o Estado – recebe, assim, financiamento público – e as escolas públicas passam a fazer uso deste sistema, que não implica apenas no uso de livros, mas, também, de um modelo pedagógico de ensino-aprendizagem e em novas práticas por parte do corpo docente.

Tendo em vista documentos oficiais elaborados desde o final da década de 1980 (Constituição de 1988, Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de 2007), a literatura estudada em relação ao Brasil (PERONI, 2003; NOGUEIRA,

⁵³ Utilizo a expressão “parceria público-privada em educação” no mesmo sentido que tem sido utilizada por alguns autores na literatura internacional (BALL, 2007; ROBERTSON; VERGER, 2012), o que envolve a realização por parceiros privados de diferentes atividades no âmbito da educação (definição de políticas, oferta da educação, fiscalização e gestão escolar). No entanto, é importante destacar que, o que considero aqui como parceria não é assim referido pela lei federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. (BRASIL, 2004).

2011; AZEVEDO, 2009; LIMA, 2009) e as falas acima arroladas, pode-se perceber que o pressuposto gerencial da dispersão de poder foi incorporado nas ações do Estado brasileiro na educação básica. No entanto, esta análise precisa ser complexificada, pois, para além da verificação da existência da dispersão de poder e de quais são os atores que assumiram responsabilidades educacionais, é preciso entender como o Estado se relaciona com esses atores. Cabe ressaltar que a compreensão da existência da dispersão de poder na relação entre Estado e educação já é importante, mas a forma como o Estado se relaciona com estes atores também é significativa – ponto que trato no próximo subitem.

5.2 RELAÇÃO ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E ATORES NÃO-ESTATAIS

Tendo em vista a necessidade de entender a forma como o Estado se relaciona com os atores não-estatais, uma das perguntas realizadas na entrevista foi assim formulada: “Alguns autores afirmam que é ruim que atores não-estatais participem das discussões de políticas educacionais. Outros autores afirmam que os atores não-estatais deveriam ter maior poder de influência nas decisões políticas. Qual o seu posicionamento a respeito disto?”. Ao responderem esta questão, grande parte dos entrevistados salientou a importância de todos os segmentos da sociedade serem ouvidos pelos governos, destacando dois pontos em especial: 1. A escuta de diferentes segmentos ser característica do processo democrático; e 2. O governo não representar apenas um ou outro segmento, mas todos eles. Estes são aspectos importantes que foram levados em conta na análise da relação entre Estado e atores não-estatais. O que se pode perceber é que, no período de 1990 a 2014, o Estado brasileiro se relaciona de forma bastante próxima com os atores não-estatais, o que está ligado à governança educacional (DALE, 2010), que significa novas formas de estruturar e coordenar o Estado. Assim como destaca Dale (2010), no contexto brasileiro, o Estado, neste processo de governança educacional, continua sendo o coordenador em última instância, para onde se dirigir quando os outros atores falham. Dentre as atividades destacadas por Dale (2010) como típicas da governança educacional – financiamento, fornecimento ou oferta, propriedade e regulação, podendo ser desempenhadas de forma independente uma das outras por agentes que não necessariamente do Estado –, entendo que o âmbito estatal

brasileiro ocupa, majoritariamente, um papel de regulador. Ademais, o Estado realiza uma coordenação da coordenação, ou seja, coordena os agentes estatais e não-estatais que fazem parte da governança educacional e que podem realizar cada uma das atividades acima mencionadas separadamente ou juntos. Esses aspectos são abordados ao longo deste subitem através da problematização das falas dos entrevistados, documentos e teoria.

Dalila de Oliveira, ex-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), salienta que é necessária uma mediação entre interesses coletivos e interesses individuais, sendo que os interesses coletivos devem ser priorizados. Seu receio é que o Governo Dilma “esteja ouvindo muito mais o setor que representa interesses privados, empresariais, que outros setores”. A ex-presidente da Anped citou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)⁵⁴ e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)⁵⁵ como exemplos de equalizações que vêm ocorrendo na direção dos interesses de setores privados e empresariais. Entendo que ela tenha trazido como exemplo o Pronatec pelo fato de que esta ação, segundo a análise realizada em um texto de autoria da própria entrevistada, “contou com destacada interlocução do governo com as entidades representativas dos empresários” (OLIVEIRA, 2015, p. 636). Em relação ao Fies, acredito que este programa foi trazido pela ex-presidente da Anped por financiar, através de recurso público, vagas em instituições privadas de ensino, o que demonstra um borramento entre o privado e o público. Ao realizar uma análise da gestão pública no Brasil desde os anos de 1990, Oliveira (2015, p. 263) afirma que programas como o Fies e o Pronatec demonstram a contradição existente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, “pois ao mesmo tempo que permitem acesso aos mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais”.

⁵⁴ O Pronatec foi criado pelo Governo Federal, em 2011, tendo como objetivo expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. O Programa almeja ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Ademais, o Pronatec objetiva contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, articulando-o com a educação profissional, ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional e estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em: 20 de março de 2016.

⁵⁵ O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação que é destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores em instituições não gratuitas. Cabe ressaltar que este programa foi criado em 1999 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e ampliado no governo seguinte de Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies>>. Acesso em: 20 de março de 2016.

Fernando Haddad, ex-ministro da educação no período de 2005 a 2012, foi enfático ao afirmar, na entrevista concedida para esta tese, que, durante a sua gestão no Ministério da Educação, todos os segmentos da sociedade civil eram recebidos:

Fernando Haddad: [...] a gente não prejudicava nada, a gente trazia todo mundo para a mesa para saber o que as pessoas estavam pensando e, quando a gente localizava uma semente de inovação, que pudesse germinar, trazer algum resultado interessante, a gente apostava alguma ficha nessa experiência. Então, ninguém que tenha procurado o Ministério com uma ideia que parecia interessante deixou de ser apoiado por razões ideológicas.

Um aspecto que merece destaque na fala de Haddad é que, ao afirmar que “a gente trazia todo mundo para a mesa”, há certo entendimento de que todos os atores têm a mesma força política e o mesmo poder, ocorrendo, assim uma despolitização em relação aos atores. No entanto, de acordo com Hall (2009), as ideias têm relação com as condições materiais nas quais os grupos e classes sociais existem. Ao partir da premissa de que os atores pertencem a diferentes classes e grupos sociais, compreende-se que eles não possuem, portanto, as mesmas condições materiais em uma sociedade. Assim, os atores possuem diferentes forças políticas. A força política de um determinado grupo não depende exclusivamente da posição econômica que este grupo ocupa na sociedade – apesar de o econômico ainda ser importante –, mas também da forma como cada grupo consegue articular suas ideias, conectando-se a diferentes grupos, e da sua capacidade de “conquista de um grau substancial de consentimento popular” (HALL, 2009, p. 293). Assim, Hall (2009) contribui para entender que os atores sociais não estão todos no mesmo patamar e ocupam distintas posições de poder. Tendo Haddad sido ministro da educação e, assim, ocupado um importante cargo no Estado, cabe pensar sobre esta despolitização dos atores como uma prática nas ações do âmbito estatal em relação à educação. Ao afirmar que “a gente não prejudicava nada”, entendo que o ex-ministro queria destacar que não havia um preconceito em relação às organizações não-estatais. No entanto, este ponto pode ser preocupante caso haja, por parte do dirigente estatal, um entendimento de que estas instituições não sejam permeadas por interesses, lógicas e ideologias e que, assim, o Estado e, qualquer ator, falariam de um mesmo lugar. Esta fala de Haddad também pode ser lida através das colocações de Nogueira (2011) quando afirma que, durante a reestruturação dos anos de 1990, vinculou-se uma imagem negativa aos processos políticos e, conseqüentemente, ao Estado. Portanto, o Estado deveria agir a partir de uma racionalidade técnica, de um vazio de interesses, bem como

fora de embates políticos. Assim, ao Haddad afirmar que “a gente não prejudicava nada” e que “ninguém que tenha procurado o Ministério com uma ideia que parecia interessante deixou de ser apoiado por razões ideológicas”, o ex-ministro está, em certa medida, despolitizando a própria ação estatal, tendo em vista que a política passou, na leitura de Nogueira (2011), a ser vinculada a algo negativo, como uma atividade pouco nobre, corrupta e manipulável. Esta despolitização da ação do Estado pode ser uma maneira do ex-ministro defender a própria ação estatal, apontando, que a mesma não é ideologizada como os grupos direitistas costumam acusar o Estado. No entanto, penso que, mesmo que esta seja uma maneira de defender-se, ela não deixa claro que as organizações não-estatais, assim como o Estado, possuem ideologia.

No que se refere às ações do Estado em relação às organizações não-estatais, Rebeca Otero, Coordenadora do Setor de Educação da Unesco no Brasil, traz a perspectiva do ponto de vista de quem faz parte de uma organização não-estatal. Ela defende que a influência das organizações do terceiro setor deve ser forte, pois elas têm a sua voz, assim como a sociedade civil não-organizada. No entanto, a diretora afirma que elas não têm o poder de decisão, pois “quem tem o poder de decisão é quem foi eleito por toda a sociedade brasileira”. O que se pode perceber na fala de Otero é que estas organizações exercem uma pressão para participarem da ação estatal na medida em que entendem que elas têm direito à voz, como qualquer outro segmento da sociedade, mas, ao mesmo tempo, ela entende que o poder de decisão sobre as políticas educacionais deve ser do Estado. Pode-se depreender desta fala da coordenadora da Unesco que há uma disputa de poder pela “voz” que será escutada no âmbito estatal. Estas disputas, conforme o entendimento que se tem de Estado nesta tese, permeiam o âmbito estatal e, portanto, aqueles que ocupam cargos governamentais precisam estar cientes dos jogos de poder. Portanto, a fala de Haddad, mencionada logo acima, merece ainda mais destaque, pois o ex-ministro parece querer demonstrar que estas disputas de poder não existem, sendo todos recebidos da mesma maneira. Em outra fala, todavia, Haddad traz aspectos contraditórios em relação à despolitização proposta na fala anterior:

Fernando Haddad: Decisão política é do Estado, tem mandato para isso. Agora, ouvi... Eu me nutria muito das discussões com essas entidades: Ação Educativa... Algumas mais à esquerda, outras mais à direita, umas com viés mais liberal, outras... Enfim, tem de tudo no mercado. Mas eu me alimentava dessas discussões para... Mas a decisão é do gestor. Mas você buscar subsídios nessas experiências...

Na fala acima, o ex-ministro demonstra que as entidades têm visões diferentes, mas que ele se alimentava das discussões com todas as diferentes organizações. Merece destaque o fato de que o ex-ministro, ao tratar das entidades não-estatais, faz uso da palavra mercado, afirmando que existem diferentes instituições não-estatais no mercado. O que se pode depreender, é que Haddad vincula tais entidades ao mercado. Assim, ao tratar da aproximação do Estado com estas instituições, o ex-ministro está, em certa medida, falando da relação entre o âmbito estatal e o mercado. Ademais, Haddad afirma que é o Estado que deve tomar a decisão política, tendo mandato para isso. Este é um ponto importante para o entendimento das ações do Estado na educação, qual seja, que o Estado continua tendo um poder decisório. Contudo, cabe questionar que decisão é essa. Decidir, por exemplo, se é a instituição não-estatal A ou se é a instituição não-estatal B que irá ser aquela responsável pela formação de professores em uma política educacional federal é diferente de o Estado decidir por firmar ou não uma parceria com uma instituição não-estatal. Tendo em vista as falas de Haddad, o que parece estar ocorrendo nas ações estatais é muito mais uma incorporação das entidades não-estatais no Estado, sendo estas entidades aquelas que passam a prover serviços sociais ou, então, que tais organizações estão tendo um grande espaço nas disputas que permeiam o âmbito estatal, como, por exemplo, em relação à centralidade das avaliações nas ações do Estado em relação à educação.

No que se refere à ação mandatária do Estado, o ex-ministro Tarso Genro destaca que “quanto mais regrado for esse setor [referindo-se ao terceiro setor], mais público ele se torna e mais importância ele vai ter de participar das grandes discussões de projetos educacionais nacionais, sistema de educação e assim por diante”. Genro também defende que o Estado e o governo devem manter um diálogo com os diferentes setores da sociedade e que aqueles que não fazem isto não têm competência para governar. Contudo, como salientado pelo ex-ministro, esta relação deve ter regras, que, segundo afirmou Tarso Genro, foi o que ele fez quando ministro da justiça (2007-2010), preocupando-se em regulamentar o setor público não-estatal:

Tarso Genro: [...] trazer este novo âmbito [referindo-se ao público não-estatal] para dentro do sistema legal e transformar, por exemplo, as [entidades] comunitárias de tal forma que elas pudessem ser abrangidas pelos programas estatais, com recursos, com qualificação. Por quê? Porque elas passaram a ser também fornecedoras de vagas públicas através do Pró-Uni e também foi aberta para as universidades empresariais, que é uma coisa, na minha opinião, positiva. Então, este novo âmbito do direito público não-estatal, dessas instituições públicas não-estatais, elas têm que ser compreendidas em uma nova dimensão.

Genro defende trazer as instituições não-estatais para dentro do sistema legal para que elas possam ser “abrangidas pelos programas estatais”, ou seja, o ex-ministro segue a linha de aproximação entre o Estado e as organizações não-estatais. A ideia de regulamentação é estabelecida de outra forma pelo ex-ministro Haddad. Ele afirma que, quando estava à frente do ministério, aproximou o MEC das instituições não-governamentais, referindo-se especificamente às fundações empresariais. De acordo com Haddad, seu objetivo era que estas fundações modificassem a forma como vinham se relacionando com o MEC, que na visão do ex-ministro, era de uma forma “um pouco imperial”, vendendo soluções para as escolas. Com a aproximação, Haddad diz que o Ministério passou a fazer a avaliação de cada produto, dando uma “espécie de selo de qualidade desses produtos, eventualmente, até com suporte financeiro para sua adoção voluntária, se fosse o caso”. Tarso Genro, diferentemente de Fernando Haddad, defende que é preciso colocar as instituições não-estatais em um sistema legal e não apenas aproximá-las do Estado. A argumentação de Tarso Genro pode parecer, *a priori*, empoderar menos as instituições não-estatais que a posição de Fernando Haddad, pois para Genro, o Estado continua tendo uma posição mais regulatória, mediante a criação de regras sobre como as entidades podem e devem agir. No entanto, a afirmação de Tarso Genro de que ao regradar a ação das organizações não-estatais, elas se tornam mais públicas, traz uma noção de incorporação dessas entidades pelo Estado. Já a aproximação, argumento de Haddad, segue mais uma linha do estabelecimento de parceria entre as organizações e o Estado, tendo o âmbito estatal o papel de dar um selo de qualidade. De qualquer forma, ambas as posições colocam o Estado em um lugar de regulador dessas entidades, o que é um dos princípios da governança educacional. Mesmo que este conceito já tenha sido abordado anteriormente, retomo-o brevemente.

De acordo com Dale (informação verbal⁵⁶), governança educacional significa novas formas de estruturar e coordenar o Estado, sendo essas novas formas um dos efeitos da globalização, quando o próprio Estado foi transformado, deixando de ser apenas um Estado nacional ou um Estado executivo eficiente (DALE, 2010). Dale (2010) ressalta que, no entanto, o Estado “continua sendo o coordenador em último recurso, e o lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham” (DALE, 2010, p. 1106). Sobre a governança educacional, Dale (2010) afirma que há

⁵⁶ Informação obtida a partir de reuniões realizadas com o professor Roger Dale durante minha estada na University of Bristol – de outubro de 2014 a junho de 2015 –, quando do processo de doutoramento sanduíche.

quatro categorias de atividades: financiamento, fornecimento ou oferta, propriedade e regulação. O autor destaca que estas atividades podem, em princípio, ser desempenhadas de forma independente uma das outras por agentes que não necessariamente do Estado: mercado, comunidade e lar. Pode ser que tais agentes realizem cada uma das atividades, separadamente ou juntos. É nisto que, justamente, implica o processo de governança educacional, que deve ser entendido como a coordenação da coordenação (DALE, 2010). Nas falas de Genro e Haddad, se pode perceber uma aproximação na forma do Estado agir em relação às organizações não-estatais com o que Dale (2010) denomina de governança educacional, sendo o processo de regulação aquele que parece estar mais presente. Este processo de regulação pode ser visto em relação às avaliações de larga escala, pois o que o Estado passa a fazer é regular a “qualidade” das escolas. Esta regulação aproxima-se do que Clarke e Newman (1997) apontam como novas formas de regulação do Estado, no modelo gerencial, quais sejam, monitoramento e vigilância. Ball (1998) destaca que um dos pressupostos do gerencialismo é um controle à distância (BALL, 1998), sendo que, na educação, o autor aponta que uma das formas do Estado controlar à distância passa a ser o gerenciamento de resultados, através de mecanismos de controle como avaliações padronizadas e o estabelecimento de metas e objetivos (BALL, 1998). Assim, Ball (1998) demonstra que, no modelo gerencial, “novas formas de vigilância e autocontrole são instituídas” (BALL, 1998, p.128). O que fica claro, mais uma vez, é a noção do Estado como gerenciador, que passa a administrar as diversas instituições para as quais foram delegadas o que antes eram suas funções.

Peters e Pierre (2006) também se utilizam do conceito de governança, destacando que é importante ter em conta que a mudança não é somente sobre o processo de governar (do governo para a governança), mas no próprio papel do governo na governança, isto é, o *modus operandi* do governo. Em relação à governança, é importante destacar dois pontos levantados por Lister e Marsh (2006): 1. Os modos de governança não são horizontais: ainda há hierarquias de alguns agentes; e 2. O papel do Estado é vital, pois atua como coordenador e ainda é responsável por proporcionar legitimidade. Governança relaciona-se com gerencialismo, pois a governança existe mediante a dispersão de poder, quando diferentes agentes assumem o papel que antes era unicamente do Estado.

As falas de Haddad e Genro podem ser lidas à luz do que foi acima arrolado sobre o processo de governança educacional. Mesmo que haja algumas diferenças na

forma como os entrevistados propõem uma aproximação das instituições não-estatais em relação ao Estado, o que se pode perceber é que, nesta perspectiva dos entrevistados, o Estado assumiria um novo papel, que seria de coordenador. Assim, o âmbito estatal coordenaria o que é realizado pelas instituições não-estatais, principalmente, através da regulação, verificando se o que está sendo feito por estes agentes deve ser legitimado. Esta regulação, por sua vez, é realizada através do exercício de um controle à distância, sendo um dos exemplos as avaliações de larga escala. Neste subitem, aponte que as ações do Estado em relação às organizações não-estatais são caracterizadas, especialmente, por regulação e monitoramento (CLARKE; NEWMAN, 1997; BALL, 1998; DALE, 2010), sendo que o Estado passa a exercer um papel de coordenador (DALE, 2010). Portanto, pode-se perceber que o processo de governança educacional (DALE, 2010; PETERS; PIERRE, 2006) é bastante presente no âmbito estatal brasileiro. A governança educacional, por sua vez, está profundamente relacionada com a dispersão de poder, mediante a qual há uma proliferação de atores não-estatais que assumem responsabilidades do Estado. Como já destacado, o empoderamento de atores não-estatais tem relação com o pressuposto de que estes atores são mais eficientes e, portanto, mais capazes que o Estado para gerir e prover políticas sociais com melhor custo-benefício. Assim, os grupos defensores de práticas gerenciais criam um binarismo entre Estado ineficiente *versus* organizações não-estatais eficientes. A seguir, examino alguns dos binarismos que alicerçam a dispersão de poder como uma prática que traz sucesso para o âmbito estatal.

5.3 BINARISMOS ENTRE ESTADO E ATORES NÃO-ESTATAIS

Conforme já explicado, quando da reestruturação do Estado na Inglaterra, o gerencialismo passou a ser o modelo administrativo utilizado no âmbito estatal. Segundo Clarke e Newman (1997) foram criados binarismos entre o modelo gerencial e o modelo de Bem-estar social – modelo administrativo do Estado, na Inglaterra, que precedeu o modelo gerencial –, sendo alguns destes binarismos: setor privado x setor público, gestão x administração pública, valores de mercado x valores de serviço público, consumidores x cidadãos, indivíduos x comunidades. Muitos destes binarismos também podem ser vistos no contexto brasileiro e são usados para reafirmar a

importância do gerencialismo como uma maneira moderna e eficiente de gerir o Estado, opondo-se, em especial, ao modelo burocrático, que sofre duras críticas no Brasil (NOGUEIRA, 2011). Estes binarismos são analisados ao longo dos subitens a seguir.

5.3.1 Gestão x administração pública

O primeiro binarismo refere-se à administração pública *versus* gestão – relacionada à gestão privada. Este binarismo se baseia em uma premissa de que a eficiência e a efetividade deveriam ser alcançadas pelo Estado – administração pública – através da incorporação da lógica que embasa a administração privada (gestão), entendida, pelos defensores do gerencialismo, como superior ao Estado (CLARKE; NEWMAN, 1997). Como salientam Clarke e Newman (1997), a partir desta perspectiva, a gestão financeira ocupou um importante papel na iniciativa do governo, sendo que os cálculos e princípios financeiros tornaram-se as dominantes “regras do jogo”. As ideias que passam a ser propagadas a partir deste binarismo são que: o público é muito burocrático e, portanto, incapaz de fazer com a eficiência do privado; e que, pelo privado ser mais eficiente, os serviços prestados pelo mesmo têm melhor custo-benefício. Estas questões são demonstradas a partir das falas dos entrevistados, documento analisados e teorias.

Fernando Haddad, ex-ministro da educação, traz o binarismo gestão x administração pública em sua fala, quando afirma que, ao fazer uso de programas desenvolvidos por fundações empresariais, o Estado pode se beneficiar através da capacidade que tais fundações têm de inovar:

Fernando Haddad: [...] eles [referindo-se aos institutos e fundações empresariais] podem experimentar muito mais do que o Estado. O Estado tem que seguir tantas regras para poder experimentar que, quando você tem parceiros confiáveis, que estão testando abordagens inovadoras, você pode se valer dessa inovação e, eventualmente, transformar em política pública.

Vários aspectos desta fala merecem atenção e são abordados ao longo dos próximos parágrafos. O primeiro deles é que aquilo que Haddad chama de “tecnologias desenvolvidas por instituições não-estatais” não são apenas tecnologias, pois, quando inseridas nas escolas, incluem, também, uma perspectiva pedagógica, um entendimento

de educação, que pode ser diferente daquelas estabelecidas pelo Estado, por exemplo (LIMA, 2011). Portanto, fazer uso de tecnologias significa fazer uso de uma concepção política de educação desenvolvida por uma instituição fora do âmbito estatal. O segundo refere-se ao que Haddad chama de “parceiros confiáveis”. Deduz-se – pela própria fala do entrevistado, que começa mencionando a capacidade das fundações empresariais de experimentar – desta afirmação que os “parceiros confiáveis” são provenientes da esfera privada, o que traz, nesta premissa, uma das ideias difundidas pela Nova Direita, qual seja, de que o âmbito privado é mais confiável, por sua expertise e eficiência, do que o público e, por isso, o Estado deveria aproximar-se, em sua gestão, da lógica do mercado. Isto ajudou a criar um binarismo da gestão x administração pública, que foi bastante difundida no Brasil desde os anos de 1990, sendo a gestão privada associada à eficiência, eficácia e efetividade e a administração pública a uma forma de organização inapropriada e ineficiente. Portanto, Haddad segue uma perspectiva gerencial ao afirmar que os “parceiros confiáveis” do Estado são aqueles que estão associados à gestão privada. Cabe ressaltar, contudo, que não significa que o ex-ministro considere todas as fundações empresariais “parceiros confiáveis”, mas o que se pode depreender é que o ex-ministro considera pelo menos parte delas assim. Para exemplificar o uso de tecnologias de “parceiros confiáveis”, Haddad citou o caso da Olimpíada de Língua Portuguesa. Afora Haddad, Pilar Lacerda, ex-secretária da SEB/MEC, e Patricia Mota Guedes, gerente de Educação da Fundação Itaú Social, também trouxeram este exemplo para demonstrar o quanto o Estado pode se beneficiar dos programas desenvolvidos pelas fundações empresariais. Descrevo, brevemente, o funcionamento da Olimpíada de Língua Portuguesa para que se possa entender uma das formas de estabelecimento de parceria com essas instituições não-estatais.

A Olimpíada da Língua Portuguesa – Escrevendo o Futuro é um concurso de produção de textos para alunos de escolas públicas de todo o país, do 5º ano do ensino fundamental ao 3º ano do ensino médio. Segundo informações do site⁵⁷, o concurso é uma iniciativa do Ministério da Educação e da Fundação Itaú Social, com coordenação técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). A ideia é que os professores desenvolvam uma sequência didática para aplicar nos alunos e que a turma realiza escritas e reescritas de uma redação. No site⁵⁸, é informado que, para além da seleção e premiação de textos, a Olimpíada propõe para o

⁵⁷ Disponível em: <https://www.escrevendoofuturo.org.br/concurso> - Acesso em: 03 de maio de 2016.

⁵⁸ Disponível em: <https://www.escrevendoofuturo.org.br/concurso> - Acesso em: 03 de maio de 2016.

professor de língua portuguesa uma formação que o auxilie na reflexão e compreensão da função social da escrita, fortalecendo o seu trabalho em sala de aula. A Olimpíada conta com quatro gêneros de escrita: poemas (alunos de 5º e 6º anos do ensino fundamental), memórias literárias (alunos de 7º e 8º anos do ensino fundamental), crônica (alunos de 9º do ensino fundamental ano e de 1º ano do ensino médio) e artigo de opinião (alunos de 2º e 3º anos do ensino médio). Ao total, são cinco etapas que compõem o programa sendo estas referentes ao âmbito escolar, municipal, estadual, regional e, por fim, nacional.

Este programa – que quando desenvolvido pelo Itaú Social, chamava-se apenas “Escrevendo o Futuro” – tinha uma escala de pequena de abrangência. Em 2008, o Ministério convidou a Fundação Itaú Social para uma conversa com o objetivo de conhecer melhor o programa. Naquele momento, então, foi decidido que o MEC entraria como parceiro. Assim, o programa se tornou a “Olimpíada da Língua Portuguesa – Escrevendo o Futuro”, um programa do Ministério da Educação. A partir deste ano, o Ministério compartilhou as estratégias de mobilização do programa, junto a professores, secretarias, distribuindo os materiais. Toda a metodologia de formação da Fundação Itaú Social foi disponibilizada em um portal de formação do professor. Com a parceria do MEC, houve uma capilarização do programa, que ganhou uma escala muito maior, contando, a partir de então, com a participação entre 5.100 e 5.200 municípios. Segundo Pilar Lacerda, ex-secretária da SEB, a ideia da parceria surgiu porque o ex-ministro Fernando Haddad encantou-se pelo desenho do programa, afirmando que, no MEC, não havia tempo de desenvolver uma tecnologia como aquela. A ex-secretária da SEB concorda que, para fazer uma iniciativa parecida com esta, seria necessário vencer as barreiras burocráticas do Estado. O Ministério ter realizado esta parceria, conforme afirmado por Lacerda, representou um ganho tanto para o MEC quanto para a Fundação Itaú Social: “Para a Fundação Itaú é um super ganho, o prêmio é todo laranja, que é a cor do Itaú, todo mundo se envolve, eles veem uma visibilidade imensa, e você tem uma política pública formadora de professores e que incentiva a redação”. Ao cruzar este exemplo com a fala de Haddad, pode-se depreender que a Fundação Itaú Social é um exemplo de “parceiros confiáveis”.

A prática de parcerias entre instituições não-estatais e o Ministério da Educação não é tão nova e pode ser vista em outros exemplos. Um deles é o Projeto Devolutivas Pedagógicas, parceria com o Movimento Todos pela Educação. No âmbito da avaliação, tais parcerias também se fizeram presentes, ainda em 1995, quando, no terceiro ciclo de

aplicação do Saeb, a aferição foi coordenada por técnicos da Fundação Cesgranrio em parceria com a Fundação Carlos Chagas e Inep/MEC” (SANTOS, 2007) ou ainda, no quarto ciclo do Saeb, em 1997, quando a Fundação Cesgranrio foi contemplada, sendo contratada “para imprimir e distribuir os cadernos de testes e demais instrumentos, conduzir a pesquisa de campo nas turmas das escolas amostradas, processar os dados e realizar as análises estatísticas e dos resultados” (SANTOS, 2007, p. 83).

Pilar Lacerda, mesmo ao demonstrar apreço pelo uso de programas desenvolvidos por fundações empresariais, defende o Estado como aquele que deve decidir, determinar e regular as políticas públicas. Pilar Lacerda afirma que fazer uso dessas tecnologias diferencia-se de processos de terceirização. Inclusive, a ex-secretária da SEB mostrou-se contrária a tais processos:

Pilar Lacerda: O MEC pode ajudar a validar estas tecnologias. Então, o que eu acho é que o limite é tênue, o limite é o Estado poder se aliar à sociedade para mobilizar, para criar novas coisas, para conhecer outras atividades. O que o Estado não pode fazer é passar para a sociedade civil ou para as fundações, ou para as empresas o que é sua obrigação. (...) a política pública é aquela que é assumida pelo Ministério ou desenvolvida pelo Ministério para a sociedade brasileira, principalmente, para as escolas públicas e que não é terceirizada. Vou dar um exemplo de terceirização, por exemplo, eu falo: “olha, eu não vou conseguir cobrir as quadras das escolas, então, os clubes vão ficar responsáveis pela educação física”. “Pô, que legal”. Mas o clube faz o que quer. Eu terceirizei. “Vai ser no clube, mas quem define é o Estado, quem vai pagar é o Estado e isso aqui é uma política feita em colaboração”. Eu não deleguei, e falo: “agora, é eles que cumprem”.

Mesmo que, na visão de Lacerda haja uma diferença entre fazer uso das tecnologias desenvolvidas por organizações não-estatais e terceirizar políticas, a ex-secretária defende, assim como Haddad, que é benéfico para o Estado o uso de tecnologias desenvolvidas por tais instituições, pois elas são muito mais ágeis no desenvolvimento destas metodologias, já que não têm a necessidade de cumprir as “regras” que precisam ser cumpridas pelo Estado. Este é o último ponto que merece destaque da fala anterior de Haddad: quando o ex-ministro afirma que as fundações empresariais “podem experimentar muito mais do que o Estado”, ele está valorizando a capacidade de gestão destas fundações, ao mesmo tempo em que critica o âmbito estatal, ao afirmar que o “Estado tem que seguir tantas regras para poder experimentar”. Nesta crítica, Fernando Haddad faz uso de outro binarismo propagado pela Nova Direita quando da crise do Estado de Bem-estar social e que foi amplamente divulgado no Brasil na reforma proposta pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado nos anos de 1990: gerencialismo x burocracia.

Maria Beatriz Luce, ex-secretária da SEB/MEC durante a gestão de Henrique Paim (2014-2015) aponta que o argumento de que o Ministério é incapaz de fazer – o que se assemelha ao argumento de Haddad de que o “Estado tem que seguir tantas regras” – serve como justificativa para que os programas sejam desenvolvidos pelas instituições não-estatais e não pelo MEC:

Maria Beatriz Luce: Então, eles [referindo aos institutos não-estatais] se dispõem a fazer as vezes do Estado ou substituir o Estado ou se oferecer para fazer para o Estado. E isso tem que ter clareza, eu acho que isso tem que se tornar mais transparente. É isso que realmente está acontecendo. É impressionante. Eu pego o dinheiro do MEC para fazer o currículo, o Ensino Médio Inovador, bota na mão dele, porque o mesmo dinheiro a secretaria de educação ou o MEC não conseguiria fazer a formação de professores e botar os materiais dentro das escolas. Então, quer dizer, o próprio Ministério acaba embrulhado: “bom, se é melhor que aconteça nas escolas, do que não aconteça... A secretaria não consegue, a gente não consegue, não tem com quem fazer, como fazer, então, é melhor que faça”. Essa é a lógica e isso é terrível! Essa parte é... E a gente vê que também que eles não são tão bons administradores assim, as coisas não são mais baratas, algumas, né? Não são necessariamente ou certamente mais baratas, mais eficientes, mais eficazes.

Diferentemente das falas de Haddad e de Lacerda, trazidas no item anterior, contudo, Luce questiona a eficiência dessas instituições não-estatais, afirmando que, nem sempre, elas são sinônimos de bons administradores e de eficiência. Há, aqui, uma visão diferente de uma representante do Estado, o que demonstra que há disputas de poder e de visão dentro do próprio Estado. Cabe lembrar que uma das justificativas para o repasse de responsabilidade para tais organizações é que os programas seriam menos custosos para o Estado, que passaria a gastar menos, e que seriam mais eficientes, por terem como base a lógica da gestão privada. Outro elemento que merece destaque na fala da ex-secretária é que, muitas vezes, a justificava para que o Estado repasse a responsabilidade de suas ações para agentes não-estatais é que é melhor que “aconteça nas escolas, do que não aconteça”. No entanto, é importante destacar que o “acontecer” das instituições não-estatais, nem sempre é o mesmo “acontecer” que seria proporcionado pelo Estado, pois a lógica do privado não é necessariamente a lógica do público.

Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, fala de um lugar diferente de Haddad e Lacerda, pois pertence a uma organização não-estatal. Contudo, ela também aponta o quanto o Estado pode se beneficiar das capacidades de inovação das organizações não-estatais, salientando, assim como Haddad e Lacerda, que

o Estado não possui esta mesma capacidade. A diretora-executiva traz o exemplo das *charter schools*⁵⁹:

Priscila Cruz: Se elas [referindo-se às escolas] não são *charters*, elas não conseguem fazer isso [referindo-se à inovação], porque elas estão sob uma legislação que é muito engessante. Então, elas não conseguem fazer. Você precisa ter essas inovações em gestão pública, para permitir alguns respiros, mas aí deve ser a regra no Brasil? Não, de jeito nenhum. (...) mas eu acho que, assim, não pode, como princípio absoluto, ser contra. Dependendo da situação, pode ser bom.

A diretora aponta que não vê problema que esse tipo de administração escolar ocorra no Brasil, pois ela pensa que, o que acontece, no contexto brasileiro, é certa confusão de que “público é o que é estatal, que nem tudo que é público precisa ser estatal, é diferente. Você pode ter uma oferta privada para algo, para um propósito público”. Na fala de Priscila Cruz, se pode perceber uma visão diferente daquela apresentada por Haddad e Lacerda: estes últimos, ao defenderem o uso de programas desenvolvidos por instituições não-estatais, apoiam uma parceria entre o público e o privado. Isto pode ser entendido por aquilo que Clarke e Newman (1997) definem como um borramento das fronteiras entre público e privado ou pelo que Bresser Pereira (BRASIL, 1995) denomina publicização, ou seja, a transferência, para setores públicos não-estatais, de serviços sociais e científicos. O que é trazido na fala de Priscila Cruz vai para além da publicização: as *charter schools* se aproximam muito mais do que é denominado de terceirização (PERONI, 2003) ou da transferência de responsabilidade para o domínio do setor informal (CLARKE; NEWMAN, 1997), na medida em que a diretora-executiva defende uma administração privada de uma escola pública. A fala de Priscila Cruz demonstra que há diferentes visões entre os atores que, atualmente, são importantes nas ações do Estado na educação.

Em uma análise mais geral do Estado, Rebeca Otero Gomes, coordenadora do Setor de Educação da Unesco no Brasil, trata do binarismo gestão *versus* administração pública. Este binarismo pode ser visto quando a entrevistada coloca em oposição a ideia de um “Estado mais gerencial” na época de Bresser-Pereira e de um “Estado bem pesado” atualmente, sendo o da atualidade caracterizado como não moderno:

Rebeca Otero: O Estado brasileiro passou por uma fase, na época do Bresser, tentando um pouco ser esse Estado mais gerencial, reduzir um pouquinho, ser um Estado que

⁵⁹ *Charter schools* são quando escolas públicas têm uma gestão privada, inclusive, com a transferência de recursos financeiros do Estado.

trabalhava mais com parcerias etc. e tal. Mas, hoje, eu vejo totalmente o inverso, eu acho que o Estado está bem pesado, é um Estado bem... Ele tem representações em tudo, em todos os setores, ele é bem burocrático. (...) mas o modelo de gestão ainda é um modelo bem, vamos dizer assim, complicado, e é um modelo de gestão até de certa forma, antiquado. Não é um modelo de gestão moderno.

(...)

Então, assim, você não tem uma agilidade, uma flexibilidade na gestão, os gestores ficam amarrados de todo os lados. Às vezes, eles têm uma intenção muito boa, eles têm um recurso, mas eles se pegam nos processos, os processos não são processos fáceis.

Alguns elementos da fala acima são interessantes. O primeiro deles é que Rebeca Otero destaca que vê o Estado, atualmente, como “bem pesado”. Para explicar este peso, ela afirma que o Estado tem representações em todos os setores. Esta é uma das características do próprio gerencialismo – conforme destacado acima, através do estudo de Clarke e Newman (1997) –, que pode ser entendida como uma das contradições do Estado gerencialista: ao mesmo tempo em que a dispersão de poder pode ser entendida como uma diminuição do papel do Estado pode ser vista, por outro lado (como parece ser o ponto de vista da entrevistada), como uma expansão do poder estatal, que, também através das agências não-estatais, começa a exercer outros papéis como regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância (CLARKE; NEWMAN, 1997). O segundo elemento é que a crítica de Otero não é apenas pelo Estado ter diversas representações, mas por ainda ser muito burocrático, o que é por ela considerado um modelo de gestão não moderno. O terceiro ponto é que parece que o que a coordenadora identifica como negativo é o Estado ter voltado a ser forte nos últimos anos, o que, na visão dela, aparenta trazer problemas para a modernização estatal, exemplificados pela pouca flexibilidade e pela pouca agilidade. Portanto, aqui, nesta fala, podem ser percebidos alguns elementos que são contraditórios no Estado brasileiro, mostrando que, mesmo com práticas gerenciais, ainda há elementos que afastam o Estado de ser caracterizado na sua totalidade como gerencial. Cabe destacar, no entanto, que as ações do Estado na educação básica são, majoritariamente, práticas com características gerenciais, como é o caso de algumas políticas.

5.3.2 Estado como ideologizado x agências não-estatais como não-ideologizadas

Outro binarismo criado pelos defensores do Estado gerencial é que o Estado seria permeado por ideologia, enquanto que as organizações não-estatais não seriam. Newman e Clarke (2009) mostram que, durante a reforma do Estado na Inglaterra, houve a veiculação de um discurso que despolitizava as organizações sociais como uma forma de se opor ao Estado de Bem-estar social, já que uma das críticas a esse Estado era justamente o seu caráter político e ideologizado. Segundo Newman e Clarke (2009), na visão gerencialista, a política e os processos políticos são entendidos como negativos, associando-os à burocracia (tomada como símbolo de uma suposta ineficiência da máquina estatal) e às figuras dos políticos, que eram centrais e características do Estado de Bem-estar social. No modelo gerencialista, procura-se despolitizar as políticas públicas, contrapondo-se ao modelo de Bem-estar social: é como se as políticas públicas, no gerencialismo, não estivessem associadas ao jogo político, a interesses e disputas de grupos.

Flinders (2006) afirma que este processo de despolitização tem ocorrido, principalmente, através da criação de organizações não-estatais, para as quais são delegados as decisões ou o poder de regulação. O que está envolvido nisso é a crença de que a racionalidade dos políticos está relacionada aos seus próprios interesses e que as organizações não-estatais não agiriam desta forma (FLINDERS, 2006). Newman e Clarke (2009) apontam que existe uma ideia de que as organizações sociais são formadas por pessoas “comuns”, o que as diferenciaria do Estado, formado por políticos, entendidos como pessoas movidas por interesses. Aqueles que constituem as organizações sociais estariam associados a lugares que são entendidos como diferentes e separados do Estado, das políticas e do governo. As relações entre estas pessoas comuns, no imaginário social, provêm de comunidades e, assim, são relações orgânicas, harmoniosas e sociais (não políticas). No entanto, Newman e Clarke (2009) apontam que se esquece que as pessoas também são formadas por gênero, classe e raça e, portanto, também são atravessadas por questões políticas e por interesses. Portanto, a defesa de ações do Estado na educação mediante as organizações não-estatais inclui, também, esta ideia de uma ação não-política, não-ideológica, o que, na prática, não se concretiza, já que as organizações não-estatais também são atravessadas por ideologia. Este binarismo é apontado na fala de Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento

Todos pela Educação. Ao tratar de como as instituições não-estatais podem auxiliar o Estado, a diretora-executiva afirma que “se a gente tirar a ideologia de lado, e começar a pensar que é o aluno que importa, eu não vejo problema [referindo-se às *charters schools*]”. Este trecho da entrevista é bastante emblemático e precisa ser analisado com vagar.

Nesta fala, Priscila Cruz usa o termo ideologia para referir-se ao Estado e aos movimentos que são contrários à atuação das organizações não-estatais na educação. A perspectiva é que, tanto o Estado, quanto as pessoas que se mostram contrárias, por exemplo, às *charter schools*, partem de uma ideologia, enquanto que as *charter schools* ou os movimentos não-estatais não se caracterizam como ideológicos, importando-se apenas com os alunos. Esta é uma ideia bastante difundida no cenário educacional brasileiro: os organismos estatais são ideologizados, havendo, assim, a vinculação de uma imagem negativa aos processos políticos, entendidos como típicos do âmbito estatal (NOGUEIRA, 2011), enquanto que os organismos não-estatais não. Assim como já mencionado anteriormente, quando da análise da fala de Haddad – “a gente trazia todo mundo para a mesa” –, há, aqui, também, uma despolitização.

Diferentemente do que traz Priscila Cruz na fala citada acima, a deputada federal Professora Dorinha, ao tratar das contribuições das fundações empresariais no Brasil, afirma que estas possuem, sim, o que ela define de sua própria lógica:

Professora Dorinha: Elas [referindo-se às fundações empresariais] têm uma contribuição que pode ser que ajude o sistema, porque elas não estão amarradas a uma linha de governo e isso permite que elas ajam de uma maneira mais independente, elas transitam com experiências internacionais. Agora, a gente vê que elas não têm um olhar com uma lógica? Têm. Elas vêm de estruturas de empresas: Instituto Unibanco, Fundação Lemann, são lógicas que trabalham nesse perfil de resultado, de *accountability*, de prestar conta, de investir...

Na continuidade, a deputada afirma que estas fundações possuem a sua marca e que elas querem contribuir. Assim, ela aponta que quem procura ajuda das mesmas está buscando um auxílio em uma determinada linha. Portanto, a deputada destaca que é importante ter sempre em conta que elas não são instituições neutras, que elas possuem “[...] um modelo de mundo, de sociedade, de pessoa, que você sabendo que esse é o olhar delas [...]”. Professora Dorinha completa:

Professora Dorinha: Agora, se você entrega só para o terceiro setor fazer planejamento macro e gestão pública, você tem que saber que está tomando um rumo, fez uma escolha,

(...) a lógica é diferente. A lógica é a lógica do resultado, eu vou dizer que da preocupação com o investimento em educação como caminho para que o capital, para que o lucro, para que a sociedade, para que o desenvolvimento, o crescimento esteja presente. Que não pensam no ser humano, no desenvolvimento humano? Pensam. Têm uma lógica.

A deputada federal aponta que as fundações empresariais possuem uma lógica baseada nos resultados, no capital, no lucro. Em relação à Professora Dorinha, cabe um destaque: a deputada federal é representante do Partido Democratas, reconhecido como um partido conservador. No entanto, muitas ideias da Professora Dorinha – conforme demonstrado através de excertos de suas falas – têm um cunho progressista. A deputada é um bom exemplo representativo da política brasileira, que, conforme venho demonstrando nesta tese, é, muitas vezes, contraditória e permeada por articulações. Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do MEC, corrobora a fala da deputada ao afirmar que as fundações empresariais são identificadas com a lógica do capital:

Maria Beatriz Luce: A gente tem essas ONGs que são identificadas... Quer dizer, que são estruturadas como um braço do capital e de construir a própria possibilidade dessas grandes empresas... Por que, o que elas são? Elas ajudam a imagem da empresa, elas tornam a empresa elegível para incentivos fiscais, há toda uma série de benefícios e de trocas ou a própria imagem das pessoas apazigua os que auferem um rendimento espetacular em cima da marcha trabalhadora das suas empresas etc. e tal.

Cabe ressaltar, no entanto, um alerta importante trazido por Daniel Cara, diretor da Campanha Nacional pelo Direito à Educação: existe uma heterogeneidade no mundo empresarial e as falas das fundações são diferentes. Contudo, Daniel aponta que existem alguns pontos de proximidade, mas que as fundações empresariais não são um “conjunto completamente concordante”. Este é um ponto importante para entender que os grupos não são homogêneos, mas que, muitas vezes, conforme destaca Apple (2000), fazem alianças hegemônicas mesmo que não concordem na totalidade de seus argumentos. Mais uma vez, vale lembrar, aqui, a figura do “guarda-chuva ideológico” sob o qual distintos grupos podem se proteger ainda que apresentem discursos contraditórios em alguns pontos (APPLE, 2000).

Ao longo das falas e da teoria apresentada ao longo deste subitem, pode-se perceber que as organizações não-estatais são atravessadas por ideologias assim como as estatais. Portanto, a defesa de que os serviços prestados por tais instituições seria um serviço neutro não se sustenta na prática. Assim, ao delegar a realização de atividades antes estatais para estas instituições, a inserção da lógica destas fundações – e que tem

como base a iniciativa privada, o mercado, o lucro – passam a ser inseridas no âmbito estatal. O que cabe destacar é que esta é uma lógica diferente daquela existente no público – questão que abordo no próximo subitem.

5.3.3 Valores de mercado x valores do serviço público

Valores de mercado *versus* valores do serviço público é outro dos binarismos criados pelos grupos que defendem o gerencialismo. O importante deste binarismo é entender que existem diferenças entre os valores de mercado e os valores do serviço público, mas o que os defensores do gerencialismo fizeram foi associar uma imagem negativa aos valores públicos – associando-os à ineficiência – e uma imagem positiva aos valores de mercado – como aqueles eficientes. No entanto, o que quero salientar neste subitem é que o fato destes valores serem efetivamente distintos tem implicações quando da inserção de valores de mercado no serviço público. Portanto, quando são estabelecidas parcerias entre agentes estatais e não-estatais e os valores de mercado passam a ser inseridos no público, há uma nova forma de organização e de ideologia que passa a fazer parte do público, sendo que, muitas vezes, esta lógica é bem diferente daquela que guiava o serviço público antes da inserção dos valores de mercado.

Newman e Clarke (2009) apontam que o público não é apenas público devido as suas bases materiais de financiamento público ou por ser localizado em um setor público, o público também é constituído de tal maneira devido as suas conexões com um particular conjunto de discursos e recursos culturais de público. Contudo, os autores apontam que, atualmente, há a produção de novos discursos sobre o público: *accountability* público, governança pública, participação pública, valor público e muitos outros. Segundo os autores, todos estes discursos estão produzindo novos argumentos sobre o papel dos serviços públicos mesmo quando estes não fazem mais parte de um setor público (NEWMAN; CLARKE, 2009). Isto está relacionado à dispersão que ocorre em relação aos serviços públicos, que, através de uma multiplicidade de “núcleos de negócios”, geram um efeito contraditório: simultaneamente multiplica o número de organizações, grupos e agências que advogam “falar pelo público”, e, ao mesmo tempo, desintegra o Estado, o que significa que nenhuma destas organizações representa o interesse público como um todo (CLARKE; NEWMAN, 1997). Cada organização

persegue seus interesses no negócio, mais ou menos de forma isolada, fazendo, assim, com que concepções mais amplas de esfera pública ou de bem público desapareçam. O que os autores apontam é que estas instituições possuem seus interesses e tem como objetivo alcançá-los. Na medida em que as organizações não-estatais “falam pelo público”, começa a haver uma confusão entre o que significa o bem público.

Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação destaca que vê diferenças entre as gestões pública e privada. A diretora explica que existem empresários que já tentaram ter uma atuação mais direta no âmbito educacional estatal, mas que desistiram desta ação por verem que não dá certo. De acordo com Priscila Cruz, isso ocorre “porque a gestão pública é outro bicho, é outra história”, assim, os empresários logo “viram que tudo que eles tinham como premissa de gestão privada não servia na gestão pública”. Na continuidade, a diretora-executiva afirma que a lógica do público é diferente do privado. Não cabe, aqui, enumerar as diferenças que há entre gestão pública e gestão privada, mas vale destacar que a lógica da competição, que faz parte do mundo privado, não é uma lógica sustentável no âmbito público, que tem como base uma noção de equidade e de justiça social (editorial da revista Educação & Sociedade, 2015) – ainda mais em um cenário como o Brasil, onde existem profundas desigualdades sociais que são refletidas no âmbito educacional. Portanto, as ações do Estado em relação à educação terão diferenças dependendo da lógica que as embasar. Segundo o editorial da revista Educação & Sociedade (2015), a lógica que embasa o setor privado chama-se lucro, enquanto que a que embasa o setor público é a garantia de direitos com qualidade, em especial para os mais vulneráveis. Trata-se, aqui, de enfatizar que premissas diferentes orientam as ações nos setores público e privado.

O Brasil é um país que conta com uma ampla desigualdade educacional, com oportunidades muito distintas para as diferentes camadas da população (ALVES; XAVIER; PEREIRA 2014), portanto, é fundamental que o público seja permeado por noções como igualdade e justiça social em suas políticas. O que ocorre é que algumas premissas do privado, sendo as fundações empresariais uma expressão do setor privado, não coadunam com a lógica da justiça social. Por exemplo, a inserção da competição no meio educacional, que, na gestão da iniciativa privada, representa uma forma de buscar mais eficiência e efetividade, acaba gerando, no meio educacional estatal, apenas mais desigualdade e menos justiça social. É isto que é destacado no editorial da revista Educação & Sociedade (2015) ao apontar que a gestão do privado e do público são antagônicas: “No setor privado, ver o concorrente falir é vitória. Na educação pública,

ao contrário, não interessa obter boa nota no Ideb às custas da transferência (expulsão) dos alunos com menor “nível sócio econômico e cultural” para outra escola” (editorial da revista Educação & Sociedade, 2015, p. 593). Portanto, a lógica da competição que é inserida através do ranqueamento da nota do Ideb não garante uma “vitória” da qualidade. O pressuposto é que o *ranking* propiciaria mais eficiência e maior qualidade nas escolas: pode ser até que algumas instituições escolares consigam alcançar isso, mas, em geral, o que ocorre são estratégias que acabam reforçando a injustiça social – os alunos que têm alguma necessidade especial ou dificuldade são convidados a não virem à aula no dia dos testes; as escolas que atendem crianças provenientes de famílias de baixa renda acabam ficando em piores colocações nos *rankings*, o que reforça ainda mais estereótipos etc. (LIMA, 2013; MENDES et. al., 2015; AFONSO, 1998; MAINARDES, 2013; SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

Em relação às questões referentes à desigualdade existente no país em termos educacionais e à questão dos valores do público, alguns entrevistados citaram políticas da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educação como uma forma de dar conta desta diversidade e de atender questões referentes à justiça social. Este foi o caso de Daniel Cara, coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e de Dalila Oliveira, ex-presidente da Anped. Daniel Cara afirmou que há características gerenciais no Estado brasileiro em relação ao serviço público federal, desde a reforma de Bresser-Pereira, e, na educação, desde que Paulo Renato Souza implementou ideias gerenciais. No entanto, afirma que, apesar de certas características do gerencialismo terem sido mantidas durante os Governos Lula, as gestões do presidente Luiz Inácio Lula da Silva também foram marcadas por características plebeístas e pluralistas. Segundo o coordenador da Campanha, pluralista pela busca de agregar a todos na plataforma governamental e plebeísta pela oferta de oportunidades para aqueles que, se dependerem do mercado, não terão oportunidades. Oliveira (2015, p. 627) corrobora este diagnóstico de Daniel Cara ao afirmar que os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) tiveram “muitos avanços no sentido de diminuir a pobreza e possibilitar a inserção social de setores que estiveram historicamente às margens da sociedade e do sistema escolar”. Estas são contribuições importantes de serem examinadas. Quando afirmo que as avaliações de larga escala ganharam uma centralidade nas ações do Estado na educação básica e têm orientado grande parte das ações estatais, pode-se depreender que o Estado tem feito uso de uma lógica competitiva, que, como apontam alguns estudos

(WHITTY, 1997; ROBERTSON; DALE, 2013; SOUZA; OLIVEIRA, 2003) apenas intensificam as desigualdades sociais. No entanto, estas avaliações, mesmo que inserindo a lógica da competição, são usadas, por exemplo, em favor das escolas com menor Ideb. Ademais, há ainda políticas que buscam dar conta da pluralidade encontrada no território brasileiro, trazendo à cena culturas que foram, durante muito tempo, marginalizadas. Esse é o caso da Secadi, que, segundo o site do Ministério da Educação⁶⁰, apresenta ações e programas:

[...] destinados à formação de gestores e educadores, à produção e distribuição de materiais didáticos e pedagógicos, à disponibilização de recursos tecnológicos e à melhoria da infraestrutura das escolas, buscando incidir sobre fatores que promovam o pleno acesso à escolarização e à participação de todos os estudantes, com redução das desigualdades educacionais, com equidade e respeito às diferenças.⁶¹

A Secadi atende diversos público e temáticas⁶²: Educação Especial, Educação para as Relações Étnico-Raciais, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação Quilombola, Educação em Direitos Humanos, Educação Inclusiva, Gênero e Diversidade Sexual, Combate à Violência, Educação Ambiental, Educação de Jovens e Adultos. As áreas de atuação da Secadi contemplam, ainda, agendas políticas de caráter intersetorial.

Para exemplificar o pluralismo antes citado, Daniel Cara fez uso, mais uma vez, das políticas existentes na Secadi, afirmando que essa secretaria traz à cena discussões fundamentais: direitos civis, questões relacionadas ao movimento LGBT, indígenas e quilombolas, por exemplo. Dalila Oliveira, ex-presidente da Anped, chegou a afirmar que a Secadi é praticamente um subministério dentro do MEC, que tem como um dos objetivos “elevar a educação dos mais pobres, do seguimento que tiveram fora do Censo Escolar historicamente, que foram excluídos de tantos espaços da vida social, ou seja, uma política direcionada firmemente para uma demanda de justiça social”. Dalila Oliveira disse que a Secadi é um bom exemplo da contradição presente dentro do Ministério, já que, ao mesmo tempo, existia “dentro do mesmo MEC a sofisticação, a incrementação do sistema de avaliação nesta direção da busca de eficácia”. Daniel Cara

⁶⁰ Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoas>> Acesso em: 12 de maio de 2016.

⁶¹ Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoas>> Acesso em: 12 de maio de 2016.

⁶² Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoas>> Acesso em: 12 de maio de 2016.

também destacou essa dicotomia dentro do MEC, afirmando que, o que aconteceu no Ministéio, nos governos Lula, “foi um esforço de pluralismo e plebeísmo dentro de um sistema gerencialista. Isso foi incluído dentro do sistema, mas não significa que a lógica mudou”.

O que tenho demonstrado, ao longo desta tese, aproxima-se desta afirmação de Daniel Cara, pois é possível perceber que por a avaliação ter se tornado um eixo bastante central nas ações do Estado, grande parte das ações estatais são caracterizadas como gerencialistas, já que incluem elementos de competição, responsabilização, foco nos resultados. Esta é a análise da deputada federal Professora Dorinha, quando ela afirma que grande parte das políticas está desenhada de uma forma gerencial em função de que as políticas que o país assumiu como prioritárias são as avaliações de larga escala. Ao mesmo tempo, contudo, há ações que demonstram uma preocupação com elementos de justiça social, de minorias, como é o caso das ações da Secadi ou do repasse de verbas para as escolas com notas mais baixas no Ideb. Estes elementos precisam ser lidos à luz do que Luiz Inácio Lula da Silva destacou como sendo uma das marcas de seu governo na área da educação, qual seja, “a ampliação das oportunidades de acesso e permanência no sistema educacional dos mais pobres, dos ignorados e postergados pelas políticas de privilégio e exclusão que as elites construíram em boa parte da história brasileira” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013). Estes elementos ajudam a pensar de forma mais complexa as ações do Estado na educação básica.

Apesar do Fundeb ter sido citado pelos entrevistados como um documento que reforçou o borramento de fronteiras entre público e privado – como já demonstrado no início deste capítulo teórico-analítico –, ele também foi trazido como um exemplo de uma tentativa de dar conta das desigualdades educacionais presentes no cenário brasileiro. Isto ocorreu em decorrência da comparação do Fundeb com o Fundef. Este último, aprovado em 1996, abrangia o repasse de recursos apenas para o ensino fundamental, enquanto o Fundeb, aprovado em 2007, passou a abranger todo o ensino básico, ou seja, infantil, fundamental e médio. Além disso, o Fundeb também abrangeu a educação de jovens e adultos. Em relação ao Fundef, Cunha (2016) afirma que, ao priorizar o ensino fundamental, este Fundo acabou “retardando ações mais incisivas para a expansão e a melhoria do ensino nas áreas não contempladas por parte dos [E]stados e municípios, sobretudo no que se refere à educação de jovens e adultos” (CUNHA, 2016, p. 211). O ex-ministro Fernando Haddad, na entrevista concedida para esta tese, afirmou que, a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva,

houve uma visão sistêmica da educação, que, segundo o ex-ministro, pode ser vista no Fundeb, justamente por este documento exprimir que não se pensa mais no ensino fundamental exclusivamente. Esta visão sistêmica é reforçada no discurso de Fernando Haddad durante o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, quando afirma que o PDE é uma expressão do que ele e o ex-ministro da educação Tarso Genro – que, naquele momento, estava frente ao Ministério da Justiça –, juntamente com a toda a equipe, defendia “como conceito estrutural do sistema educacional brasileiro, que vem a ser a visão sistêmica da educação” (HADDAD, 2007). Nas palavras de Haddad: “A visão sistêmica da educação que se traduz no compromisso do poder público, com todo o ciclo educacional, da creche à pós-graduação” (HADDAD, 2007). Ainda neste discurso, o ex-ministro afirma que:

Visão sistêmica que também se estabelece quando, pela primeira vez, nós anunciamos um programa para construção e expansão da rede de educação infantil, o Proinfância. No Brasil, nós ajudamos a construir escolas de ensino fundamental, de ensino médio, às vezes escolas técnicas, mas hoje sabemos por todos os estudos internacionais, que se nós quisermos oferecer equidade no sistema de ensino, essa equidade se garante com a educação infantil. Essa equidade se garante fazendo a criança, sobretudo os filhos das famílias mais pobres do país, ter acesso à educação em tenra idade, para que as oportunidades sejam absolutamente equivalentes, e nós possamos oferecer a todos os brasileiros, rigorosamente, as mesmas condições e as mesmas oportunidades. (HADDAD, 2007).

No trecho acima, Haddad traz a ideia de que a visão sistêmica da educação também é uma forma de dar conta das injustiças sociais – o que se aproxima dos valores do serviço público –, havendo, assim, o estabelecimento de políticas, por parte do Estado, que estão preocupadas com estas injustiças. Na entrevista concedida pelo ex-ministro para esta tese, Haddad apontou que esta visão sistêmica da educação não estava presente nos governos de Fernando Henrique Cardoso:

Fernando Haddad: Porque eu não sou daqueles que acha que a gente tem que resolver primeiro a educação básica para depois resolver a universidade. Acho isso uma bobagem. Aliás, o mundo inteiro fez o contrário. E o Anísio Teixeira, que era um sujeito antenadíssimo com o que acontecia no mundo, foi o primeiro a dizer: “quer um bom ensino fundamental? Melhora o Ensino Médio. Quer um bom Ensino Médio? Construa universidade”. Se o Anísio está dizendo isso, deve estar certo. Então, ficava com essa história “vamos resolver o Ensino Fundamental para depois...”. Não é assim que funciona. Educação é um sistema. A mesma coisa que você dizer: “enquanto não tiver saúde da família, não dá para fazer transplante de fígado”. Como assim? Criam-se mitos em tornos das coisas. E isso que o Brasil rompeu, na minha opinião, com o pensamento dos anos 90, que era esse pensamento aí, a que se refere, muito pautado pelo: “ah, país pobre tem que cuidar do essencial”. Toda essa ideologia. A gente não fez isso.

Esta análise de Fernando Haddad é corroborada pela teoria em relação à ênfase dada na educação fundamental durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Mota Junior e Maués (2014) afirmam que as reformas educacionais que foram realizadas pelo governo brasileiro na década de 1990 foram “profundamente influenciadas” pelas diretrizes do Banco Mundial, sobretudo durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso. Um dos exemplos de políticas dos anos de 1990 que iam ao encontro das diretrizes do Banco Mundial, segundo Sérgio Haddad (2008), é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado em 1996, que tinha como foco o ensino fundamental. Ao analisar um documento do Banco Mundial da década de 1980, Fonseca (1998) afirma que o BM desenvolveu políticas de créditos educacionais diferenciadas para os variados países, sendo que os empréstimos para “países de baixa renda” tinham como objetivo privilegiar os programas de baixo custo para o ensino fundamental, que, na visão do Banco, dariam conta de responder às necessidades elementares de instrução das crianças em idade escolar, das mulheres e de adultos analfabetos. O BM também destacava, neste documento de 1980, que o desenvolvimento da educação formal nos níveis médio e superior seria planejado de maneira seletiva e prudente, levando em conta a capacidade de absorção de mão de obra limitada dos países de baixa renda. Silva, Azzi e Bock (2008) destacam que houve, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma ação direta do Banco Mundial na educação brasileira por meio dos projetos por ele financiados. Na análise de Sérgio Haddad (2008), a partir de 2003, com o início da gestão Lula, houve certa ruptura com a orientação dominante do Banco Mundial de investimento apenas na área da educação fundamental, através da aprovação, em 2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o foco passou a ser todos os níveis e modalidades da educação básica.

O que se pode depreender é que por o Fundeb abarcar, além do ensino fundamental, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, há, por parte do Estado, uma preocupação em investir, também, nestas etapas de ensino. Há, assim, uma ampliação do escopo de investimento na educação, demonstrando que o foco não é somente a educação fundamental, como nos anos de 1990. Portanto, existe um entendimento da necessidade de ampliar o investimento em educação. Tendo em vista que esta ampliação é defendida dentro de uma visão de equidade, para que se

possa oferecer as mesmas condições e oportunidades a todos os brasileiros e brasileiras – conforme defendido no discurso de lançamento de PDE por Fernando Haddad (HADDAD, 2007) –, tal ampliação pode ser lida em uma visão de maior justiça social, o que seria característico dos valores do serviço público. Assim, o Fundeb está dentro de uma visão de justiça social. Cabe ressaltar, no entanto, que, ao mesmo tempo, este Fundo também permite que o dinheiro público seja utilizado para instituições não-estatais, favorecendo, também, uma lógica não pública, o que demonstra uma articulação existente entre o investimento no público e no âmbito não-estatal no mesmo documento.

...

O que foi trabalhado ao longo deste capítulo demonstra que grande parte das ações do Estado na educação são caracterizadas pelos pressupostos gerenciais. Acredito que as características gerenciais podem ser vistas principalmente através da dispersão de poder que ocorreu desde os anos de 1990. A Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de 2007 são exemplos de documentos oficiais que favoreceram a proliferação de atores não-estatais e de sua atuação através do Estado. Conforme mencionado acima, defendi que a dispersão de poder ocorreu, centralmente, através de duas formas no Brasil. A primeira delas implica em uma descentralização para o âmbito mais local (Estado, município e a própria escola) de responsabilidades que antes eram centralizadas na União. A segunda forma de dispersão de poder implica no repasse de responsabilidades, antes do Estado, para atores não-estatais. A proliferação destes atores propicia, também, um empoderamento de tais agentes como interlocutores do Estado, que passam a ter maior legitimidade nas disputas de poder que permeiam o âmbito estatal. Assim, outra mudança a partir da dispersão de poder é a forma como o Estado passa a se relacionar com os agentes não-estatais, o que se aproxima do processo de governança educacional (DALE, 2010). Dentre as atividades destacadas por Dale (2010) como típicas da governança educacional, entendo que o âmbito estatal brasileiro ocupa, majoritariamente, um papel de regulador.

É interessante pensar que, através deste processo de regulação, conforme destaca Clarke e Newman (1997), não há apenas a transferência de responsabilidade para agentes não-estatais do que antes era unicamente de responsabilidade do Estado – o que poderia trazer a ideia de uma diminuição do papel do Estado –, mas, há, através desse processo, uma expansão do poder estatal, pois, na medida em que vários agentes representam o Estado, este continua exercendo poder em diversas instâncias. O caráter regulador do Estado permite que ele esteja presente em diversos locais, envolvendo-se com a educação através de novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância (CLARKE; NEWMAN, 1997). As avaliações de desempenho educacional, por exemplo, são uma forma de estabelecer vigilância sobre aquilo que se ensina nas escolas, podendo ser consideradas aquilo que Ball (1998) denominada de “controle à distância”.

Demonstrei que há, contudo, dentro do próprio âmbito estatal, disputas de como o Estado deve agir em relação às entidades não-estatais, sendo que alguns atores defendem a ideia de uma regulação mais rígida, enquanto outros afirmam que as parcerias podem ser de grande valia para o âmbito estatal. Alguns atores demonstraram, também, receio quanto à maneira como o Estado tem se tornado cada vez mais aberto às iniciativas não-estatais na educação. Ao mesmo tempo, atores que falavam a partir de instituições não-estatais mostraram-se, em alguns momentos, ainda insatisfeitos em relação à interlocução que o Estado tem com estas instituições, defendendo uma posição de que é preciso que o Estado se torne ainda mais aberto para as mesmas.

As características gerenciais também podem ser percebidas nas ações do Estado na educação básica através da inserção da lógica da gestão privada na administração estatal. Ao longo deste capítulo, abordei esta questão através dos binarismos criados entre o modelo gerencial e o modelo de gestão estatal. Utilizei os seguintes binarismos: gestão x administração pública, Estado como ideologizado x agências não-estatais como não-ideologizadas e valores de mercado x valores de serviço público. Conforme destacado, muitos destes binarismos são usados para reafirmar a importância do gerencialismo como uma maneira moderna e eficiente de gerir o Estado, opondo-se, em especial, ao modelo burocrático, que sofre duras críticas no Brasil quando da reestruturação do Estado nos anos de 1990 (NOGUEIRA, 2011). O que estes binarismos reforçam é que o Estado é administrado de forma ineficiente e para alcançar eficiência e efetividade é preciso incorporar a administração privada entendida, pelos defensores do gerencialismo, como superior ao Estado (CLARKE; NEWMAN, 1997).

As ideias que passam a ser propagadas a partir destes binarismos são que: o público é muito burocrático e, portanto, incapaz de fazer com a eficiência do privado; que, pelo privado ser mais eficiente, os serviços prestados pelo mesmo têm melhor custo-benefício; e que as ações gerenciais não são politizadas e ideologizadas, enquanto as do Estado, sim, ou seja, é como se as ações, na perspectiva gerencialista, não fossem atravessadas por interesses e por disputas de poder.

Cabe ressaltar, no entanto, que, ademais de uma ação gerencial, ainda é possível perceber, uma ação estatal de caráter burocrático em relação à educação. Clarke e Newman (1997), ao estudarem a reestruturação do Estado na Inglaterra, afirmam que as características gerenciais não suplantaram completamente as características do Estado de Bem-estar social. Na análise, os autores apontam que certas instituições assimilaram com rapidez os pressupostos gerencialistas, enquanto, em outras, houve maior resistência. Clarke e Newman (1997) afirmam que cada instituição pode apresentar diferentes formas de adotar o modelo gerencial. Algumas vezes, isto ocorre porque os atores estatais continuam fazendo uso de um discurso anterior ao gerencial. Outras vezes, as novas orientações e metas podem ser confusas e até mesmo contraditórias em relação ao que os atores do Estado já estavam acostumados a realizar. Clarke e Newman (1997) destacam que as novas posições de sujeito exigidas pela transformação não são assumidas imediata e completamente, mas de maneira parcial e deferida. Este é um dos motivos pelos quais a mudança é tão complexa e, muitas vezes, contraditória.

No próximo capítulo, respondo efetivamente ao problema de pesquisa. Para tanto, retomo os principais pontos que foram desenvolvidos a longo dos dois capítulos teórico-analíticos.

6 AS AÇÕES DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: RESPONDENDO AO PROBLEMA DE PESQUISA

Neste capítulo, retomo os principais pontos que foram abordados nos capítulos teórico-analíticos, respondendo, efetivamente, ao problema de pesquisa. É importante ressaltar que, ao longo dos dois capítulos teórico-analíticos, fui elencando elementos que me auxiliam a responder ao problema de pesquisa proposto nesta tese, qual seja, “sendo o do Sistema de Avaliação da Educação Básica a “janela” desta tese para enxergar o Estado, o que é possível inferir sobre como se caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014?”. Neste momento, quero sistematizar essa resposta, retomando os pontos que me parecem mais importantes, através da teoria, da análise dos documentos e das entrevistas realizadas. Em relação às entrevistas, ressalto que, neste momento, optei por não retomá-las de forma individualizada, mas organizá-las em conjuntos de ideias que seguem uma mesma linha argumentativa. Faço uso destes conjuntos para demonstrar a costura existente entre a teoria e os dados, bem como para apontar as confluências e as divergências existentes entre os próprios entrevistados e entre a teoria e as falas das entrevistas. Antes de fazer esta sistematização, cabem dois alertas.

O primeiro alerta refere-se ao campo de investigação desta pesquisa. Conforme mencionado desde o início desta tese, a escolha do campo empírico representou um grande desafio, pois meu objetivo era realizar uma investigação que tivesse um efetivo campo, através do qual eu pudesse fazer inferências sobre a relação entre Estado e educação básica no Brasil, dando visibilidade a alguns dos jogos políticos que permeiam o âmbito estatal. No entanto, desde o início, estive ciente que a escolha de uma política – e defendo ser essa a melhor opção de campo empírico – traz consigo algumas limitações para a pesquisa, pois uma determinada política implica em definir um foco do olhar. Como já referido, os “marcos da janela” escolhida permitem focar em alguns aspectos. Portanto, estou ciente de que, nesta investigação, meu olhar está limitado pelo campo empírico e pelas próprias opções teóricas e metodológicas que foram feitas ao longo da tese. Assim, a escolha do Saeb como “janela” para enxergar as ações do Estado na educação básica tem implicações importantes para os resultados desta pesquisa. Por ser uma política que envolve avaliações de larga escala, o Saeb acaba por dar ênfase para a perspectiva avaliativa. No entanto, como já referido

anteriormente, a escolha por esta política não foi ao acaso: alguns importantes aspectos me fizeram entender que usar uma política que tivesse um foco na avaliação como “janela” era a melhor opção. O primeiro aspecto é que as leituras realizadas (MAGUIRE, 2013; BALL, 2010) apontam que, a partir da inserção de características gerenciais no âmbito educacional, a educação passou a ser entendida como aquilo que pode ser mensurado. O segundo refere-se a que, em âmbito mundial, as avaliações de larga escala tornaram-se, nesta perspectiva da educação como mensurável, os instrumentos que concretizam tal mensuração (BALL, 2010; AFONSO, 1998). O terceiro aspecto é que as avaliações também são instrumentos importantes no cenário estatal brasileiro (FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008). O quarto é que as leituras acerca do modelo gerencialista (CLARKE; NEWMAN, 1997; NEWMAN, CLARKE; 2009; NOGUEIRA, 2011) também corroboraram para a escolha de uma “janela” que tivesse como foco os processos avaliativos, pois, conforme já demonstrado, as avaliações possuem um importante papel para a inserção dos pressupostos gerenciais no âmbito estatal.

O segundo alerta que faço refere-se ao fato de que, nesta pesquisa, meu tema de investigação é a relação entre Estado e educação básica. Portanto, quando trato do Estado não tenho a pretensão de fazê-lo de forma mais abrangente, ou seja, tratando de todas as ações do Estado de maneira geral, mas, sim, na sua relação com a educação básica especificamente, o que representa outro foco de pesquisa.

Ao fazer estes dois alertas, aponto as consequências de se escolher um foco neste processo investigativo. Quero, contudo, destacar a fertilidade do Saeb como “janela” desta tese. Através do uso desta política, pude mapear diferentes atores que desempenham importantes papéis nas discussões acerca das políticas educacionais. Ademais, ao realizar as entrevistas com estes atores, pude constatar alguns dos jogos políticos e visualizar, na prática da pesquisa, as alianças e articulações que ocorrem no processo de construção de hegemonia que permeia o Estado e a educação. Estas constatações foram de grande riqueza para complexificar a resposta ao problema de pesquisa.

Nesta pesquisa, parti da afirmação de Dale (2010) de que o Estado precisa ser “considerado como *explanandum*, o que deve ser explicado, mais do que como *explanans*, parte de uma explicação” (DALE, 2010, p. 1110). Portanto, o percurso que realizei incluiu a definição de uma concepção de Estado, com a qual atuei ao longo da tese, me permitindo fazer do Estado um *explanandum*. Assim, Estado foi definido como

não-neutro, não-estático e não-monolítico, permeado por disputas de poder, que são realizadas por variados grupos que possuem diferentes interesses. Por ser formado por alianças e grupos, que realizam disputas cotidianas para tornar suas ideias hegemônicas, o Estado tem um caráter de movimento, de complexidade e de contradição. Todos estes elementos, por sua vez, permeiam as instituições, que são partes importantes do Estado. Outra característica é que o Estado é formado por agentes estatais, não-estatais e transgovernamentais. Por fim, o Estado precisa ser entendido para além do governo, sendo este último apenas uma parte do âmbito estatal (HAY; LISTER; MARSH, 2006; DALE, 1988). Esta concepção de Estado, ao invés de tornar o âmbito estatal um *explanans*, possibilitou que o conceito fosse explorado ao longo da pesquisa, trazendo, assim, elementos que foram tornando o Estado um *explanandum*. Agora, neste momento, me proponho a inferir sobre algumas características das ações do Estado na educação básica, pois, após o percurso percorrido nesta tese, entendo que já tenho condições de fazer do Estado um *explanandum* (DALE, 2010) a partir do foco desta pesquisa, qual seja, a relação entre Estado e educação básica.

Nos capítulos teórico-analíticos, trouxe elementos que me permitem explicar algumas das ações do Estado na educação básica, a partir de dois focos: as avaliações de larga escala e o modelo gerencial. Estes dois pontos, conforme já mencionado, estão relacionados, pois defendi que as avaliações de larga escala são uma forma de colocar em prática, no âmbito educacional, os pressupostos gerenciais. Assim, ao realizar leituras que apontavam o quanto as ideias gerenciais também tinham sido inseridas no contexto brasileiro (NOGUEIRA, 2011; HYPOLITO, 2008; SOUZA, 2005b; CASTRO, 2008; DRABACH; SOUZA, 2014), elaborei uma hipótese, a ser testada durante a pesquisa, de que as avaliações de larga escala também tinham sido importantes, no Brasil, para a inserção dos pressupostos gerenciais. Esta hipótese se comprovou durante a tese, pois foi possível visualizar o quanto as ações do Estado na educação básica se aproximam, predominantemente, do modelo gerencial e como as avaliações de larga escala se constituem em instrumentos que traduzem esta ação gerencial. Para que esta hipótese passasse a constituir uma das teses desta pesquisa, além da teoria e da análise de documentos, também tiveram um importante papel as entrevistas realizadas, pois, ao abordarem o uso que se faz das avaliações de larga escala no Brasil, todos os entrevistados mencionaram, de alguma forma, aspectos que são característicos do gerencialismo: *accountability*, competição, ranqueamentos, ênfase nos resultados, entendimento dos pais como clientes.

É importante ressaltar que esta pesquisa permite inferir características das ações do Estado na educação básica, mas que tais inferências não podem ser entendidas como a totalidade destas ações, ou seja, quando afirmo, aqui, que as ações do Estado na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala e pelo modelo gerencial, isto não significa que todas as ações estatais sejam guiadas pelas avaliações e pelo gerencialismo, nem que estas sejam as únicas características das ações estatais na educação básica, mas que são importantes para entender como se caracterizam as ações estatais na educação básica e que, portanto, contribuem para entender a relação entre Estado e educação no Brasil.

Ao longo dos dois capítulos teórico-analíticos, apontei que as avaliações de larga escala são uma prática constante no período que abarca este estudo – 1995 a 2014 – sendo o Saeb, a Prova Brasil e a Avaliação Nacional de Alfabetização exemplos desta continuidade. Ademais, defendi que o Ideb, criado em 2007, é usado como referência para a realização de ações estatais na educação básica, como é o caso do Plano de Ações Articuladas, do Programa Dinheiro Direto na Escola, do Plano de Desenvolvimento da Escola, do Mais Educação e do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, por exemplo. É importante ressaltar que o destaque dado ao Ideb ocorreu devido à realização das entrevistas, pois os entrevistados, ao falarem das avaliações de larga escala, fizeram inúmeras referências a este Índice. Entendo que o Ideb demonstra o quanto há, no Brasil, assim como em outras partes do mundo, um entendimento que a educação pode ser reduzida aquilo que pode ser mensurado (MAGUIRE, 2013; BALL, 2010), pois este Índice mede, para todos os efeitos, através de um número – calculado a partir dos resultados da Prova Brasil e do fluxo escolar – a qualidade da educação nas instituições escolares.

Em relação à qualidade, um conjunto de entrevistas reforçou que o Ideb é entendido como sinônimo de qualidade. Contudo, grande parte dos entrevistados questionou tal fato, demonstrando que o Ideb não leva em conta o contexto no qual estão inseridas as escolas, acabando, muitas vezes, por qualificá-las de maneira injusta. Estas afirmações são corroboradas pela análise de Mainardes (2013) que afirma que o Ideb pode representar um problema para as escolas na medida em que “rotula” tais instituições. O autor ainda destaca que as escolas que apresentam os melhores índices não são necessariamente escolas inclusivas e democráticas e as que apresentam as piores notas não devem ser consideradas escolas ruins, afirmando, assim, que as instituições escolares e suas notas precisam ser compreendidas em relação ao seu

contexto (localização, nível socioeconômico dos alunos, características do corpo docente, a gestão escolar etc.) (MAINARDES, 2013).

Muitos entrevistados citaram os *rankings* como exemplo de um uso negativo dos resultados das provas por auxiliarem na estigmatização das escolas como “boas” ou “ruins”, o que reforça o pressuposto da individualização dos serviços, traduzindo, em números, “bons” e “maus” exemplos. Ademais, um grupo de entrevistados salientou que os *rankings* também contribuem para a construção de uma imagem do privado como símbolo da qualidade como se, naturalmente, a escola privada fosse boa. Os aspectos salientados pelos entrevistados são também abordados por Souza e Oliveira (2003) em relação ao uso das avaliações de larga escala no contexto brasileiro, que, de acordo com os autores, tem servido majoritariamente para fins de classificação – o que é realizado, especialmente, pelos *rankings* –, favorecendo a hierarquização de unidades federadas, de instituições ou de alunos. Esta análise é importante para pensar as ações do Estado na educação básica: na medida em que tais ações são orientadas através das avaliações de larga escala, as políticas que surgem a partir dos resultados dos testes fazem uso das notas de forma a colaborar com a inserção de uma lógica competitiva no âmbito educacional. Ao realizarem estudos acerca dos efeitos de políticas alicerçadas na lógica da competição nos sistema educacional brasileiro, Souza e Oliveira (2003) destacam que os mecanismos de competição adotados a partir de tais pressupostos fazem com que se caminhe “na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p.890), o que também ocorre no cenário internacional (WHITTY, 1997; ROBERTSON; DALE, 2013).

O que foi elencado através da fala dos entrevistados, da teoria e da análise dos documentos, permite afirmar que o Ideb também é um exemplo da relação entre as características gerenciais e as avaliações de larga escala, pois traz à cena os seguintes pressupostos gerenciais: transparência – o índice aponta quais são as “boas” e as “más” escolas; a transparência, por sua vez, se conecta com o pressuposto dos pais entendidos como clientes, pois o Ideb demonstraria para os pais a qualidade do serviço prestado e, assim, os pais poderiam verificar a educação que está sendo ensinada a seus filhos; a competição como algo que pode trazer eficiência, já que as escolas competiriam pela melhor nota e, conseqüentemente, pelos próprios alunos, pois os pais buscariam as melhores escolas para os seus filhos; e estabelece uma meta a ser seguida pelas escolas, dando, assim, uma ênfase no resultado e não no processo.

Ainda em relação ao Ideb, foi possível verificar que este Índice também passou a servir de padrão para programas de gestão e financiamento da educação, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). A relação entre financiamento e avaliação também corrobora a afirmação desta tese de que as ações do Estado na educação básica são orientadas através das avaliações de larga escala, pois as notas na Prova Brasil são uma das bases de cálculo do Ideb que, por sua vez, é utilizado para definir as escolas prioritárias no repasse de verbas. Assim, a política de financiamento é, em certa medida, orientada pela política de avaliação. Em relação à gestão, defendi, fazendo uso das contribuições de Mainardes (2013), Silva (1995) e Drabach e Souza, (2014), que a gestão educacional e escolar é enfatizada, a partir da inserção dos pressupostos gerencialistas na educação, como prioridade para a melhoria da qualidade educacional. Este aspecto teórico foi reafirmado nas entrevistas quando um conjunto de entrevistados – constituído por representantes de organismos internacionais e de instituições não-estatais – defendeu a gestão como elemento central no processo de melhoria da qualidade. Este grupo de entrevistados propôs tal defesa a partir de críticas à administração estatal e, logo, da necessidade de inserir mais pressupostos gerenciais na gestão do Estado. É importante ressaltar que o lugar de onde fala este conjunto de entrevistados é bastante identificado com a lógica gerencial e, assim, é preciso ler a ênfase que os entrevistados dão à gestão e aos seus aspectos gerenciais dentro deste contexto. Outro aspecto interessante das falas referentes à gestão na educação, é que a gestão parece estar muito vinculada ao financeiro, ou seja, gestão é entendida, centralmente, como sinônimo de gerir bem os recursos nas escolas. Por outro lado, um segundo conjunto de entrevistados rechaçou a ênfase na gestão como o aspecto mais importante para garantir qualidade educacional. Este segundo conjunto corrobora a ideia de que as questões relativas à qualidade da educação transcendem os muros das escolas, estando relacionadas a questões referentes ao salário dos professores e às condições socioeconômicas das famílias atendidas, por exemplo.

Mediante a centralidade das avaliações nas ações estatais, este estudo permite inferir que, mesmo que as ações do Estado não ocorram exclusivamente através das avaliações de larga escala – e não ocorrem –, elas têm implicações importantes na forma de agir do Estado. Na medida em que a qualidade é entendida como algo que pode ser mensurado por um índice, as políticas que passam a ser elaboradas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação são realizadas tendo como padrão esta qualidade que

é reduzida a um número. Cabe destacar que um conjunto de entrevistados, representantes de órgãos estatais, afirmou que esta noção de qualidade é discutida, exemplificando tal discussão através do esforço feito pelo MEC e pelo Inep para incluir contextualizadores na análise das notas do Ideb. Tais contextualizadores cumpririam a função de auxiliar a leitura dos dados, tornando o retrato das escolas algo mais próximo do real, permitindo, assim, entender a nota de determinada escola, tendo em vista outras questões que estão em jogo e que fazem a diferença na qualidade da escola. Mesmo com o uso destes contextualizadores, apontei que as políticas de melhoria da qualidade continuariam sendo pautadas pelo Ideb, ou seja, o foco continuaria sendo no resultado e não no processo educacional. Ademais, mesmo com os contextualizadores, continuaria havendo um processo de individualização das escolas, pois o que é valorizado são as melhorias de cada instituição em particular. A competição, por sua vez, seguiria como um pressuposto importante, pois a ideia é que a competição entre as escolas faria com que houvesse uma melhoria da qualidade. Estes são fatores importantes para pensar que ainda que as ações do Estado na educação básica não sejam orientadas somente pelas avaliações de larga escala e de pressupostos gerenciais, as ações estatais são marcadas por estas dinâmicas, o que tem implicações para os processos de ensino-aprendizagem, para o trabalho docente, para as ações estatais e, inclusive, para a definição do que é educação no Brasil.

As avaliações de larga escala como orientadoras das ações estatais também colaboram para que as ações do Estado possam ser caracterizadas como gerenciais, pois como já mencionado, as avaliações de larga escala são uma das formas de traduzir os pressupostos gerenciais para o âmbito educacional. No entanto, ao longo do segundo capítulo teórico-analítico, demonstrei que não são apenas as avaliações de larga escala que caracterizam as ações do Estado como gerenciais: a dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997), que transcende o âmbito avaliativo, também é um exemplo de gerencialismo. Defendi que a dispersão de poder está presente, no Brasil, através, centralmente, de duas formas.

A primeira delas implica em uma descentralização e o processo de municipalização que ocorreu com a Constituição de 1988 foi fundamental para a existência de dispersão de poder. A descentralização também ocorreu através da transferência de responsabilidade para as escolas, que passaram a ser responsabilizadas pelos resultados apresentados através da nota no Ideb. Para compreender o contexto que favoreceu, no Brasil, a dispersão de poder, foi importante a realização das entrevistas,

pois, cabe destacar que a incorporação da teoria sobre o Estado federativo ocorreu devido às falas dos entrevistados, que trouxeram vários aspectos referentes à descentralização ao tratarem da organização federativa brasileira. Mediante estas falas, busquei referenciais teóricos que tratassem de tal temática. Assim, os apontamentos dos entrevistados foram lidos à luz das contribuições de Azevedo (2009) e Nogueira (2011), que demonstram que a descentralização esteve relacionada à redemocratização. Azevedo (2009) afirma que, no contexto de abertura da ditadura militar, havia uma demanda social por um novo padrão de políticas públicas que reivindicavam a descentralização das decisões e da implementação de políticas. Tais reivindicações sinalizavam a necessidade social por um “antídoto ao que vigorara durante os 20 anos do regime autoritário [...]” (AZEVEDO, 2009, p. 214). No contexto de reabertura política, a prática de dispersão de poder das políticas – denominado por Azevedo (2009) e Nogueira (2011) de descentralização – era entendida como um processo democratizante (AZEVEDO, 2009). Nogueira (2011) afirma que a descentralização foi fortemente aproximada do conceito de democratização, inclusive, confundindo-se com ela. Assim, os espaços que passaram a ser entendidos como democráticos foram aqueles nos quais havia uma gestão descentralizada. Havia o entendimento que, ao descentralizar, caminhava-se para a resolução de problemas relacionado ao “excesso” de Estado e ao aprimoramento da eficácia gerencial do setor público (NOGUEIRA, 2011).

A segunda forma de dispersão de poder pode ser vista através do repasse de responsabilidades, antes unicamente do Estado, para atores não-estatais. Isto favoreceu a proliferação de organizações não-estatais na área da educação, que têm se relacionado com o Estado de forma cada vez mais próxima. Um conjunto grande de entrevistados – compostos por representantes de órgãos estatais e de instituições não-estatais – corroborou para esse entendimento da proliferação de atores não-estatais no cenário educacional brasileiro e de um borramento das fronteiras entre público e privado. Alguns entrevistados trouxeram a LDB e o Fundeb como exemplos de documentos que favoreceram a proliferação destes atores, abrindo a possibilidade do uso de recursos públicos para instituições não-estatais e permitindo que tais instituições realizassem funções antes unicamente do Estado. Ademais destes dois documentos, incluo, a partir da literatura (LIMA, 2009; ALTMANN, 2002), a Constituição de 1988 como um documento que também favoreceu este borramento das fronteiras entre público e privado.

A dispersão de poder não implica somente no repasse de responsabilidades para atores não-estatais, mas, ao favorecer a proliferação destes atores propicia, também, um empoderamento destes agentes como interlocutores do Estado, que passam a ter maior legitimidade nas disputas de poder que permeiam o âmbito estatal. Alguns destes grupos – conforme explica Hall (2009) através do conceito de hegemonia – têm maior poder de pressionar, tendo em vista as condições econômicas, políticas e sociais. Um exemplo referente a esta pressão foi trazido por alguns representantes das instituições não-estatais entrevistados nesta tese, quando afirmaram que sentem que as instituições não-estatais estão com um corpo técnico forte e com recursos, o que os torna mais aptos para fazerem parte das decisões educacionais. Assim, é possível perceber que a dispersão de poder não implica somente no repasse de responsabilidades para agentes não-estatais do que antes era unicamente de responsabilidade do Estado, mas tem implicações para a própria forma como o Estado é composto e na forma de governar, o que tem relação com o processo de governança educacional (DALE, 2010).

De acordo com Dale (2010), governança educacional implica em novas formas de estruturar e coordenar o Estado. Neste processo, variados agentes possuem diferentes papéis nas atividades que compõem a governança educacional, sendo estas atividades financiamento, fornecimento ou oferta, propriedade e regulação (DALE, 2010). No entanto, neste processo de governança educacional, o Estado ainda ocupa um lugar importante, realizando aquilo que Dale (2010) denomina de coordenação da coordenação, ou seja, o Estado coordena estes diferentes atores e seus variados papéis, e ainda é o lugar para onde se dirigir quando outros agentes desta governança falham (DALE, 2010). Quando os entrevistados afirmam que as instituições não-estatais estão mais aptas a fazerem parte das decisões educacionais, é importante ter em conta que não só há um fortalecimento destes atores, como também, um favorecimento, por parte do Estado, para que atores não-estatais sejam legitimados a participarem das discussões. Neste sentido, foram importantes as falas de um conjunto de entrevistados representantes de órgãos estatais que corroboraram a existência de características de governança educacional no Brasil, ao afirmarem que há uma aproximação entre os agentes não-estatais e o Estado. Esta aproximação foi exemplificada através do estabelecimento de regras a serem cumpridas pelas organizações não-estatais e na realização de parcerias nas quais o Estado tem um papel de verificar a qualidade da ação. O princípio teórico da regulação como um dos aspectos característicos da governança educacional (DALE, 2010) é, assim, corroborado pelos entrevistados. A

partir desta análise, entendo que a dispersão de poder é uma característica presente nas ações estatais na educação básica que transcende as avaliações de larga escala. O fato dos entrevistados terem falado de características estatais que estão para além das avaliações demonstra o quanto o Saeb cumpriu um papel de “janela”, fazendo com que os entrevistados não se limitassem a falar apenas desta política, mas a utilizassem para abordar a temática das ações do Estado na educação básica.

Através dos capítulos teórico-analíticos, apontei que, historicamente, no período de 1995 a 2014, há uma continuidade em relação à prática da dispersão de poder com um gradativo aumento do número de instituições não-estatais que se fazem presentes nas ações do Estado no âmbito educacional, sendo que, muitas vezes, uma ação estatal é realizada através de uma instituição não-estatal – como no caso das parcerias em que o currículo escolar passa a ser definido por uma instituição não-estatal. Este repasse de responsabilidade para agentes não-estatais no Brasil pode ser entendido à luz das contribuições de Nogueira (2011) que demonstra que a dispersão de poder tem relação com a imagem negativa que foi vinculada aos processos políticos e, conseqüentemente, ao Estado durante a reestruturação dos anos de 1990. Portanto, o Estado deveria agir a partir de uma racionalidade técnica, de um vazio de interesses, bem como fora de embates políticos. Às instituições não-estatais, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, foi atribuída uma imagem de que as mesmas não são atravessadas por questões ideológicas e políticas (NOGUEIRA, 2011; NEWMAN; CLARKE, 1997). Assim, o repasse de responsabilidades para estes atores também implica, na lógica gerencial, no provimento de serviços de maneira que a ideologia e os processos políticos não atrapalhem. Esta ideia foi reforçada por alguns entrevistados, que trouxeram as instituições não-estatais como entidades sem uma ideologia. Um segundo conjunto de entrevistados, contudo, divergiu desta prerrogativa, afirmando que tais instituições também são atravessadas por ideologias. Este segundo grupo reforça um dos aspectos que apontei nos capítulos anteriores: como mostram Newman e Clarke (2009), os atores sociais são formados por dinâmicas de gênero, classe e raça e, portanto, também são atravessados pelas disputas políticas e de poder. Portanto, a defesa de uma ação do Estado na educação através das organizações não-estatais, entendida como uma ação não-política, não-ideológica, não tem fundamento, já que as organizações não-estatais também são atravessadas por ideologia.

Nos capítulos teórico-analíticos, defendi que as características gerenciais também foram inseridas no âmbito estatal através dos binarismos criados entre as

instituições não-estatais e o Estado. Trabalhei a partir de três binarismos. O primeiro deles é administração pública x gestão, que tem como premissa de que a eficiência e a efetividade deveriam ser alcançadas pelo Estado – administração pública – através da incorporação da lógica que embasa a administração privada (gestão), entendida, pelos defensores do gerencialismo, como superior à administração estatal (CLARKE; NEWMAN, 1997). Este binarismo foi reforçado por vários entrevistados, que trouxeram as parcerias entre o Estado e as instituições não-estatais como salutar, tendo em vista a capacidade que estas instituições têm de inovar, quando comparados ao Estado. Expressões como “amarras estatais”, “regras do Estado”, “Estado bem pesado” foram utilizadas para se referir à gestão estatal como pouco moderna e eficiente. Contudo, outro conjunto de entrevistados questionou a eficiência destas instituições não-estatais, afirmando que, nem sempre, elas são sinônimos de bons administradores e de eficiência. As divergências entre os entrevistados também apareceu no que diz respeito ao formato das parcerias. Alguns entrevistados defenderem parcerias que se aproximam da ideia de borramento das fronteiras entre público e privado (CLARKE; NEWMAN, 1997) ou de publicização (BRASIL, 1995), ou seja, a transferência, para setores públicos não-estatais, de serviços sociais e científicos. Outros, todavia, argumentaram em favor do que é denominado na literatura como terceirização (PERONI, 2003) ou transferência de responsabilidade para o domínio do setor informal (CLARKE; NEWMAN, 1997). Assim, é possível perceber que, mesmo que a dispersão de poder seja característica das ações do Estado na educação básica, ainda há, entre os diferentes atores, disputas em torno do tipo de dispersão que deve ser realizada, sendo que há atores que defendem maior radicalismo no que se refere à inserção das premissas gerenciais na educação, mostrando-se favoráveis à terceirização ou à privatização de serviços.

Estado como ideologizado x agências não-estatais como não-ideologizadas foi outro binarismo criado – e já referido acima. Valores de mercado x valores do serviço público foi criado pelos grupos defensores do gerencialismo para associar uma imagem negativa aos valores públicos – relacionando-os à ineficiência – e uma imagem positiva aos valores de mercado – como aqueles eficientes. Destaquei, nos capítulos anteriores, que, assim como Newman e Clarke (2009), acredito que o público não é apenas público devido as suas bases materiais de financiamento público ou por ser localizado em um setor público, o público também é constituído de tal maneira devido as suas conexões com um particular conjunto de discursos e recursos culturais de público.

Na medida em que há dispersão de poder e são inseridos, através de agentes não-estatais, premissas gerenciais no Estado, há a produção de novos discursos sobre o público: *accountability* público, governança pública, participação pública, valor público e muitos outros (NEWMAN; CLARKE, 2009). Segundo Newman e Clarke (2009), todos estes discursos produzem novos argumentos sobre o papel dos serviços públicos mesmo quando estes não fazem mais parte de um setor público (NEWMAN; CLARKE, 2009). Isto está relacionado à dispersão que ocorre em relação aos serviços públicos, que, através de uma multiplicidade de “núcleos de negócios”, geram um efeito contraditório: simultaneamente multiplica o número de organizações, grupos e agências que advogam “falar pelo público”, e, ao mesmo tempo, desintegra o Estado, o que significa que nenhuma dessas organizações representa o interesse público como um todo (CLARKE; NEWMAN, 1997). Cada organização persegue seus interesses no negócio, mais ou menos de forma isolada, fazendo, assim, com que concepções mais amplas de esfera pública ou de bem público desapareçam. O que os autores apontam é que estas instituições possuem seus interesses e tem como objetivo alcançá-los. Na medida em que as organizações não-estatais “falam pelo público”, começa a haver uma confusão entre o que significa o bem público.

Apesar de apontar que as avaliações de larga escala e o modelo gerencial servem para orientar as ações do Estado na educação básica no período de 1995 a 2014, é importante ressaltar que o Brasil possui certas particularidades que complexificam a análise do âmbito estatal. Conforme mencionado, no início desta pesquisa, elaborei hipóteses que tinham como base a teoria estudada. Em relação ao gerencialismo e às avaliações de larga escala, as hipóteses tiveram como base teorias desenvolvidas em contextos como Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Quando da análise do contexto brasileiro, foi possível verificar que questões específicas em relação ao Brasil complexificam a análise de tais hipóteses. É a estes aspectos que me refiro agora.

Com o processo de redemocratização, conforme já destacado, a descentralização e a dispersão de poder fizeram sentido para a população, mas isto não significou um enfraquecimento do âmbito estatal, que, historicamente, tem como característica ser um Estado forte e centralizado. Estas características são explicadas por Faoro (2001) que afirma que, desde a colonização de Portugal, o Brasil sempre contou com um forte governo-geral, isto é, com um governo bastante centralizado, sendo que as províncias e municípios contavam com pouca autonomia. Para Faoro (2001), esta centralização também pode ser percebida através do sistema presidencialista. Na análise de Faoro

(2001), três características principais auxiliam a compreender a configuração de um Estado centralizado e forte no Brasil: patrimonialismo, coronelismo e populismo.

O patrimonialismo está relacionado a um Estado que não possui distinções entre os limites do público e do privado, sendo bastante comum em praticamente todos os governos absolutistas. Neste regime, o monarca gasta as rendas do governo de forma indistinta: algumas vezes para questões pessoais e outras para questões governamentais. Nesta medida, confunde-se o Estado como um patrimônio do governante. Faoro (2001) afirma que o patrimonialismo surge no Brasil na medida em que há, com a chegada de Dom João VI, a consolidação de um Estado-maior como comando chefe (FAORO, 2001). O Brasil caracterizou-se, historicamente, por um patronato político, que está relacionado, por sua vez, com o coronelismo. Segundo Faoro (2001), os coronéis são pessoas que devido a sua situação econômica podem dirigir um grupo como uma profissão não retribuída. A origem do poder destes coronéis está muito mais ligada ao prestígio e à honra social, tradicionalmente reconhecidos, do que da sua situação econômica efetivamente. O coronelismo se relaciona ao patrimonialismo porque, assim como o patrimonialismo, o coronelismo tem como característica o aproveitamento privado do que é público (FAORO, 2001), isto é, há o entendimento, por parte dos coronéis, de que eles têm direito de fazer uso privado daquilo que é público, tendo em vista o seu prestígio social e seu poder econômico. Isto também auxilia a explicar porque, no Brasil, a política é relacionada a vontades pessoais dos políticos: já que os políticos seriam “donos do poder”, eles teriam direito a fazer aquilo que desejam com o poder que é uma propriedade sua. Ademais, o coronelismo também se relaciona com o populismo, pois o coronel utiliza-se de seu prestígio social, de sua relação com o “povo”, para afirmar seu poder (FAORO, 2001). Faoro (2001) afirma que o legado populista permaneceu quando as populações rurais se deslocam para as cidades e “o coronel cede lugar aos agentes semi-oficiais, os pelegos, com o chefe do governo colocado no papel de protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais” (FAORO, 2001, p. 793).

No processo de democratização do país, a figura do presidente – o que tem relação com as características patrimonialistas e coronelistas (FAORO, 2001) – continuou ocupando um papel central já histórico, como se o presidente fosse aquele capaz de prover soluções para os problemas brasileiros. A figura do presidente ganhou ainda mais força no processo de redemocratização devido à crise profunda pela qual estavam passando os países na América Latina – fruto da gestão dos regimes

autoritários e da crise que atingiu o mundo nos anos 70 e início dos anos 80 –, o que favoreceu o surgimento de um “forte senso de urgência”, sendo necessário resolver os problemas que os países enfrentavam (O’DONNEL, 1991). Estes problemas, no entanto, deviam ser resolvidos pela figura do presidente, que, no Brasil, esteve historicamente vinculada à ideia de pai/provedor (FAORO, 2001). Estes princípios teóricos relativos ao “forte senso de urgência” e à centralidade da figura do presidente foram abordados pelos entrevistados quando trouxeram: 1. O exemplo da criação da Prova Brasil como uma vontade do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva; e 2. O pragmatismo de Lula que pode gerar decisões apressadas e, logo, equivocadas. Em relação à criação da Prova Brasil, conforme destacado nos capítulos anteriores, essa vontade pessoal do ex-presidente não poderia ser concretizada caso não houvesse um cenário favorável às avaliações de larga escala, cujos processos avaliativos já eram hegemônicos e estavam sendo consolidados no Brasil. Portanto, mesmo que a criação da Prova Brasil tenha sido uma vontade do ex-presidente Lula e que isto mereça um destaque dentro da história do Estado no Brasil, tal fato precisa ser lido em um contexto maior.

Através da análise de Faoro (2001), é possível perceber que a política brasileira foi marcada pelo patrimonialismo, pelo coronelismo e pelo clientelismo. Tais características são importantes para a o entendimento de como se constituiu o Estado e a política brasileira, pois a população, em geral, foi habituada a uma política mais assistencialista, que dependia de vontades de sujeitos particulares (figura do governante enquanto pai/provedor) e não de políticas e ações estatais (FAORO, 2001). Estas questões auxiliam a entender as expectativas que existem por parte da população em relação ao Estado: a sociedade brasileira, formada pelas características patrimonialistas, coronelistas e clientelistas, foi acostumada a receber do Estado, a ter um “pai” provedor. Na medida em que o poder do coronel – que era aquele que dava, mas também punia – transfere-se para a figura dos políticos – agora, aqueles que representam e têm o poder –, passou-se a esperar desses últimos e, conseqüentemente, do Estado, o provimento do que se faz necessário.

Além de herança patrimonialista, coronelista e populista (FAORO, 2001), O’Donnel (1991) destaca que, no Brasil, é importante levar em conta as instituições na análise de políticas, tendo em vista que a democracia brasileira ainda é pouco consolidada. O’Donnel (1991) afirma que o Brasil caracteriza-se por uma democracia delegativa, o que significa que as instituições são fracas e apresentam reduzida

densidade. Assim, tais instituições não apresentam forças nas decisões políticas. Segundo O'Donnell (1991), o fato de um país contar com instituições fracas, faz com que a figura do Executivo e do presidente sejam muito fortes e tomem para si as decisões políticas o que, geralmente, ocasiona erros graves por serem decisões tomadas de forma rápida e isolada. Mesmo que já tenham ocorrido mudanças neste sentido e que, atualmente, seja possível encontrar, no Brasil, instituições mais consolidadas (como é o caso do próprio Inep, conforme mencionado nos capítulos anteriores, que foi fortalecido nos últimos anos), é importante ter em conta que a democracia é um processo ainda recente no Brasil e que isto tem influência na compreensão da maneira como a política vem se consolidando no caso brasileiro e da atuação do Estado. A importância da figura do presidente e de muitas decisões serem fruto de vontades de governantes também se relaciona com o coronelismo, conforme já afirmado acima.

Esta ideia de instituições ainda fracas apareceu nas entrevistas realizadas no mapeamento inicial do campo, quando vários entrevistados afirmaram que o Brasil não conta com uma política educacional institucionalizada, o que permite que cada ministro de educação realize políticas diferentes. Assim, uma das perguntas elaboradas para a entrevista realista trazia esta afirmação e pedia que os entrevistados se posicionassem em relação à mesma. Uma parte dos entrevistados concordou com a afirmação, enquanto vários outros disseram que não concordavam. Em relação a esta discordância entre os entrevistados, dois pontos me parecem importantes: 1. Os entrevistados apontaram que as políticas são fruto de vontades pessoais; e 2. Ao mesmo tempo, muitos atores afirmam que há uma continuidade nas ideias a partir das quais as políticas são formuladas e, por isso, não concordam com esta afirmação. A defesa de que as ações do Estado na educação básica são orientadas pelas avaliações de larga escala desde 1995 até 2014 corrobora o segundo ponto mencionado. No entanto, ao longo destes anos, quando da mudança de ministros frente ao Ministério da Educação, é possível verificar que houve uma alteração de foco das políticas, mesmo que, por exemplo, as avaliações de larga escala tenham permanecido como um eixo, o que corrobora o primeiro ponto mencionado. Assim, acredito que estes dois aspectos coexistem através de uma articulação (HALL, 2009), pois, ao mesmo tempo em que há uma herança patrimonialista (FAORO, 2001) e instituições ainda fracas democraticamente (O'DONNELL, 1991), favorecendo um cenário em que os governantes são figuras fortes, que tomam decisões políticas alicerçadas em suas vontades, há, também, um discurso hegemônico e práticas concretas na educação, que

balizam aquilo que se espera dos diferentes países no mundo em relação ao âmbito educacional, o que limita o escopo de ação e que torna, por exemplo, a avaliação uma política central em vários países do mundo – como em Portugal, Estados Unidos e Inglaterra, conforme apontados, através das referências bibliográficas utilizadas nesta tese.

Este Estado forte pode ser visto, também, na própria forma de organização do Estado federativo no Brasil, que, apesar de ter características descentralizadoras, tem, na União, um papel bastante centralizador (ARRETCHE, 2009; LASSANCE, 2012; SOUZA, 2005a). Um conjunto de entrevistados disse que Estados e municípios têm plena autonomia e, por isso, é difícil que ocorra uma homogeneidade no cenário brasileiro em relação às políticas educacionais. No entanto, outros entrevistados trouxeram aspectos semelhantes àqueles presentes na teoria utilizada nesta tese, afirmando que as leis federais limitam a autonomia de Estados e municípios, principalmente porque regulam a arrecadação e onde os recursos podem ser alocados. Estes aspectos estão presentes na análise de Arretche (2009), quando afirma que a União tem um papel regulador quanto a decisões de arrecadação tributárias, alocação de gastos e execução de políticas públicas, o que afeta Estados e municípios. Uma das formas de efetuar esta regulação central, de acordo com Arretche (2010), são as políticas federais de regulação das políticas descentralizadas: através de regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas, limita-se a autonomia de decisão das unidades federativas em relação à alocação de seus próprios recursos. Este papel centralizador do Estado brasileiro na União auxilia no entendimento do fato de que alguns pressupostos gerenciais, como a autonomia local – descentralização das decisões –, por exemplo, são difíceis de serem colocadas em prática. Esta centralização se assemelha, em certa medida, ao modelo de Bem-estar social, que tinha o âmbito estatal como uma figura forte, tendo a obrigação de oferecer assistência e apoio para os cidadãos que sofriam riscos ou necessidades características da sociedade de mercado (OFFE, 1990). No Brasil, é possível perceber uma articulação entre os elementos gerenciais de descentralização, através, por exemplo, de ações como o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Ações Articuladas – trazidos por alguns entrevistados como exemplos de políticas com características gerenciais – e, ao mesmo tempo, de um Estado forte, que centraliza na União um papel regulador, limitando, assim, a autonomia local, o que reforça uma das hipóteses que elaborei no início desta pesquisa, qual seja, de que, apesar do modelo gerencial ser a lógica

hegemônica de administração do Estado brasileiro, ainda existem elementos que se aproximariam mais de um modelo de Estado de Bem-estar Social. Isto me leva a afirmar que as ações do Estado brasileiro na educação básica não são apenas caracterizadas pelo gerencialismo. De acordo com Clarke e Newman (1997), a coexistência de elementos gerenciais e não-gerenciais está presente na Inglaterra. Os autores afirmam que, no contexto inglês, o gerencialismo não fez com que a administração burocrática desaparecesse por completo (CLARKE; NEWMAN, 1997), apontando que velhas formas de controle não desaparecem simplesmente e que este é um processo bastante complexo na prática. Segundo os autores, a análise realizada sobre as diferentes formas e relações de poder provê um ponto inicial para pensar o lugar do gerencialismo na reestruturação do Estado. Na Inglaterra, o processo de gerenciamento não resultou em simples padrões de mudança institucional, mas em alinhamentos complexos e irregulares de gerencialismo e burocracia. No Brasil, a coexistência de elementos gerenciais e não-gerenciais também demonstra que o gerencialismo não fez com que antigas práticas desaparecessem por completo, o que pode ser exemplificado nesta característica de um Estado forte e centralizado, cuja população tem expectativas sobre o mesmo. A coexistência de elementos gerenciais e não-gerenciais foi o tempo todo contemplada nas falas dos entrevistados, sendo que alguns apontavam a presença de elementos burocráticos na administração estatal (pouca autonomia local, muitas regras estatais etc.), enquanto outros afirmavam a predominância de características gerenciais (dispersão de poder, competição, ênfase nos resultados etc.) e outros ainda defendiam a inserção de mais pressupostos gerencialistas no âmbito estatal.

Outro elemento que complexifica esta análise do Estado forte no Brasil é que a dispersão de poder – entendida como descentralizadora – pode ser vista, por outro ângulo, como a expansão do poder do Estado: outras agências passam a ser uma extensão do âmbito estatal, que continua exercendo poder em diversas instâncias, através do envolvimento de novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância. No meu entendimento, os elementos trazidos por Faoro (2001), por O'Donnell (1991) e por John Clarke e Janet Newman (CLARKE; NEWMAN, 1997; NEWMAN; CLARKE, 2009) se articulam e ajudam a entender o caso brasileiro: há, ao mesmo tempo, a existência de descentralização e dispersão de poder e um Estado forte no sentido da regulação e não mais do provimento. O grande número de políticas existentes em relação à educação básica é um exemplo de como o Estado se faz bastante presente no Brasil, corroborando esta imagem de Estado forte e

centralizado, pois grande parte das políticas é elaborada pela União. Ao mesmo tempo, muitas destas políticas contam com parcerias com instituições não-estatais e trazem pressupostos gerenciais, como competição, transparência, os pais como clientes, dispersão de poder e princípios descentralizadores.

Também não se pode dizer que todas as ações do Estado brasileiro na educação básica são gerenciais, porque nem sempre são os pressupostos gerenciais que prevalecem nas ações. Este é o caso da priorização das escolas com menor nota no Ideb para o repasse de dinheiro. Diferentemente de países que fecham escolas com notas baixas nas avaliações de larga escala devido a sua ineficiência (AFONSO, 2009; FREITAS, 2012; GUIBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012), o Estado brasileiro demonstra uma preocupação e investe nestas instituições. A priorização de escolas com menor Ideb no repasse de verbas foi tema de uma das perguntas realizadas na entrevista. Ao responder esta questão, um grupo de entrevistados mencionou que tal política objetivava superar uma realidade que é contraditória no Brasil, assumindo o Estado uma lógica redistributiva. Este aspecto pode ser visto no texto do PDE (BRASIL, 2008), quando é afirmando que, caso as escolas com menores notas no Ideb passassem a ser punidas, na visão do Estado, quem seria punido uma segunda vez seriam os educandos, que, além de não terem o seu direito de aprender, seriam prejudicados pelo não repasse de dinheiro para a sua escola. Nesta política, é possível perceber que há uma preocupação que vai além das questões gerenciais, ou seja, o que importa, aqui, não é apenas o resultado e a eficiência destas instituições.

Outro exemplo de ações não-gerenciais é a visão sistêmica da educação que foi colocada em prática a partir do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Diferentemente dos governos de Fernando Henrique Cardoso, que seguiram as recomendações do Banco Mundial de investir apenas na educação fundamental (HADDAD, 2008; FONSECA, 1998), a partir dos governos Lula, houve um investimento na educação para além do ensino fundamental (HADDAD, 2008). Isto demonstra que algumas recomendações do BM deixaram de ser seguida e que o Estado deixou de se preocupar apenas com a eficácia do sistema e em operar na lógica do custo-benefício (HADDAD, 2008).

Os motivos que embasaram a existência das avaliações de larga escala, a partir do governo do ex-presidente Lula, também demonstram uma visão menos gerencial daquela existente nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Ao longo das entrevistas, os entrevistados apontaram características em relação às avaliações de larga

escala, demonstrando, que, durante as gestões de Cardoso, a existência de tais avaliações era sustentada, principalmente, pelos pressupostos de *accountability* e transparência. Todavia, a partir dos governos Lula, os entrevistados salientaram perceber que a ênfase era em fazer uso das avaliações para saber se os alunos estavam efetivamente aprendendo. No entanto, conforme demonstrado ao longo dos capítulos teórico-analíticos, mesmo que os objetivos em relação às avaliações de larga escala fossem distintos, é importante ter em conta que políticas posteriores, durante os governos de Lula, como o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, favoreceram o estabelecimento de pressupostos semelhantes àqueles dos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Ainda em relação às ações não-gerenciais, alguns entrevistados destacaram as políticas da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, que buscam dar conta da pluralidade encontrada no território brasileiro, trazendo à cena culturas que foram durante muito tempo marginalizadas. Este elemento aparece na análise de Oliveira (2015) em relação aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, quando aponta que as políticas proporcionaram muitos avanços na diminuição da pobreza e na inserção social de setores historicamente colocados à margem da sociedade.

Acredito ser importante, neste momento, destacar que no período de 1995 a 2014, houve significativos avanços na área da educação. Cunha (2016), em uma análise sobre o Ministério da Educação pós-Constituição, apresenta dados sobre esse avanço. Dentre esses dados, destaco aqueles referentes à educação básica – tendo em vista o foco desta tese –, quais sejam, evolução da taxa de frequência na educação infantil, fundamental e média; crescimento do número de portadores de necessidades especiais incluídos na escola regular; e melhoria nas notas do Ideb. Outro ponto que denota esse avanço é trazido na análise de Gentili e Oliveira (2013) em relação ao período de 2003 a 2013, quando se completavam 10 anos do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República. Os autores afirmam que houve avanços na política educacional, neste período, principalmente, no que se refere às ações destinadas à população tradicionalmente excluída do processo educacional, buscando, assim, maior igualdade que havia sido negada ao povo brasileiro (GENTILI; OLIVEIRA, 2013). Gentili e Oliveira (2013, p. 254) destacam que “nesses pouco mais de dez anos, importantes iniciativas foram tomadas para ampliar e assegurar o direito à educação, especialmente no que se refere à universalização da educação básica e sua melhoria e à democratização

do acesso à educação”. Os autores ainda destacam que a educação, neste período, contribuiu para a “promoção de uma política social mais justa [o que] foi relevante. A taxa de miséria caiu 8% em 2004 com relação a 2003, primeiro ano do mandato do presidente Lula. No mesmo ano, mais de 8 milhões de pessoas saíram da pobreza” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 259). Estes avanços não podem ser lidos à parte da ênfase dada às avaliações de larga escala e à inserção do modelo gerencial na gestão educacional. O que quero destacar, neste momento, é que não há como negar um avanço educacional no período de 1995 a 2014, muito menos o quanto as políticas educacionais, desde o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estiveram preocupadas com aqueles que tradicionalmente foram marginalizados do processo educacional. No entanto, algumas das próprias políticas dedicadas a esta parcela da população também possuem características gerenciais, como é o caso do Programa Universidade para Todos (Prouni). Este programa é trazido por Gentili e Oliveira (2013) como uma ação incisiva de ampliação do acesso à educação superior “direcionada a um público específico, os egressos do ensino médio em situação de pobreza” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 256). Ainda em relação a este programa, os autores afirmam que:

A expressiva expansão das oportunidades de acesso ao ensino superior para a população mais pobre foi, em boa medida, garantida mediante um aproveitamento socialmente mais justo das vagas disponíveis nas universidades privadas cuja ampliação foi produto das políticas de mercantilização educacional promovidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. (GENTILI; OLIVEIRA, 2014, p. 256).

Ainda neste mesmo texto, Gentili e Oliveira (2013) apontam que, em suma, o Prouni contribuiu para a democratização e o acesso e “não fez outra coisa senão dotar de sentido público e social um segmento do sistema educacional marcado por prebendarismo, especulação, baixa qualidade, interesse de lucro e falta de controle estatal” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 256). Contudo, em outro texto escrito apenas por Oliveira (2015), a autora afirma que o Prouni é um exemplo de programa que demonstra as contraditoriedades presentes nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, pois “ao mesmo tempo que permitem acesso aos mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais” (OLIVEIRA, 2015, p. 636). Portanto, o que se pode perceber em relação a este programa é que ele é permeado por

contradições e articulações, o que afirmo existir, também, em relação a outros programas e às próprias ações do Estado na educação básica.

Estas características não-gerenciais são importantes para demonstrar que houve mudanças nas ações do Estado na educação básica entre os governos que abarcam o período analisado nesta tese (1995-2014). No entanto, meu objetivo, aqui, não é tratar especificamente dos governos, mas entender as ações do Estado, tendo a compreensão, assim como Hay, Lister e Marsh (2006) e Dale (1988), que governo e Estado se diferenciam, sendo que os governos vêm e vão, enquanto que o Estado permanece como um conjunto institucional, que se mantém ao longo do tempo (HAY; LISTER; MARSH, 2006). Dale (1988) aponta que o governo é uma parte importante e a mais visível do Estado, mas não é a sua totalidade. O autor afirma que isso pode ser demonstrado pelo fato de que o Estado continua funcionando mesmo na ausência de governos (DALE, 1988). O governo tem limites dentro de um Estado. Portanto, mesmo que haja diferenças entre os governos, sustento que as avaliações de larga escala e o modelo gerencial continuaram sendo importantes nas ações do Estado na educação básica no período de 1995 a 2014.

Apesar de todas estas particularidades do Estado brasileiro, que ainda é forte e bastante centralizado, tem características patrimonialistas, coronelistas e populistas e no qual há a existência concomitante de aspectos gerenciais e não-gerenciais, as avaliações de larga escala e os pressupostos gerenciais são importantes como orientadores das ações do Estado na educação básica. Estas constatações só puderam ser feitas em função da “janela” que foi escolhida e da teoria utilizada. Novamente, no entanto, cabe destacar que, mesmo que tais constatações caracterizem uma parte das ações estatais, é importante ter em conta que elas são representativas das ações do Estado na educação básica. Ao longo dos capítulos teórico-analíticos, apontei que, desde os anos de 1990, o Estado brasileiro vem se relacionando de forma bastante próxima com os atores não-estatais, denotando um processo de governança educacional (DALE, 2010), o que significa novas formas de estruturar e coordenar o Estado. Assim como destaca Dale (2010), no contexto brasileiro, o Estado, neste processo de governança educacional, continua sendo o coordenador em última instância, para onde se dirigir quando os outros atores falham. Inclusive, esta figura do Estado enquanto coordenador em última instância faz ainda mais sentido tendo em vista as características mencionadas por Faoro (2001), que fazem com que a população tenha expectativas em relação ao Estado como forte e provedor. Dentre as atividades destacadas por Dale (2010) como típicas da

governança educacional – financiamento, fornecimento ou oferta, propriedade e regulação, que podem ser desempenhadas de forma independente uma das outras por agentes que não necessariamente estatais –, entendo que o Estado brasileiro ocupa, majoritariamente, um papel de regulador. A governança educacional, por sua vez, está profundamente relacionada com a dispersão de poder, mediante a qual há uma proliferação de atores não-estatais que assumem responsabilidades do Estado. Como já destacado, o empoderamento de atores não-estatais tem relação com o pressuposto de que estes atores são mais eficientes e, portanto, mais capazes que o Estado para gerir e prover políticas sociais com melhor custo-benefício. Ademais, o Estado realiza uma coordenação da coordenação, ou seja, coordena os agentes estatais e não-estatais que fazem parte da governança educacional e que podem realizar cada uma das atividades acima mencionadas separadamente ou juntos.

Além do Estado como coordenador, as ações estatais são bastante orientadas pelas avaliações de larga escala, sendo que o Ideb, como já salientado, tornou-se referência para muitas ações do Estado. A centralidade das avaliações trouxe à tona pressupostos gerenciais e reforçou também este papel de coordenador do Estado, que, através das avaliações de larga escala, traz à tona o monitoramento e a vigilância (CLARKE; NEWMAN, 1997) – novas formas de regulação do Estado – e um controle à distância, que, segundo Ball (1998), é um dos pressupostos do gerencialismo. Um conjunto de entrevistados salientou esta ideia, apontando que grande parte das políticas está desenhada de uma forma gerencial em função de que as políticas que o país assumiu como prioritárias são as avaliações de larga escala. Portanto, as avaliações de larga escala também demonstram este caráter coordenador/regulador do Estado brasileiro. Ademais, tais avaliações também implicam na inserção, no âmbito estatal, de um *ethos* competitivo, conforme destaca Afonso (1998), admitindo a lógica do mercado através da importação de modelos de gestão privada para dentro do campo público, passando a dar ênfase aos resultados ou produtos do sistema de educação. Para Afonso (1998), isso é o que caracteriza o Estado avaliador.

Tendo em vista o que foi possível constatar ao longo desta tese, defendo que o Estado enquanto coordenador e o Estado como avaliador caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação básica. Assim, combinando estas características predominantes das ações estatais no Brasil na educação básica no período de 1995 a 2014, eu definiria este Estado como um Estado coordenador-avaliador. Isto não implica, no entanto, que estas sejam as únicas características presentes nas ações estatais

brasileiras no campo da educação básica. Conforme demonstrado neste capítulo, outras características como o patrimonialismo, o coronelismo, o populismo e um Estado centralizador estão presentes também. No entanto, este conceito de Estado coordenador-avaliador também dá conta, em certa medida, destas características, pois este papel do Estado como coordenador, como uma espécie de líder, é bastante importante no Brasil, pois o Estado ainda é entendido como centralizado e forte, ou seja, ocupa um importante papel. Tendo em vista as características elencadas por Faoro (2001) e da expectativa que a população tem em relação ao âmbito estatal, é como se o Estado não pudesse abrir mão deste processo de coordenação, caso contrário, deixaria de ocupar um lugar central. Esta coordenação também se faz existente através das avaliações de larga escala, pois o Estado realiza uma vigilância, um monitoramento da educação básica através destes instrumentos avaliativos.

Caracterizar as ações do Estado na educação básica como coordenadoras-avaliadoras corrobora o alerta de Clarke e Newman (1997) de que, apesar das contradições existentes no âmbito estatal, o gerencialismo possui, atualmente, primazia sobre outros modelos. Mesmo que muitas das ações do Estado possam parecer ter um rumo indeterminado ou contraditório, o gerencialismo influi de forma direta nos debates e tensões estatais. Mesmo que as tensões ocorram, as instituições estão projetadas dentro de um modelo econômico, político e social alicerçados no gerencialismo. Clarke e Newman (1997) analisam que, atualmente, pode-se perceber que as “regras do jogo” mudaram e que os sujeitos e instituições precisam cada vez mais atuar de acordo com tais regras. Este é, certamente, o caso das ações do Estado brasileiro na educação básica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar ao final deste trabalho, destaco as conclusões desta tese. Estou ciente de que esta pesquisa, pelas escolhas metodológicas que fiz, oferece análises que não abarcam a totalidade das ações do Estado na educação básica, especialmente, em função da amplitude e complexidade da temática de estudo. Tendo em vista tal amplitude e complexidade, desde o início desta trajetória investigativa, estive preocupada com as escolhas a serem realizadas para a pesquisa, incluindo não só as teorias e conceitos, mas, também, o próprio campo investigativo. Meu interesse não era realizar uma pesquisa que fosse apenas teórica: desejava vislumbrar, através de diferentes atores, as disputas de poder que permeiam o Estado e a educação. Escolhi, assim, o Saeb como “janela”, entendendo que esta política me permitiria mapear alguns dos jogos políticos que se fazem presentes no âmbito estatal e educacional e, logo, inferir como se caracterizam as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014.

Insisto em abordar esta ideia da “janela” para enxergar o Estado, pois espero que esta metodologia seja uma das contribuições desta tese, permitindo que pesquisadores façam uso de políticas educacionais como campo empírico para a investigação das relações entre Estado e educação. Mesmo que esta metodologia apresente limitações – a escolha de uma política permite enxergar apenas em parte as ações do Estado –, acredito na sua riqueza, na medida em que permite mapear os atores que fazem parte das discussões educacionais e as disputas existentes entre eles. Ademais, dependendo da política que serve como “janela”, pode-se, também, compreender, como os processos de globalização e governança educacional se fazem presentes no cenário de um determinado país. Para tanto, é necessário atentar para os critérios de escolhas, já elencados anteriormente, de uma política: a. o tempo de existência, tendo em vista a sua consolidação, o que proporciona maior capacidade de inferir sobre o Estado; b. o escopo de abrangência em determinado contexto. Se uma política está presente em diversos locais de um determinado país, isto demonstra que tal política é bastante relevante; c. o custo que a política representa para o Estado, pois isto aponta a centralidade da mesma; d. a quantidade de atores estatais e não-estatais que estão envolvidos, o que possibilita uma visão mais ampla do Estado; e e. a relação da política com o cenário internacional, através da presença de atores que pertencem a escalas que estão além do Estado-nação.

Espero, também, ter contribuído com o uso da entrevista realista (PAWSON; TILLEY, 2000) como procedimento metodológico na realização de pesquisas que tenham como objetivo entender a relação entre o âmbito estatal e a educação. Compreendo que este tipo de entrevista auxilia na pesquisa sobre esta temática na medida em que o assunto principal é a própria teoria construída pelo pesquisador e a entrevista é realizada para “confirmar, falsificar e, acima de tudo, para refinar esta teoria” (PAWSON; TILLEY, 2000, p. 155). O entrevistador coloca os entrevistados em relação com as linhas teóricas que conduzem a investigação. O importante na realização da entrevista realista não é o que o entrevistado descreve, mas o que fala em relação à teoria apresentada pelo entrevistador, como os entrevistados pensam sobre aquilo que eles próprios fazem em sua prática – a teoria que desenvolvem sobre seus próprios atos. Além do mais, a entrevista realista deu ainda mais sentido ao Saeb como uma “janela”, pois o objeto particular em questão não era o real interesse da pesquisa, portanto, não me interessava que os entrevistados falassem sobre a política, mas, sim, que, a partir dela, trouxessem apontamentos sobre Estado e educação – o que efetivamente ocorreu. Portanto, a entrevista realista traz ainda mais solidez à escolha de uma política educacional como “janela”, permitindo que essa “janela” sirva realmente como uma abertura e não se torne o objeto de pesquisa em si.

Assim como em qualquer pesquisa, iniciei minha trajetória investigativa construindo algumas hipóteses. No entanto, diferentemente de outras pesquisas que já havia realizado, as hipóteses tiveram grande centralidade neste estudo. Acredito que isto ocorreu por se tratar de uma pesquisa sobre o âmbito estatal: na medida em que o Estado é um objeto de investigação bastante abstrato, complexo e amplo, as hipóteses tornaram-se fundamentais, pois ajudaram a trazer um foco para o meu olhar enquanto pesquisadora. Cabe ressaltar, contudo, que, durante o estudo, não realizei uma simples verificação das hipóteses: ao longo da coleta de dados, estive aberta para outras questões que apareceram e que não haviam sido contempladas pelas hipóteses previamente elaboradas. Assim, durante a pesquisa, coloquei algumas de minhas certezas em xeque, o que ocorreu na medida em que atuei com constante vigilância epistemológica. O trajeto percorrido como pesquisadora me fez criar um olhar de desconfiança para o que parecia claro e certo: foi preciso, em tempo integral, colocar em relação os diferentes aspectos observados, compreendendo que mais de uma interpretação seria possível. Mais do que um olhar investigativo, o que foi realizado nesta pesquisa foi o que Apple (2006) chama de uma análise relacional e o que Jessop

(2008) denomina de abordagem estratégico-relacional, levando em conta, na investigação de Estado e educação, os aspectos da Economia Política Cultural Crítica da Educação (EPCCE) (ROBERTSON; DALE, 2015), quais sejam, o contexto político, cultural e econômico nas análises dos fenômenos que envolvem o âmbito educacional, o que complexificou a análise.

Através do estudo realizado, procurei apontar rupturas e continuidades nas ações do Estado brasileiro na educação básica, especialmente, em relação à concepção e ao uso das avaliações de larga escala e ao modelo gerencial. Meu objetivo, em nenhum momento, foi analisar os governos desse período, mas, tendo em vista o entendimento de que governo é uma parte importante e a mais visível do Estado (DALE, 1988), acabei por tratar de aspectos específicos de cada governo a partir da análise da relação do Estado brasileiro com o contexto mundial. Através desta pesquisa, espero ter contribuído para demonstrar que rotular governos acaba, muitas vezes, por reduzir uma ação complexa a um termo simplista e que não dá conta das complexidades que compõem o Estado. O uso dos conceitos de articulação (HALL, 2009) e hegemonia (HALL, 2009; APPLE, 2000; 2006), tiveram como objetivo demonstrar as complexidades que permeiam o Estado e, conseqüentemente, os governos, apontando que ambos são constituídos por aspectos, muitas vezes, contraditórios, o que não impede que coexistam em um mesmo período. Isto reforça a figura da hegemonia como um “guarda-chuva ideológico sob o qual podem se abrigar grupos diferentes, que normalmente poderiam não concordar na totalidade uns com os outros” (APPLE, 2000, p.43).

Mesmo que as avaliações de larga escala não fossem o objeto da pesquisa em si, acredito que colaborei para a compreensão da importância que este tipo de avaliação assumiu no contexto brasileiro. Assim, espero que esta tese siga demonstrando, assim como outros estudos (BALL, 2010; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; LIMA; GANDIN, 2013; MAGUIRE, 2013; LIMA, 2011; MAINARDES, 2013), que o uso atual que se faz das avaliações de larga escala tem implicações para o trabalho dos professores, para a estigmatização das escolas e dos alunos, para o currículo escolar e para o próprio entendimento do que é educação. Este uso, conforme reafirmado nesta pesquisa, ocorre dentro de uma lógica gerencial da educação, o que inclui, especialmente, uma ênfase nos resultados e na competição como premissa para a qualidade.

Acredito, também, que a pesquisa contribui para o entendimento da complexidade que permeia as ações do Estado na educação. Tal complexidade foi

demonstrada através das disputas políticas existentes entre os diferentes atores que atualmente compõem o Estado, bem como das articulações realizadas entre os pressupostos gerencialistas e as características de um Estado forte e centralizado e, também, patrimonialista, coronelista e populista. Não tenho a pretensão de afirmar que, ao longo desta tese, consegui caracterizar, na totalidade, as ações do Estado brasileiro na educação básica. Estas ações envolvem uma gama complexa de relações que não poderiam ser abrangidas como um todo nesta pesquisa. No entanto, me propus ao desafio de inferir sobre algumas das características das ações estatais, ciente de que só uma análise desta alçada poderia trazer contribuições para compreender parte das ações do Estado na educação básica.

Por fim, destaco que mesmo que a pesquisa realizada tenha focado, em função da “janela” utilizada, as avaliações de larga escala, espero que o trabalho sirva para estudos que estejam interessados nas ações do Estado na educação e em políticas educacionais para além dos processos avaliativos. Assim, almejo que esta pesquisa tenha futuros desdobramentos, desenvolvidos por mim e por outros pesquisadores que possam agregar ainda mais características em relação às ações estatais, complexificando a análise aqui realizada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ADRIÃO, Theresa et al. Uma Modalidade Peculiar de Privatização da Educação Pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

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

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Portugal: IEP/CEEP/Universidade do Minho, 1998.

AGUDELO, Germán Darío Valencia. Contribuciones de las Políticas Públicas al Estudio del Estado. **Semestre Económico**, Medellín, vol. 14, n. 30, p. 87-104, jul./dic. 2011.

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, Maria Teresa Gonzaga; XAVIER, José Francisco Soares; PEREIRA, Flavia. Índice Socioeconômico das Escolas de Educação Básica Brasileiras. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-704, jul./set. 2014.

APPLE, Michael W. **Ideologia e Currículo**. Tradução de Vinicius Figueira. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

APPLE, Michael. **Conhecimento Oficial**: a educação democrática numa era conservadora. Tradução de Maria Isabel Edelweiss Bujes. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

APPLE, Michael. **Política Cultural e Educação**. Tradução de José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2000.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Programas federados para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 211-231, mai./ago. 2009.

BALL, Stephen J. Cidadania Global, Consumo e Política Educacional. In: SILVA, Luiz Heron da (Org.). **A Escola Cidadã no Contexto da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. P. 121-137.

BALL, Stephen J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, Michael; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando (orgs.). **Sociologia da Educação: análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013a. P. 177-189.

BALL, Stephen J. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dec. 2004.

BALL, Stephen J. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-56, mai./ago. 2010.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, Stephen J. **The Education Debate**. Bristol: Policy Press, 2013b.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Anette. **How Schools do Policy: policy enactments in secondary schools**. Oxon: Routledge, 2012.

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e Política Educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, nov. /1999, p. 101-132.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL, Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL, emenda constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. In: BRASIL. Congresso. Senado. 500 anos de legislação brasileira. 2. ed. Brasília, 2001. CD3: Brasil República.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 mar. 2005, p. 17.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria n.º 396, de 05 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 de mai. 2016, p. 26.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013. Institui a Avaliação Nacional da Alfabetização como parte do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2013, p. 17.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 3, de 26 de junho de 1998. Brasília, 1997. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Conselho Nacional de Educação, Brasília, 1997.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology, **Qualitative research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3 n. 2, p. 77-101, 2006.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Administração Gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare**. London: Sage Publications, 1997.

CLARKE, V.; BRAUN, V. Teaching thematic analysis: over-coming challenges and developing strategies for effective learning, **The Psychologist**, v. 26, n. 2, p. 120-123, 2013.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional?, **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 51-75, 2003.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**, Brasil, 2009. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo – São Paulo, São Paulo, Brasil. (Tese de Doutorado).

CUNHA, Célio da (coord.). **O MEC pós-Constituição**. Brasília: Liver Livro, 2016.

DALE, Roger. A Educação e o Estado Capitalista: contribuições e contradições. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 17-37, jan./jul. 1988.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DAMASIO, Leandro. **Desenvolvimento Institucional do Inep**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

DRABACH, Nadia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, v. 16, n. 33, p. 221-248, jul./dez. 2014.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise** (orgs.). 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

Editorial, **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARENZENA, Nalú. Responsabilidade Pública para com as Políticas Públicas de Educação: algumas reflexões. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 96-112, 2011.

FARENZENA, Nalú. Responsabilidades (inter)governamentais na educação brasileira. In: **V Encontro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas**, 2012, Córdoba.

FERREIRA, Márcia dos Santos. A Utilização do Conhecimento Científico: uma discussão sobre as pesquisas educacionais e a formulação de políticas. **Práxis Educativa**, v. 4, n. 2, p. 123-130, jul./dez. 2009.

FLINDERS; Matthew. Public/Private: the boundaries of the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. P. 223-247.

FONSECA, Marília. A educação brasileira sob o manto ideológico e financeiro do Banco Mundial. In: MARTINS, Mônica Dias; GALLI, Rosemary (orgs.). **Multilateralismo e reações sul-americanas**. Forateleza: EduECE, 2011.

FONSECA, Marília. A experiência de cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial: redefinindo o papel da educação e do professor. **Linhas críticas**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 85-97, jan./jun. 2001.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 24, n. 1, p. 37-69, São Paulo, jan./jun. 1998.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. TOMASSI, Livia De; WATDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da educação básica e ação normativa federal, **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa In: **28ª Reunião Anual da Anped**, 2005, Caxambu. Anais... Caxambu, MG: ANPED, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr/jun. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GANDIN, Luís Armando ; LIMA, Iana Gomes de . Reconfiguração do Trabalho Docente: um exame a partir da introdução de Programas de Intervenção Pedagógica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, p. 663-678, 2015.

GANDIN, Luís Armando; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Reestruturação Educacional como Construção Social Contraditória. In: HYPOLITO, Álvaro Moreira; GANDIN, Luís Armando. **Educação em Tempos de Incerteza**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. P. 59-92.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. P. 253-262.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993.

GUISBOND, Lisa; NEILL, Monty; SCHAEFFER, Bob. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr/jun. 2012.

HADDAD, Fernando. Ministério da Educação. **Discurso do ministro Fernando Haddad no lançamento do PDE**. 24 de abril de 2007.

HADDAD, Sérgio. Introdução. In: HADDAD, Sérgio (org.) et. al. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HALL, Stuart. **Critical dialogues in cultural studies**. London/New York: Routledge, 2005.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HAY, Colin; LISTER, Michael. Introduction: theories of the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. P.1-20.

HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea – volume 2**. Brasília: ENAP, 2006. P. 61-90.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Estado Gerencial, Reestruturação Educativa e Gestão Educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

JESSOP, Bob. **State Power: a strategic-relational approach**. Cambridge: Polity Press, 2008.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília : Ipea, 2012.

LIMA, Antonio Bosco de. Estado, Educação e Controle Social: introduzindo o tema. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez. 2009.

LIMA, Iana Gomes de. **A adoção de “programas de intervenção pedagógica” e as novas dinâmicas no trabalho docente: uma análise a partir de três escolas estaduais do Rio Grande do Sul**, Brasil, 2011. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. (Dissertação de Mestrado).

LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Trabalho Docente no Ensino Fundamental: um exame das transformações geradas por Programas de Intervenção

Pedagógica. In: **36ª Reunião Nacional da Anped**, 2013, Goiânia. Anais Sistema Nacional de Educação e Participação Popular: desafios para as políticas educacionais, 2013. v. Único.

LISTER, Michael; MARSH; DAVID. Conclusion. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. P. 248-261.

LULA da Silva, Luiz Inácio (2006). **Pronunciamento à nação do Presidente da República em cadeia de rádio e TV, sobre o pagamento da dívida com o FMI**. Brasília, 16 de janeiro de 2006.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola como política pública: (re)formulações e implementação (1995 – 2015)**, Brasil, 2014. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. (Projeto de Tese).

MAGUIRE, Meg. Para uma Sociologia do Professor Global. In APPLE, Michael, BALL, Stephen; GANDIN, Luís Armando. **Sociologia da Educação: análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013. P. 77-88.

MAINARDES, J. As relações entre currículo, pedagogia e avaliação no contexto das avaliações de sistemas educacionais. In: BAUER, A.; GATTI, A. (orgs.). **Ciclo de debates: 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, 2013. P. 179-191.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas estatais e Atores Políticos. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1.º semestre de 1997.

MARSH, David; SMITH, Nicola J.; HOTH, Nicola. Globalization and the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. P. 172-189.

MENDES, Geisa do S. C. V. et. al., Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1283-1298, dez. 2015.

MOLL, Roberto. Diferenças entre neoliberalismo e neoconservadorismo: duas faces da mesma moeda? 2015. Disponível em: <<http://unesp.br/semdiplomacia/opiniao/2015/43>>. Acesso em: 11 de maio de 2016.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas Educacionais Brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014.

NASSER, Sérgio Daniel. Conflitos entre escola pública e escola privada e suas repercussões no cotidiano escolas do estudante da escola pública. **Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais: diversidades e desigualdades**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2011.

NEWMAN, Janet; CLARKE; John. **Publics, Politics & Power: remaking the public in public services**. London: SAGE Publications, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? In: **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p.25-40, 1991.

OFFE, Claus. **Contradiciones en el Estado del Bienestar**. San Lorenzo: Alianza, 1990.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As Políticas Educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y politicas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, Barcelona, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

PAWSON, Ray. Theorizing the Interview. **The British Journal of Sociology**, v. 47, n. 2, p. 295-314, jun. 1996.

PAWSON, Ray; TILLEY, Nick. **Realistic Evaluation**. London: Sage Publications, 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 285-300, mai./ago. 2009.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PESTANA, Maria Inês. O Sistema de Avaliação Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n. 191, p. 65-73, jan./abr. 1998.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Governance, Government and the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. P. 209-222.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um Balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. P. 145-156.

PONTES, Reinaldo Nobre. Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 181-190, jul./dez. 2010.

ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 283-302, maio-ago. 2012.

ROBERTSON, Susan L.; DALE, Roger. Towards a 'critical cultural political economy' account of the globalising of education, **Globalisation, Societies and Education**, London, v. 13, n. 1, p. 149-170, 2015.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account. **Oxford Review of Education**, Oxford, v. 39, n. 4, p. 426-445, jul./2013.

ROUSSEFF, Dilma (2012). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, 8 de novembro de 2012.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. O necessário, o possível e o impossível: Luiz Inácio Lula da Silva, entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. P. 9-30.

SALLUM JR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999.

SANTOS; Regina Lucia Lourido dos. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: situando olhares, construindo perspectivas**. São Paulo: Editora da PUC-SP, 2007 (Tese de doutorado).

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SENA, Paulo. A História e os Desafios da Nova Lei. In: BRASIL, **Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 e junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras provicência**. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. P. 9-42.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Camilla Croso (org.); AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. In: HADDAD, Sérgio (org.) et. al. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “Nova” Direita e as Transformações na Pedagogia da Política e na Política da Pedagogia. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **O que Produz e o que Reproduz em Educação: ensaios de sociologia da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

SØRENSEN, Georg. The Transformation of the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. P. 190-208.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 94, p. 43-49, ago. 1995.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

SOUZA, Celina. 2014. Disponível em: < <http://insightinteligencia.ig.com.br/?p=543> >. Acesso em: 20 de março de 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005a.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil (1995-2002)**. São Paulo: Prentice Hall, 2005b.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set./2003.

SUM, Ngai-Ling; JESSOP, Bob. **Towards a Cultural Political Economy: putting culture in its place in political economy**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2013.

TEIXEIRA, Inês Assunção de Castro. Por entre planos, fios e tempos: a pesquisa em Sociologia da Educação. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELA,

Rita Amélia Teixeira (orgs.). **Itinerários de pesquisa:** perspectivas qualitativas em sociologia da educação. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. P. 80-104.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, L. et al. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TUDE, João Martins; MILANI, Carlos Sanchez. A Política Externa Brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 85-103, 2013.

WHITTY, George. Creating Quase-Markets in Education: a Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries. **Review of research in education**, Itasca, n. 22, p. 3-47, 1997.

ZAGO, A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELA, Rita Amélia Teixeira (orgs.). **Itinerários de pesquisa:** perspectivas qualitativas em sociologia da educação. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. P. 287-309.