

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

LUCIA HUGO UCZAK

**O PREAL E AS E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO
EDUCACIONAL PARA A AMÉRICA LATINA**

Porto Alegre

2014

LUCIA HUGO UCZAK

**O PREAL E AS E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO
EDUCACIONAL PARA A AMÉRICA LATINA**

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 do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Uczak, Lucia Hugo
O PREAL e as políticas de avaliação educacional
para a América Latina. / Lucia Hugo Uczak. -- 2014.
211 f.

Orientadora: Vera Maria Vidal Peroni.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-
Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Políticas educacionais. 2. Reformas
educacionais. 3. Neoliberalismo. 4. PREAL. 5.
Avaliação. I. Peroni, Vera Maria Vidal, orient. II.
Título.

LUCIA HUGO UCZAK

**O PREAL E AS E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO
EDUCACIONAL PARA A AMÉRICA LATINA**

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 do título de Doutora em Educação.

Aprovada em 27 de fevereiro de 2014.

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – Orientadora

Prof. Dr. Luís Armando Gandin – UFRGS

Profa. Dra. Berenice Corsetti – Unisinos

Profa. Dra. Maria Raquel Caetano – Faccat

AGRADECIMENTOS

À Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Políticas e Gestão de Processos Educacionais, por ter acolhido mais esta pesquisa e por ter-me garantido o direito à educação.

Este trabalho não existiria se não fosse o grupo de pesquisa coordenado pela professora Vera Peroni. Esse grupo produz coletivamente, aprende coletivamente, avalia coletivamente, caminha coletivamente. Participar dele é entender de forma concreta o sentido de coletivo. E esse é um aprendizado que muda nosso modo de ser e estar no mundo. O grupo tem no discurso e na prática de sua coordenadora o exemplo constante de uma educadora que consegue buscar o melhor de cada um de nós e agregar nossas forças na luta por uma sociedade menos desigual. A vocês, muito obrigada, para sempre!

E à Vera Peroni, de modo especial, minha profunda gratidão!

A todos os meus afetos que de diferentes formas me incentivam, me apoiam, me encorajam.

Muito obrigada!

“É preciso atrair violentamente a atenção para o presente do modo como ele é, se se quer transformá-lo. Pessimismo da inteligência, otimismo da vontade.”

Antonio Gramsci

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a atuação do Programa de Reformas Educacionais na América Latina (PREAL) na articulação de políticas educacionais para a América Latina, destacando as políticas de avaliação. A abordagem de pesquisa adotada foi qualitativa, realizada através de análise documental de publicações feitas pelo programa, no período entre 1995 e 2010. Para isso, iniciou-se o estudo fazendo a contextualização desse período histórico, abordando o neoliberalismo como estratégia de superação da crise econômica e as medidas de ajuste impostas à América Latina, coordenadas pelos organismos internacionais. Procurou-se mostrar como as políticas de avaliação são postas na agenda das reformas educacionais justificadas pela busca da qualidade da educação e, do mesmo modo, tornaram-se centrais para indicação de outras reformas. O estudo das Declarações e dos Planos de Ação das Cúpulas das Américas mostra como se constroem as agendas educacionais e indicam as medidas necessárias para materializar as propostas. O PREAL foi criado a partir das Cúpulas com objetivo de formar o consenso em torno das reformas imperativas para defesa da atual ordem econômica vigente. Sua organização em forma de rede agrega lideranças da economia, da política e da mídia, representantes de vários países, protagonistas das reformas voltadas para o mercado. Procura-se evidenciar o quanto as recomendações estão embasadas numa lógica competitiva sob o argumento de que a partir da competição se alcança melhor qualidade da educação. Os documentos analisados evidenciam o protagonismo dos empresários na defesa de uma concepção de educação instrumental, voltada para a produtividade. As recomendações do PREAL para a avaliação educacional envolvem, além da participação em testes internacionais, a criação de padrões e avaliações nacionais e formação de bancos de dados de modo a possibilitar a comparação entre os países. O estudo aponta para o uso da avaliação como instrumento de legitimação da lógica capitalista e, ao mesmo tempo, com a adoção da avaliação de larga escala, a criação de um mercado bilionário para atender essa demanda em nível internacional.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Reformas educacionais. Neoliberalismo. PREAL. Avaliação.

RESUMEN

Esta pesquisa tuvo como objetivo analizar las acciones del Programa de Reformas Educativas en la América Latina (PREAL) en la articulación de políticas educativas para la América Latina, destacando las políticas de evaluación. El abordaje investigativo adoptado fue cualitativo, realizado a través del análisis documental de publicaciones hechas por el programa, en el periodo entre 1995 a 2010. Para tanto, el estudio se inicia presentando una contextualización histórica de este período, identificando el neoliberalismo como estrategia de superación de la crisis económica y las medidas de ajuste impuestas en América Latina coordinadas por los organismos internacionales. Se demuestra cómo las políticas de evaluación son puestas en la agenda de las reformas educativas y son justificadas con el argumento de la búsqueda de la calidad en la educación, asimismo, se transformaron en elementos centrales para la indicación de reformas. El estudio de las Declaraciones y de los Planes de Acción de las Cumbres de las Américas muestra como se construyen las agendas educativas e cómo se indican las medidas necesarias para materializar las propuestas. El PREAL fue creado a partir de las Cumbres con el objetivo de formar un consenso al rededor de las reformas imperativas para la defensa del orden económico vigente. Su organización en forma de red agrega líderes de la economía, de la política, de los medios de comunicación y representantes de varios países, todos protagonistas de reformas direccionadas para el mercado. Se evidencia cuánto las recomendaciones están basadas en una lógica competitiva bajo el argumento de que a partir de la competición se alcanza mejor calidad de la educación. Los documentos analizados revelan el protagonismo de los empresarios en la defensa de una concepción de educación instrumental, con orientación principal en la productividad. Las recomendaciones de PREAL para la evaluación educativa envuelve, además de participación en exámenes internacionales, la creación de padrones y evaluaciones nacionales y formación de bancos de datos de modo a posibilitar la comparación entre los países. El estudio apunta el uso de la evaluación como instrumento de legitimación de la lógica capitalista y, al mismo tiempo, que la adopción de la evaluación de gran escala impulsa la creación de un mercado billonario encaminado a atender esta demanda en nivel internacional.

Palabras-clave: Políticas educativas. Reformas. Neoliberalismo. PREAL. Evaluación.

LISTA DE SIGLAS

- ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas
- ALCA – Associação de Livre Comércio das Américas
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CIDA – Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
- CINDE – Corporación de Investigaciones para el Desarrollo
- CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
- CLACSO - Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais
- CW – Consenso de Washington
- EPT – Educação para Todos
- EUA – Estados Unidos da América
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
- GATS - *General Agreement on Trade in Services* (Acordo Geral sobre Tarifas e Serviços)
- GE – *General Electric*
- GRADE – *Grupo de Análisis para el Desarrollo*
- GT – Grupo de Trabalho
- GTEE – Grupo de Trabajo Estándares y Evaluaciones
- GTEEPREAL – *Grupo de Trabajo Estándares y Evaluaciones do Programa de promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe*
- IAD – Instituto Interamericano de Desenvolvimento
- IEA – Associação Internacional para a Avaliação do Aproveitamento do Ensino
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OMC – Organização Mundial do Comércio

ORELAC – Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe

PERA – *Partnership for Educational Revitalization in the Americas* (Programa de Revitalização das Américas)

PISA – *Programme for International Student Assessment*

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPE – Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe

PREAL – Programa de Reformas Educacionais na América Latina e Caribe

PRELAC – Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe.

PROMEDLAC – *Project Mayeur dans le Domaine de l'Education en Amerique Latine et les Caribes*

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema de Avaliação do Ensino de 1º Grau

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

TIMMS – *Trends in International Mathematics and Science Study*

TMD – Teoria Marxista da Dependência

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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

USAID – *United States Agency for International Development*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Boletins informativos.....	36
Quadro 2 – Os serviços do GATS.....	54
Quadro 3 – Modos de fornecimento das atividades comerciais no GATS.....	55
Gráfico 1 – Evolução do número de estudantes internacionais nos países.....	56
Quadro 4 – Especificação dos serviços educacionais.....	57
Gráfico 2 – Linha de tempo 1981-2010.....	86
Quadro 5 – Matriz de contribuições de organismos internacionais.....	95
Figura 1 – Financiadores do PREAL.....	104
Figura 2 – Organograma.....	114
Quadro 6 – Um boletim escolar para a América Latina.....	125
Quadro 7 – Boletim sobre educação na América Latina.....	127
Quadro 8 – Informe do progresso educativo na América Central e República Dominicana.....	133
Quadro 9 – Informe do progresso educativo na América Central e República Dominicana.....	135
Quadro 10 – Rede de colaboradores nacionais.....	137
Quadro 11 – Associações de base.....	138
Figura 3 – Profissão Docente.....	143
Figura 4 – Padrões e Avaliação.....	145
Figura 5 – Autonomia e Gestão Escolar.....	147
Figura 6 – A rede PREAL e suas ligações com o Brasil.....	153

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO DO TEMA E INDICAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	12
2	AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DO AJUSTE NEOLIBERAL.....	38
2.1	Neoliberalismo: breve história das ideias fundantes, as agências e o avanço das práticas.....	38
2.2	O ajuste neoliberal na América Latina.....	59
2.2.1	<i>Dependência e desenvolvimento periférico: Teoria Marxista da Dependência (TMD).....</i>	65
2.3	As reformas educacionais dos anos 1990.....	69
3	O PREAL.....	101
3.1	O Conselho Consultivo e a Comissão Centro-Americana.....	114
3.2	Os parceiros nacionais.....	136
3.3	Grupos de Trabalho.....	140
3.3.1	<i>Profissão Docente.....</i>	140
3.3.2	<i>Padrões e Avaliação.....</i>	143
3.3.3	<i>Autonomia e Gestão.....</i>	146
3.4	A rede de relações do PREAL.....	147
3.5	Os primeiros eventos realizados e as publicações.....	153
4	AS RECOMENDAÇÕES DO PREAL PARA A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL.....	164
4.1	Padrões e avaliação.....	165
4.2	As avaliações recomendadas.....	173
4.3	As parcerias privadas.....	181
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
	REFERÊNCIAS.....	196
	APÊNDICE A – Publicações da série PREAL Documentos.....	209

1 APRESENTAÇÃO DO TEMA E INDICAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Esta tese aborda o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe (PREAL), enquanto um dos sujeitos políticos da ordem do capital, e suas recomendações para a avaliação educacional. O PREAL é um programa que foi criado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), como decorrência da primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami em 1994. A direção é compartilhada por duas agências privadas, sendo uma em Washington (IAD) e outra no Chile (CINDE). O objetivo anunciado é promover reformas educacionais na América Latina, e para isso conta com uma rede de colaboradores de reconhecimento internacional, não só no âmbito educacional, mas também nos âmbitos econômico e político. Sua atuação reside principalmente na formação de consensos em torno das reformas que aponta como necessárias.

O PREAL afirma que tem como missão contribuir com o melhoramento da qualidade e equidade da educação na região de abrangência de sua atuação. Nos últimos anos, esse tema tem sido amplamente debatido por diferentes abordagens e, apesar da recorrente preocupação com a qualidade da educação, não existe consenso sobre o que se considera 'qualidade', nem sobre os instrumentos de análise das prováveis causas dos problemas acerca da anunciada 'pouca qualidade' na educação latino-americana, nem sobre possíveis intervenções para o enfrentamento dessa questão. No entanto observa-se nas ações e nos documentos divulgados pelo programa que a avaliação educacional ocupa lugar central para a realização das recomendações sobre reformas educacionais em busca da qualidade e equidade, e mesmo não conceituando qualidade utilizam resultados de avaliação para indicar a baixa qualidade.

Através do estudo do tema a partir de diferentes fontes primárias e secundárias e análises das diversas publicações do programa, elaborou-se o problema de pesquisa que se apresenta como: **Qual é o papel do PREAL na articulação de políticas educacionais para a América Latina, de maneira especial as políticas de avaliação?** Além desta, outras perguntas foram se somando à questão principal, pois se entende que estejam interligadas entre elas e em relação à pergunta principal. A criação do PREAL ocorreu num momento histórico de grandes mudanças políticas, econômicas e sociais na América Latina, quando a maioria dos países estava vivendo processos de redemocratização após

as ditaduras militares. A quem interessa a criação de programas como esse? Quem fomentou a criação de programas de reformas? Quais são as relações entre as recomendações do PREAL para a avaliação educacional e o projeto societário hegemônico historicamente construído pelas agências multilaterais?

A partir do problema, definiu-se como objetivo geral: **Analisar a atuação do PREAL na articulação de políticas educacionais para a América Latina destacando as políticas de avaliação.**

Com as perguntas definidas, foram estabelecidos os objetivos específicos:

a) Compreender o contexto sócio-histórico-econômico da América Latina no período de criação do PREAL.

b) Analisar as reformas educacionais na América Latina no período 1990-2010.

c) Compreender a organização e o funcionamento do PREAL e sua articulação com sujeitos e instituições na América Latina;

d) Analisar as recomendações de avaliação educacional feitas pelo PREAL nos documentos publicados.

Cabe situar como se chegou a esse tema e que relevância ele tem para o grupo de estudos ao qual me vinculo. A aproximação com esse objeto se deu a partir dos estudos desenvolvidos pelo grupo de pesquisa *Redefinições no papel do Estado e políticas públicas de educação*, coordenado pela professora Vera Peroni, vinculado à linha de pesquisa *Políticas e Gestão de Processos Educacionais*, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Diversas pesquisas desse grupo discutiram as parcerias público-privadas na educação brasileira e as relações com as redefinições do papel do Estado no contexto da crise mundial do capitalismo. Minha primeira participação no grupo se deu através da pesquisa sobre o Instituto Ayrton Senna, objeto de estudo em duas dissertações de mestrado e quatro teses de doutorado produzidas por integrantes desse coletivo. Tais estudos evidenciaram claramente como a atuação do setor privado interfere na gestão da educação, no trabalho docente, no currículo da escola e na avaliação educacional, comprometendo e, às vezes, inviabilizando a gestão democrática e a formação de sujeitos históricos – entenda-se, autônomos e emancipados.

Ao mesmo tempo em que compreendíamos o *modus operandi* do Instituto Ayrton Senna, percebíamos que não se tratava de um modo singular de agir, mas,

ao contrário, era adotado por outras agências, institutos e ONGs que fazem assessorias ou parcerias com sistemas públicos de ensino e que influenciam na formulação de políticas educacionais. Fomos constatando quão numerosas são essas agências e, ao mesmo tempo, uma ligação entre diversas delas, seja realizando pesquisas e estudos encomendados ou produzindo material, ou, em outros casos, a ligação através dos sujeitos individuais que compõem os comitês gestores, ou comitês executivos, ou comitês consultivos, participando simultaneamente em mais de uma agência. Realizando o levantamento dos sujeitos individuais e coletivos que fazem parcerias com escolas ou sistemas educacionais brasileiros e que exercem influências sobre os formuladores de políticas, chegamos ao PREAL e deparamo-nos com uma rede enorme operando na América Latina, atuando em várias frentes, e, como anunciado nos seus boletins informativos, exercendo influência na formação de políticas educacionais. Nossa intenção inicial era conhecer o programa, sua organização, seu funcionamento e suas propostas para as reformas educacionais, tendo em vista que esse organismo é considerado pela burguesia como o mais influente na América Latina (SHIROMA, 2008).

Buscando estudos já realizados sobre o PREAL, constatamos que são bem poucos os documentos existentes e disponibilizados à consulta pública. O maior número de abordagens e referências ao programa que encontramos foi junto ao Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO), da Universidade Federal de Santa Catarina, cujas pesquisas são coordenadas pela professora Eneida Oto Shiroma, que analisa o PREAL sob a perspectiva de sua organização em forma de redes sociais. Seus estudos buscam compreender “o papel das redes sociais na construção de hegemonia e governança nas políticas educacionais” (SHIROMA, 2011, p. 20), embasados principalmente nas contribuições advindas da sociologia do trabalho, que na década de 1990 concentraram suas pesquisas sobre o impacto da reestruturação produtiva no âmbito interno das empresas. O estudo das redes produtivas foi profícuo não só na área empresarial exclusivamente como também se ampliou para a “articulação entre setor produtivo e educacional” (ibidem).

As reformas educacionais ocorridas na América Latina nas últimas duas décadas apresentam semelhanças nos diversos países onde se materializaram. É possível explicar parcialmente essas semelhanças considerando que as diretrizes

para as reformas emanam de um mesmo conjunto de organismos internacionais, porém esse argumento não é abrangente o bastante para esclarecer como tais diretrizes chegam de forma tão totalitária nas escolas, modificando o trabalho pedagógico e a rotina escolar. Aqui se situa a centralidade dos estudos coordenados por Shiroma. Ela escreve que “compreender as mediações entre o global e o local” (2011, p.16) é o objetivo de sua pesquisa. Entender o papel dos sujeitos nesse processo é fundamental para o estudo, uma vez que eles fazem as mediações entre o prescrito e o realizado.

O “contexto de influência”, assim denominado por R. Bowe, S. Ball e A. Gold (1992)¹, foi o campo em que o grupo GEPETO aprofundou os estudos, elegendo as redes políticas como objeto que merecia especial destaque. Das diversas abordagens existentes para o estudo de redes, a professora Shiroma utiliza o exemplo do PREAL por sua função estratégica na produção de consensos e capacidade de envolvimento de atores sociais reconhecidos e capazes de fortalecer e legitimar as propostas apresentadas.

No banco de teses da Capes, consta o resumo da tese *A escola como cortina de fumaça: trabalho e educação no novo Ensino Médio*², da professora Aparecida de Fátima Tiradentes dos Santos, realizada junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro e concluída em 2002. A tese analisa as propostas do capital para o campo das políticas educacionais latino-americanas corporizadas na atuação do PREAL, o qual, destaca a autora, se manifesta como intelectual orgânico da classe dominante, determinando a ‘ditadura do pensamento único’ neoliberal. A análise de Santos examina as reformas no Ensino Médio brasileiro iniciadas em meados dos anos 1990 e evidencia como o PREAL relaciona de modo determinista a educação e a economia, colocando-a a serviço desta e legitimando o assujeitamento de todos que compreendem a prática educativa como um espaço de luta contra a hegemonia. A autora faz a crítica à visão do programa, que defende a nova economia e as novas tecnologias de produção como expressões do progresso social, cuja trajetória é irreversível e determinante para o encaminhamento de reformas educacionais.

¹ Principal referencial teórico do qual se valeu o grupo da professora Shiroma na etapa inicial da pesquisa.

² A tese não está disponível no banco da Capes, apenas o resumo.

Outro trabalho sobre o tema, também depositado no banco da Capes, é a dissertação de mestrado de Paulo Vergílio Marques Dias, realizado junto à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, intitulada *Economia política da educação de massa: a escola pública como condição geral de produção do capital*, concluída em 2010. O objetivo do trabalho é contribuir para a análise do papel da educação pública dentro do processo capitalista. Analisa os documentos produzidos por sujeitos coletivos, como o Movimento de Educação para Todos e o PREAL, além de documentos legais relativos às reformas educacionais brasileiras e o conjunto de reformas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Na conclusão do estudo, Dias afirma que a análise dos documentos demonstra como a atual política de reformas da escola pública leva à produção de trabalhadores precários e flexíveis. Demonstrou, através da análise realizada, que por trás dos discursos de escolarização como possibilidade de reparar desigualdades sociais, de ascender socialmente, de promover o desenvolvimento social e econômico dos sujeitos, existe uma “crua e dissimulada política da tecnocracia empresarial que objetiva produzir empregados em larga escala, visando ao barateamento de custos e redução do valor das forças de trabalho” (DIAS, 2010, p. 183).

Sérgio Ricardo Alves de Oliveira defendeu a dissertação *O PREAL como sujeito político da ofensiva neoliberal para o recondicionamento do trabalhador docente*, pela Universidade Federal Fluminense, em 2011. A dissertação discute o trabalho docente e suas alterações no contexto da crise estrutural do capital, em que o professor tem sido chamado a atuar como criador de práticas e políticas de cunho empresarial, decorrentes da flexibilização do trabalho. O autor situa o PREAL como sujeito político do capital em crise, destacando sua capacidade de defesa do projeto de educação escolar acostuada aos movimentos do mercado. Mostra que as redes de relações construídas pelo PREAL vêm direcionando a heteronomia dos povos latino-americanos ao defender a desmobilização da classe trabalhadora.

Considerando este levantamento, acredito que a relevância de meu estudo está em apresentar mais uma contribuição para a compreensão desse programa enquanto sujeito coletivo, intelectual orgânico do grande capital, cujas práticas visam à disseminação de diretrizes para reformas educacionais embasadas em critérios técnicos, tão valorizados pela lógica gerencial, camuflando assim a ideologia existente em seus discursos, em busca de legitimar, fortalecer e continuar a ordem

econômica vigente. Ao afirmar que o PREAL é um sujeito coletivo, o faço a partir da concepção de Thompson, quando explica que a resultante histórica da relação entre sujeitos não é a soma de volições individuais, pois essas não são “átomos desestruturados em colisão, mas agem com, sobre e contra as outras ‘vontades’ agrupadas – como famílias, comunidades, interesses e, acima de tudo, como classes” (1982, p. 101). Neste caso, utilizo-o para definir um grupo que representa um segmento social, que tem uma identidade coletiva própria e empreende ações organizadas em defesa de seus objetivos. As ações do PREAL estão articuladas para defender os interesses do capital, como procurei demonstrar ao longo deste estudo. Já o conceito de intelectual orgânico é apropriado a partir de Gramsci (1982), por acreditar que é adequado para compreendermos a atuação do PREAL na formação do

[...] consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção [...]. (GRAMSCI, 1982, p. 11).

Como intelectual orgânico da classe social dominante, o PREAL busca formar o consenso em torno das reformas educacionais que considera adequadas, agregando intelectuais, empresários, líderes políticos, comunicadores e agentes de governos em torno de seu projeto societário.

A opção pelo recorte das orientações para avaliação educacional decorre do próprio movimento da pesquisa. Na etapa inicial do trabalho, a proposta era abordar as orientações para a gestão educacional, uma vez que este é o foco dos estudos de nosso grupo, coordenado pela professora Vera Peroni. Ao fazer o mapeamento das publicações relacionadas à gestão, busquei contato por correio eletrônico e por telefone com o Grupo de Trabalho (GT) Autonomia e Gestão, que até o ano de 2010 tinha sede na Colômbia. Fui informada que o GT estava se reestruturando, por isso não haveria publicações enquanto estivessem em processo de mudança. Tampouco dispunham de informações sobre a continuidade dos trabalhos do grupo.

Continuei a estudar as publicações gerais do PREAL, lendo todas as fontes primárias e secundárias que encontrei, sem focar especificamente num GT, buscando analisar o conteúdo dos textos e conhecer as propostas para as reformas educacionais, tentando entender quais concepções de educação sustentam as

recomendações. Durante as leituras, chamou-me atenção a relevância que a avaliação educacional tem tomado na definição de objetivos e políticas que pretendem melhorias em educação, tanto no cenário mundial, através das agências multilaterais, quanto em particular, pelo PREAL, para fazer as recomendações³ para as reformas na gestão da educação e na formação de professores. Observei que, para o PREAL, a avaliação é tomada como um instrumento de gestão da própria reforma educacional ou, dito de outro modo, a avaliação é ao mesmo tempo conteúdo das reformas educacionais, quando recomendada para acompanhar a qualidade da educação, e instrumental para indicar a necessidade de reformas na gestão, no financiamento, na formação de professores e demais setores.

Assim, compreendi que a avaliação educacional é estratégica para o PREAL, e a importância do tema se revela nos demais GTs, nas comissões e nos documentos assinados, em especial, os documentos subscritos pelo Conselho Consultivo⁴. Seja pela recomendação específica para que os países adotem avaliação de larga escala, seja pelo uso dos indicadores obtidos através das avaliações como evidência empírica para dar sustentação às afirmações, percebe-se a centralidade da avaliação. Conforme o levantamento realizado sobre estudos acerca do PREAL, observei que esse recorte temático ainda não foi abordado por pesquisadores brasileiros. Desse modo, pretendo que este estudo seja mais uma contribuição para a comunidade acadêmica e para demais interessados no tema.

O estudo é de cunho qualitativo, uma vez que esse tipo de pesquisa “se centra na descrição, análise e interpretação das informações recolhidas durante o processo investigatório, procurando entendê-las de forma contextualizada” (NEGRINE, 2004, p. 61). Nesse sentido, busquei mapear o PREAL, evidenciando a estrutura e o funcionamento do programa e suas publicações, assim como as relações com outros sujeitos, procurando entender quais concepções de avaliação e propostas considera adequadas e recomendadas para a América Latina, observando que “os dados não se revelam gratuita e diretamente aos olhos do pesquisador. Nem este o enfrenta desarmado de todos os seus princípios e pressuposições” (LÜDKE; ANDRÉ, 2003, p. 4). Ou seja, o texto aqui apresentado

³ O termo ‘recomendações’ será mantido neste texto, tal qual consta nos documentos do PREAL.

⁴ O Conselho Consultivo do PREAL publicou estudos regionais que apresentam o diagnóstico da realidade educacional latino-americana. A partir desses diagnósticos, foram realizadas as orientações para as reformas educacionais.

não está isento da subjetividade da pesquisadora. Embora pareça uma questão óbvia, é importante referir que os mesmos materiais trabalhados por mim nesta tese resultariam em outras interpretações quando analisados por outros sujeitos que tenham vivido diferentes experiências e realizado, sobre elas, suas reflexões. As perguntas feitas ao objeto em estudo são determinantes para as respostas e, tanto estas quanto aquelas, são elaboradas a partir das experiências que nos constituem. Thompson (1981, p. 49) explica que o conhecimento histórico sempre é limitado, provisório, incompleto, seletivo e “definido pelas perguntas feitas à evidência”. E continua afirmando que sempre haverá outras possibilidades de questionarmos as evidências e de apresentarmos diferentes aspectos até então desconhecidos ou despercebidos.

Minayo (1994, p. 25) explica que a pesquisa é “um labor artesanal [...] se realiza fundamentalmente por uma linguagem fundada em conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem esta que se constrói num ritmo próprio e particular”. O referido labor artesanal teve início com a coleta de dados através de consulta aos documentos impressos e a outros documentos virtuais disponibilizados na biblioteca *on-line* do PREAL, que contém um acervo farto e organizado por temáticas. Estão disponíveis nesse ambiente, além de livros, boletins informativos mensais sobre as atividades organizadas, patrocinadas ou que contaram com a participação do PREAL como convidado, artigos diversos, estudos encomendados pelo PREAL a outras instituições parceiras e informes regionais sobre o progresso educativo em vários países do mundo. Durante a realização da catalogação do acervo, acompanhei que mensalmente foram disponibilizados novos documentos na biblioteca, o que revela a grande quantidade de eventos e sujeitos que compõem o programa e o quanto se espalharam pelas Américas. Para manter atualizado o conjunto de documentos, acessei periodicamente o *site* durante todo o período de realização do doutorado.

Todo trabalho investigativo pressupõe um caminho metodológico embasado num referencial teórico que nos fornece elementos para sua apreensão. Buscando compreender o que é o PREAL e suas orientações para as reformas educacionais na América Latina, visando à anunciada qualidade e equidade da educação, em especial àquelas vinculadas à avaliação, abordei o objeto de estudo embasada no materialismo histórico e dialético.

O materialismo histórico foi desenvolvido por Marx através de seus estudos na busca de compreensão da realidade. Ao explicar 'o caminho' percorrido na realização de seus estudos, na introdução da *Contribuição à crítica da economia política*, Marx escreveu que, ao fazer a revisão crítica da *Filosofia do Direito*, de Hegel, concluiu que

[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades, condições essas que Hegel [...] compreendia sob o nome de 'sociedade civil'. (MARX, 2008, p. 47).

Mais adiante acrescenta que “o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário o seu ser social que determina a sua consciência” (ibidem). Essas afirmações constituem a premissa básica do materialismo histórico, qual seja, de que “toda a história humana é história de indivíduos humanos viventes” (GORENDER, 2008, XXIV), em condições reais, concretas, associados de modo a produzir suas condições de sobrevivência. A sua produção e o modo como a produzem são determinantes para a formação da consciência humana.

Engels assevera que, por mais abstrata e idealista que tenha sido a forma de expressão de Hegel, era admirável o sentido histórico de sua exposição, acompanhando o desenvolvimento da história universal. Essa concepção histórica foi a “premissa teórica direta da nova concepção materialista e isso também oferecia um ponto de união com o método lógico” (ENGELS, 2008, p. 281). Marx retirou da lógica hegeliana a essência dos descobrimentos de Hegel e reconstituiu o método histórico dialético através do estudo em que realizou a crítica da economia política.

Mais tarde, quando escreveu *A ideologia alemã*, em parceria com Engels, ambos haviam construído um significativo arcabouço teórico e acumulavam várias experiências de prática política. É essa obra que, segundo Gorender (2008), assinala o nascimento do materialismo histórico. Posteriormente, em 1859, Engels, ao escrever os comentários sobre a contribuição à crítica da economia política de Marx, de forma didática e elucidativa, esclarece:

O desenvolvimento da concepção materialista [...] foi um trabalho científico que exigiu longos anos de um estudo tranquilo, pois é evidente que, aqui,

nada se resolve com simples frases, que só a existência de um conjunto de materiais históricos, criticamente selecionados e totalmente dominados, pode capacitar-nos para a solução do problema. (ENGELS, 2008, p. 227).

Na teoria marxista, o materialismo histórico explica a história das diversas sociedades humanas através dos fatos materiais, da materialidade da vida, em diferentes épocas. Esses fatos sociais estão sempre ligados à forma e às relações de produção. “Ao produzirem seus meios de existência, os homens produzem indiretamente sua própria vida material”, afirmaram Marx e Engels (2008, p. 10-11). Assim, entendemos que, numa sociedade, todas as relações – sociais, econômicas, jurídicas, políticas etc. – são condicionadas e determinadas pelas relações de produção, ou, nos termos de Engels, “o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral” (2008, p. 276). Em outras palavras, Marx demonstrou em seus estudos que a história moderna é dominada pelo capital e, portanto, para estudarmos um fenômeno como a história da educação ou de uma política educacional na contemporaneidade, precisamos compreendê-la no contexto do movimento do capital, já que este é determinante na tomada de decisões em todos os setores da vida material.

Para compreendermos um fenômeno pelo método materialista histórico dialético, precisamos compreender o todo, estudá-lo de forma abrangente e profunda, pois se ficarmos numa exploração superficial teremos também uma compreensão superficial, não chegaremos à verdadeira essência concreta. Para explicar as mudanças sociais ocorridas na história do mundo ocidental, Marx buscou compreender a sociedade como um todo, pela organização dos modos de produção preponderantes nos diferentes períodos históricos, pelas relações de trabalho e produção estabelecidas, pela constituição das classes sociais, interpretando os acontecimentos históricos como fundados em fatores econômico-sociais. Assim, o materialismo histórico explica a constituição das diferentes sociedades pelo modo de produção da vida, ou seja, o modo de produção da sobrevivência humana e as relações de produção condicionam o tipo de sociedade existente. “A história de toda sociedade até nossos dias é a história da luta de classes” (MARX; ENGELS, 2003, p. 23). Historicamente, os homens sempre estiveram em condições de oposição na luta pela produção dos meios de sobrevivência: homens livres e escravos, senhores e servos e, atualmente, os donos dos meios de produção e os proletários, os

trabalhadores que vendem sua força de trabalho àqueles. Nessa luta, diferentes relações de produção constituíram diferentes sociedades como a primitiva, a feudal, a capitalista, a socialista e outras. Mas essa relação não é estática, determinada, imóvel. Ela é dinâmica, muda constantemente, por isso é dialética.

A dialética afirma que tudo muda, se transforma, que nada é absoluto, salvo a mudança; que tudo é passageiro, histórico, que tudo está em movimento. Esse movimento é produzido pela contradição dialética. Por isso diz-se que a contradição é o motor da dialética. Aceitar esse ponto de vista significa ter uma concepção ontológica que exige do pesquisador uma abordagem epistemológica capaz de apreender a dinamicidade dos fenômenos que se pretende estudar. (TRIVIÑOS, 2004, p. 22).

Por isso, trabalhar com o método dialético é ir além da interpretação da realidade; é refletir acerca da realidade, estabelecendo relações, interações e mediações com o contexto social mais amplo.

Nesse sentido, para compreendermos o PREAL e seu papel na articulação de propostas para reformas educacionais na América Latina, mais especificamente aquelas que se referem à avaliação educacional, e mais do que isso, refletir sobre o que essas propostas contêm em seu âmago, é fundamental que o façamos apoiados num método que nos permita tal exercício. Em outras palavras, entender o que se passa no plano do real, porém sem desprezar da teoria, tentando compreender o movimento histórico e dialético que sua materialidade concreta produz, a partir da contradição, da historicidade e da totalidade. Assim entendemos por que as reformas educacionais constituem-se como políticas educacionais e estas são parte das políticas sociais, que estão associadas a uma configuração de Estado. Se esses fenômenos forem estudados de forma separada, nos permitirão uma compreensão fragmentada da realidade, e não apreenderemos a totalidade.

Vieira (2007, p. 148) nos adverte sobre essa fragmentação, que “rompe com as relações entre a parte e o todo, isola a forma do conteúdo” e, conseqüentemente, nos leva à compreensão imprecisa da realidade. E, na condição de pesquisadores, precisamos manter uma vigilância intelectual e um rigor epistemológico, a fim de que possamos chegar àquilo que almejamos como resultado de uma pesquisa: o conhecimento. Assim, toda busca de conhecimento se faz através de um método, que consiste num caminho. Ao escolher um caminho, explica o autor, estamos fazendo uma escolha ideológica, porque “o método representa, sobretudo uma ordenação, uma sistematização intelectual, expressa através de um conjunto de leis,

categorias e conceitos”, e por isso, “métodos distintos acarretam diferentes entendimentos do significado” (VIEIRA, 2007, p. 149) de um mesmo objeto. É através do caminho teórico escolhido que faremos a interpretação dos dados, a leitura de realidade. O método “implica numa concepção de mundo”, ou seja, uma “maneira específica de pensar, se sentir e de agir” (ibidem, p. 16).

Lukács (2010, p. 291) também nos chama atenção a respeito da fragmentação das ciências, afirmando que

[...] com esse idiotismo da especialização (tratamento ‘exato’ de problemas aparentes) que surge daí alivia e estimula a subsunção das ciências particulares à manipulação capitalista universal, essa tendência passou a predominar também na práxis científica acadêmica oficial.

Para não cair no enredo anunciado por Lukács, buscamos neste estudo compreender o PREAL e suas propostas para avaliação educacional, relacionadas com a totalidade histórico-social. Esse programa anuncia em sua missão que pretende contribuir com a melhoria da qualidade e a equidade da educação através da promoção de reformas educacionais nos países latino-americanos. Está vinculada ao PREAL uma quantidade imensa de sujeitos individuais e coletivos, organizações do setor público e privado, constituindo-se como uma ampla rede de relações econômicas, sociais, políticas, culturais e históricas, que são dinâmicas e contraditórias e que, portanto, vão interferindo na realidade, provocando e sofrendo mudanças. Dentre as categorias de análise que nos ajudaram a compreendê-lo, trabalhamos com a totalidade, a historicidade e a contradição, por se constituírem fundamentais para a análise do objeto de estudo. Além dessas, também consideramos importante discutir o papel dos sujeitos no movimento do real, pois Thompson (1981, p. 92), ao analisar a obra de Althusser, o critica por abordar a história como um “processo sem sujeito”, ao passo que, para a teoria marxista, são os sujeitos individuais e coletivos, através da ação humana, que produzem a história. Por isso, podemos afirmar que o PREAL é um sujeito histórico, que produz história, defendendo interesses próprios e difundindo ideologias. Por outro lado, os sujeitos que participam do PREAL também são sujeitos históricos em relação com outros sujeitos individuais e coletivos, que também defendem interesses individuais, coletivos ou de classe, como se pode perceber na análise dos documentos publicados por eles.

As categorias “devem corresponder às condições concretas de cada tempo e lugar”, por isso só ganham sentido quando tratadas como “instrumento de compreensão da realidade social concreta” (CURY, 2000, p. 21). E a realidade é historicamente determinada, ou, nas palavras de Marx (2008, p. 258), “o concreto é concreto, porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso”. Assim, precisamos compreender que a realidade, por ser histórica, não está imóvel, estagnada, congelada, mas, ao contrário, está em constante movimento de expansão. Daí a necessidade de considerarmos neste estudo o contexto social, político e econômico em que o realizamos, porque é através desse contexto que as categorias incorporam o sentido e nos ajudam a compreender o real.

Por meio da categoria da totalidade, é possível estabelecer as relações entre a política e a economia no contexto mundial e latino-americano, a correlação de forças entre interesses antagônicos, os movimentos de origem e desenvolvimento do programa, as reformas educacionais e a dimensão que tomou a avaliação educacional nesse contexto. Somente estabelecendo relação com a totalidade concreta é que se pode superar a mera descrição e compreender objetivamente a realidade, pois

[...] é aqui que se revela a importância decisiva da concepção dialética da totalidade, pois é muito possível que qualquer pessoa compreenda e descreva um acontecimento histórico de maneira essencialmente justa sem que por isso seja capaz de perceber este mesmo acontecimento no que ele realmente é, na sua função real, no interior do todo histórico a que pertence, isto é, de o perceber no interior da unidade do processo histórico. (LUKÁCS, 1974, p. 9).

Triviños (2008) afirma que a totalidade no materialismo dialético é uma totalidade concreta, é um todo, não como ele se apresenta inicialmente, mas como ele surge após ter sido relacionado com outros fenômenos econômicos, políticos, culturais, sociais e de haver estudado “seu desenvolvimento através de suas contradições” (p. 188). Essa concepção está baseada na relação dialética das partes com o todo, e é constante, permanente, contínua; por isso “um fenômeno só abstratamente, artificialmente, pode ser isolado e explicado em si mesmo, alheio às circunstâncias que o produziram ou nas quais está inserido” (p. 188).

Assim sendo, para compreendermos o PREAL, precisamos estudá-lo a partir das relações e interligações entre os sujeitos que compõem os diferentes grupos de trabalho, entre as agências que promovem e financiam as ações, entre os governos

que aderem às propostas, situados no modo de produção capitalista, enfim, abordando a totalidade das relações estabelecidas e como historicamente foram se constituindo na singularidade do contexto latino-americano.

Nesse sentido, entendo que a totalidade está em relação direta com a historicidade. Lukács explica que

Historicidade no sentido de Marx é [...] um princípio universal, chamado não apenas a apreender aquele tratamento científico do ser, especialmente do ser social, mas também, e sobretudo, a influenciar, dirigir, de modo correspondente, as atividades humanas. (2010, p. 291-292).

O autor esclarece que para Marx a historicidade é fundamentada “pela ideia de que, de um lado, tudo – também o dado material – ‘coisal’ – em seu verdadeiro ser é um processo irreversível de complexos” (ibidem, p. 292), que não podem ser vistos em separados porque exercem influências diversas, externas, internas, fortes e fracas de modo que

[...] a autêntica constituição do seu ser apenas pode ser concebida de maneira adequada no contexto do processo em seu conjunto em que ontologicamente se sintetiza, e também no interior da sociedade em seu conjunto como totalidade processual. (ibidem, p. 292).

Neste trabalho em que me propus a compreender as políticas para avaliação propostas pelo PREAL, foi necessário historicizar o programa e as reformas educacionais, em especial da avaliação, no contexto latino-americano, procurando dialogar com o contexto social, ou seja, com a totalidade processual. E o fiz consciente de que os enfoques apresentados são limitados e indicam condições, escolhas e valores pessoais, também determinados por processos históricos. Embasei-me em Thompson (1981, p. 52), quando afirma que “não me sinto nada constrangido pelo fato de que, ao apresentar resultados de minha própria pesquisa histórica, formulo juízos de valor quanto a processos passados, seja de maneira clara e incisiva seja na forma de ironias e apartes”. Isso porque “o passado foi sempre, entre outras coisas, o resultado de discussão acerca de valores” (ibidem). É claro que, nessa reconstrução histórica, devemos, como adverte o autor, “procurar controlar nossos próprios valores” (ibidem). Porém tenho consciência da não neutralidade do texto, assim como de suas limitações, decorrentes da minha limitada capacidade de objetivação.

Com isso, quero dizer que eu, enquanto ser social, vivi experiências e refleti sobre elas, e é nesse processo de vivência e reflexão que vai se constituindo a consciência social. Como explica Thompson (1981), a experiência não chega ao sujeito como se ele fosse um receptáculo vazio à espera do que lhe preencha, mas, ao contrário, ela acontece com sujeitos históricos, em relação com outros sujeitos.

Não podemos conceber nenhuma forma de ser social independentemente de seus conceitos e expectativas organizadoras, nem poderia o ser social reproduzir-se por um único dia sem o pensamento. O que queremos dizer é que ocorrem mudanças no ser social que dão origem à *experiência* modificada; e essa experiência é *determinante*, no sentido de que exerce pressões sobre a consciência social existente, propõe novas questões e proporciona grande parte do material sobre o qual se desenvolvem os exercícios intelectuais mais elaborados. (ibidem, p. 16, grifos do autor).

O excerto acima é importante para compreendermos o pensamento de Thompson e como ele é basilar para analisar as questões discutidas nesta tese. Isso porque ele retoma a história, explicando que ela é humana, produzida por seres humanos, e os seres humanos são seres sociais. Os seres humanos fazem a história e, ao mesmo tempo, são produzidos por ela em processos simultâneos e dialéticos. Da mesma forma, também não existe separação entre o que o sujeito pensa, o que constitui a sua consciência social, e o que ele experimenta, o que ele faz, o que vive. O que existe é um “diálogo entre o ser social e a consciência social” (ibidem, p. 17). Através da experiência e da vida material, os seres sociais estão em relação, pensando, vivendo e alterando a consciência social. E é nesse processo vivido por homens e mulheres históricos, concretos, que ocorre a formação da classe social. Para o autor, a classe só pode ser entendida como processo em formação, o que compreende luta, movimento, conflito, tensão e correlação de forças. Ele explica:

Por classe, entendo um fenômeno histórico, que unifica uma série de acontecimentos díspares e aparentemente desconectados, tanto na matéria-prima da experiência como na consciência. Ressalto que é um fenômeno histórico. Não vejo a classe como uma “estrutura”, nem mesmo como uma categoria, mas como algo que ocorre efetivamente (e cuja ocorrência pode ser demonstrada) nas relações humanas. (THOMPSON, 1987, p. 9).

Ao tratar da formação da classe operária inglesa, ele afirma que “a classe operária não surgiu como o sol numa determinada hora. Ela estava presente ao seu próprio fazer-se” (ibidem, p. 9). Ou seja, a classe não é uma criação planejada,

organizada e comandada por alguém interno ou externo ao processo de fazer-se classe. Ela acontece quando

[...] alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas), sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus. A experiência de classe é determinada, em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram – ou entraram involuntariamente. (THOMPSON, 1987, p. 9).

A ideia de classe como relação, formada na e através da luta, constituída por sujeitos sociais e em movimento no mundo, abrange mais do que relações econômicas, mas também relações sociais, políticas e culturais. Por isso, não podemos compreender o PREAL descolado de relações de classe, pois os sujeitos que o integram têm interesses comuns entre si. Entendemos o PREAL como um programa criado, defendido e representado por sujeitos. E onde há sujeitos, há projetos em disputa.

As categorias da totalidade e da historicidade estão imbricadas com a categoria da contradição, que devido ao seu alcance é “a base de uma metodologia dialética” (CURY, 2000, p. 27). No estudo do movimento histórico, desconsiderar a contradição é “falsear o real” (ibidem), pois a história é repleta de conflitos, de lutas de classes, de correlação de forças, já que ela é construída por sujeitos históricos.

A contradição é mais do que uma categoria para compreender ou explicar o real; ela própria é parte constituinte do real, força provocadora do movimento. “A contradição sempre expressa uma relação de conflito no devir do real” (ibidem, p. 30). Cury explica que essa relação ocorre na “definição de um elemento, pelo que ele não é” (ibidem), porque cada elemento que existe exige a existência do seu contrário como afirmação ou negação do outro. Desse modo, embasada neste autor, compreendo a contradição não apenas como uma categoria interpretativa do real, mas como sendo, ela própria, constituinte do movimento do real, pois a realidade é dialética e contraditória, e o motor que desencadeia o movimento é a contradição.

Kuenzer (2008, p. 65) afirma que, através da contradição,

[...] a pesquisa deverá buscar captar a todo momento o movimento, a ligação e unidade resultante da relação dos contrários, que ao se opor dialeticamente, um incluindo-se/excluindo no/do outro, se destroem ou se superam; as determinações mais concretas contêm, superando-as, as determinações mais abstratas; assim, o pensamento deverá mover-se durante o transcurso da investigação, entre os polos dialeticamente

relacionados, buscando compreender onde e como se incluem/excluem, desaparecem ou originam uma nova realidade; internacionalização/nacionalização, globalização/regionalização; padronização/criatividade, centralização/descentralização, ampliação/fragmentação, educação/deseducação, qualificação/desqualificação, humanização/desumanização, especialização/politecnia, autonomia/dominação, adesão/resistência, unilateralidade/omnilateralidade, conservação/trans formação e assim por diante, buscando não explicações lineares que 'resolvam' as tensões entre os contrários mas captando a riqueza do movimento e da complexidade do real, com suas múltiplas determinações e manifestações.

As categorias da totalidade, da historicidade e da contradição são fundamentais para analisar as propostas de avaliação educacional recomendadas pelo PREAL, considerando as particularidades do programa em relação à organização social capitalista, que é marcada por diversas contradições. Os documentos publicados pelo PREAL ignoram a historicidade e as contradições da realidade latino-americana, e com isso naturalizam as relações de exploração tão características do modo capitalista de produção. Ao 'naturalizar' um processo que é histórico, e portanto construído por sujeitos, elimina-se a possibilidade de mudança da realidade por intervenção humana.

Como o PREAL tem sua sede física localizada no Chile desde a sua criação, em 1995, e objetiva criar consensos em torno de reformas educacionais de governos da América Latina e do Caribe, torna-se necessário discuti-lo neste contexto histórico.

O contexto latino-americano é marcado por profundas contradições. Elas aparecem nas lutas pela dominação e pela exploração do território, do povo, da economia, da cultura e da política, desde a ocupação espanhola e portuguesa até um período mais recente, no domínio do imperialismo norte-americano. Procuo torná-las evidentes neste texto porque podem auxiliar na compreensão das propostas do PREAL, que, por sua vez, anunciam a melhoria da qualidade e da equidade da educação, porém representam interesses do grande capital internacional e desconsideram, muitas vezes, os projetos educacionais locais oriundos de diferentes países a partir de sua historicidade. Buscam, assim, um 'alinhamento de resultados', expressos nos escores de avaliações de larga escala.

Essas categorias nos permitiram compreender o objeto de estudo que nos propomos a investigar, porém, observando o que nos adverte Frigotto (2008), elas não são camisas de força nas quais precisamos encerrar os fatos ou as análises. O processo de conhecimento é dialético, e a teoria que nos permite conhecer, que nos

fornece as categorias para a análise, também está em movimento, por isso precisa ser retomada constantemente a fim de reconstruir as próprias categorias. A totalidade, as contradições, os sujeitos mudam constantemente, portanto a historicidade também. Como afirma Engels (2008, p. 282), “A história se desenvolve, frequentemente, em saltos e em zigzagues, e assim ela deveria ser seguida em toda sua trajetória [...]”. Por isso, é fundamental que tenhamos essa compreensão ao abordarmos qualquer objeto de estudo, em especial aqueles que dizem respeito à educação, numa região marcada por extremas desigualdades socioeconômicas e pela diversidade étnico-cultural quanto a América Latina, e que adota projetos educacionais influenciados por uma rede composta de sujeitos que defendem interesses diversos e que podem, por vezes, ser antagônicos.

O PREAL se autoatribui a tarefa de produzir consensos acerca de reformas educacionais. Para sensibilizar a população em geral e os responsáveis pela formulação de políticas, faz uso de expressões impactantes nos títulos dos boletins, como “o futuro está em jogo”, “ficando pra trás”, onde evidenciam, em geral, graves problemas econômicos e sociais que se alastram sobre a população e indicam que o enfrentamento do sério quadro de crise deverá se dar através da educação. Entendem-se esses discursos como uma estratégia adotada pelo programa, compreendido neste estudo como um intelectual orgânico do capital, a fim de cooptar adeptos e colaboradores para integrar a rede, fortalecer seu discurso e defender suas propostas hegemônicas. As expressões de cunho alarmista funcionam como uma espécie de sinal de alerta para obter atenção de todos e sensibilizar diferentes segmentos sociais em torno das ideias a serem difundidas.

Através da teoria gramsciana da hegemonia, entendemos que a sociedade se estrutura em classes, e para que uma classe possa se colocar como sujeito histórico, deve se consolidar como uma força capaz de organizar-se internamente e apoiada em sua própria ideologia e sua superioridade moral e intelectual, posicionar-se como classe dirigente (GRAMSCI,1982). Assim, a hegemonia é categoria fundamental para entender a luta pelo poder, pois ela representa a maneira como uma classe conquista o consentimento de outra para exercer seu poder sobre aquela. Ou seja, a hegemonia representa o estabelecimento de relações de poder que não são percebidas por aqueles contra quem são utilizadas, fazendo com que os dominados tomem decisões que acreditam ser suas, mas são previamente co-

construídas pelos dominadores, através do consenso espontâneo. Gramsci situa a hegemonia na arena da ‘sociedade civil’, expressão que utiliza para designar todo o conjunto de instituições intermediárias entre os organismos privados e o Estado:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, que correspondem à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são os “comissários” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 1982, p. 10-11).

Nesse âmbito, o PREAL coloca-se como classe dominante na região de atuação e chama para si a tarefa de construir consenso em torno das ideias que representam a ideologia neoliberal. “Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes [...]” (MARX; ENGELS, 2008, p. 48). E nesse sentido é possível reconhecer, nas ideias divulgadas pelo programa, vários elementos importantes à manutenção do modo de produção vigente e ao fortalecimento do sistema capitalista, seja através das orientações para reforma do Ensino Médio voltado à preparação de mão de obra para o mercado de trabalho, seja nas orientações para a formação de professores associada ao domínio de tecnologias, incentivando a competitividade entre os pares na busca por premiações, seja na gestão educacional, sugerindo estratégias gerenciais para administração das escolas ou ainda na avaliação educacional voltada a fomentar o ranqueamento entre escolas, entre estados e entre nações.

Na sua organização, o PREAL demonstra a capacidade de reunir em torno do seu projeto político de transformação social um bloco amplo de diferentes sujeitos individuais e coletivos, um grupo não homogêneo, com diversos interesses de classes, porém unidos na defesa de objetivos comuns. Conforme Gramsci (1982), a liderança desse grupo é hegemônica, pois consegue articular e manter articuladas

diferentes forças heterogêneas numa ação política que impede o aparecimento de conflitos entre elas.

Destarte, entendo que a hegemonia não é imposta, mas conquistada por meio da direção política e do consenso, reunindo diferentes grupos sociais em torno do projeto do grupo dominante. Implica, além da ação política, a constituição de uma concepção de mundo que, através de diferentes estratégias, vai sendo introduzida nos sujeitos que vão assumindo-a com sua, e, ao ser aceita, vai se convertendo em ação prática. Como explica Wood (2006, p. 96), “hegemonia não quer dizer dominação por uma classe e submissão por outra”. Mas, ao contrário, no processo de conquista da hegemonia, a classe dominada incorpora como sua a ideologia da classe dominadora. Por isso, é tão importante para o PREAL a formação de consensos em torno de suas propostas, como afirmam desde os primeiros documentos: “promover el consenso entre diversos sectores de la sociedad en lo relativo a la necesidad de una reforma educativa fundamental [...]” (PREAL, 1998, p. 2). Ou ainda nas recomendações aos líderes políticos dos países quando afirmam que estes devem “esforzarse por crear un consenso multipartidista con respecto a la reforma [...]” (PREAL, 1998, p. 20). Assim, conseguindo o consenso em torno de seu ideário de reformas, o PREAL, através dos sujeitos que o constituem, representa um sujeito para a hegemonia do projeto do capital. Dito de outro modo, a dominação não se dá por imposição, mas por convencimento através da utilização do bom senso no senso comum.

Os estudos gramscianos sobre hegemonia e sociedade civil destacam a importância da direção cultural e ideológica da sociedade e que a hegemonia, sendo ético-política, é também econômica, pois se fundamenta na “função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo essencial da atividade econômica” (PORTELLI, 1987, p. 64). Nesse sentido, identificam-se as ramificações do PREAL nos países através das associações com os chamados parceiros nacionais, que são agências de pesquisas, fundações empresariais, meios de comunicação, organizações civis e religiosas e outros, constituindo um coletivo com mais de 30 entidades em diversos países da América Latina, como abordarei no capítulo 3 desta tese.

De modo resumido, posso afirmar, embasada em Gramsci (1982), que a hegemonia representa o momento de formação do consenso; não como um momento estático, mas, ao contrário, composto por uma multiplicidade de relações

sociais, de alguma forma vinculadas e organizadas rumo a uma direção comum. Entre as estratégias do PREAL para construção da hegemonia, compreendida como a direção moral e a direção política, está o chamado ao envolvimento de todos na solução dos problemas referentes à qualidade da educação. Em entrevista ao jornal Todos pela Educação, Jeffrey M. Puryear, codiretor do PREAL, afirmou que uma das contribuições do programa para melhoria da educação na América Latina consiste em

[...] envolver a sociedade civil nas reformas educacionais. Acreditamos que a Educação é uma responsabilidade de todos, e é importante o envolvimento de todos os seus públicos de interesse – pais, professores, empregadores, líderes políticos, meios de comunicação de massa.⁵

O chamado ao envolvimento de todos é uma característica constante nos documentos do PREAL, como veremos mais adiante, e se constitui numa das estratégias necessárias e amplamente utilizadas para formação de consensos.

Durante a realização deste estudo, fiz diversas tentativas de contato com a sede do PREAL no Chile e com os grupos de trabalho na Colômbia e no Peru, e poucas vezes recebi retorno. Minha intenção inicial era fazer visitas à sede do programa e ao GT de avaliação, fazer entrevistas com membros do programa e participar dos seminários coordenados pela agência, porém as chamadas telefônicas ou não eram atendidas, ou eu recebia mensagens gravadas em secretárias eletrônicas. As mensagens de correio eletrônico enviadas ao setor de informações (infopreal@preal.org), à coordenadora do GTEEPREAL Patricia Arregui (arregui@grade.org.pe) e à codiretora Marcela Gajardo (mgarjardo@preal.org) voltavam sem ser entregues. Em um dos contatos telefônicos com o GTEEPREAL em Lima, falei com uma secretária e fui orientada a enviar correio eletrônico a Santiago Cueto, coordenador do Fundo de Investigações Educativas do PREAL. Assim o fiz, e alguns dias depois recebi a seguinte resposta:

El grupo de trabajo sobre estándares entiendo que está en una fase de transición pues lo diría mi colega Patricia Arregui pero se están evaluando planes para el futuro. Prácticamente todo lo que publica PREAL está disponible libremente en su página web, por lo que sé no cuenta con una biblioteca especializada más allá de los recursos virtuales⁶. (CUETO, 2012a).

⁵ Disponível em: <<http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/noticias/para-especialista-cresce-a-percepcao-sobre-a-importancia-da-educacao-na-america-latina-1>>. Acesso em: 3 ago. 2009.

⁶ Correio eletrônico enviado por Santiago Cueto em 19 mar. 2012.

Percebe-se na resposta a inexistência de uma biblioteca física e, portanto, a impossibilidade de uma visita à sede do grupo. O fato de o grupo estar avaliando os planos para o futuro não impede, em minha compreensão, a realização de uma entrevista, afinal o GT tem uma história de atuação e produção de estudos desde 1995, ou seja, são mais de 15 anos desempenhando um papel de articulador de políticas. Quanto à possibilidade de participação em eventos, Santiago Cueto escreveu não poder responder diretamente, por isso encaminhou a solicitação à codiretora do PREAL, Marcela Gajardo, que me retornou em seguida, informando que

[...] Lamentablemente no porque los eventos internacionales que organiza el PREAL están dirigidos, prioritariamente, a la región de Centroamérica y privilegian a organizaciones y expertos de estos países. Los resultados de los eventos, sin embargo, así como publicaciones que derivan de ello pueden encontrarse en línea en el portal del PREAL [...] No existe dicha biblioteca o planta física. El PREAL funciona en red con contrapartes nacionales que, entre otras actividades, se encargan de distribuir las publicaciones en sus países respectivos [...] Tampoco tenemos oficinas físicas. El PREAL es una red de organizaciones y personas interesadas en contribuir al desarrollo o perfeccionamiento de políticas públicas en educación. Funciona bajo el amparo institucional del Diálogo Interamericano (en Washington) y CINDE (en Chile) pero sus actividades se ejecutan en asociación con centros pertenecientes a su red. En este sentido, hay tantas oficinas como actividades en curso y se encuentran en distintos países de América Latina. Entre ellos, Perú/GRADE; Fundación DIS/Colombia; CIEN en Guatemala, entre otras. No tenemos contrapartes en Porto Alegre y, actualmente, tampoco en Brasil. Espero te sea de utilidad. MGajardo.⁷ (CUETO, 2012b).

A codiretora foi muito clara em sua resposta, eliminando a possibilidade de uma aproximação mais efetiva com o programa em estudo. Os obstáculos colocados, ao mesmo tempo em que frearam a investigação, também a tornaram mais instigante. Essa negativa, sem dúvida, é um dado importante na trajetória da pesquisa, pois redirecionou os procedimentos metodológicos. Embora nos diferentes materiais divulgados o PREAL faça repetidamente o chamamento ao envolvimento de ‘todos’ nas reformas educacionais, os eventos estão dirigidos a ‘organizações e especialistas’ dos países onde se realizam, abrindo a possibilidade de compreensão de que, nesse contexto, o termo ‘todos’ não tem exatamente um caráter democrático. Ou ainda refere-se a todos os componentes de um determinado

⁷ Correio eletrônico enviado por Santiago Cueto em 20 mar. 2012, contendo a resposta de Marcela Gajardo.

segmento, uma classe social que é capaz de tomar as decisões e direcionar as reformas, e que, após os encontros, divulga apenas o resultado de tais eventos, o que em minha concepção esvazia o chamamento a todos.

Em virtude dessas contingências, observando o rumo que a pesquisa foi tomando, considerando as dificuldades de contato presencial com diferentes sujeitos ao longo de três anos apesar das muitas tentativas, e levando em conta a grande quantidade de material disponível na biblioteca *on-line* do programa, defini, em diálogo com a orientadora, acatar a sugestão da banca de qualificação do projeto de tese e optar pela análise documental como metodologia de trabalho, pois compreendemos que documentos são

[...] produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores, discursos; são constituídos pelo e constituintes do momento histórico. (EVANGELISTA, s. d., s. p.).

A opção pelos documentos selecionados para análise nesta tese considerou sua relevância pelo teor do conteúdo. Durante a leitura e a análise, percebi que havia um destaque a alguns documentos dentro dos próprios grupos de trabalho do PREAL. Um exemplo dessa situação é o desdobramento de abordagens e recomendações a partir do diagnóstico assinado pelo Conselho Consultivo, responsável pelos primeiros e relevantes documentos. Devido a essa relevância, foi necessário abordar de modo mais detalhado os boletins assinados por esse conselho. Cabe observar que considero documento

[...] qualquer tipo de registro histórico – fotos, diários, arte, música, entrevistas, depoimentos, filmes, jornais, revistas, sites e outros que compõem a base empírica da pesquisa, neste caso aquele destinado à difusão de diretrizes políticas para a educação e será analisado como fonte primária. Ressalte-se que não há “superioridade” de um documento sobre outro. Todos os documentos são importantes quando definidos no âmbito de um projeto de produção de conhecimento cuja finalidade seja a de compreender objetivamente o mundo e sobre ele agir conscientemente. (EVANGELISTA, s.d, s.p.).

A linguagem utilizada nos textos nos permite compreender uma certa visão de mundo de quem os escreve. Gramsci (1986, p. 11) afirma que a linguagem é “um conjunto de noções e de conceitos” e não apenas “palavras gramaticalmente vazias de conteúdo”; portanto, representa uma cultura e uma filosofia, ainda que “no nível do senso comum” (ibidem, p. 36). Assim, quando lemos, por exemplo, que “los

gobiernos deben ejercer un nuevo papel – dejando de controlar directamente el manejo de las escuelas y concentrándose, más bien, en generar fondos, establecer estándares, promover equidad, monitorear progreso y evaluar resultados”(PREAL, 1998, p. 5), precisamos atentar para o conteúdo dessa recomendação. Percebe-se aí uma orientação para os governos no sentido de descentralização da gestão da educação e concentração no financiamento e nos mecanismos de controle, em especial estabelecendo padrões e realizando avaliação. Trata-se de um discurso alinhado com os preceitos neoliberais que recomendam a reconfiguração do papel do Estado na execução de políticas sociais.

Inicialmente, foi realizado o mapeamento da rede PREAL, os grupos de trabalho, os sujeitos, as comissões e as fontes primárias, ou seja, publicações de cada um deles, agrupando-as por GTs e pelo tipo de documentos: livros, boletins periódicos, documentos especiais, documentos ocasionais, estudos encomendados por outros organismos e apresentações realizadas em encontros. Ao mesmo tempo em que fazia esse levantamento, eu queria identificar se havia documentos mais importantes para o grupo ou se todos estavam no mesmo patamar. Os documentos foram salvos no computador em pastas específicas, num primeiro momento, sem a realização de uma análise mais aprofundada ou direcionada para uma temática, mas com uma leitura exploratória a fim de conhecer as propostas. O objetivo inicial era formar um acervo, garantindo a captura dos materiais e a identificação das fontes enquanto estivessem disponíveis na *web* para, na sequência, entender o programa a partir do exame desses materiais.

Esse processo de coleta de dados e formação do acervo ocorreu de modo mais intenso durante todo o ano de 2009, primeiro ano de realização desta tese, porém não se esgotou aí, pois periodicamente novas publicações foram disponibilizadas e as visitas sistemáticas ao *site* permitiram a atualização do acervo. Foram coletados documentos desde a criação do programa, em 1995, até 2012, constituindo um conjunto de mais 500 peças agrupadas por temática.

Organizar o material significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e manuseio. (PIMENTEL, 2001, p. 184).

Nesse processo de organização dos materiais, foi possível identificar quais eram os ‘documentos referências’ através da visibilidade que as comissões davam a eles. Organizar as publicações foi fundamental para decidir quais documentos analisar. Assim, compreendi a necessidade de analisar os periódicos, uma espécie de jornal, com as notícias relativas ao período de cobertura. Esses informativos publicados foram importantes para localizar os eventos e as prioridades do programa, os convênios e as parcerias assinadas, os estudos realizados etc.; em especial, o boletim quadrimestral *PREAL Informa*, que apresenta notícias sobre as atividades relacionadas ao programa. Organizei, no computador, uma pasta para cada periódico e passei a acompanhar sistematicamente as publicações. Abaixo, identifiquei esses documentos.

Quadro 1 – Boletins informativos

Nome	Quantidade	Periodicidade da publicação
PREAL Informa	40	Quadrimestral – De setembro de 1998 a abril de 2012
Pro-Educación	19	Sem periodicidade – De julho de 2008 a abril de 2012
Serie Políticas	40	Quadrimestral – De novembro de 1998 a março de 2012
Síntesis Educativas	46	Sem periodicidade – De 2007 a 2012
Boas Práticas	40	Quadrimestral – De abril de 1999 a julho de 2012

Fonte: a autora (2014)

A análise dos documentos centrou-se não apenas no discurso em si, mas na constituição de ideologias em torno das quais orbitam interesses específicos dos sujeitos que os reproduzem. Evangelista (s. d., s. p.) afirma:

Ignorando que as fontes possuem objetividade e expressam objetividade e que esta não se apresenta imediatamente e que é necessário ultrapassar as aparências para poder captar a essência, ou seja, as múltiplas determinações que dão sentido às fontes e, por essa via superar as perspectivas dualizadoras, não chegará ao conhecimento concreto.

E chegar ao conhecimento concreto significa ultrapassar as evidências, ler mais do que dados empíricos ou descrição de uma realidade. É preciso fazer a leitura embasada numa teoria, o que não é uma tarefa simples, adverte a autora, pois os documentos em si constituem-se um dado de realidade:

[...] as perspectivas que apresenta são outro dado de realidade; as relações que estabelece com a realidade – ocultando-a ou permitindo que seja

entendida – é outro dado de realidade; o modo como é percebido pelo pesquisador também o é. (ibidem).

Além do que os dados revelam, também é necessário interpretar as questões brevemente sinalizadas nos textos como se fossem algo menor, e mesmo, em alguns trechos, os silêncios, como refere Thompson (1981, p. 185):

O que resta fazer é interrogar os silêncios reais, através do diálogo do conhecimento. E, à medida que esses silêncios são penetrados, não cosemos apenas um conceito novo ao pano velho, mas vemos ser necessário reordenar todo o conjunto de conceitos.

Os estudos regionais assinados pelo Conselho Consultivo e pela Comissão Centro-Americana foram outra fonte preciosa, lidos e relidos, pois eles refletem o pensamento do PREAL sobre a realidade educacional latino-americana e neles se encontram as recomendações para os governos e demais interessados nas reformas. Ou seja, os estudos apresentados nos boletins regionais contêm as ideias centrais em torno das quais o PREAL quer formar os consensos.

A partir desses documentos, fui conhecendo o programa e escolhendo as demais leituras. Procurarei justificar as razões das escolhas à medida que apresentar cada obra ou parte dela. Assim, exponho o objeto e as perguntas feitas a ele, entendendo que, “assim como o objeto de investigação se modifica, também se modificam as questões adequadas” (THOMPSON, 1981, p. 48).

A compreensão do objeto só pode se dar dentro de contextos particulares. Por isso, no próximo item, discutirei a América Latina no contexto do ajuste neoliberal e as reformas educacionais nele imbricadas, para, em seguida, avançar na exposição do PREAL.

2 AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DO AJUSTE NEOLIBERAL

Para atender um dos objetivos propostos nesta tese de compreender o contexto sócio-histórico, político e econômico da América Latina à época de criação do PREAL, busco neste capítulo evidenciar o cenário desse período particular do capitalismo, a partir dos anos 1990, destacando o conjunto de ideias neoliberais e as medidas de ajuste a partir da orientação dos organismos internacionais, cujas diretrizes foram determinantes na implementação de medidas econômicas, fiscais e políticas na maioria dos países da região. Desdobro o capítulo em três subitens em que discuto, no primeiro, o neoliberalismo, aqui entendido como uma das estratégias de enfrentamento à crise do capitalismo; no segundo, as características desse movimento na América Latina; e em seguida as reformas educacionais desse período, procurando demarcar os pilares em torno dos quais foram realizadas.

Para avançarmos na exposição, faz-se necessário evidenciar o que entendo como neoliberalismo e sua expansão no sistema mundo e, posteriormente, a singularidade desse movimento na América Latina. Os autores que embasam essa discussão são Hayek (1990), Harvey (2006, 2008a, 2008b, 2011), Moraes (2001), Peroni (2003) e Anderson (1996).

2.1 Neoliberalismo: breve história das ideias fundantes, as agências e o avanço das práticas

As ideias neoliberais desdobraram-se no período pós-guerra, divulgadas por três escolas conhecidas como a escola austríaca, liderada por Hayek; a escola de Chicago, de T. Schultz e Milton Friedman, e a escola de Virgínia ou *Public Choice*, guiada por James Buchanann (MORAES, 2001). Porém o maior expoente intelectual delas é Hayek, identificado assim por estudiosos da área econômica. Neste breve histórico, vou me ater principalmente à escola austríaca.

Pode-se entender o neoliberalismo como uma estratégia do capitalismo ao enfrentamento de suas crises, uma “ideologia, uma forma de ver o mundo, uma corrente de pensamento” (MORAES, 2001, p. 27) cujas mais fortes manifestações ocorreram no último quartel do século passado, ganhando grande visibilidade a

partir dos anos 1990. Mais do que uma ideologia, o neoliberalismo é, na definição de Harvey, uma

[...] teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. (2008a, p. 12).

Além de uma teoria, o autor afirma que o neoliberalismo é

[...] um projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970. Mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e a consolidar o poder da classe capitalista. Esse projeto tem sido bem-sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho neoliberal. E não há nenhuma evidência de que ele está morto. (HARVEY, 2011, p. 16).

Apesar das evidências desse movimento em tempos recentes, suas raízes são mais remotas. Em 1944, Friedrich von Hayek⁸ publicou o livro *O Caminho da Servidão*, que é considerado um “documento de referência ao movimento neoliberal” (MORAES, 2001, p. 27). Hayek defende nessa obra que não é possível existir liberdade pessoal e política se não houver liberdade econômica. Afirma:

A transformação gradual de um sistema hierárquico organizado em moldes rígidos num sistema em que os homens podiam pelo menos tentar dirigir a própria vida, tendo a oportunidade de conhecer e escolher diferentes formas de existência está intimamente ligada ao desenvolvimento do comércio. (HAYEK, 1990, p. 42).

Um dos aspectos mais importantes dessa obra está relacionado ao ataque enérgico contra qualquer forma de medida estatal que possa interferir no livre andamento do mercado. Hayek considerava que a intervenção do Estado no estabelecimento de políticas sociais poderia ameaçar a liberdade econômica dos indivíduos e, mais do que isso, a liberdade social. Na época da publicação do livro,

⁸ Friedrich August von Hayek nasceu em Viena, em 8 de maio de 1899. Realizou seus estudos de doutorado na Universidade de Viena, concluindo-os em 1921. Em 1923, obteve seu segundo doutorado, em Ciência Política. Em 1931, transferiu-se para a London School of Economics, a convite de Lionel Robbins. Viveu em Londres até 1950, quando foi para os Estados Unidos lecionar em Arkansas e na Universidade de Chicago. Em 1962, mudou-se para a Universidade de Freiburg, Alemanha. Em 1969, voltou à Áustria, desta feita para a Universidade de Salzbourg. Em 1974, recebeu o prêmio Nobel de Economia, compartilhado com Gunnar Myrdal. Em 1977, voltou a Freiburg, onde ficou até sua morte, em 23 de março de 1992.

seu alvo era a social-democracia europeia e, em particular, o trabalhismo inglês, que se fortaleciam, assim como o pensamento keynesiano, que estava em ascensão. Esses movimentos políticos e teóricos poderiam, na opinião de Hayek, levar as sociedades capitalistas a regimes totalitaristas. Ele afirmou que “poucos estão prontos a admitir que a ascensão do nazismo e do fascismo não foi uma reação contra as tendências socialistas do período precedente, mas o resultado necessário dessas mesmas tendências” (1990, p. 32). O tom de advertência quanto aos cuidados necessários para evitar essa “catástrofe” é recorrente na obra, acompanhado do aviso de que “essa evolução pode ser evitada se as pessoas perceberem a tempo onde as levarão os seus esforços” (ibidem, p. 33).

O autor destaca que, ao tratar do socialismo, não está abordando assunto partidário, pois considera que em maior ou menor grau, independentemente de partidos políticos, “todos tendem ao socialismo”, e chama atenção para os sujeitos que lideram a formação de opinião, advertindo: “o importante é que, se considerarmos as pessoas cujas opiniões influem nos acontecimentos neste país, todas elas são em certa medida socialistas” (ibidem, p. 33). A partir dessas afirmações, ele expressa que a sociedade europeia estava caminhando para o socialismo e que nada, nenhum acontecimento tornaria essa “marcha inevitável”. Daí sua preocupação em retomar antigos ideais de luta, afirmando que “sabemos que lutamos pela liberdade de conduzir nossa vida de acordo com nossas ideias” (p. 34), antigo ideal liberal e o clamor para evitar o socialismo que, na sua visão, “significa escravidão” (p. 41), já que representava a perda da liberdade individual.

Para Hayek, a defesa da liberdade individual, em especial a liberdade econômica, leva à liberdade política. Contudo ele insiste que a ideia de individualismo a que se refere, em oposição ao socialismo e a qualquer outra forma de coletivismo, é inspirada nos princípios do cristianismo, que se caracteriza pelo “respeito ao indivíduo como ser humano”, ou seja, “o reconhecimento da supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual” (ibidem, p. 42).

O professor Alceu Ferraro afirma que essa semelhança do neoliberalismo com fenômenos religiosos já foi reconhecida por outros autores desde o final dos anos 1950. Ele afirma:

Pasqualaggi, referindo-se à última forma do liberalismo, constituída pelo neoliberalismo, assim a definia: “É antes uma profissão de fé do que uma

linha de ação ou um instrumento de análise científica”. Segundo o autor, o neoliberalismo vinha assim na esteira do liberalismo doutrinal, que se define principalmente por oposição ao socialismo e que, por força de resistir, se enrijece e esclerosa. Um ano mais tarde, em 1959, também na França, É. James identificava, na forte corrente liberal que conseguia fazer-se ouvir dos dois lados do Atlântico, nada menos do que o apostolado em defesa da livre iniciativa privada. (FERRARO, 2005, p. 102).

A livre iniciativa, associada principalmente ao mercado como o ideal de mundo social, é defendida unanimemente por todas as correntes neoliberais. Moraes (2001) afirma que nessa visão o mercado representa “um processo competitivo de descoberta” (p. 43), é o cenário em que os indivíduos se movem a partir de “interesses próprios” em busca da realização de necessidades de produtores e consumidores. A força mobilizadora no mundo do mercado é o empreendedorismo individual e a concorrência. Para Hayek, esse é o mundo perfeito para realização plena dos indivíduos. Ele afirmava que o homem “tem todo o direito de ser ambicioso” (ibidem, p. 45), pois o sucesso nasce da ambição, e a luta pela realização de suas ambições é o caminho que conduz ao progresso, ao desenvolvimento, ao crescimento das nações.

Se fracassamos na primeira tentativa de criar um mundo de homens livres, devemos tentar novamente. O princípio orientador – o de que uma política de liberdade para o indivíduo é a única política que de fato conduz ao progresso permanece tão verdadeiro hoje como o foi no século XIX. (HAYEK, 1990, p. 214).

A referência ao progresso do passado está vinculada à doutrina liberal que defende a livre concorrência como a estratégia adequada para “coordenar os esforços humanos” e evitar o rumo do socialismo. Postula que consumidores e produtores devem ter liberdade para realizar as transações sem regulamentação por parte de agentes externos, negociando conforme as possibilidades de cada parte, ou seja, um mundo em que “todos sejam livres para produzir, vender e comprar qualquer coisa que possa ser produzida ou vendida” (ibidem, p. 63). A oferta e a procura por bens de consumo é que vai balizar os planos de compra e venda dos indivíduos e fornecer os elementos para avaliação de mercado, difundindo informações e conhecimentos sobre os bens disponíveis, qual a procedência, quanto custam, qual sua origem, o processo de produção, os fatores que interferem no preço final, a sazonalidade etc. Sem a liberdade individual, na visão de Hayek, seria impossível transitar e operar nesse mercado, pois uma sociedade livre, sem

planejamento estatal, utiliza com mais intensidade esse conhecimento de mercado, tornando-se, portanto, mais “flexível, eficiente, livre, plural e criativa” (MORAES, 2001, p. 44).

Reiteradamente, o mentor neoliberal condena a intervenção estatal na regulamentação do mercado, afirmando que cabe ao Estado

Criar as condições em que a concorrência seja tão eficiente quanto possível, complementar-lhe a ação quando ela não o possa ser, fornecer os serviços que, nas palavras de Adam Smith, “embora ofereçam as maiores vantagens para a sociedade, são, contudo de tal natureza que o lucro jamais compensaria os gastos de qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos”, são as tarefas que oferecem na verdade um campo vasto e indisputável para a atividade estatal. (HAYEK, 1990, p. 65).

A firme posição de Hayek, contrariando as teorias do Estado intervencionista, manifesta sua oposição às ideias de Keynes⁹, que estavam em destaque desde os anos 1930 no enfrentamento à Grande Depressão (HARVEY, 2008a) e que se materializavam sobretudo na existência de um planejamento econômico nos países capitalistas avançados, buscando sua recuperação econômica e tentando evitar novas crises. Cabe destacar que as medidas keynesianas visavam a reformar o capitalismo, e não combatê-lo; para isso, procurou as medidas administrativas que, se não evitassem as crises, pelo menos poderiam mantê-las sob controle. Por isso, apostou no planejamento estatal, pois com políticas governamentais adequadas seria possível garantir o pleno emprego e as taxas contínuas de crescimento econômico. Após a Segunda Guerra, muitos legisladores embasaram-se nas orientações keynesianas para controlar os ciclos de negócios, as políticas de emprego e as recessões. Harvey (2008b) explica que as formas de intervencionismo estatal eram bastante diversas nos países capitalistas avançados, todavia destaca como característica determinante as medidas de proteção ao consumo. Devemos lembrar que nesse período houve um grande desenvolvimento na produção de

⁹ John Maynard Keynes é autor do livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicado em 1936. Segundo sua doutrina, o Estado deveria “manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático” (MORAES, 2001, p. 30). Assim o Estado poderia intervir e controlar a economia, as taxas de emprego e desemprego, os investimentos e mesmo as crises sociais, controlando a política monetária, a taxa de juros e os gastos públicos. A política keynesiana ficou conhecida na Europa como Estado de bem-estar social (*Welfare State*) e nos Estados Unidos, como *New Deal*. Igualmente são utilizados com o mesmo sentido as expressões Estado de bem-estar social e Estado intervencionista.

massa, o que caracterizou o fordismo¹⁰ e ao mesmo tempo implicou a necessidade de aumento do consumo a fim de proteger as margens de lucro dos proprietários dos meios de produção. Se a produção em massa requeria fortes investimentos em capital fixo por parte das empresas, era necessário que o Estado assumisse o controle do ciclo econômico, visando a assegurar através de políticas fiscais e monetárias que a demanda das empresas fosse estável e lucrativa. Essas políticas estatais levaram os governos a investir em setores como infraestrutura, energia e transporte, e também a garantir um complemento ao salário social, com gastos em assistência médica, seguridade social, educação e habitação. Além disso, os governos exerciam influência sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção, que aumentavam em quantidade devido ao desenvolvimento das indústrias, e também melhor se articulavam através dos sindicatos.

O ataque de Hayek contra a social-democracia demonstra o caráter antissocialista do neoliberalismo. Os neoliberais não concordavam com o planejamento estatal centralizado, pois consideravam que as decisões tomadas pelo Estado sofriam influência política conforme o interesse dos grupos envolvidos. Alegavam que as “decisões do Estado em questões de investimentos e acumulação do capital estavam fadadas a ser erradas porque as informações à disposição do Estado não podiam rivalizar com as informações contidas nos sinais do mercado” (HARVEY, 2008a, p. 30).

Peroni (2003, p. 27) explica que “a lógica do pensamento neoliberal está na tensão entre a liberdade individual e a democracia”, pois, como vimos, para Hayek somente com a proteção do sistema de mercado é que pode haver liberdade. Desse modo, para garantir a liberdade, é necessário proteger o mercado “contra o Estado e, também, da tirania das maiorias” (ibidem), ou, em outras palavras, proteger o mercado do poder do voto dos cidadãos. Decorrente dessa ideia, os neoliberais reforçavam a afirmação de Hayek, de que a democracia ilimitada representa um roubo à propriedade alheia, pois os eleitores através do voto decidem sobre “bens que não são seus”, o que gera uma “forma de distribuição de renda” (ibidem). E a

¹⁰ Entendemos fordismo mais do que um modo de organização do trabalho que expandiu e acelerou a produção, mas, como explica Gramsci (2008), trata-se de um modo de vida que partindo do chão de fábrica usurpa as dimensões mais íntimas da vida privada dos trabalhadores. O fordismo sustentou-se no tripé da produção em massa, consumo em massa e emprego em massa.

solução encontrada na perspectiva neoliberal sustenta que, “como em muitos casos não se pode suprimir totalmente a democracia (voto, partidos), o esforço se dá no sentido de esvaziar seu poder” (PERONI, 2003, p. 27). Daí se conclui que neoliberalismo e democracia são incompatíveis.

Em 1947, Hayek – que além de filósofo político também foi um ativista da causa neoliberal, patrocinado por empresários abastados – convocou seus seguidores e simpatizantes, entre os quais se destacam Ludwig von Mises, Milton Friedman e Karl Popper, a reunirem-se num hotel suíço em *Mont Pelerin*. Nesse encontro foi criada a *Mont Pelerin Society*, presidida pelo próprio Hayek no período entre 1947 e 1961, que guarda o mérito de ajudar a alavancar o neoliberalismo em várias regiões do mundo. A declaração de fundação da sociedade diz:

Os valores centrais da civilização se acham em perigo. Em grandes extensões da superfície da terra, as condições essenciais da dignidade e da liberdade humana já desapareceram. Noutras, acham-se sob a constante ameaça do desenvolvimento das atuais tendências políticas. A oposição do indivíduo e o grupo autônomo se acham progressivamente solapados por avanços do poder arbitrário. Mesmo o mais precioso bem do Homem Ocidental, a liberdade de pensamento e de reflexão, encontra-se ameaçado pela disseminação de credos que, reivindicando o privilégio da tolerância quando em posição minoritária, buscam apenas galgar uma posição de poder a partir da qual possam suprimir e obliterar todas as concepções que não a sua.

O grupo sustenta que esses desenvolvimentos vêm sendo promovidos pela ascensão de uma concepção de história que nega todos os padrões morais absolutos e de teorias que questionam o caráter desejável do regime de direito. Ele sustenta que esses desenvolvimentos têm sido promovidos por um declínio da crença na propriedade privada e no mercado competitivo; porque, sem o poder e a iniciativa difusos associados a essas instituições, torna-se difícil imaginar uma sociedade em que se possa preservar a liberdade. (HARVEY, 2008a, p. 29).

Percebe-se na declaração acima a estreita vinculação com dois dos princípios liberais, quais sejam, da liberdade individual e do livre mercado, pois, como vimos, Hayek alimentava a ideia de Adam Smith, de que a “mão invisível do mercado” era o “melhor recurso de mobilização de mesmo os mais vis instintos humanos como a gula, a ambição e o desejo de riqueza e poder em benefício de todos” (ibidem, p. 30). Assim, os sócios da *Mont Pelerin*, com objetivo de preparar um “outro tipo de capitalismo duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1996, p. 10), trataram de ramificar a sociedade em quase todos os continentes, promovendo periodicamente encontros internacionais para divulgar a produção teórica a fim de “influenciar acadêmicos, governos, partidos e a opinião pública em geral” (VIDAL,

2006, p. 77). Porém, mesmo com todo o esforço organizado pelos membros defensores das ideias neoliberais, não houve uma significativa adesão às propostas, pois o capitalismo estava entrando numa das fases de grande desenvolvimento, período que ficou conhecido como a “idade de ouro do capitalismo” (ANDERSON, 1996, p. 10), o que tornava quase inaudíveis os avisos de cuidado contra os perigos do socialismo, do planejamento estatal, do intervencionismo keynesiano, ou qualquer outro brado dos neoliberais. O avanço maior ocorreu somente nos Estados Unidos, onde uma elite de cidadãos abastados e líderes corporativos radicalmente contrários a qualquer forma de regulação e intervenção do Estado reuniu esforços para opor-se ao que consideravam “um consenso emergente em busca de uma economia mista” (HARVEY, 2008a, p. 31). Receosos do possível avanço dos efeitos políticos da aliança com a extinta União Soviética e do igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar nos países europeus, estavam dispostos a tomar as medidas necessárias para proteger e aumentar seu poder. Era o período da ‘guerra fria’.

Mesmo colocados em posição secundária, os neoliberais continuaram alimentando suas ideias até o surgimento de mais uma crise do capitalismo. A grande visibilidade das ideias neoliberais ocorreu a partir da década de 1970, devido ao esgotamento do processo de acumulação e desenvolvimento do capitalismo do pós-guerra. Harvey (2008b, p. 136) explica que o

[...] mundo capitalista estava sendo afogado pelo excesso de fundos; e, com as poucas áreas produtivas reduzidas para investimento, esse excesso significava uma forte inflação. A tentativa de frear a inflação ascendente em 1973 expôs muita capacidade excedente nas economias ocidentais, disparando antes de tudo uma crise mundial nos mercados imobiliários e severas dificuldades nas instituições financeiras. Somaram-se a isso os efeitos da decisão da OPEP de aumentar os preços do petróleo e da decisão árabe de embargar as exportações de petróleo para o ocidente durante a guerra árabe-israelense de 1973.

Nesse cenário de crise do capitalismo, as ideias neoliberais ganharam maior evidência e conquistaram o terreno acadêmico, passando a exercer maior influência, principalmente na Universidade de Chicago, através de Theodore Schultz, Gari Becker e Milton Friedman. Defensores do livre mercado e contrários a qualquer forma de regulamentação do mercado, são considerados os principais representantes da Escola de Chicago, onde foram formados os economistas chilenos, que ficaram conhecidos como os *Chicago Boys*, responsáveis pela implementação de práticas neoliberais na América Latina. No final dos anos 1950,

através de um acordo de cooperação com a Universidade Católica do Chile, um grupo de economistas foi estudar em Chicago, onde se apropriaram da teoria neoliberal e passaram a defender essa ideologia. Mais tarde, quando de seu retorno ao Chile, esses economistas foram convidados a compor os quadros dirigentes do governo ditatorial do general Pinochet (1973-1989), e as teorias da Escola de Chicago embasaram a administração econômica do “primeiro grande experimento neoliberal ‘a céu aberto’” (MORAES, 2001, p. 45). Os *Chicago Boys* precipitaram o receituário que mais tarde seria adotado na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, colocando em prática os procedimentos abordados então apenas teoricamente na academia.

Outra instituição que contribuiu com o avanço das ideias neoliberais foi a escola de Virgínia, localizada na universidade homônima e cujo maior expoente é James Buchanan. Nessa escola foi desenvolvida a *Public Choice*, ou Teoria da Escolha Pública, que consiste basicamente na ideia de que “os fenômenos macropolíticos teriam microfundamentos no comportamento individual” (ibidem, p. 45). A proposta decorrente dessa ideia é “estender as premissas da microeconomia ao comportamento dos indivíduos” (ibidem); ou seja, é preciso descobrir “o modo pelo qual interesses diferentes e conflitantes são reconciliados, ou agregados numa ‘escolha coletiva’” (ibidem).

Peroni (2003, p. 29) explica que a “ideia chave da *Public Choice* é que o paradigma da ação humana, em todas as dimensões, passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses”. Isso ocorre porque os intelectuais defensores dessa teoria colocam o mercado como parâmetro para as relações sociais, balizando as escolhas de cada indivíduo para sua vida pessoal, assim como para sua participação na sociedade. Nesse caso, entende-se a relação política dos sujeitos como uma relação de troca, na qual a lógica do mercado vai determinar as escolhas individuais e coletivas.

Segundo Moraes (2001), os métodos e os pressupostos da microeconomia neoclássica são utilizados pela *Public Choice* para analisar a vida social, a história, a política e as estruturas legais existentes. Assim, os pontos de partida retomam pressupostos existentes desde o século XIX:

- o homem econômico, dotado de uma racionalidade calculadora, que procura obter o máximo de resultados a partir dos recursos escassos que dispõe;
- as escalas de preferências e valores desse indivíduo e sua “lógica de escolha”;
- as condições da chamada concorrência perfeita: os indivíduos são atomizados, a informação é razoavelmente distribuída e os bens são relativamente homogêneos, de modo que o sistema se aproxima de um modelo autoajustado. (MORAES, 2001, p. 48).

Desses pressupostos, deduzem-se os procedimentos utilizados pela *Public Choice*:

- compreender o modo pelo qual interesses diferentes e mesmo conflitantes são reconciliados, ou agregados, numa escolha coletiva;
- desenvolver o “estudo das propriedades operatórias de conjuntos alternativos de regras políticas” [...];
- prever as consequências de cada um desses sistemas ou aparatos (tipos de sociedade e economia que geram e problemas daí resultantes);
- definir dispositivos constitucionais superiores (mais democráticos, ou mais “equitativos”, mais eficientes etc.); e por oposição;
- expor os defeitos da ordem atual (Estado de bem-estar, intervencionismo, democracia ilimitada e baseada no voto majoritário, nos grupos de interesse etc.). (ibidem, p. 49).

Conforme o autor, sendo uma corrente do neoliberalismo, a *Public Choice* conserva o mesmo princípio orientador: o mercado é o paradigma de funcionamento para diversas outras instituições sociais. Numa sociedade democrática, isso implica considerar que as escolhas políticas coletivas são pautadas por princípios da economia e determinadas pelas escolhas individuais, ou seja, a motivação para a participação política está na busca de vantagens mútuas.

A Teoria da Escolha Pública considera que somente os indivíduos são capazes de fazer escolhas, portanto termos que representam uma coletividade como comunidade ou sociedade são desconsiderados em seus estudos. O problema que se evidencia nessa proposta é como congregar interesses individuais em escolhas coletivas, uma vez que, diferentemente das escolhas democráticas, o princípio orientador da escolha não é o bem-estar coletivo, mas o interesse individual dos sujeitos.

Seguindo a evolução desse ideário, o fato que muito contribuiu para a respeitabilidade da teoria neoliberal foi a entrega do Prêmio Nobel de Economia a Hayek, em 1974, e a Friedman, em 1976. Harvey (2008a, p. 31) afirma que esse prêmio “não tinha nenhuma relação com outros prêmios” e, mesmo tendo a importância de um Nobel, estava “sob o estrito controle da elite bancária suíça”.

Assim, a versão monetarista da teoria neoliberal passou a ter grande influência em diversos campos políticos, tendo sua consolidação como “nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado” (HARVEY, 2008a, p. 31) na Grã-Bretanha, com a eleição de Margareth Thatcher, em 1979, e nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, em 1980.

A posse de Thatcher como primeira-ministra marcou o redirecionamento da economia, implantando medidas de cunho neoliberal, sob a influência de Keith Joseph, vinculado ao *Institute of Economic Affairs*¹¹, uma das agências que alimentou as ideias da sociedade *Mont Pellerin*. A plataforma adotada em seu governo abandonou as propostas keynesianas, acabando com as políticas e práticas do Estado social-democrata, instituídas e consolidadas desde 1945, adotando medidas que

[...] contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação antissindical e cortaram gastos sociais. [...] se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. (ANDERSON, 1996, p. 12).

Segundo o autor supracitado, esse pacote de medidas que demarca a ideologia neoliberal representou o mais sistemático e ambicioso programa a ser implantado em países de capitalismo avançado. A implementação das políticas para os trabalhadores e o enfrentamento à greve dos mineiros em 1982 e 1985 resultou na eliminação de mais de 220 mil postos de trabalho num período de seis anos. Isso num país que historicamente demonstrou a importância da luta da classe operária por condições justas de trabalho. Quando Thatcher deixou o governo, a realização de greves caiu para um décimo do que era antes. Além disso, ela erradicou a inflação, controlou o poder sindical, dominou a força de trabalho e articulou essas políticas de modo a obter o consentimento da classe média.

Já nos Estados Unidos, onde o Estado de bem-estar era diferente do *Welfare State* europeu, houve algumas variantes nas medidas, uma vez que a “prioridade

¹¹ Institute of Economic Affairs é uma *think tanks* (usina de ideias). São centros de geração de ideias e programas que concentram sua atuação no campo das políticas públicas, e dizem gerar conhecimentos inovadores e aplicados para subsidiar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas, com vistas a transformações sociais e ao fortalecimento da cidadania.

neoliberal era mais a competição militar com a União Soviética” (ANDERSON, 1996, p. 12), com objetivo de quebrar o regime comunista da Rússia. Para alcançar esse objetivo, o presidente Reagan lançou-se numa corrida armamentista como nenhum outro presidente o fizera, o que elevou enormemente os gastos militares e causou um déficit público inédito até então. Mas, salvo essa diferença com relação aos gastos internos, as demais medidas adotadas na política interna seguiam as propostas neoliberais, reduzindo os impostos em favor dos ricos, elevando as taxas de juros, adotando cortes com políticas sociais e reprimindo movimentos operários, como a greve dos controladores de voo que ocorreu em 1981. Como exemplo das medidas drásticas contra a classe trabalhadora, vale lembrar que essa greve teve a adesão de 13 mil funcionários que reivindicavam melhorias salariais e das condições de trabalho, como redução da jornada semanal. O presidente declarou que a greve era ilegal e que causava um risco à segurança nacional e deu um prazo de 48 horas para o final da paralisação e retorno ao trabalho. Ao final desse prazo, como os trabalhadores mantiveram a greve, o governo demitiu 11.359 funcionários – proibindo-os de retornar ao serviço público – substituindo-os por outra equipe treinada pela Casa Branca¹². Esse enfrentamento ao movimento sindical fortaleceu o presidente e sinalizou a forma como seriam tratados os trabalhadores em seu governo. De fato, durante suas duas gestões houve o enfraquecimento em alguns casos, e o desmonte em outros, de diversos sindicatos da classe trabalhadora.

Tanto Thatcher como Reagan retiraram do Estado as organizações dos trabalhadores, evitando a correlação de forças e deixando o caminho livre para o desenvolvimento do capital. Enquanto isso, na Europa, os países do norte dirigidos por governos de direita praticaram um tipo de neoliberalismo que Anderson (1996) adjetivou mais cauteloso e matizado, com foco nas reformas fiscais e na disciplina orçamentária, mais do que em cortes nos gastos sociais ou no enfretamento aos trabalhadores; e os países mais ao sul do continente elegiam pela primeira vez governos de esquerda, os chamados euro-socialistas: François Mitterrand, na França; Felipe Gonzáles, na Espanha; Mario Soares, em Portugal; Bettino Craxi, na Itália; e Andreas Papandreou, na Grécia. Todos eles se mostravam como uma alternativa progressista, pois sua base estava nos movimentos operários ou populares, diferente da origem dos governos britânico e norte-americano. As

¹² Notícia veiculada no jornal *O Globo*, em 3 de agosto de 1981.

tentativas de revitalizar a social-democracia e realizar uma política de deflação e garantia do pleno emprego, assim como a proteção social, fracassaram; foram sufocadas pela globalização da economia, e os governos foram pressionados pelos mercados financeiros internacionais a reorientar as políticas a partir da teoria neoliberal, priorizando a estabilidade monetária, contendo os gastos com medidas sociais, realizando concessões fiscais aos detentores do grande capital e abandonando as políticas de pleno emprego. Em outros países como Suécia, Austrália e Nova Zelândia, as mesmas medidas eram adotadas com poucas diferenças. O mesmo aconteceu com a China e com países do sul da África.

Essas experiências demonstravam a “hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia” (ANDERSON, 1996, p. 14). As medidas que inicialmente foram adotadas somente por governos de direita foram, aos poucos, sendo implementadas também por governos que se acreditavam de esquerda, com a mesma rigidez que os primeiros. Era o triunfo das ideias da sociedade *Mont Pellerin* avançando sobre os países da OCDE, justificadas pelo objetivo de deter a inflação dos anos 1970, mas, de fato, protegendo os interesses de uma elite de modo a salvaguardar o princípio básico do capitalismo: a acumulação. Anderson (ibidem) analisa que as medidas neoliberais conseguiram conter a inflação, garantindo a margem de lucro das grandes empresas à custa das medidas fiscais e, sobretudo da derrota dos movimentos sindicais, redução drástica do número de greves, aumento do desemprego e contenção dos salários. Nesses aspectos, o programa obteve êxito. Já quanto à recuperação das altas taxas de crescimento, foi decepcionante. Durante as décadas de 1970 e 1980, o crescimento foi mínimo nos países da OCDE. Diante desse paradoxo, cabe a pergunta: se o capitalismo foi reanimado pelo neoliberalismo, por que não houve crescimento? Harvey (2008a) nos ajuda a compreender, explicando que a desregulamentação financeira provocou uma mudança no padrão de acumulação, invertendo a especulação que antes se concentrava no setor produtivo para a especulação financeira, o que ele chamou de *financiarização*, cujo estilo é especulativo e predatório.

O volume diário total de transações financeiras nos mercados internacionais, que alcançava 2,3 bilhões em 1983, elevou-se a 130 bilhões por volta de 2001. O volume anual dessas transações em 2001 foi de 40 trilhões de dólares, em comparação com a estimativa de 800 bilhões que seriam necessários para apoiar o comércio internacional e os fluxos de

investimento produtivos. A desregulação permitiu que o sistema financeiro se tornasse um dos principais centros de atividade redistributiva por meio da especulação, da predação, da fraude e da rouboalheira (HARVEY, 2008a, p. 173-174).

Ainda no âmbito de identificação das ideias neoliberais, cabe citar como fator de influência para o avanço das propostas nesse período histórico o acordo de Bretton Woods e a criação das duas agências que desde seu surgimento exercem enorme poder de mando no sistema político e econômico no mundo ocidental: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Havia também a intenção de criar uma agência para regular o comércio internacional, mas, em virtude das divergências entre os países, esse intento não foi levado adiante, porém foi feito um acordo conhecido como Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), que “apesar de ter a denominação de acordo e não ser uma instituição, possuía uma sede própria e uma secretaria” (SIQUEIRA, 2004). Em julho de 1944, Estados Unidos e Reino Unido iniciaram as negociações que buscaram instituir o que Carvalho (2004, p. 51) chamou de “uma das mais audaciosas iniciativas em engenharia social”: o estabelecimento de um sistema monetário internacional, constituído de regras e agências reguladoras, citadas acima, com objetivo de buscar a superação dos limites impostos pelo ‘padrão-ouro’ e pelo sistema de desvalorizações cambiais vigentes até então. Foi definido nesse acordo que o ‘ouro-dólar’ seria esse padrão, pois o ouro, sendo um metal precioso, não sofria grandes flutuações, e o dólar, já durante a Segunda Guerra, adquirira *status* de referência de uma economia estável. Os preparativos para essa conferência foram marcados por duas referências do pensamento econômico da época: John Maynard Keynes, representando as propostas do Reino Unido, e Harry Dexter White, pelos Estados Unidos. Ambas as propostas

[...] eram animadas por um mesmo temor e uma mesma esperança: o temor de que o fim da guerra trouxesse de volta a grande depressão dos anos 1930 e a esperança de que a reconstrução das relações econômicas pudesse ser realizada de modo a coordenar os esforços da comunidade internacional na busca do pleno emprego e da prosperidade continuada. (CARVALHO, 2004, p. 52).

Esses acordos definiram regras para os 44 países participantes da conferência, de modo a contribuir que atingissem “níveis sustentados de prosperidade econômica como nunca havia sido possível” (ibidem, p. 51-52). Em

contrapartida, exigiam que os países abrissem mão de sua soberania no tocante à tomada de decisões sobre políticas domésticas, “subordinando-as ao objetivo comum de conquista da estabilidade macroeconômica” (CARVALHO, 2004, p. 52), cujas estratégias passariam a ser traçadas pelo BM e pelo FMI. Nos estatutos do Banco Mundial, ficou estabelecido que a “influência nas decisões e votações é proporcional à participação no aporte de capital” (SOARES, 2003, p. 16), ou, em outras palavras, “um dólar, um voto” (SILVA, 2008, p. 17). Como o maior subsídio para essa agência é oriundo dos Estados Unidos, este país mantém “a hegemonia absoluta entre as cinco nações líderes na definição de suas políticas e prioridades” (ibidem).

O Banco Mundial¹³, inicialmente, tinha como objetivo ajudar na reconstrução dos países membros destruídos durante a guerra, e a finalidade do FMI era fazer a supervisão do “sistema monetário internacional e garantir uma estabilidade do sistema cambial” (HADDAD, 2008, p. 7). A atuação dessas duas agências interferiu no campo do comércio internacional, combatendo medidas de protecionismo estabelecidas pelos governos nacionais e instituindo novas regras de negociação através GATT, que balizou o comércio internacional por mais de 40 anos. Os países menos industrializados sempre reclamaram da atuação do GATT, pois não aceitavam seus princípios de tratamento igual para todos os países, independentemente das condições de desenvolvimento, e afirmavam que o tratamento igual para condições desiguais acabava favorecendo os países mais desenvolvidos e seus grandes conglomerados na concorrência comercial. Enquanto FMI, BM e GATT estabeleciam os critérios para competitividade entre os países, na mesma época, as Nações Unidas promulgavam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e Sociais, que prega a solidariedade e a colaboração entre os países (SIQUEIRA, 2004). E foi no âmbito das Nações Unidas que os países menos desenvolvidos conseguiram criar a Conferência para o Comércio e Desenvolvimento. Através desse órgão, foi possível lidar com as questões comerciais em bases mais favoráveis e exercer alguma pressão sobre os países

¹³ Atualmente, o Grupo Banco Mundial é composto por um conjunto de agências que abrange: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA); Cooperação Financeira internacional (IFC); Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA); e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso 4 dez. 2013.

mais desenvolvidos. Um importante documento produzido por essa conferência foi a Nova Ordem Econômica Internacional, que previa “mais cooperação, trocas, solidariedade entre os países, além de respeito à soberania e às diferenças sociais, culturais, religiosas, políticas, e o fim de formas de *apartheid*, de colonialismos e de neocolonialismos comerciais etc.” (SIQUEIRA, 2004, p. 146). Esses mesmos códigos foram levados para a Rodada do GATT em Tóquio (1973-1979), que depois de várias negociações também acabou reconhecendo os problemas dos países pobres e estabelecendo um tratamento especial e diferenciado, por algum tempo.

Porém, com o agravamento da crise mundial do capitalismo desencadeada pelas negociações do petróleo e a criação da OPEP, o GATT foi perdendo a força, pois as nações foram novamente adotando medidas protecionistas, visando a salvaguardar as economias internas. Essas medidas protetivas contrariam um dos princípios essenciais do neoliberalismo, obstaculizando o livre comércio. Por isso, estabeleceram-se novas e longas rodadas de negociações coordenadas pelo BM e pelo FMI. Na rodada do Uruguai, iniciada em 1986 e concluída em 1995, após muitas negociações, os países decidiram criar a Organização Mundial do Comércio (OMC), que incorporou o Acordo Geral (GATT) que rege o comércio de bens materiais e estabeleceu outros acordos para as áreas de conhecimento, investimento e serviços. O acordo para área de conhecimento foi denominado Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), e Trade-related Investment Measures (TRIMS) para o investimento; e o acordo sobre serviços foi o General Agreement on Trade in Services (GATS) (SIQUEIRA, 2004). Ou seja, a OMC foi instituída com poderes ampliados e, além de normatizar o comércio de mercadorias, controla também o intercâmbio de serviços e questões referentes à propriedade intelectual. As negociações para a inclusão do setor de serviços no GATT ocorreram desde a rodada de Tóquio, tendo sido suspensas algumas vezes por falta de concordância entre os líderes de governo e só foram consolidadas na rodada do Uruguai com forte pressão dos EUA, pois não era questão consensual entre os países, principalmente entre os mais pobres. Assim, os serviços de educação, entre outros, passaram a incorporar o conjunto de atividades regidas pela OMC/GATS. Os países concordaram que a liberalização dos serviços seria progressiva, devendo ocorrer num período de dez anos (1995-2005).

Esse novo arranjo significa uma profunda modificação em setores tradicionalmente atendidos pelo Estado e entendidos como direito subjetivo dos cidadãos, conquistados através de lutas e mobilizações populares, inseridos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nas constituições de diversos países membros da OMC. Os direitos a educação, saúde, habitação, saneamento básico, segurança etc., desde então, à medida que os países vão aderindo ao acordo, podem ser comercializados pelas empresas como serviço. Ou seja, os direitos são reposicionados como mercadorias e, portanto, negociados com a lógica de mercado, regidos pela competição em busca do lucro e, mais uma vez, beneficiando as classes mais empoderadas financeiramente em detrimento dos mais pobres. Na competição internacional, isso significa que os países podem comercializar sem os obstáculos legais que possam haver em nível nacional ou estadual, já que o GATS facilita as negociações e derruba as fronteiras do serviço público sem fins lucrativos, abrindo caminho para a oferta de serviço privado, com fins lucrativos. A lista de serviços normatizados pelo GATS compreende 12 áreas, a saber:

Quadro 2 – Os serviços do GATS

Áreas	Subdivisões
1. Negócios	Contabilidade, informática e afins, jurídico, propaganda e afins etc.
2. Comunicação	Telecomunicação, correios, audiovisual, rádio, tecnologias de informação, edição, impressão e publicidade etc.
3. Construção e serviços de engenharia afins	Construção de obras públicas, construção civil, arquitetura etc.
4. Distribuição	Comércio de varejo e atacado.
5. Educação	Primária, secundária, superior e formação continuada.
6. Ambientais	Serviços de meio ambiente, recolhimento de lixo, saneamento, proteção de paisagens, planejamento urbano etc.
7. Finanças	Serviços financeiros, bancários e de seguros.
8. Saúde e afins	Saúde animal e humana, hospitais, clínicas, serviços médicos e dentários etc.
9. Turismo, viagens e afins	Hotel, restaurante, agência de viagens etc.
10. Esporte, cultura e lazer	Serviços recreativos, culturais e esportivos, espetáculos, bibliotecas, arquivos e museus.
11. Transportes	Marítimo, aéreo, rodoviário, ferroviário, dutos, armazéns etc.
12. Outros serviços não mencionados em qualquer outro lugar	Este último item da lista permite a inclusão de qualquer outro serviço não listado e/ou que vier a existir no futuro.

Fonte: a autora (2014), a partir de Siqueira (2004)

Como se observa no quadro, o âmbito de regulamentação do GATS atinge praticamente todos as necessidades básicas humanas e ainda tem o ‘cuidado’ de

deixar uma possibilidade de inclusão de outros serviços não mencionados. Não é pertinente trazer aqui todas as subdivisões, pois compreendem um conjunto de mais de 150 setores e atividades, o que envolve negociações de bilhões de dólares a cada ano. Isso representa um mercado muito interessante para qualquer empresa que tenha interesse em crescer e ampliar seus lucros.

Cabe ainda destacar que, por ocasião da assinatura do GATS, os países membros concordaram com a inclusão de serviços no acordo apenas com exceção daqueles assegurados e ofertados pelo Estado, sem nenhuma cobrança de taxas e sem competição entre um ou mais provedores de serviços. A respeito dessa ressalva, Siqueira (2004) explica que, caso o governo cobre qualquer tributo pelos serviços, ou no caso da educação, ofereça cursos pagos diretamente ou em convênios, ou desenvolva pesquisas remuneradas, o que ocorre em muitos países, estará valendo-se de bases comerciais e, portanto, estaria fora da exceção. E ainda: “se o governo oferece cursos à distância e outros provedores privados fazem o mesmo, ele está em concorrência com esses outros fornecedores de serviços; portanto, estaria excluído também da excepcionalidade” (ibidem, p. 148). Pela lógica usada nessa definição, mesmo a coexistência de escolas públicas e privadas, como ocorre na maioria dos sistemas educacionais, já caracteriza a concorrência. Como se pode perceber, são muitas as questões polêmicas do acordo.

Além da divisão dos setores comerciais, o GATS estabelece e classifica o modo de fornecimento, conforme o quadro a seguir:

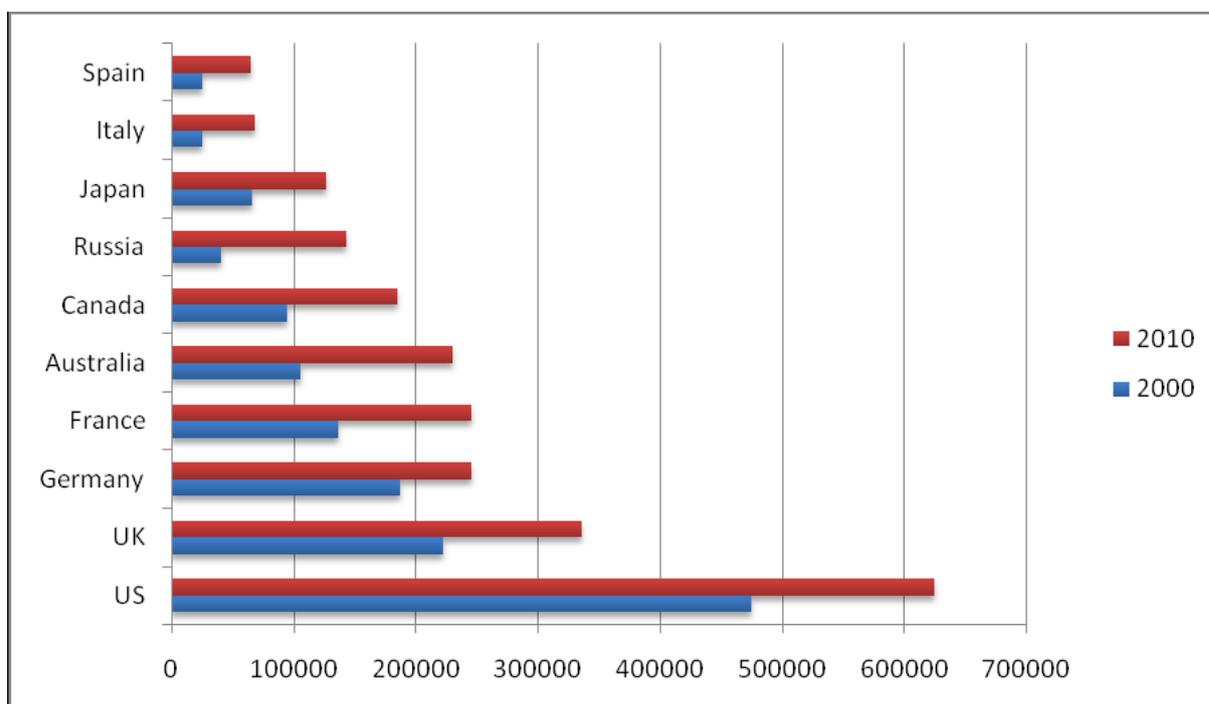
Quadro 3 – Modos de fornecimento das atividades comerciais no GATS

Modo	O que é	Natureza
1	Comércio transfronteiriço	O serviço cruza as fronteiras, saindo de um país para ser consumido em outro. No setor da educação, entram nessa categoria qualquer tipo de curso a distância ou presencial ou por internet, qualquer prova material de educação que possa cruzar as fronteiras.
2	Consumo no exterior	O consumidor cruza as fronteiras. Representa a forma mais comum de comércio na educação por meio da educação no exterior.
3	Presença comercial	O fornecedor cruza fronteiras estabelecendo-se e investindo em um país estrangeiro. No setor da educação, manifesta-se quando universidades criam cursos ou instituições em países estrangeiros.
4	Movimento temporário de pessoas físicas	O fornecedor cruza a fronteira na forma de um deslocamento de pessoas físicas. Na educação, remete ao deslocamento de professores e outros profissionais da área da educação.

Fonte: Silva, Gonzalez e Brugier (2008, p. 91)

Os países membros devem se posicionar se aceitam parcialmente ou totalmente cada um desses modos de fornecimento em relação a cada um dos serviços normatizados. Por exemplo, é possível liberalizar a educação nos modos 1 e 3, sem liberalizar os modos 2 e 4; ou a escolha por outros arranjos. Porém essa questão é tensionada pelos países mais ricos: EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Austrália, que são favoráveis à liberalização total dos modos de fornecimento. Se nos perguntarmos quem ganha e quem perde com a liberalização de todos os modos de negociação, veremos o quanto os países ricos lucram, por exemplo, com o movimento de estudantes que estudam no exterior, o que compreende o modo 2.

Gráfico 1 – Evolução do número de estudantes internacionais nos países



Fonte: Verger (2012)

O quadro mostra o quanto o número de estudantes estrangeiros que realizaram seus estudos em países ricos aumentou, considerando um ciclo de dez anos. Esse, sem dúvida, é um 'nicho de mercado' oportuno, pois não envolve somente a matrícula do estudante mas todo o aparato necessário para residência do aluno no país estrangeiro. Verger (2012) apresenta outros dados interessantes sobre a mobilização de estudantes. Por exemplo: o percentual de matrículas de

alunos estrangeiros no Brasil e no Chile corresponde a 0,3% e 0,9%¹⁴, respectivamente. Já em relação aos países colonizadores Portugal e Espanha, o número de estudantes latino-americanos e caribenhos corresponde a 27,5% e 51,4%. O movimento de estudantes ocorre quase que em sentido único de saída das Américas do Sul e Central em direção à Europa e à América do Norte. Essa é uma das razões pelas quais os países ricos tensionam pela liberalização total de todas as formas de fornecimento de serviços educacionais, pois eles têm muito a ganhar.

Em particular, interessa-me saber a especificação dos serviços de educação que está detalhada no quadro a seguir:

Quadro 4 – Especificação dos serviços educacionais

Classificação dos serviços educacionais	Detalhamento
1. Educação primária	Inclui educação pré-primária
2. Educação secundária	Inclui educação geral, preparatória para ensino técnico ou universitário; ensino técnico-profissionalizante e escolas profissionalizantes para alunos com necessidades especiais.
3. Educação superior	Pós-secundária, técnica, profissionalizante, graduação e pesquisa.
4. Educação de adultos	Todo tipo de educação não formal de adultos; alfabetização; educação por rádio, televisão, correspondência.
5. Outros serviços educacionais ou atividades de suporte educacional ou correlatas	Educação formal de adultos, aconselhamento, consultorias, educação especial, testes de seleção, avaliação, administração e gerenciamento escolar, treinamento de professores, livros e materiais didáticos, construções escolares, serviços de limpeza, merenda escolar etc.

Fonte: a autora (2014), a partir das referências deste capítulo

Como se observa no quadro, a educação em todos os níveis e modalidades, assim como os serviços correlatos, pode ser ofertada como um negócio, como uma mercadoria, comerciada entre fornecedor e cliente, com a lógica do mercado, visando ao lucro. Mais do que o negócio em si, aqui está em jogo a concepção de educação que, ao ser incluída no rol dos serviços, perde a dimensão de direito universal – para todos e com igual qualidade. E essa é uma questão muito importante porque, apesar de a Declaração dos Direitos Humanos não estabelecer uma hierarquia entre eles, pode-se considerar o direito à educação como condição

¹⁴ Os dados são de 2010.

essencial para que o sujeito tenha consciência e possibilidade de luta e acesso aos seus demais direitos, tornando-se um cidadão. Assumir a educação como um direito subjetivo significa conceber o ser humano na sua condição ontológica (HADDAD, 2008), que busca permanentemente a superação de seus limites, ao passo que assumir a educação como um serviço traz no conteúdo da proposta uma visão reducionista da formação do cidadão útil ao mercado de trabalho. O aluno, em vez de ser um sujeito de direitos, é um cidadão cliente. A inclusão da educação no ramo dos negócios é uma medida plenamente alinhada aos pressupostos neoliberais, em que o mercado é o grande regulador da vida em sociedade, e tudo pode ser comercializado. Usando uma expressão de Harvey (2008a), é a mercadificação de tudo.

Cabe ainda destacar o último item do quadro referente a 'outros serviços educacionais', que compreende uma variedade considerável de possibilidades. Siqueira (2004) afirma que o que se entende por 'outros serviços' certamente é objeto de disputa. Além do negócio de fornecimento de material e serviços, existe ainda a questão do conteúdo dos mesmos, ou seja, na venda de livros e material pedagógico, na consultoria, na formação de professores, existe um conteúdo político-pedagógico filiado a alguma ideologia. E aqui talvez resida um dos aspectos mais delicados e ardilosos desse processo de mercadificação, pois interferir no conteúdo da educação dos países significa, em escala ampliada, interferir na sua soberania. E essa é uma questão gravíssima que precisa ser considerada, pois o conteúdo das propostas nem sempre fica evidente durante o processo de negociação.

Nesse item, foram destacados os pilares principais sobre os quais está apoiado o sistema econômico internacional. Com isso, conclui-se que a ordem econômica internacional é fortemente balizada por um conjunto de agências constituintes do Grupo Banco Mundial ou a ele associadas, em que a lógica predominante é de estabelecer

Condicionalidades cruzadas entre as diversas agências multilaterais 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).

Com essas mudanças ocorridas no papel das agências, quero destacar o deslocamento do foco de atuação dessas organizações, nas quais o objetivo inicial de socorro à reconstrução dos países no pós-guerra durou bem pouco tempo, tendo sido reposicionado para coordenação de operações do capital financeiro e assim atuar de forma combinada “no contexto da globalização econômica internacional para o aprofundamento e a implementação de políticas que favoreçam reprodução do capital global” (HADDAD, 2008, p. 7) e fortaleçam o poder hegemônico dos países líderes. Esse reposicionamento acompanhou as alterações do modo de acumulação capitalista, como explica Harvey (2008a, p. 23):

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como resposta por meio de uma série de idas e vindas e de movimentos caóticos que na verdade só convergiam como uma nova ortodoxia com a articulação, nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como o ‘Consenso de Washington’.

O Consenso de Washington foi formulado em 1989 e redefiniu as relações econômicas entre os países centrais do capitalismo e a América Latina e o Caribe, como veremos no item seguinte.

2.2 O ajuste neoliberal na América Latina

Na América Latina, o neoliberalismo assumiu particularidades que o diferenciam em relação à Europa e aos Estados Unidos, devido às características político-econômicas, históricas e culturais entre aquelas nações e a nossa realidade. Para os neoliberais, enquanto naquele lado do mundo o Estado de bem-estar e as instituições eram considerados os “inimigos a destruir” (MORAES, 2000, p. 34), porque impediam o avanço do livre comércio, nesta parte do mundo os “inimigos” eram “as políticas sociais e a regulamentação trabalhista, por um lado, e o Estado protecionista e industrializante, por outro, [as quais] constituem a ‘rigidez’ e estagnação que encarceram as virtudes criadoras do mercado” (ibidem, p. 34).

As medidas neoliberais já vinham sendo implementadas desde a década de 1970, porém o ápice do ajuste nos países latino-americanos ocorreu a partir do final da década de 1980, através de uma série de medidas de enfrentamento à crise financeira mundial, que ficaram conhecidas como o Consenso de Washington (CW). Na avaliação dos economistas neoliberais, os anos 1980 foram considerados como

“uma década perdida” para a América Latina. Já para os cientistas sociais, o mesmo período pode representar “uma década de espaços conquistados” (ibidem, p. 37). A conquista dos espaços sociais no período de redemocratização, portanto, é analisada por duas lógicas, nesse caso, conflitantes entre si, e o que significa perda para a economia representa ganho no campo social.

Em 1989, convocados pelo *Institute for International Economics*, uma agência de caráter privado, reuniram-se em Washington funcionários do FMI, do BM, do BID, do governo norte-americano e alguns economistas latino-americanos para avaliar as reformas econômicas em curso na América Latina (NEGRÃO, 1998). Embora esse encontro tivesse caráter acadêmico, as conclusões a que chegaram os economistas e as medidas recomendadas acabaram tomando dimensões de receituário, aplicadas como remédio para a crise. Mas por que um encontro de intelectuais da área da economia, sem assinaturas de tratados, acordos ou declarações, sem caráter deliberativo, adquiriu tamanho *status*?

Uma hipótese para responder a esta questão é observarmos dois aspectos: primeiro, quem são os sujeitos que orquestraram esse encontro e, segundo, o uso ou a forma como foram aplicadas as ideias ali discutidas. Segundo o ex-embaixador brasileiro Paulo Nogueira Batista, o valor do Consenso de Washington está em reunir, num conjunto integrado, elementos que estavam dispersos e articulá-los através das agências multilaterais (BATISTA, 1994). Dito de outro modo, para obter empréstimos do FMI e do BM¹⁵, os países necessariamente deveriam atender as condicionalidades cruzadas estabelecidas pelas referidas agências. As regras definidas no Consenso envolviam dez áreas:

1. Disciplina fiscal;
2. Priorização dos gastos públicos;
3. Reforma tributária;
4. Liberalização financeira;
5. Regime cambial;

¹⁵ Para cada país tomador de empréstimos, o BM e o BID realizam estudos e produzem um Documento de Estratégia de Assistência ao País, conhecido pela sigla CAS (*Country Assistance Strategy*). O BID prepara também o CP (*Country Paper*) que é o Documento País. Esses dois documentos descrevem a estratégia de cada banco no que se refere aos empréstimos e contêm ainda os planos para os dois tipos de operações de empréstimos: o ajuste estrutural e os projetos de investimento. Por isso, o CAS e o CP são simultaneamente documentos de planejamento, pois servem de referência para elaboração dos planos plurianuais de governo e representam o compromisso político assumido pelos países com as agências (PERONI, 2003).

6. Liberalização comercial;
7. Investimento direto estrangeiro;
8. Privatização;
9. Desregulação, e
10. Propriedade intelectual (ibidem, p. 18).

Batista (ibidem) explica que o CW não aborda questões sociais como educação, saúde, habitação, saneamento básico ou redução da pobreza, não porque as considere menos importantes ou desnecessárias. Ele afirma que “as reformas sociais, tal qual as políticas, seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica” (BATISTA, 1994, p. 11). Assim sendo, elas deverão “emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente autorregulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho” (ibidem, p. 11).

O FMI passou a recomendar a implantação dessas medidas de modo generalizado no mundo inteiro, sob o argumento do desenvolvimento econômico em busca da superação da crise financeira. Nessa época, vários países latino-americanos estavam fazendo a transição entre as ditaduras militares e construindo os regimes democráticos. Diferentemente do que a grande mídia publicava, havia muitas mobilizações populares lutando por mudanças sociais na perspectiva de maior participação da sociedade nas decisões políticas e econômicas, movimentos populares com manifestações contrárias às intervenções do FMI, lutas por mais verbas para políticas sociais, mudanças nas relações de trabalho e por maior inserção social como cenário de futuro. Sobre esse período, Oliveira (2004, p. 113) afirma que, quando foi superada a crise das ditaduras,

[...] um sopro de liberdade varreu a América Latina. Por toda parte, a revitalização da política operada pela conjunção de movimentos sociais em ascensão, sindicalismos renovados (caso nítido do Brasil), as crises das dívidas externas, criação de novos partidos de massa com centralidade trabalhadora – outra vez o exemplo brasileiro do PT –, a expiação de equivocados antagonismos partidaristas – tipicamente o caso da reconciliação chilena entre democratas-cristãos e socialistas –, um fôlego novo no justicialismo argentino, a rejeição popular à corrupção *andresista* na Venezuela e uma reidentificação com o ideário bolivariano fizeram o milagre da democratização da América Latina.

A dívida externa latino-americana, porém, havia atingido patamares estratosféricos. Segundo Batista (1994), a dívida externa cresceu absurdamente,

porque os empréstimos eram realizados com a taxa de juros flutuante, condição imposta pelos norte-americanos, rompendo um dos pilares monetários construídos em Bretton Woods. Os países submetidos às ditaduras militares “financiavam suas atividades (inclusive projetos econômicos faraônicos) por meio de endividamento a juros flutuantes” (MORAES, 2000, p. 36). Somada a essa situação local, a crise do petróleo, gerando o aumento dos preços, criou, em nível internacional, uma crise na economia mundial, que ameaçava produzir prejuízos aos bancos privados norte-americanos, já que estes haviam emprestado algo em torno de 180% de seu capital à América Latina¹⁶. Para conter a inflação nos EUA, o *Federal Reserve System* decidiu elevar espetacularmente as taxas de juros sobre o dólar, o que atingiu severamente os países latino-americanos endividados.

Com a economia fragilizada e graves problemas sociais e econômicos exigindo medidas urgentes, foi necessário recorrer novamente aos empréstimos do FMI, que, como afirmei anteriormente, se realizaram mediante a garantia de implementação das recomendações do CW, assim os ‘programas de ajuste’ eram acompanhados periodicamente pelas equipes fiscalizadoras que faziam a supervisão *in loco*, verificando em cada país o cumprimento das determinações.

Apesar do conjunto de recomendações ser bastante amplo, Batista afirma que o Consenso convergia para dois objetivos básicos:

[...] por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas. (1994, p. 18).

A implementação de medidas decorrentes desse ideário através das agências tornou o envolvimento financeiro dos Estados Unidos nos países do terceiro mundo ainda muito mais extenso e lucrativo (WALLERSTEIN, 2009), fortalecendo sua hegemonia na região latino-americana e intensificando a interferência iniciada décadas antes, ainda no período pós-guerra.

Em relação às políticas sociais desse período, Moraes (2000) afirma que podem ser entendidas através de três lemas: focalizar, descentralizar e privatizar. A focalização substituiu o acesso universal por um acesso seletivo e, em vez de

¹⁶ Dados da CEPAL (1990) indicam que em 1982 o grupo dos nove maiores bancos americanos tinha emprestado à América Latina 179,8% de seu capital, enquanto o restante dos bancos americanos tinha emprestado 85,3%.

políticas sociais, recorreu-se aos programas de socorro à pobreza absoluta, às políticas compensatórias com duração definida. A descentralização refere-se à operacionalização dos processos e não à tomada de decisões. Já a privatização pode ser feita por duas vias: a primeira com a transferência de propriedade dos entes estatais para o setor privado e, a segunda, com a transferência da gestão ou da operação dos serviços estatais para o setor privado. Essa transferência pode ocorrer mediante a delegação de competências ao setor privado (ou ao chamado terceiro setor), ou “mantendo as competências na esfera pública-estatal, mas submetendo esses entes estatais a controles de mercado ou que simulem mercados” (MORAES, 2000, p. 39), ou ainda pelos chamados quase-mercados, que operam com a lógica fornecedor-cliente.

O resultado da aplicação do ajuste estrutural foi desastroso para as economias latino-americanas. A liberalização dos mercados financeiros facilitou a entrada de capitais especulativos com mobilidade rápida, o que inviabiliza o desenvolvimento local e o crescimento sustentado. As políticas monetárias geraram a elevação das taxas de juros e drástica redução de investimentos no setor produtivo, gerando, conseqüentemente, quebra na produção e altos índices de desemprego. As altas taxas de juros, por sua vez, contribuíram com elevação das dívidas externas e internas dos países, o que gerou cortes ainda maiores de recursos para as políticas sociais.

O CW, que anunciava o progresso para a América Latina, trouxe, em vez de desenvolvimento, o aumento da pobreza, do desemprego, a criação de bolsões de miséria nas periferias dos centros urbanos, a precarização do atendimento dos direitos básicos do cidadão, queda dos salários, a diminuição do crescimento interno, aumentou a concentração de renda nas classes já abastadas, majorando ainda mais a desigualdade social na região. A economia centrada nas exportações e no consumo de luxo não trouxe crescimento interno. Como decorrência desse quadro, ocorreram novas crises durante a segunda metade dos anos 1990: México em 1994, Brasil em 1999, Argentina em 2001. E com as crises, acentuou-se o repúdio aos governos neoliberais. Caíram mais de dez governos na região. Iniciou-se assim um novo ciclo político na América Latina, com eleição de governos de esquerda: Lula no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina, Hugo Chávez na Venezuela, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador. Esses governos fizeram a

resistência às políticas capitaneadas pelos EUA e puseram em prática políticas alternativas para a região (SADER, 2009a). Os projetos de integração regional – Mercosul, Alba¹⁷, Unasul, Banco Sul, gasoduto continental e outros – avançaram e fortaleceram as relações políticas e comerciais, consolidando esses governos na primeira década deste século. Uma importante conquista resultante da correlação de forças entre EUA e países latino-americanos foi a derrota do projeto Alca. Por outro lado, a região permanece na condição de dependência dos países ricos.

As medidas recomendadas pelo CW estão embasadas em análises realizadas a partir da economia clássica. Essa teoria também foi utilizada pela CEPAL, que desde sua criação combina a análise histórica com o método estruturalista na busca de solução para o subdesenvolvimento latino-americano. A CEPAL é uma das comissões da ONU criadas para “monitorar as políticas e direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar relações econômicas dos países da área”¹⁸. Lopez (1998, p. 178) afirma que a CEPAL defendeu uma política que “preconizava chegar o desenvolvimento em linha reta, tomando-se o desenvolvimento como um ponto fixo e imutável e seu caminho como uma sucessão e etapas cumulativas”. Essa concepção, segundo o autor, era frágil por não considerar uma visão totalizante do capitalismo e, conseqüentemente, das relações entre os países centrais e periféricos em relação ao capitalismo.

O economista Marcelo Carcanholo explica que os analistas da CEPAL

[...] entenderam desenvolvimento e subdesenvolvimento como fenômenos *quantitativamente* diferenciados, podendo o segundo ser resolvido com medidas corretivas, no plano do comércio internacional, e com uma política econômica adequada, que dependeria das situações concretas vivenciadas pela economia mundial. (2009, p. 252, grifo do autor).

Divergindo dessa análise, o autor explica que desenvolvimento e subdesenvolvimento são fenômenos

[...] qualitativamente diferenciados e ligados tanto pelo antagonismo como pela complementaridade, ou seja, que, embora sejam situações antagônicas, os dois fenômenos pertencem à mesma lógica/dinâmica de acumulação do capital em escala mundial. (ibidem, p. 252).

¹⁷ Ver Gonçalves (2011).

¹⁸ Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

A análise de Carcanholo (2009) se dá a partir da perspectiva da dialética do desenvolvimento. Através de sua análise, entendemos que o subdesenvolvimento de alguns países é o resultado dos mesmos fatores que determinam o desenvolvimento dos demais. Esse movimento é próprio da lógica de acumulação do capital, que causa simultaneamente o desenvolvimento da economia de alguns países e o subdesenvolvimento de outros. Essa perspectiva de análise foi desenvolvida pela Teoria Marxista da Dependência (TMD).

2.2.1 Dependência e desenvolvimento periférico: Teoria Marxista da Dependência (TMD)

Os estudos que pretendiam entender e explicar o (sub)desenvolvimento latino-americano foram capitaneados pela CEPAL e estavam ancorados na Teoria do Desenvolvimento. Essa teoria afirmava que qualquer economia, desde que conseguisse reunir uma série de condições mínimas, poderia passar de uma condição de sociedade tradicional a uma condição de maior desenvolvimento, atingindo um *status* de sociedade do consumo em massa. Na particularidade latino-americana, esse movimento deveria acontecer através da industrialização dos países da região, com a proteção estatal para o setor, medidas essas adotadas em diversos países. No entanto a história mostrou que as indicações cepalinas não levaram a América Latina ao desenvolvimento e, por outro lado, evidenciou também a limitação da agência em indicar caminhos para superar o subdesenvolvimento. Esse é o contexto em que foi desenvolvida a TMD, superando as análises anteriores.

Vários intelectuais de esquerda são associados à elaboração da Teoria da Dependência, que pode ser dividida em duas vertentes: a Dependência associada – defendida por Fernando Henrique Cardoso¹⁹ e Enzo Faletto-, que entendiam a dependência como uma categoria conjuntural, e a vertente que analisa a superexploração do trabalho – defendida por André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Vânia Bambirra. Estes últimos sustentam que a

¹⁹ Depois de eleito Presidente da República Fernando Henrique Cardoso passou a negar a Teoria da Dependência e a defender alternativas de enfrentamento à crise buscando saídas pela via diplomática.

dependência é uma categoria estrutural, e portanto, não será superada senão pela revolução socialista.

Um dos principais expoentes dessa teoria é o brasileiro Ruy Mauro Marini²⁰, autor de centenas de artigos e diversos livros, entre os quais se destaca *Dialética da dependência*. Nessa obra, Marini analisa a constituição da formação social latino-americana de forma “indissolivelmente intrincada com a constituição do sistema capitalista internacional, no interior do qual nascem, como um de seus elementos constitutivos e, ao mesmo tempo, condicionados por esse tipo de inserção subordinada” (SADER, 2009b, p. 31).

Segundo Marini (1976), a expansão comercial da América Latina desenvolveu-se em estreita conformidade com o capital internacional. As relações comerciais desde a colonização, com o fornecimento de metais preciosos e gêneros exóticos, contribuíram para o desenvolvimento comercial e bancário na Europa, e, ao mesmo tempo, abriram caminho para a criação da grande indústria. Quando a Europa vivia a revolução industrial, os países latino-americanos estavam conquistando a independência política. As relações comerciais desse período ocorreram de modo individualizado com a Inglaterra, ou seja,

[...] ignorando-se uns aos outros, os novos países articular-se-ão diretamente com a metrópole inglesa e, em função das exigências desta, passarão a produzir e a exportar bens primários, em troca de manufaturas de consumo e – quando a exportação supera as suas importações – de dívidas. (MARINI, 1976, p. 11).

As relações estabelecidas nesse período histórico foram fundamentais para marcar a inserção subordinada da América Latina nos centros capitalistas europeus, estabelecendo-se assim a divisão internacional do trabalho, o que foi determinante para o desenvolvimento ulterior da região. Em outras palavras, é a partir desse contexto que se configura a relação de dependência, entendida como

[...] uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo quadro as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas em ordem a assegurarem a reprodução ampliada da dependência. O fruto da dependência não pode ser, portanto, senão

²⁰ Intelectual e revolucionário, Marini propôs-se a estudar e entender o capitalismo sob todos os pontos de vista, analisando suas contradições, e em especial os movimentos desse sistema na América Latina em relação aos países centrais. Sua obra, produzida durante o exílio, foi desconhecida por boa parte dos brasileiros durante muitos anos. Atualmente, em virtude da necessidade de análise e compreensão das crises cíclicas do capitalismo, sua obra vem sendo discutida, principalmente pelos estudiosos ligados ao marxismo.

mais dependência, e sua liquidação supõe, necessariamente, a supressão das relações de produção que ela envolve. (ibidem, p. 11-12).

Com esse excerto, entendemos que a continuidade histórica da dependência se dá pelas relações de classe e pela natureza das relações de produção de mercadorias na periferia, e não pela natureza dos produtos comercializados, como argumentava a CEPAL. Isso porque, para o autor, a crescente diferença de valores das importações e exportações levou a burguesia latino-americana, proprietária dos meios de produção, a estabelecer um regime de superexploração da força de trabalho, uma vez que, para superar as perdas decorrentes das relações comerciais e atender a necessidade de acumulação, foi necessário aumentar a capacidade produtiva do trabalho, mais do que “simplesmente a exploração do trabalhador” (MARINI, 1976, p. 14-15). Ou seja, em alguns casos houve o aumento da intensidade do trabalho, noutros o prolongamento da jornada, e noutros, ainda, a combinação desses dois processos²¹.

Nesse sentido, a inserção da América Latina no desenvolvimento do capitalismo mundial está marcada por uma contradição, pois,

[...] chamada a coadjuvar na acumulação de capital com base na capacidade produtiva do trabalho, nos países centrais, a América Latina teve que fazê-lo mediante uma acumulação fundada na superexploração do trabalhador. Nessa contradição radica a essência da dependência latino-americana. (ibidem, p. 36).

Essa digressão era necessária para entender como historicamente se deu a relação de dependência e como ela não será superada pelas ‘receitas’ da economia clássica, posto que uma economia está condicionada pelo desenvolvimento e pela expansão de outra. Desse modo, entende-se que o subdesenvolvimento não é um degrau para se chegar ao desenvolvimento, tampouco é resultado da incompetência de alguns países atrasados, mas, ao contrário, desenvolvimento e subdesenvolvimento constituem um par dialético, qualitativamente diferenciados, antagônicos e complementares, cujo movimento é provocado pelo desenvolvimento do capitalismo.

Carcanholo (2009) aponta três fatores condicionantes histórico-estruturais da dependência. Primeiro, a perda decorrente nos termos de troca, visto que as exportações dos países periféricos eram/são de produtos primários, com pouco ou

²¹ Ver Marini (1976) “A superexploração do trabalho”, no livro *Dialética da dependência*.

nenhum valor agregado, e os produtos importados dos países centrais eram/são industrializados e com maior valor agregado. Segundo, devido à remessa de excedentes em forma de juros, lucros, amortizações, *royalties*, no mesmo sentido, da periferia para o centro. Terceiro, devido à instabilidade dos mercados financeiros internacionais, cuja política de fornecimento de créditos sempre foi baseada em altas taxas de juros, o que exclui os países periféricos da liquidez internacional²².

Esses fatores são reforçados pela própria dinâmica de acumulação mundial do capital, e a alternativa encontrada pelos países periféricos para essa dinâmica reside na superexploração da força de trabalho, ou seja, é um esforço redobrado para aumentar a capacidade produtiva do trabalho, a fim de compensar a perda de receita decorrente do comércio internacional (MARINI, 1976), mas que traz como consequência a distribuição regressiva de renda e da riqueza, e, por conseguinte, o aprofundamento dos problemas sociais (CARCANHOLO, 2009). Assim, compreende-se que, quanto mais desenvolvido for o mercado mundial – nas bases capitalistas –, maior será a relação de dependência a que estão submetidos os países periféricos. Ou, dito de outro modo: no sistema capitalista não existem elementos nem possibilidades de superação da condição de dependência dos países periféricos em relação aos países centrais (MARINI, 1976).

Através da TMD, podemos entender o que ocorreu com a América Latina nos anos 1990 e compreender por que as medidas estruturais aplicadas a partir do Consenso de Washington aprofundaram ainda mais as condições de dependência dos países periféricos em relação aos países centrais do capitalismo. O pacote neoliberal afirmava a necessidade de uma série de ajustes como condição prévia para retomada do crescimento, o que na perspectiva dialética não existe. Além disso, para retomar os investimentos externos, seria necessária a desregulamentação dos mercados financeiros e das relações de trabalho, a liberalização dos preços e a privatização, entre outros. Essas medidas acentuaram mais ainda a concentração de riquezas e a desigualdade econômica e social na região. Por outro lado, o caos social é o argumento perfeito para justificar a necessidade de políticas sociais, que na lógica neoliberal, devem ser localizadas e

²² Cada um desses fatores é detalhadamente analisado na TMD. Ver Marini (1976), Carcanholo (2008), (2009).

compensatórias, instituídas não como direitos, mas como serviços comercializáveis. É o que veremos no item seguinte, com as políticas educacionais desse período.

2.3 As reformas educacionais dos anos 1990

Na última década do século XX, quase todos os países da América Latina implantaram reformas em seus sistemas educacionais, influenciadas e induzidas por duas determinantes: a) orientadas pelos organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como decorrência da concessão de empréstimos aos governos nacionais, cujas cláusulas condicionam a liberação dos recursos à implantação de suas determinações (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008); e b) pelas agendas regionais pactuadas pelos governos nas Cúpulas das Américas, chamadas pela OEA. Consequentemente, essas reformas têm na sua essência o objetivo promover a mudança no papel do Estado e de fazer com que a educação venha a atender às demandas do capitalismo. Afinal, o que se sobressai nos textos dos documentos governamentais e das agências promotoras de mudanças é o viés economicista ou utilitarista atribuído à educação.

Ao referir-me a esse período, destaco o evento de extrema relevância que marcou o início da década supracitada e ainda hoje influencia várias políticas educacionais: a Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT), realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, financiada conjuntamente pelo Banco Mundial, pela UNESCO, pelo UNICEF e pelo PNUD. Dela participaram autoridades educacionais, agências internacionais de desenvolvimento, organizações não governamentais e governantes de 155 países que assinaram uma declaração em que se comprometem a assegurar a educação básica de qualidade para todos.

Resultou dessa conferência a assinatura de um documento chamado Declaração Mundial sobre Educação para Todos, na qual os chefes de Estado se comprometeram a implementar políticas e ações para alcance do horizonte desenhado no encontro. Os dez artigos que afirmam os objetivos assumidos estão assim expressos:

- Artículo 1. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.
- Artículo 2. Perfilando la visión.

- Artículo 3. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad.
- Artículo 4. Concentrar la atención en el aprendizaje.
- Artículo 5. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica.
- Artículo 6. Mejorar las condiciones de aprendizaje.
- Artículo 7. Fortalecer la concertación de acciones.
- Artículo 8. Desarrollar políticas de apoyo.
- Artículo 9. Movilizar los recursos.
- Artículo 10. Fortalecer la solidaridad internacional. (UNESCO, 1994).

Essa declaração representa um marco importantíssimo a partir do qual muitas políticas foram implantadas, sob o argumento de que o quadro mundial era dramático e precisava ser alterado: havia 100 milhões de crianças fora da escola, das quais mais de 60 milhões eram meninas, e mais de 900 milhões de adultos analfabetos no mundo, sendo dois terços de mulheres (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004). Ou seja, um quinto da população mundial era analfabeta e estava vivendo em condições de extrema pobreza, o que para o BM era situação alarmante. Além disso, mais de um terço da população mundial adulta era excluída dos conhecimentos essenciais para melhorar suas condições de vida e, ainda, mais de 100 milhões de crianças não conseguiam completar os anos de escolaridade básica, e outros tantos concluíam, porém sem ter aprendido os conhecimentos elementares (TORRES, 2000).

Essa conferência, na avaliação de Torres (2003), ampliou a visão e o alcance da educação básica, pois incluiu as crianças em idade pré-escolar, os jovens e os adultos, iniciando desde o nascimento e abrangendo a vida toda do indivíduo, não se limitando a uma faixa etária, nem a um nível de conhecimentos, mas destacando a importância de uma educação que satisfaça “as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa” (ibidem, p. 133). Outros aspectos que foram ampliados, segundo a mesma autora, dizem respeito aos tipos de saberes, pois reconhece a importância dos diversos conhecimentos, inclusive dos tradicionais, os saberes diferenciados de cada cultura, que mudam ao longo do tempo e são específicos em cada região. Quanto à responsabilidade, também há uma ampliação, deixando de ser exclusiva dos ministérios da educação e passando a ser compartilhada por outros órgãos governamentais responsáveis por ações educativas. E, ainda nessa esfera, um aspecto que posteriormente se desdobrou em várias políticas em diversos países ao longo dos anos seguintes alarga a visão restrita de que a educação era responsabilidade do Estado e passa-se a uma visão

ampliada, incluindo aí toda a sociedade e “exigindo, portanto, a construção de consensos e coordenação de ações” (ibidem, p. 133).

A EPT também foi o ponto de partida para os nove países²³ que apresentavam o maior índice mundial de analfabetismo e se comprometeram a desencadear ações a serem articuladas pelo Fórum Consultivo Internacional, sob a coordenação da UNESCO, através de reuniões regionais e globais realizadas durante a década de 1990, para reverter essa condição (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004). Os procedimentos a serem adotados para consecução dos objetivos são:

- 1) promover um contexto de políticas de apoio no âmbito econômico, social e cultural;
- 2) mobilizar recursos financeiros, públicos, privados e voluntários, reconhecendo que o tempo, a energia e o financiamento dirigidos à educação básica constituem o mais profundo investimento que se possa fazer na população e no futuro de um país;
- 3) fortalecer a solidariedade internacional, promovendo relações econômicas justas e equitativas para corrigir as disparidades econômicas entre nações, priorizando o apoio aos países menos desenvolvidos e de menores ingressos eliminando os conflitos e contendas a fim de garantir um clima de paz. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 61).

Esses destaques nos levam a crer que o ideário dos patrocinadores da conferência era envolver forças políticas e econômicas como agentes promotores e patrocinadores de mudanças educacionais, com um chamado à nobreza desse investimento, para formação de uma ‘comunidade mundial pacífica’, como se pela educação, e somente por ela, a população mundial pudesse ficar isenta de todos os conflitos e viver num seguro e permanente clima de paz!

As necessidades básicas de aprendizagem para crianças, jovens e adultos são apontadas como aquelas que dizem respeito a

[...] conhecimentos teóricos e práticos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao sujeito para enfrentar suas necessidades em sete situações: 1) sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno de suas capacidades; 3) uma vida e um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhora na qualidade de vida; 6) tomada de decisões informadas; e 7) a possibilidade de continuar aprendendo. (ibidem, p. 58).

Todos os países deveriam procurar alternativas para atender essas necessidades, buscando as estratégias mais adequadas conforme as suas

²³ Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

características locais e fazer o acompanhamento das alterações para concentrar as medidas onde fosse prioritário intervir.

Ainda há que se destacar outros aspectos acordados na conferência, como as estratégias adotadas para atender as necessidades básicas de aprendizagem:

- Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos.
- Dar prioridad a niñas y mujeres,
- Prestar atención especial a los grupos desamparados y a las personas discapacitadas,
- Concentrar la atención en el aprendizaje,
- Valorizar el ambiente para el aprendizaje,
- Fortalecer la concertación de las acciones, reconociendo la obligación que tienen el Estado y las autoridades educacionales de proporcionar educación básica a toda la población,
- Ampliar el alcance y los medios de la educación básica. (TORRES, 2000, p. 17-18).

Dessas estratégias decorrem seis metas que deveriam ser alcançadas pelos países durante a década 1990-2000, como seguem:

1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia.
2. Acceso universal a la educación primaria [...] hacia el año 2000.
3. *Mejoramiento de los resultados del aprendizaje* [...].
4. Reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000.
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, *evaluando la eficacia de los programas* en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.
6. Aumento de la adquisición por los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y para conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación [...] evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta. (TORRES, 2000, p. 18-19, grifos meus).

Observa-se, pela definição das metas e estratégias, como vai se instituindo um ideário político e ideológico em torno de um projeto educacional mundialmente globalizado. Também se observa como vai se constituindo a necessidade da avaliação educacional para acompanhamento dos resultados de aprendizagem. Os desdobramentos dessas metas podem ser verificados nas reformas educacionais implantadas em vários países na década subsequente.

Além de assumirem o compromisso com a Declaração Mundial de Educação para Todos, os países signatários aprovaram nesse mesmo encontro o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, visando a alcançar os objetivos estabelecidos. O plano é um documento que foi concebido

como uma espécie de guia para os governos, os organismos internacionais, as instituições de cooperação bilateral, as organizações não governamentais e para todos aqueles interessados e comprometidos com a meta de educação para todos (UNESCO, 1994). Nele são previstas ações prioritárias em nível nacional, regional e mundial. Consta no texto que os países, individualmente ou em grupos, assim como as organizações nacionais, internacionais e continentais, podem recorrer ao Plano de Ação para elaborar os seus próprios planos e programas, de acordo com as suas necessidades. Assim, embora a EPT não se constitua em uma proposta única mundial ou regional, o Plano de Ação apresentou as diretrizes para os países elaborarem os planos decenais locais, com o acompanhamento da UNESCO monitorando o cumprimento das metas.

Um dos objetivos que constam no plano determina que os países deveriam estabelecer suas próprias metas para a década de 1990, buscando melhoria nos resultados de aprendizagem de modo que uma porcentagem convencional de “uma determinada amostra (por exemplo, 80% da faixa etária de 14 anos), alcance ou ultrapasse o padrão desejável de aquisição de conhecimentos previamente definidos” (UNESCO, 1994, p. 20). Já nas ações prioritárias em nível nacional, fica determinado que cada país desenvolva um contexto político favorável para a melhoria da qualidade da educação. É recomendado que as estratégias específicas direcionadas para melhorar as condições de escolaridade tenham como foco os educandos e seu processo de aprendizagem, os professores, os administradores, o currículo escolar, a avaliação da aprendizagem, os materiais didáticos e as instalações escolares (ibidem, p. 25).

Outra ação prioritária em nível nacional é aperfeiçoar capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas para gestão da educação. Nesse sentido, observa-se uma recomendação sobre a avaliação como um instrumento de gestão, ao reforçar a necessidade de os países elaborarem e aperfeiçoarem sistemas eficazes para avaliação do rendimento individual dos educandos e dos sistemas de ensino. O Plano de Ação afirma que os dados resultantes da avaliação da aprendizagem e dos sistemas devem servir de base a um sistema de informação administrativa para a educação básica (ibidem, p. 27). Daí se depreende que, ao se realizar a avaliação em larga escala, ao mesmo tempo em que se acompanha a aprendizagem dos educandos, também vai se construindo o banco de dados, o tão necessário sistema

de informações, no qual se quantifica a aprendizagem e a eficácia dos sistemas, gerando os dados quantitativos que, embora imprescindíveis ao acompanhamento do processo, não são suficientes para expressar a qualidade da educação.

Já nas ações prioritárias em nível regional (continental, subcontinental e internacional), há duas recomendações específicas. A primeira refere-se aos mecanismos regionais tanto de caráter governamental quanto não governamental que promovam intercâmbio de informações, experiências e competências em matéria de educação e capacitação, saúde, desenvolvimento agrícola, pesquisa e informação, comunicação, e em outros campos relativos à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. O plano cita como exemplo o PPE e outros três programas direcionados à África, à Ásia e aos Estados árabes, todos estabelecidos pela UNESCO e destinados a universalizar a educação fundamental e a eliminar o analfabetismo, e afirma que esses mecanismos devem ser mantidos ou ampliados a fim de atingir as metas estabelecidas. Essa necessidade apontada no plano dilata o espaço para a criação e atuação de organismos diversos, cujos objetivos sejam convergentes aos da EPT, ou seja, estimula as parcerias com instituições governamentais e não governamentais. A segunda recomendação sugere que os países realizem atividades conjuntas para implementar os planos nacionais de educação básica. A ação conjunta tem em vista a economia de escala e as vantagens comparativas dos países participantes. Seis áreas são sugeridas para colaboração regional:

- a) capacitação de pessoal: planejadores, administradores, formadores de educadores;
- b) coleta e análise de informações: deve-se buscar mais empenho para melhorar estes processos;
- c) pesquisa;
- d) produção de material didático;
- e) utilização dos meios de comunicação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem;
- f) gestão e uso dos serviços de educação à distância (UNESCO, 1994).

Ao determinar as áreas de atuação, os objetivos e as ações necessárias, constrói-se um campo de atuação para organismos governamentais e não governamentais, reunidos em torno da meta que prevê satisfazer as necessidades

básicas de aprendizagem. Ao mesmo tempo, qualquer iniciativa vinculada às áreas acima teria a aprovação da UNESCO, o que, aparentemente, garante a qualidade dos projetos, na concepção desta agência.

Resumindo, o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem teve como foco o Ensino Fundamental. E através dos objetivos, das justificas e das estratégias utilizadas, percebe-se a lógica da educação como mecanismo de preparação do trabalhador flexível, útil ao mercado, capaz de atender às demandas do mundo globalizado. Destaca-se a necessidade da ampliação do acesso à educação básica como meio de fomentar a equidade. A ampliação do acesso não implica, segundo o documento, aumentar os custos, mas utilizar os recursos com mais eficácia, como destacado por Campos (2005), usando a lógica do 'fazer mais com menos'. Propõe que os países avaliem a eficácia dos programas educacionais em relação às mudanças de comportamento e impactos na saúde, no emprego e na produtividade. Já a Educação Infantil e o Ensino Médio não aparecem como prioridade educacional, e o Ensino Superior fica subentendido que deve ser entregue à iniciativa privada.

O alinhamento do Brasil a essa política pode ser percebido através da criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, através de uma emenda constitucional, como parte das reformas institucionais do governo Fernando Henrique Cardoso. Peroni (2003) analisa a exposição de motivos enviada ao Presidente da República para criação do FUNDEF, e destaca do seu conteúdo o argumento que "não se aplica pouco, mas os recursos são mal distribuídos" (p. 124), o que significa a retirada da União no que se refere ao financiamento do ensino básico. Tanto a ideia de eficácia no uso de recursos quanto a focalização no Ensino Fundamental são decorrentes do Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem para garantir educação para todos. Resta-nos questionar qual educação será possível em tais condições. Ou seja, é o atendimento educacional básico, para não dizer mínimo, com vistas a evitar caos social (PERONI, 2008b).

Outro aspecto a destacar no Plano de Ação é que em todos os níveis da educação há o incentivo a parcerias com a sociedade civil e organismos nacionais, regionais, internacionais para um esforço conjunto a fim de universalizar a educação básica. O documento afirma que

[...] os benefícios advindos deste esforço começarão a ser colhidos de imediato, e crescerão um tanto a cada dia, até a solução dos grandes problemas mundiais que hoje enfrentamos. E isso graças, em grande parte à determinação e perseverança da comunidade internacional na persecução de sua meta: Educação para Todos. (UNESCO, 1994, p. 41, tradução minha).

Enfim, pode-se afirmar que a Conferência de Jomtien e o Plano de Ação proporcionam um reposicionamento da educação no cenário mundial e uma espécie de virada no discurso educacional. O novo vocabulário da reforma incluiu “para todos”, “necessidades básicas de aprendizagem” a “educação ao longo da vida”, a “equidade”, a “eficácia” a “qualidade”, “resultados de aprendizagem” e outros. Considero que a linguagem nunca é neutra pois “contém os elementos de uma concepção de mundo e de uma cultura” (GRAMSCI, 1986, p. 13) e que pela análise detalhada dos documentos é possível compreender essa concepção.

Decorridos mais de 20 anos da assinatura desses documentos e analisando as reformas educacionais desse período, é possível constatar o quanto foram determinantes para os países. Outrossim, percebe-se que, ao mesmo tempo em que houve um avanço no atendimento ao ensino básico, o que considero positivo, por outro lado esse atendimento foi extremamente precarizado, o que em parte se justifica pela orientação contida no Plano de Ação, onde refere que ampliar o atendimento não implica aumentar os custos com a educação. No movimento do real, a ‘precariedade’ torna-se o argumento ideal para duas situações: primeiro, anunciar uma situação de perigo iminente e justificar a busca de qualidade da educação e, segundo, para utilizar a avaliação para mostrar com dados quantitativos essa precariedade. Nesse sentido, a avaliação tem como objetivo servir de instrumento para monitoramento e controle dos sistemas educacionais.

A partir da EPT, no Brasil o Ministério da Educação mobilizou as secretarias estaduais e municipais de Educação e ONGs em reuniões e congressos que culminaram numa conferência nacional, a qual, além de avaliar as condições educacionais do país, traçou metas e objetivos que foram publicados no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), tal qual a recomendação da EPT. Na sequência de políticas implementadas, houve a Emenda Constitucional

14/1996²⁴, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação, enviado ao Congresso Nacional em 1998 e aprovado em 2001, para o período 2001-2011. Todos esses processos envolveram ampla participação da sociedade civil organizada, lutando pela redemocratização da educação e enfrentando posições mais conservadoras. Nesse processo de correlação de forças, muitos dos ideais em torno de uma educação mais progressista e uma escola mais democrática foram derrotados e a legislação aprovada ‘alinhou’ a educação brasileira às metas assumidas internacionalmente. “Essa legislação organiza e fortalece a atuação do poder central, com vistas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo programa Educação para Todos” (INEP, 1999, p. 21).

Em outros países da América Latina, observaram-se diversos movimentos que abriram os sistemas educacionais, estabelecendo acordos e parcerias em busca de implementação das reformas. Casassus (2001) destaca alguns deles:

- os Congressos Pedagógicos, na Argentina (1987), na Bolívia (1993) e no Chile (1997);
- o Acordo Nacional para Modernização da Educação no México em 1992 e o Acordo Nacional de Educação;
- o Plano Decenal de Educação da República Dominicana em 1990 e os Planos Quinquenais na Venezuela em 1993;
- o Fórum Permanente do Magistério no Brasil (1994) e o Fórum Educativo no Peru em 1992;
- a criação das leis de educação na Argentina em 1993, na Bolívia em 1994, na Colômbia em 1993-1994, no Chile no período 1994-1997 e no México em 1993;
- a constituição de comissões acadêmicas como o Comitê de Sábios na Colômbia, em 1994, e a Comissão Presidencial para a Modernização da Educação no Chile, em 1995.

²⁴ A Emenda Constitucional 14/1996 criou o FUNDEF, um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. Foi regulamentado pela Lei 9.424/96, que vinculou recursos para o Ensino Fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% dos recursos dos impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios neste nível de ensino. Por outro lado, reduziu a participação da União para 30%, conforme parágrafo 6º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

A avaliação das metas firmadas em Jomtien (1990) foi realizada pela UNESCO no mundo todo, através de conferências regionais, vindo a culminar, dez anos depois, no Fórum Mundial de Educação de Dakar (2000), convocado pela mesma agência. Esse encontro representou uma reafirmação do

[...] compromisso coletivo da comunidade internacional em buscar uma estratégia bem fundamentada para garantir que as necessidades básicas de ensino de toda criança, jovem e adulto sejam satisfeitas dentro de uma geração e mantidas a partir de então. (UNESCO, 2001, p. 14).

Além da avaliação das ações de 183 países rumo às metas traçadas em Jomtien, no encontro de Dakar foram firmadas seis metas, a saber:

- Expansão e aprimoramento da assistência e educação da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas.
- Garantir que em 2015 todas as crianças, especialmente meninas, crianças em situações difíceis e crianças pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso a uma educação primária de boa qualidade, gratuita e obrigatória, e possibilidade de completá-la.
- Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam satisfeitas mediante o acesso equitativo à aprendizagem apropriada e a programas de capacitação para a vida.
- Atingir, em 2015, 50% de melhora nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para as mulheres, e igualdade de acesso à educação fundamental e permanente para todos os adultos.
- Eliminar, até 2005, as disparidades existentes entre os gêneros na educação primária e secundária e, até 2015, atingir a igualdade entre os gêneros em educação, concentrando esforços para garantir que as meninas tenham pleno acesso, em igualdade de condições, à educação fundamental de boa qualidade e que consigam completá-la.
- Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de modo que os *resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis* sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida. (UNESCO, 2001, p. 18-20, grifos meus).

Para atingir essas metas, ficaram determinadas as estratégias de ação, que exigem maior comprometimento dos Estados nacionais na garantia do Ensino Fundamental, assim como a mobilização da sociedade civil, inclusive com provimento de recursos do setor privado e de organizações não governamentais. O documento afirma que “Nenhum país seriamente comprometido com Educação para Todos será impedido de atingir essa meta por falta de recursos” (UNESCO, 2001, p. 21), pois os órgãos de financiamento alocarão todos os recursos mediante a apresentação de planos viáveis, politicamente sustentados, com ‘mecanismos de acompanhamento e monitoramento’ da sociedade civil.

Observa-se em vários trechos do documento a referência à existência de recursos e a disponibilidade de financiamento por parte das agências – entendam-se aqui os mesmos financiadores da Conferência e do Fórum de Dakar, ou seja, o BM e os bancos regionais de desenvolvimento. Desse modo, os patrocinadores oferecem as condições materiais para implementação da agenda acordada na conferência, ao mesmo tempo em que garantem a submissão dos países devido às condições dos empréstimos para cumprimento das metas.

Outra recomendação reiterada diz respeito à participação dos cidadãos e de organizações da sociedade civil nas atividades escolares, acompanhando o planejamento, ‘monitorando e avaliando’ a educação fundamental. Igual relevância é dada à necessidade de mudanças na gestão da escola, implementando mecanismos de eficiência, controle, transparência e flexibilidade. É a lógica gerencial das empresas recomendada para a gestão da escola sob o argumento da melhoria da qualidade da educação. O texto afirma que é necessário estabelecer os marcos reguladores da educação formal e não formal, determinar as responsabilidades em diferentes âmbitos pela educação fundamental e investir na ‘capacitação’ dos dirigentes escolares e demais funcionários da área da educação.

A Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, em 1990, e o Fórum Mundial de Educação de Dakar, em 2000, tiveram uma influência enorme no desenho das políticas educacionais dos países signatários. Além desses eventos, realizaram-se outros em nível regional que também demarcaram, ou reforçaram, o que os eventos globais instituíram. Um deles foi o Encontro de Santo Domingo: Educação para Todos nas Américas: Marco de Ação Regional, realizado de 10 a 12 de fevereiro de 2000, reunindo os países da América Latina, do Caribe e da América do Norte, com o objetivo de avaliar os progressos alcançados na região em relação às metas de Jomtien. Esse foi o encontro regional preparatório para o encontro de Dakar, no qual os países avaliaram os avanços em relação às metas da EPT, consideraram os desafios ainda existentes e assumiram novos compromissos. Em relação à educação básica, tendo em vista a necessidade de melhoria da qualidade da educação, os países se comprometeram a:

Continuar os processos de reforma curricular e fortalecê-los para incluir como conteúdos de aprendizagem significativa as habilidades, valores e atitudes para a vida [...]

Organizar sistemas apropriados de monitoramento e de avaliação que considerem as diferenças individuais e culturais, baseiem-se em padrões de qualidade acordados nacional e regionalmente e permitam a participação em estudos internacionais. (UNESCO, 2001, p. 33, grifos meus).

O que se observa no teor dos documentos é que o discurso de ampliação da oferta de educação vai mudando para a “melhoria da qualidade da educação” e indicando a avaliação como o instrumento que viabiliza, monitora e dá visibilidade à referida qualidade. De certa forma, podemos dizer que qualidade é um conceito abstrato e polissêmico, que adquire significados diferenciados de acordo com o contexto a que se refere, e que a qualidade da educação, no discurso em análise, precisa ter uma materialidade, precisa de dados quantitativos para ter legitimidade. Ao mesmo tempo, os documentos referem que a avaliação educacional é o instrumento que vai fornecer esses dados.

Outra proposta relevante na análise das reformas desse período é o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), proposto pelos ministros de Educação e do Planejamento Econômico dos países latino-americanos²⁵, reunidos no México em 1979, em conferência patrocinada pela UNESCO, pela OEA e pela CEPAL. Nesse encontro, os ministros aprovaram a Declaração do México, documento que continha os objetivos e as prioridades políticas para enfrentamento das dificuldades educacionais identificadas na região, referentes à década de 1970, e solicitaram à UNESCO a criação de um projeto que respondesse às necessidades indicadas (NOMA, 2011). Esse projeto foi criado em 1980 sob a coordenação da Oficina Regional para América Latina e Caribe (ORELAC), agência subordinada à UNESCO, com sede no Chile. É importante observar que, diferentemente do que ocorreu nos anos 1990, quando as agências internacionais e os bancos passaram a ter atuação preponderante na formulação de políticas educacionais, nos anos 1980 a UNESCO era a única agência das Nações Unidas com ações voltadas à educação no continente americano. No ano seguinte, 1981, durante a reunião intergovernamental em Quito, foram definidos os objetivos, as estratégias e as modalidades de ação do PPE. O projeto foi aprovado e teve a adesão de todos os Estados membros. Cabe lembrar o contexto histórico de criação do PPE, quando o mundo capitalista estava atravessando uma grande crise

²⁵ Os países membros eram Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Uruguai.

econômica, e a América Latina estava lutando para sair dos regimes de ditadura militar, buscando a redemocratização e enfrentando as crises do endividamento, herdadas dos governos militares. Nesse cenário de crise econômica e luta pela democracia foi que os ministros solicitaram à UNESCO um plano que contemplasse os propósitos contidos na Declaração da México.

As reuniões desse Comitê Intergovernamental foram promovidas pela UNESCO e representaram “momentos de consubstanciação dos eixos para a construção de políticas no campo da educação” (PAIVA; ARAUJO, 2008, p. 218). O PPE consistia num planejamento a ser desenvolvido na América Latina e no Caribe em 20 anos, ou seja, de 1981 a 2001. Teve como objetivos principais garantir uma educação mínima de oito a dez anos para todas as crianças em idade escolar; combater o analfabetismo até o fim do século, estendendo os serviços educacionais aos adultos; e melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas educacionais através da realização das reformas necessárias. Durante a vigência do projeto, ele foi avaliado de dois em dois anos, totalizando sete encontros realizados pelo Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, referidas pela sigla PROMEDLAC (*Project Mayeur dans le Domaine de l'Education en Amerique Latine et les Caribes*). Esses encontros foram determinantes para a demarcação dos eixos norteadores na construção de políticas públicas (PAIVA; ARAUJO, 2008; BOMBASSARO; SHIROMA; EVANGELISTA, s. d.; SANDER, 2008). A última reunião, ocorrida em 2001, demarcou a extinção do PPE e em substituição a ele foi acordado um novo projeto regional, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), para dar continuidade às metas anteriores durante os próximos 15 anos (2002-2017).

Durante a vigência do PPE, especialmente, dois encontros de avaliação se destacaram: primeiro o encontro de Quito, no Equador, em 1991, quando ocorreu a quarta reunião. Segundo Casassus (2001, p. 11), o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) considerou essa reunião como “o marco mais importante no âmbito da política de educação na década de 90”. Esse evento reforçou a necessidade de realizar mudanças educacionais que respondessem aos desafios da transformação produtiva, que gerassem equidade social e democratização política. A Declaração de Quito, nome dado ao documento final da IV PROMEDLAC (1991), sustentava que “para superarem a crise econômica e

incorporarem-se ao mundo moderno, os países precisavam investir na integração regional e na formação de recursos humanos, pois, sem educação de qualidade não haveria crescimento, equidade, nem democracia” (PAIVA; ARAUJO, 2008, p. 219).

Estudos ratificam (CASASSUS, 2001; TORRES, 2003; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004; PAIVA; ARAUJO, 2008) que na Declaração de Quito, em 1991, foi veiculada a ideia que a educação deveria ser assumida como política de Estado, tendo em vista os longos prazos que as mudanças demandariam e a necessidade de envolvimento de todos em tais mudanças. Entendo que o termo ‘política de Estado’ aqui tem mais relação com o tempo de existência da política do que com o Estado como responsável pela política. Mais uma vez se faz o chamado à participação de organismos não governamentais, empresas privadas, comunidades e famílias na administração da educação, tendo como bússola as demandas do mundo social e do mercado de trabalho. Essas determinações dizem respeito especificamente à gestão da educação, que, segundo as declarações, deveria mudar o foco para busca de parcerias, organização de alianças, compartilhamento de responsabilidades e administração descentralizada, superando o modelo burocratizado e centralizado no Estado. Esse encontro demarca fortemente o paradigma da gestão gerencial na educação e, nesse sentido, alinha as diretrizes educacionais às orientações da CEPAL. Tais propostas estão inscritas num movimento maior de reforma do Estado, embasado no ideário neoliberal que o concebe como ineficiente e responsável pelas mazelas econômicas e sociais, devido ao gasto excessivo com políticas sociais. Esse ideário apregoa a necessidade de adoção de políticas de estabilização macroeconômicas e abertura de mercado, ou seja, é preciso reformar o Estado diminuindo sua atuação a fim de superar a crise (PERONI, 2008a).

O segundo encontro de avaliação do PPE que adquiriu destaque foi o PROMEDLAC V, ocorrido em Santiago, em 1993, onde houve reforço às ideias defendidas nos encontros anteriores. Esse encontro teve como marco os princípios da EPT (1990) e a proposta da CEPAL, expressa no documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (1992)* (PAIVA; ARAUJO, 2008). Mais uma vez é conferido papel central à educação, considerada a mola que irá impulsionar os países latino-americanos, lançando-os no rol dos países denominados ‘desenvolvidos’. Os documentos afirmam que, tanto para o

desenvolvimento sustentável quanto para o crescimento econômico, era necessário melhorar a formação humana, ou seja, é o binômio educação-desenvolvimento, reforçando uma visão utilitarista de educação, de formação de um sujeito que seja útil ao mercado de trabalho.

Nesse encontro foram eleitos três pontos principais sobre os quais deveriam se promover as reformas: “a superação e prevenção do analfabetismo; a universalização da educação básica e a melhoria da qualidade da educação, expressas em dois eixos de ação” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 71), apontados como o eixo institucional e o eixo pedagógico.

No eixo institucional, conforme análise das autoras supracitadas, a ideia-chave demarcada é a profissionalização sob o argumento de que os problemas da baixa qualidade da educação na região eram resultado da gestão fraca, tanto dos sistemas macro, quanto das escolas. Assim,

[...] la respuesta a las actuales exigencias, requiere una transformación profunda de los enfoques y de la gestión educativa tradicionales que permita articular efectivamente la educación con las demandas políticas, económicas, sociales y culturales de los pueblos, vinculando la vida con las acciones educativas y transformando la contribución de éstas en una efectiva palanca del desarrollo socioeconómico, de la justa distribución de la riqueza y de la formación y participación ciudadanas. (DECLARAÇÃO DE SANTIAGO, 1993, p. 41).

Para combater os problemas, a Declaração de Santiago prescreve a descentralização e a desconcentração da administração, atribuindo maior autonomia aos órgãos estatais e municipalizando o ensino. Ao mesmo tempo em que recomenda a descentralização e a tomada de decisões por parte das escolas e dos gestores, afirma que estes devem estar dispostos a “assumir responsabilidades por los resultados” (DECLARAÇÃO DE SANTIAGO, 1993, p. 42). Acoplado a essa medida vem o planejamento de um ‘sistema de avaliação’, tendo por base os padrões internacionais de rendimento escolar, vinculado à profissionalização dos administradores da educação, assim como à participação das comunidades na elaboração e no acompanhamento dos projetos pedagógicos.

O segundo eixo, o pedagógico, realça a profissionalização da ação educativa, tendo em vista a necessidade de “melhorar os níveis globais de qualidade das aprendizagens, definindo os conteúdos e métodos de ensino e a organização necessária a essa qualidade” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 71).

Essas recomendações colocam em destaque o papel do gestor escolar e do professor, proclamando a necessidade de investimentos maciços na profissionalização, através de cursos de formação e atualização e, ainda, da produção de materiais pedagógicos. Fica evidente nas recomendações a vinculação entre recursos humanos e desenvolvimento, daí a importância de investimento para melhorar a qualidade da educação na região, visando a colocar os países em condições de competitividade internacional.

Como afirmei anteriormente, esses encontros deram grande visibilidade a termos e expressões que marcaram o cenário das reformas educacionais nos últimos 20 anos, 1990-2010, como profissionalização docente, profissionalização da gestão, 'avaliação de larga escala', 'padrões de avaliação', qualidade da educação, equidade, protagonismo docente, autonomia administrativa, eficiência, eficácia, parcerias e outros, que direcionaram diversas políticas e programas que se realizaram no período. Essas expressões, como afirmou Gramsci (1986, p. 11), não são "palavras gramaticalmente vazias de conteúdo"; elas representam um conjunto de noções e conceitos que vão sendo assimilados por todos que passam a falar a mesma linguagem. E a linguagem representa uma cultura e uma filosofia, ainda que "no nível do senso comum" (GRAMSCI, 1986, p. 36), e que têm diferentes possibilidades de compreensão, de acordo com o referencial teórico a que se vinculam.

Outro evento relevante ocorreu em setembro de 2000, quando a ONU, com o apoio do BM, do FMI e da OCDE, promoveu a Cúpula do Milênio, realizando um encontro que reuniu 147 chefes de Estado e de governo de 191 países, e que teve por objetivo promover uma reflexão sobre as condições de vida da população mundial e adotar medidas conjuntas a fim de eliminar a extrema pobreza e a fome no planeta. Nessa ocasião, os representantes dos Estados nacionais assinaram a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que devem ser cumpridos até o ano de 2015. Apesar de este não se tratar de um encontro cujo tema central seja a educação, houve o destaque de um objetivo específico para a área. Foram definidas ações para o combate à pobreza e à fome associadas a políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente. Para cada um dos oito objetivos foram estabelecidas metas, totalizando 18, que são acompanhadas por um conjunto de 48 indicadores, propostos por um

grupo composto por integrantes da ONU, do FMI e da OCDE (ODM, 2004). Abaixo, os objetivos:

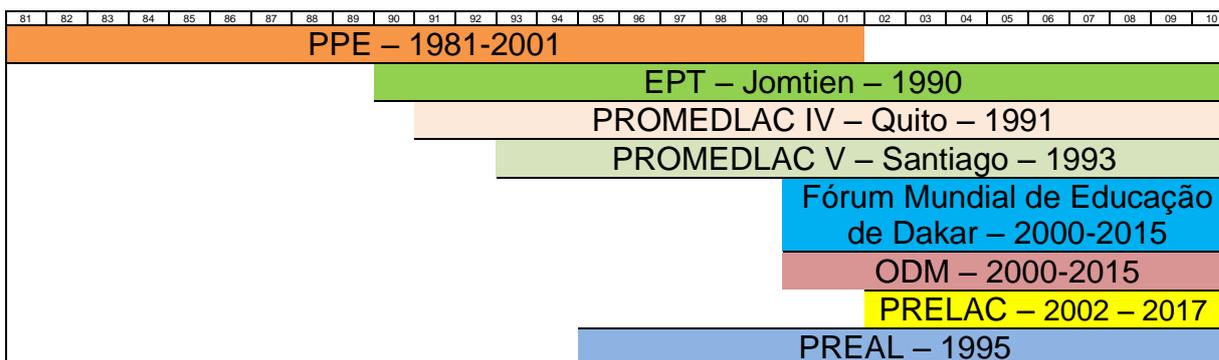
1. Erradicar a extrema pobreza e a fome.
2. Atingir o Ensino Fundamental primário.
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.
4. Reduzir a mortalidade na infância.
5. Melhorar a saúde materna.
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças.
7. Garantir a sustentabilidade ambiental.
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (ODM, 2005, p. 15).

O conjunto de medidas propostas está em consonância com as recomendações dos demais eventos tratados neste item. Sob o argumento do grave quadro de crise mundial que coloca em perigo a convivência pacífica entre os povos, são necessárias medidas que diminuam²⁶ a pobreza extrema e a fome, e promovam o desenvolvimento sustentável. A extensão do Ensino Fundamental primário é uma das medidas associadas que contribuirá com o alcance do objetivo maior. As metas não significam um ‘modelo único’, elas podem ser adaptadas à realidade de cada país. No Brasil, por exemplo, o objetivo 2 é ampliado para ‘educação básica de qualidade para todos’, o que compreende a universalização do atendimento escolar na faixa etária dos quatro e cinco anos; a ampliação do número de matrículas de crianças de zero a três anos; oferecer educação em tempo integral nas escolas públicas e ‘atingir as médias nacionais’ para o IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental (BRASIL, 2013).

O quadro a seguir procura situar numa ‘linha de tempo’ os programas e os acontecimentos discutidos no texto, situados no período 1981-2010. A apresentação gráfica tem como objetivo evidenciar como esses eventos se sobrepõem no espaço-tempo e, como procurei demonstrar anteriormente, instituem o ‘novo’ ideário educacional, reforçando as ideias que julgam ser necessário difundir, adequado às concepções de mundo dos agentes promotores e patrocinadores.

²⁶ Apesar de o objetivo usar o termo “erradicar a pobreza e a fome”, a meta estabelece que até 2015 seja reduzida pela metade a porcentagem de pessoas que sobrevivem com menos de um dólar por dia e das pessoas que passam fome. A declaração refere que “mais um bilhão” de pessoas no mundo vivem em condições de extrema pobreza. De igual modo, fica estabelecida meta de reduzir pela metade o número de pessoas que não têm acesso à água potável ou carecem de meios para obtê-la (ODM, 2004).

Gráfico 2 – Linha de tempo 1981-2010



Fonte: a autora (2014), a partir dos referenciais citados neste capítulo

Os encontros destacados são considerados pelos autores que embasaram este capítulo como o fulcro para determinar o foco das reformas educacionais realizadas no final do século passado e no início deste. Vários outros encontros se desdobraram a partir destes, porém optei por abordar tal conjunto, pois ele fornece os elementos necessários para compreender o contexto em que se situa a criação do PREAL, como veremos no próximo capítulo. Observo que as recomendações se assemelham ou se repetem em alguns deles, como destaquei. Considero que essa seja mais uma das estratégias para primeiro instaurar e depois reforçar o ideário das reformas, colocando-as como necessárias, indispensáveis e urgentes para a sobrevivência e o desenvolvimento dos países latino-americanos.

Observa-se que, em geral, as propostas partem do diagnóstico alarmante de um grave quadro de crise econômica, que é evidenciado por dados quantitativos suficientes para convencer a todos da necessidade de intervenção coletiva dos governos, da sociedade civil, dos empresários, de organizações não governamentais e de todos os interessados no tema educação, fomentando a ideia de parcerias entre os setores público e privado. As reformas recomendadas, ao mesmo tempo em que propõem a descentralização da educação, centralizam o controle e a fiscalização nos órgãos estatais. Caracterizam-se pelo cunho gerencialista e trazem no seu interior a necessidade da avaliação educacional para acompanhamento e monitoria das metas estabelecidas, pois consideram que os resultados numéricos da avaliação é que indicam a qualidade, bandeira maior do conjunto de medidas desde a década de 1990. Afonso (2009, p. 49) afirma que “o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo pelos governos neoconservadores e neoliberais, começou a

ser traduzido pela expressão ‘Estado Avaliador’”. É nesse cenário e sob esses argumentos que foi criado o PREAL, como veremos no próximo item.

Outra fonte indutora de políticas educacionais da década de 1990 são as Cúpulas das Américas, espaço que reúne periodicamente os governantes das Américas em torno de questões problemáticas que precisam ser enfrentadas. Segundo Feldfeber, Saforcada e Jaimovich (2005), podemos considerar dois momentos das cúpulas: o primeiro é em 1956, no Panamá, e em 1967, em Punta del Este. Estas são conhecidas como as cúpulas ‘históricas’. Durante o período das ditaduras nas Américas, não ocorreram cúpulas. E o segundo momento é conhecido como ‘processo de cúpulas’, retomadas a partir dos anos 1990, período de reconstrução dos regimes democráticos nas Américas e enfrentamento aos graves problemas de política externa e interna, herdados das ditaduras, em especial os problemas com a dívida externa.

Embora as cúpulas não sejam encontros que tenham a educação como pauta central, constituem-se em importantes eventos nos quais os chefes de Estado e de governo das Américas têm amarrado decisões através das assinaturas das Declarações e Planos de Ação a cada encontro. Os encontros realizam-se no âmbito da OEA²⁷, que constituiu uma série de instâncias institucionais compartilhadas com funções específicas. Entre elas existe o Grupo de Revisão e Implementação das Cúpulas (GRIC), órgão responsável pela organização das reuniões dos chefes de Estado e pelo acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos. Trata-se de uma configuração semelhante à dos demais organismos internacionais, em que nas cúpulas regionais periódicas são acordadas as orientações gerais norteadoras das propostas e ações políticas e, ao mesmo tempo, uma estrutura institucional permanente que possibilita o cumprimento das medidas acordadas, realizando as tarefas necessárias para isso.

As cúpulas gerais são realizadas periodicamente em diferentes locais, em geral, com um tema central. Assim, temos, em ordem cronológica:

- 1994 – Cúpula de Miami;
- 1998 – Cúpula de Santiago;

²⁷ A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi instituída em 1948, em Washington, DC, com “vistas a criar uma frente política de apoio à estratégia norte-americana na guerra fria [...] atuando como suporte diplomático do anticomunismo [...]” (LOPEZ, 1998, p. 188).

- 2001 – Cúpula de Quebec;
- 2004 – Reunião especial de Cúpula de Monterrey;
- 2005 – Cúpula de Mar Del Plata;
- 2009 – Cúpula de Trinidad e Tobago;
- 2012 – Cúpula de Cartagena das Índias.

No âmbito educacional, foram realizadas reuniões com ministros da pasta a fim de atender os mandatos acordados nas cúpulas. Realizaram-se:

- 1998 – I Reunião de Ministros da Educação – México
- 2001 – II Reunião de Ministros da Educação – Punta del Este
- 2003 – III Reunião de Ministros da Educação – México
- 2005 – IV Reunião de Ministros da Educação – Trinidad e Tobago
- 2007 – V Reunião de Ministros da Educação – Cartagena das Índias
- 2009 – VI Reunião de Ministros da Educação – Quito

Ao longo do período de realização das cúpulas, a educação recebeu diferentes enfoques, como veremos brevemente. A primeira cúpula foi chamada pelo ex-presidente Bill Clinton e teve como tema central *A erradicação da pobreza e da discriminação em nosso hemisfério*. Nessa ocasião, foi assinado o *Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade: democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentável nas Américas*. Nessa declaração, a democracia é pensada em termos de governabilidade e tratada na lógica neoliberal, em que o Estado é questionado por gastar muito com políticas sociais e causar uma crise financeira e de governabilidade. A estratégia de superação da crise proposta por essa lógica é limitar os gastos com políticas sociais (FELDFEBER; SAFORCADA; JAIMOVICH, 2005), que, como já vimos anteriormente, trata-se da ‘receita’ neoliberal.

Em relação ao livre comércio, principal objetivo do ex-presidente Clinton naquele momento, a cúpula consagrou o início das negociações para a criação da ALCA. Um dos capítulos da ALCA disciplina o setor de serviços na mesma perspectiva do GATS, ou seja, de conceber os serviços sociais como serviços comercializáveis. A educação, claro, é um deles, e partir da ALCA poder-se-ia abrir um grande mercado de serviços educacionais. Tanto a criação da ALCA como o

tratamento dos serviços sociais como serviços comercializáveis não foram questões consensuais entre os países participantes da cúpula; pelo contrário, foram questões polêmicas, em que alguns países defenderam posições diferenciadas, em especial os governos de esquerda, mas mesmo assim a primeira etapa de negociações para a criação da ALCA foi assinada. Cabe destacar que a ALCA representava um mecanismo de fortalecimento da economia norte-americana, sob o argumento da necessidade de os países latino-americanos fortalecerem suas relações comerciais internacionais. Estabelecendo o livre comércio entre as Américas, os EUA reforçariam seu poder hegemônico, ao passo que para os países latino-americanos “esta iniciativa implicaria em uma perda significativa de soberania, ao estabelecerem uma série de mecanismos institucionais e legais que consagrariam a irreversibilidade da hegemonia do capital imperialista” (FELDFEBER; SAFORCADA; JAIMOVICH, 2005, p. 8).

O terceiro ponto do pacto, o desenvolvimento sustentável, é abordado vinculado à perspectiva de conseguir as condições sociais que permitam a continuidade do modelo político e econômico. Feldfeber, Saforcada e Jaimovich (2005, p. 9) explicam que a ideia de sustentável “permite vincular a proposta do desenvolvimento à redução e ao controle da pobreza para garantir a governabilidade e assegurar assim a competitividade e o desenvolvimento comercial”. Segundo as autoras, a educação é concebida como uma das possíveis estratégias para o combate aos problemas da pobreza e da discriminação, por isso, nesta primeira cúpula não teve um espaço próprio na pauta, sendo incluída no item denominado ‘erradicação da pobreza’.

A segunda Cúpula da Américas, realizada em Santiago, em 1998, teve a educação como um dos temas de destaque, ligada à ideia de ‘chave para o progresso’, fator decisivo para o desenvolvimento social, político, econômico e cultural dos povos. Na leitura da Declaração e do Plano de Ação, percebe-se a ideia da educação voltada ao desenvolvimento de competências, habilidades e conhecimentos necessários à formação de sujeitos capazes entrarem no mercado em condições de competitividade e produtividade, características exigidas pelas sociedades contemporâneas, em decorrência da reestruturação produtiva. O Plano de Ação que reúne as medidas assinadas pelos chefes de Estados afirma que os países signatários

Estabelecerão ou reforçarão sistemas nacionais ou infranacionais e, onde isto se aplique, sub-regionais, de *avaliação da qualidade da educação*, que permitam medir o desempenho dos diversos agentes educativos, as inovações e os fatores associados às conquistas na aprendizagem. Assim, será possível dispor de informação e de indicadores nacionais ou infranacionais e, onde aplicável, sub-regionais, que permitam planejar, executar e avaliar programas de melhoramento de qualidade com base no critério de equidade. Especial atenção será dada aos padrões de leitura e escrita, a matemática e as ciências. Igualmente, quando apropriado, estabelecer-se-ão critérios e metodologias de coleta de informação que permitam a comparação de alguns indicadores educativos no âmbito hemisférico. (SEGUNDA CÚPULA DAS AMÉRICAS, 1998, p. 2, grifos meus).

Além da avaliação educacional, o plano ainda estabelece a implementação de políticas compensatórias, focalizadas nos grupos de maior vulnerabilidade social, visando ao combate à pobreza; ao reforço à gestão escolar, avançando na descentralização e promovendo a participação comunitária e familiar; e ao desenvolvimento de programas de valorização dos profissionais da educação, vinculando programas de incentivo ao cumprimento de metas e padrões estabelecidos.

A terceira reunião de Cúpula das Américas aconteceu em Quebec, em abril de 2001. Nessa cúpula, ocorreu uma mudança no tratamento dado à educação, em relação às duas cúpulas anteriores. Observa-se na Declaração e no Plano de Ação que a educação deixa de ser associada ao combate à pobreza e tratada como ferramenta para o desenvolvimento econômico, e passa a ser associada a questões políticas e sociais. O plano sustenta que a educação é essencial para o fortalecimento das instituições democráticas. Essa mudança no discurso é analisada por Feldfeber, Saforcada e Jaimovich (2005) como decorrente da revisão das propostas dos organismos internacionais. Havia na América Latina muitos questionamentos e críticas às consequências das medidas de ajuste estrutural de corte neoliberal. Nesse mesmo ano havia ocorrido em Porto Alegre o Fórum Social Mundial, que representou uma forte instância de discussão e crítica às políticas de globalização e às políticas neoliberais instituídas nas últimas duas décadas. Foram organizadas as Cúpulas dos Povos das Américas, agregando diversas organizações com posição contrária à formação do bloco hemisférico proposto pela Cúpula das Américas. Havia críticas à ALCA e resistência organizada através de movimentos sociais, mesmo entre os países membros, repudiando as propostas de

mercantilização dos serviços sociais. Os governos de Venezuela e Cuba haviam iniciado a formação do bloco ALBA, defendendo a cooperação em vez da competição na economia internacional e implementação de políticas sociais para os povos latino-americanos. Enfim, na correlação de forças, os países favoráveis ao avanço das políticas neoliberais redirecionaram o discurso.

Com relação à avaliação educacional, consta no Plano de Ação que os países se comprometem a

Apoiar os projetos regionais de indicadores comparativos e de *avaliação educacional* em curso resultantes da Cúpula de Santiago, *incluindo iniciativas de cooperação, baseadas em programas de avaliação* de desempenho dos processos e das realizações educacionais, levando em consideração estudos pedagógicos e *práticas de avaliação* desenvolvidos previamente pelos países; desenvolver indicadores comparativos para avaliar os serviços que cada país presta às pessoas com necessidades educacionais especiais, e promover o intercâmbio de informações sobre políticas, estratégias e melhores práticas nas Américas. (TERCEIRA CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2001, p. 36, grifos meus).

A Cúpula de Monterrey, em 2004, também aconteceu num momento tenso. A ALCA estava sendo reconfigurada e disputava espaço com o MERCOSUL. A reunião da OMC realizada anteriormente também havia amargado alguns fracassos, na visão dos EUA, de modo que, nesta reunião de cúpula os assuntos econômicos foram reduzidos na agenda e as questões sociais foram a pauta principal. Essa mudança na pauta pode em parte ser atribuída à reorganização da política interna e externa dos EUA após os ataques de 11 de setembro. Os chefes de Estados se comprometeram a continuar promovendo

[...] o acesso à educação básica de qualidade para todos, baseada nos princípios de participação, equidade, pertinência e eficácia, que gere as capacidades e habilidades necessárias para promover o processo de desenvolvimento de nossos povos, sem discriminação ou exclusão de qualquer tipo, e assim responder aos desafios do século XXI. (DECLARAÇÃO DE NUEVO LEÓN, 2004, p. 6).

Além disso, reforçam o compromisso assumido anteriormente determinando que os países devem

[...] continuar a implementação do Projeto Regional de Indicadores Educativos, referendado na Terceira Reunião Interamericana de Ministros da Educação, realizada na Cidade do México. Em especial, os países que ainda não o tenham feito elaborarão e divulgarão publicamente, antes da próxima Cúpula, um relatório com base nas metas de educação estabelecidas no Plano de Ação da Segunda Cúpula das Américas, para

promover seu uso como uma ferramenta na tomada de decisões e melhorar os resultados. (ibidem, p. 6).

A Cúpula de Mar del Plata, realizada em 2005, teve um tema central *Criar trabalho para enfrentar a pobreza e fortalecer a governabilidade*. O Plano de Ação estabelece várias medidas com relação à produção de condições dignas de trabalho, medidas para evitar o trabalho infantil e estímulo à qualificação profissional. A educação é mencionada no sentido da formação para o trabalho e de adoção de políticas específicas de qualificação e proteção dos direitos das mulheres, além de reforçar a oferta de educação básica para todos. Os compromissos concentram-se em torno dos ideais assumidos anteriormente: melhorar o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis, respeito aos direitos dos povos afrodescendentes, com oportunidades iguais de acesso à educação e ao trabalho, acesso à educação continuada, especialmente à formação técnica e profissional, tendo em vista o acesso ao emprego. Os chefes de Estado concordam que para melhorar as oportunidades de trabalho “devemos assegurar uma educação de qualidade para todos os cidadãos, o que requer a avaliação de nossos esforços com base em padrões claramente definidos e a obrigação de prestar conta dos resultados”. (DECLARAÇÃO DE MAR DEL PLATA, 2005, p. 9).

Mas talvez o evento mais importante em Mar del Plata tenha sido o final da grande luta em torno da ALCA, com a vitória dos países latino-americanos sobre os Estados Unidos e seu projeto imperialista. Foi decidido que não mais se assinaria esse acordo de livre comércio. E essa foi uma batalha extremamente importante, pois, mesmo entre os países que se posicionaram contrários à assinatura da ALCA, como a Argentina, o Uruguai, a Venezuela e o Brasil, havia e ainda há setores comerciais que defendem esse tipo de acordo, embora a história tenha mostrado que tratados de livre comércio são ótimos para aprofundar a dependência dos países periféricos em relação aos países centrais do capitalismo. Ou seja, a ALCA seria a submissão comercial absoluta da América Latina ao domínio imperialista norte-americano. E não assinar esse acordo representou uma importante vitória para os povos latino-americanos, que se mobilizaram em campanhas continentais de “Não à ALCA”. Atilio Borón, em texto publicado no *Diário Liberdade*²⁸, afirma que a

²⁸ Disponível em: <<http://www.diarioliberalidade.org/component/comprofiler/userprofile/atilio.html>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

batalha travada em Mar del Plata e a liquidação definitiva da ALCA foi de extraordinária importância pois fortaleceu a postura dos governos de esquerda como Néstor Kirchner, Lula e Hugo Chávez na luta pela criação de alternativas de cunho socialista em nossos países. Posteriormente, com as eleições de Evo Morales na Bolívia e Rafael Corrêa no Equador, o mapa sociopolítico foi novamente modificado, fortalecendo esse bloco e freando com mais força o avanço do imperialismo norte-americano.

A reunião de Cúpula de Trinidad e Tobago não trouxe novidades em relação à educação. Apenas reafirma que “o acesso equitativo à educação é um direito humano e que a educação de qualidade é essencial, um bem público e uma prioridade” (QUINTA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2009, p. 5). Foi solicitado que os ministros da educação intensificassem esforços para ‘avaliar o progresso educacional’ das Américas até o ano de 2010, tanto em âmbito individual de cada país quanto nas iniciativas multilaterais, como o Projeto Regional de Indicadores Educacionais (PRIE).

A importância do processo de cúpulas, para além dos aspectos abordados, está em instituir os projetos hemisféricos, com os compromissos firmados e assinados coletivamente, tendo acompanhamento das ações pelas agências da OEA, assim como financiamento dos organismos internacionais para as reformas necessárias. A partir da análise das declarações e dos planos de ação das cúpulas realizadas até agora, percebe-se um encaminhamento para a mercantilização da educação, em especial com as tratativas da ALCA e a identificação dos direitos sociais como serviços comercializáveis. As recomendações para promoção do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação demandam implicações comerciais ao supor a

[...] comercialização de computadores, serviços de conectividade e outras TICS relacionadas aos sistemas educacionais, mobilizando importantes recursos provenientes tanto dos governos quanto dos fundos de cooperação internacional ou de crédito outorgados pelas agências de financiamento. O desenvolvimento de sistemas padronizados de avaliação, por sua vez, também implica na abertura de um rentável mercado. (FELDFEBER; SAFORCADA; JAIMOVICH, 2005, p. 17).

Concordo com a análise das autoras e entendo que a organização de um mercado educacional necessita de uma base de dados com informações diversificadas e confiáveis, que permitam a comparação e a competição entre os

países, assim como a identificação de nichos nos quais os investidores possam fazer aplicações rentáveis. Nesse sentido, os acordos assinados nas cúpulas indicam a preparação desse mercado educacional, com uma diversidade de investimentos possíveis. Entre esses segmentos, destacam-se, além da criação de sistemas de informação, a privatização, as orientações para descentralização e modernização da gestão e a avaliação educacional.

A criação de sistemas de informação e avaliação da educação, tanto no nível nacional quanto internacional, responde a um duplo jogo: por um lado, permitem contar com informação necessária e comparável, o que facilita a integração; por outro, são indispensáveis para a introdução de mecanismos de competição e comercialização. Neste contexto, possuem especial relevância a definição de padrões de qualidade educativa a partir dos países centrais e a configuração de rankings. Da mesma forma, a avaliação dos resultados costuma ter como objetivo o desenvolvimento de mecanismos não apenas de competição, mas também de controle, como ocorre quando o salário dos docentes é atrelado à produtividade ou a dotação de recursos nas escolas ocorre em função do rendimento dos alunos nos testes. (FELDFEBER; SAFORCADA; JAIMOVICH, 2005, p. 47).

Em suma, em relação à educação, o processo de cúpulas caminhou no mesmo sentido das reformas propostas pelos organismos internacionais, em especial UNESCO e Banco Mundial. Ao mesmo tempo em que reforçou a necessidade de ampliação da oferta de educação para todos e com equidade, foi criando caminhos para a comercialização desse direito através da iniciativa privada.

Nas reuniões de ministros da educação são acordadas as estratégias para implementação das determinações das cúpulas, como afirmei anteriormente. O quadro na página seguinte apresenta como exemplo a matriz de contribuição de organismos internacionais nos projetos hemisféricos, acordada na III Reunião de Ministros da Educação, realizada no México em agosto de 2003. Na Declaração dessa reunião, os ministros se comprometem a

[...] promover os princípios de igualdade, qualidade, relevância e eficiência em todos os níveis do sistema educacional e assegurar, até o ano 2010, o acesso universal à educação primária de qualidade a todas as crianças, bem como o acesso à educação secundária de qualidade a pelo menos 75 por cento dos jovens, com índices crescentes de eficiência na conclusão de cursos e de oportunidades de formação ao longo da vida para a população em geral; e também reafirmando o compromisso de eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005. (TERCEIRA REUNIÃO DE MINISTROS, 2003).

A fim de alcançar os compromissos assumidos coletivamente pelos ministros, as contribuições de cada organismo também ficam acordadas durante a reunião. O

quadro a seguir acompanha o conjunto de documentos aprovados pelos ministros e apresenta a distribuição das tarefas entre os sujeitos.

Quadro 5 – Matriz de contribuições de organismos internacionais

Áreas de apoio	Equidade com qualidade	Organismos colaboradores
DIAGNÓSTICO Informar as ações e o acompanhamento e avaliação dos projetos mediante: notícias e diagnósticos sobre as características de seus desafios específicos e indicadores que facilitem a percepção de seus impactos.	Proporcionar informação sobre o <i>Segundo Estudio del Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación</i> para apoiar os projetos hemisféricos, no tocante especialmente ao seu novo componente de avaliação do docente e sua relação com o desempenho estudantil. Contribuição de informação específica do SIRI.	UNESCO/ OREALC
	Proporcionar informação sobre as conclusões e os avanços relativamente aos indicadores de Qualidade da Educação Inicial, ao foro sobre equidade e políticas educacionais e ao estudo do mapeamento e informação de programas não escolarizados. Proporcionar informação sobre qualidade e modalidades alternativas de educação inicial, desigualdade educacional e assistência a grupos em situação de risco educacional.	OEI
SISTEMATIZAÇÃO Fortalecer continuamente a formulação das estratégias e ações dos projetos mediante: notícias e seminários sobre o nível de desenvolvimento no Hemisfério da política pública de educação que permita a formação permanente de um acervo de lições aprendidas de programas consolidados e emergentes.	<i>Workshop</i> dirigido aos coordenadores sub-regionais para a transferência das lições das experiências relevantes no Hemisfério.	Convênio Andrés Bello
	Contribuição com a sistematização das experiências de proteção à infância, em seu item relativo ao insucesso escolar e à qualidade do ensino. Contribuição com os resultados e a prática de monitoração, documentação e intercâmbio de experiências no tocante ao tema da exclusão e inclusão escolar e dos processos de aprendizagem extraescolares.	UNICEF
	Relatórios nacionais e regionais sobre progresso educacional Seminários e <i>workshops</i> internacionais e publicações	PREAL
	Experiências reunidas pela Rede Ibero-Americana de Educação Inicial.	OEI

Continua na página seguinte.

Áreas de apoio	Equidade com qualidade	Organismos colaboradores
<p>FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS Ampliar o potencial do capital humano dos projetos mediante: a capacitação e assistência permanente que permita a apropriação do conhecimento especializado dos organismos internacionais em matéria de desenvolvimento de projetos e formulação de ações e estratégias nas temáticas dos projetos.</p>	<p><i>Workshop</i> de formação de capacidade de gestão, vinculação entre políticas econômicas e educacionais para todos os membros da Comissão Interamericana de Educação.</p>	<p>INDES/Banco Interamericano de Desenvolvimento</p>
	<p>A UNESCO proporciona seus conhecimentos para a identificação e sistematização de lições relevantes nos três temas dos projetos hemisféricos.</p>	<p>UNESCO</p>
	<p>Participação dos coordenadores sub-regionais do projeto hemisférico no Curso em Santiago, Chile, que dará a conhecer os resultados do projeto do P-900, em vista das provas padronizadas.</p>	<p>Instituto do Banco Mundial /Banco Mundial</p>
	<p>Estágios para professores Estudos e <i>workshops</i> sobre educação e padrões de conteúdo e desempenho</p>	<p>PREAL</p>
	<p>Contribuir com bolsas de estudo e materiais para o curso de especialização em educação e trabalho. Proporcionar assistência técnica e materiais do projeto para fortalecer os processos de alfabetização das mães de família de baixa renda e o programa de reforço institucional nas áreas de educação e trabalho.</p>	<p>OEI</p>
<p>CONVOCAÇÃO E CONSENSO Estimular a capacidade do projeto de convocar outros atores sociais para que potencializem seu impacto e legitimidade.</p>	<p>Apoio técnico para a elaboração de estratégias de comunicação social que contribua para o consenso e fortaleça o impacto dos Projetos Hemisféricos.</p>	<p>UNICEF</p>
<p>DIAGNÓSTICO Informar as ações e o acompanhamento e avaliação dos projetos mediante: relatórios diagnósticos sobre as características de seus desafios específicos e indicadores que facilitem a detecção de seus impactos</p>	<p>Proporcionar informação sobre o <i>Estudo comparativo da reforma do ensino de segundo grau da Espanha, Chile, México, Brasil e Argentina</i> para apoiar o projeto hemisférico.</p>	<p>Instituto do Banco Mundial/Banco Mundial</p>
	<p>Proporcionar informação sobre as linhas de pesquisa do Fórum de Educação de Segundo Grau Regional para apoiar o projeto hemisférico de ensino de segundo grau.</p>	<p>UNESCO/ OREALC</p>
	<p>Contribuir com conclusões, estudos e banco de dados do: a) Plano Sub-Regional Andino: Promoção de Experiências Inovadoras em Educação para o Trabalho; b) Plano Sub-Regional Centro-Americano de Fortalecimento da Inovação Pedagógica no Ensino de Segundo Grau; c) Plano Sub-Regional Ensino de Segundo Grau – Mercosul; d) Plano Sub-Regional México-Caribe; e) Projeto Escolas realizado por escolas das seguintes sub-regiões: Andina, América Central, Mercosul, México-Caribe. Proporcionar informação sobre as conclusões e avanços do Fórum sobre Equidade e Políticas Educacionais.</p>	<p>OEI</p>

Continua na página seguinte.

Áreas de apoio	Equidade com qualidade	Organismos colaboradores
SISTEMATIZAÇÃO Fortalecer continuamente o desenho das estratégias e ações dos projetos mediante: relatórios e seminários sobre a situação da arte da política pública educativa no Hemisfério que permita a formação contínua de um acervo de lições aprendidas de programas consolidados e emergentes	<i>Workshop</i> para os coordenadores sub-regionais para transferir as lições das experiências relevantes no Hemisfério. Contribuir para a sistematização das experiências sobre formação para o trabalho dos países membros do CAB como insumos para o projeto hemisférico. Apoiar com assessoramento técnico a identificação de novas experiências relevantes sobre formação para o trabalho.	Convênio Andrés Bello
	Contribuir com informação sobre os resultados de <i>Diálogos de Políticas Educacionais</i> , que versará sobre a Educação de Segundo Grau enfocada no mundo do trabalho para apoiar o projeto hemisférico.	Banco Interamericano de Desenvolvimento
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS Ampliar as capacidades do capital humano dos projetos mediante: treinamento e assistência permanente que permitam a dotação do conhecimento perito dos organismos internacionais em matéria de desenvolvimento de projetos e desenvolvimento de ações e estratégias nas temáticas dos projetos	<i>Workshop</i> de formação de capacidades de gestão, vinculação entre políticas econômicas e educacionais para todos os membros da Comissão Interamericana de Educação.	INDES/Banco Interamericano de Desenvolvimento
	Contribuições de estratégias para a elaboração de mecanismos de apoio para a vinculação do ensino de segundo grau com o mundo do trabalho. A UNESCO contribui com seus conhecimentos para a identificação e sistematização de lições relevantes nos três temas dos projetos hemisféricos.	UNESCO
	Acompanhamento do projeto de ensino de segundo grau nos países CAB. Assistência de peritos para a formação das capacidades para criar tabelas de equivalência curricular sub-regionais em ensino de segundo grau.	Convênio Andrés Bello
	Contribuir com bolsas de estudo e materiais para o curso de especialização em educação e trabalho Contribuir com assistência técnica e documentos de conteúdo do programa de fortalecimento institucional em educação e trabalho.	OEI
CONVOCAÇÃO CONSENSO Promover a capacidade do projeto de convocar outros atores sociais para potenciar o impacto e a legitimidade do projeto	Apoio técnico para a construção de estratégias de comunicação social que contribuam para o consenso e fortaleçam o impacto dos Projetos Hemisféricos.	UNICEF

Continua na página seguinte.

Áreas de apoio	Equidade com qualidade	Organismos colaboradores
<p>DIAGNÓSTICO Informar as ações e o acompanhamento e avaliação dos projetos mediante: relatórios diagnósticos sobre as características de seus desafios específicos e indicadores que facilitem a detecção de seus impactos</p>	<p>Proporcionar informação sobre o <i>Segundo Estudo do Laboratório Latino-Americano da Avaliação da Qualidade da Educação</i> para apoiar os projetos hemisféricos, especialmente de seu novo componente de avaliação do professor e de sua relação com o desempenho do estudante</p> <p>Contribuição de informação específica do SIRI</p> <p>Proporcionar informação sobre a <i>situação de atualização do desenvolvimento de professores</i> para apoiar o Projeto Hemisférico</p>	UNESCO/ OREALC
	<p>Proporcionar informação sobre a <i>situação da formação inicial dos professores de segundo grau nos países da América Latina</i> para o projeto hemisférico de formação de professores</p>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
	<p><i>Estudos sobre a relação entre sindicatos e professores.</i> Incluindo o estudo sobre formação de professores e incentivos.</p> <p>Convite a coordenadores sub-regionais para participar do Encontro em Sevilla em setembro de 2004</p>	Instituto do Banco Mundial/Banco Mundial
	<p>Conclusões do IV Congresso Internacional de Educação “rumo a um novo compromisso social para uma educação integral”</p>	OEI
<p>SISTEMATIZAÇÃO Fortalecer continuamente o desenho das estratégias e ações dos projetos mediante: relatórios e seminários sobre a situação da arte da política pública educativa no Hemisfério que permita a formação contínua de um acervo de lições aprendidas de programas consolidados e emergentes</p>	<p><i>Workshop</i> para os coordenadores sub-regionais para transferir as lições das experiências relevantes no Hemisfério</p>	Convênio Andrés Bello
	<p>Contribuição da experiência em identificação e sistematização de inovações do circuito de Desenvolvimento Profissional Docente da Rede Inovemos</p>	UNESCO
	<p>Contribuir com as experiências recolhidas pela Rede Ibero-Americana de Formação de Professores</p>	OEI

Continua na página seguinte.

Áreas de apoio	Equidade com qualidade	Organismos colaboradores
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS Ampliar as capacidades do capital humano dos projetos mediante: treinamento e assistência permanente que permitam a dotação do conhecimento perito dos organismos internacionais em matéria de desenvolvimento de projetos e desenvolvimento de ações e estratégias nas temáticas dos projetos.	<i>Workshop</i> de formação de capacidades de gestão, vinculação entre políticas econômicas e educacionais para todos os membros da Comissão Interamericana de Educação	INDES/Banco Interamericano de Desenvolvimento
	A UNESCO contribui com seus conhecimentos para a identificação e sistematização de lições relevantes nos três temas dos projetos hemisféricos	UNESCO
	Apoio da RedCADI (Capacitação de Professores em Pesquisas) do CAB ao desenvolvimento do projeto hemisférico sobre formação de professores Técnicos e metodologia para um <i>workshop</i> sobre elaboração e produção docente de materiais educacionais	Convênio Andrés Bello
	Estudos e <i>workshops</i> sobre a relação entre sindicatos e associações de professores com os governos	PREAL
	Assistência técnica no âmbito do Plano de Cooperação em Formação Contínua Docentes e materiais do programa de formação em educação em valores Bolsas de estudo de pós-graduação em Mestrado Virtual em Educação em Valores	OEI
CONVOCAÇÃO E CONSENSO Promover a capacidade do projeto de convocar outros atores sociais para potenciar o impacto e a legitimidade do projeto	Apoio técnico para a construção de estratégias de comunicação social que contribuam para o consenso e fortaleçam o impacto dos Projetos Hemisféricos	UNICEF
	<i>Workshops</i> sobre fatores associados ao desempenho do magistério para os coordenadores sub-regionais do Projeto Hemisférico, do tipo da reunião sobre “Reconhecimento social do magistério” para uma reflexão coletiva sobre a participação dos professores.	UNESCO

Fonte: Terceira Reunião de Ministros (2003)

Analisando a Declaração e o quadro com as contribuições dos organismos internacionais, percebe-se uma articulação perfeitamente adequada entre ambas. Na Declaração, encontramos que é necessário formar um movimento hemisférico construindo uma ‘Aliança entre as Américas’ em prol da educação. Também afirma que é necessário o envolvimento de toda a sociedade para que se alcancem os objetivos propostos no encontro. Nesse sentido, o quadro com distribuição das atividades evidencia o envolvimento dos organismos colaboradores. Outro destaque importante é a afirmação de que os países devem investir mais em educação e usar de modo eficiente os recursos. Os ministros recomendam “maior financiamento público para este setor e parceiras entre os setores público e privado”. Observando

quem são os parceiros, neste caso, notam-se, além dos organismos internacionais, as fundações, os institutos, os bancos e o PREAL.

Em síntese: minha intenção neste capítulo era analisar o contexto histórico em que foi criado o PREAL, qual seja, a América Latina dos anos 1990. Para isso, foi preciso discutir a organização político-econômica da região, buscando compreender o neoliberalismo como teoria econômica e as práticas decorrentes dessa teoria, visando à globalização da economia. Busquei mostrar como as agências internacionais foram e são importantes para o avanço do ideário neoliberal e para a organização econômica, instituindo uma hegemonia mundial. Por Marx, sei que o político e o econômico não se separam, e embora no texto tenha abordado ora mais um aspecto em detrimento de outro, no movimento do real eles coexistem e se articulam permanentemente. Minha intenção foi evidenciar a multiplicidade de sujeitos em constante correlação de forças, disputando espaços e projetos sociais, econômicos, políticos, e, nessa luta, o quanto o grande capital internacional vem se articulando de modo a salvaguardar seus interesses. Destaquei o quanto as políticas educacionais são pensadas e acordadas nesse contexto, ou seja, a educação é pensada como instrumento de manutenção e legitimação da lógica capitalista, embora o discurso dos organismos internacionais seja de transformação e de que pela educação se evitará o caos mundial. Nesse cenário esquizofrênico, o discurso neoliberal faz crer que agências e programas ‘bem intencionados’ têm a possibilidade de promover uma educação melhor para todos e, com isso, ‘elevar’ os países subdesenvolvidos ao patamar de desenvolvidos. É o que encontraremos no discurso do PREAL.

3 O PREAL

Neste capítulo, discutirei a criação do PREAL, a sua organização em forma de rede, os sujeitos individuais e coletivos que o constituem e os primeiros movimentos realizados na região. Optei por trabalhar nesta seção com os boletins sobre a educação da América Latina²⁹, dada a relevância desses documentos no âmbito do Programa.

Os primeiros movimentos para criação do PREAL remontam a dezembro de 1994, quando se realizou em Miami, no âmbito da OEA, a Primeira Reunião de Cúpula das Américas, que ensejou promover um pacto para o desenvolvimento e a prosperidade, abordando os temas democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentável das Américas. Tal encontro configurou mais um movimento em torno da ideia de cooperação e consenso, fomentando a criação de parcerias hemisféricas para atuarem na busca dos objetivos estabelecidos. Esse encontro ocorreu logo após a criação do GATS, que, como vimos no capítulo anterior, incorporou diversos serviços sociais ao rol de serviços comercializáveis, em âmbito mundial. Já em nível hemisférico, o presidente Bill Clinton vinha tensionando a criação de uma área de livre comércio entre as Américas, o que ocorreu nessa ocasião com o início das negociações para a criação da ALCA. Quanto à erradicação da pobreza e da discriminação no hemisfério, consta no Plano de Ação assinado, entre outros itens, que os governos:

- *Trabalharão com os setores público e privado e com atores não governamentais e com o apoio de instituições multinacionais, para garantir o acesso universal a uma educação primária de qualidade. Em particular, os Governos procurarão alcançar, até o ano 2010, um índice de 100% de conclusão do curso primário e uma matrícula mínima de 75% no nível secundário, e preparar programas de erradicação do analfabetismo, prevenção da evasão escolar e melhoria do treinamento de recursos humanos.*
- *Promoverão o apoio de instituições financeiras multilaterais e do setor privado, o treinamento profissionalizante de trabalhadores e a educação de adultos, incorporando iniciativas no sentido de tomar essa educação mais relevante para as necessidades do mercado e dos empregadores.*
- *Apoiarão a descentralização na tomada de decisões referentes à educação, incluindo medidas para assegurar o financiamento adequado e a*

²⁹ Os boletins são estudos regionais que apresentam um diagnóstico e recomendações que devem ser adotadas. Eles são subscritos pelo Conselho Consultivo (*El futuro esta en juego*, 1998; *Ficando para trás*, 2001; *Quantidade sem qualidade*, 2006) e pela Comissão Centro-Americana (*Mañana es muy tarde*, 2000; *Es hora de actuar*, 2003; *Mucho por hacer*, 2007).

ampla participação dos pais, educadores, líderes comunitários e autoridades públicas.

- Formarão uma *parceria continental*, operando por meio de organizações existentes, a fim de atuar como foro consultivo dos Governos, atores não governamentais, comunidade empresarial, doadores e organizações internacionais, visando a reforma de políticas educacionais e a um direcionamento mais eficiente dos recursos. (PRIMEIRA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS, 1994, grifos meus).

O destaque acima reitera a mesma lógica dos encontros que venho discutindo ao longo do texto, no que se refere ao uso da educação como medida estratégica de combate à pobreza e o chamado ao envolvimento de todos no processo de extensão do atendimento, explicitando a formação de parcerias com o setor privado em escala continental. Esse é o ‘berço’ em que nasceu o PREAL.

A justificativa para a criação do PREAL não foi encontrada nos documentos publicados pelo próprio programa, e sim em fontes secundárias. Segundo Torres (2004), como decorrência da Cúpula de Miami, a então primeira dama norte-americana Hillary Clinton lançou um programa para formação de parcerias hemisféricas, visando à revitalização das Américas, chamado *Partnership for Educational Revitalization in the Americas* (PERA), a cargo da USAID, que veio a ser conhecido como Programa de Promoção de Reformas Educativas na América Latina e Caribe (PREAL)³⁰. Desde 1995, vem sendo executado na região através de um convênio com o *Inter-American Dialogue* (IAD), com sede em Washington DC e a *Corporación de Investigaciones para el Desarrollo* (CINDE), com sede em Santiago do Chile – duas agências privadas voltadas à análise de políticas e ao fomento do desenvolvimento.

Outra declaração importante para compreendermos a origem do PREAL foi encontrada num dos pronunciamentos realizados durante a Terceira Reunião de Ministros da Educação, realizada no México em 2003. Davis Evans, chefe da seção regional da USAID para a América Latina e o Caribe, durante seu discurso nesse encontro, afirmou que o PREAL representa uma ‘contribuição’ dos Estados Unidos à América Latina e ao Caribe, por intermédio da USAID, como resposta às metas assinadas nas Cúpulas das Américas, a fim de melhorar a eficácia educacional e a prestação de contas (TERCEIRA REUNIÃO DE MINISTROS DA EDUCAÇÃO,

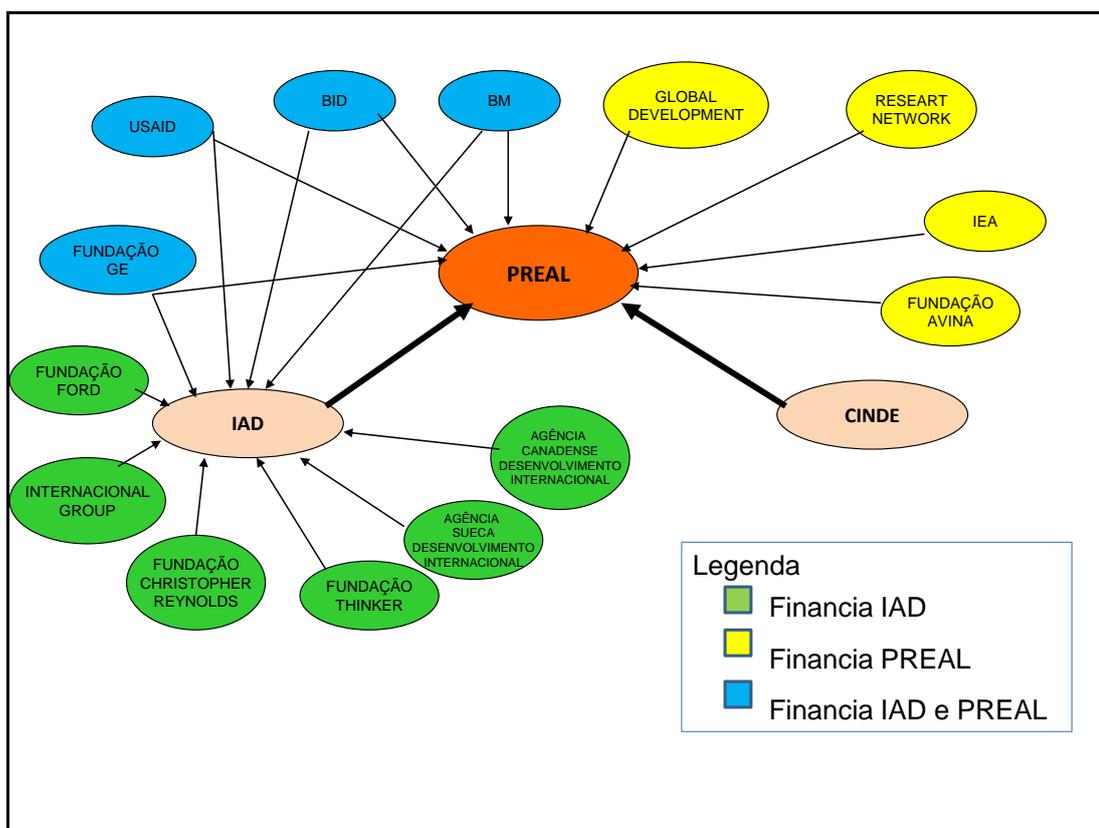
³⁰ A maior parte das publicações traz a identificação de capa dos documentos nas duas línguas (inglês e espanhol) e, no caso das obras traduzidas, em inglês e português: PREAL - Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe / *Partnership for Educational Revitalization in the Americas* (PERA).

2003). Considero essa afirmação uma preciosidade para compreendermos a origem e os objetivos do PREAL. Ou seja, os acordos de assistência técnica e ajuda financeira externa dos Estados Unidos para a educação na América Latina assinados durante as ditaduras militares se materializavam através da USAID. As diretrizes para essas reformas foram fortemente marcadas pelo tecnicismo educacional e pela teoria do capital humano, evidenciado no discurso da educação como via de acesso ao desenvolvimento econômico. As políticas econômicas desse período buscaram ajustar os países ao desenvolvimento do capitalismo internacional e as reformas educacionais, por sua vez, promoveram a formação de mão de obra para as grandes empresas transnacionais e, ao mesmo tempo, a formação de sujeitos adaptados e defensores da lógica do capital. Nesse sentido, podemos considerar o PREAL como uma 'versão atualizada' da intervenção dos Estados Unidos via USAID, na educação latino-americana.

O apoio financeiro ao programa vem de organizações como *United States Agency for International Development (USAID)*, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, *Global Development, Research Network*, *International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*, *Fundación AVINA*, *GE Foundation*, entre outras.

O esquema a seguir procura demonstrar os agentes financiadores e suas interligações.

Figura 1 – Financiadores do PREAL



Fonte: a autora (2014)

As duas principais agências responsáveis pela execução do PREAL anunciam objetivos semelhantes. O Inter-American Dialogue (IAD) é uma organização não governamental criada em 1982 por iniciativa da família Rockefeller e do Departamento de Estado dos Estados Unidos (OLIVEIRA, 2011). Nos boletins de notícias da agência, eles afirmam ser o principal centro de análise de políticas e relações do hemisfério ocidental dos EUA, reunindo mais de cem cidadãos ilustres, como presidentes, ex-presidentes e membros do alto escalão do governo, empresários, líderes do setor público e privado de toda a América para abordarem problemas centrais do hemisfério e oportunidades. Juntos, eles promovem a construção de uma agenda regional de desenvolvimento, afirmando que têm em vista o avanço de governos democráticos, a equidade social e o desenvolvimento econômico³¹. Essa agenda inclui a geração de novas ideias políticas e propostas concretas de ação e de acordos econômicos, bem como a apresentação dessas propostas aos tomadores de decisão em diferentes esferas governamentais, em

³¹ Disponível em: <<http://www.thedialogue.org>>. Acesso em: 9 jan. 2011.

instituições internacionais e em organizações não governamentais (PREAL, 1998). Há que se observar a coincidência temporal entre a criação do IAD e a redemocratização dos países latino-americanos, ou seja, caem as ditaduras que tiveram forte participação da CIA e do Pentágono, e para a organização político-econômica da região cria-se uma agência por iniciativa conjunta de uma família (Rockefeller) e de um Departamento de Estado, com o objetivo de favorecer o avanço da democracia, do desenvolvimento econômico e da equidade social. Ou seria uma adequação das formas de controle e intervenção na região? Afinal, as estratégias de controle em tempos de governos autoritários não são compatíveis com governos democráticos.

O IAD define-se como uma *think tank*, uma organização sem fins lucrativos que é financiada por doações de indivíduos, corporações, governos e fundações que apoiam seus programas. No *site* da agência existe um *link* para doações financeiras individuais com possibilidade pré-definida de valores, entre U\$ 250 a U\$ 10.000. As principais fontes de apoio financeiro são fundações e empresas, como American International Group, Inc., Fundação Christopher Reynolds, Fundação Ford, Fundação GE, Fundação Tinker; fontes governamentais como a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), Embaixadas do Chile e do México, a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Organizações como o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, dentre outras, também são citadas como financiadores³².

A influência do IAD é grande nas Américas, desde sua criação. No documento publicado em 1984, referindo às futuras eleições presidenciais brasileiras, afirmam que “lo que sucede en el Brasil durante el próximo año puede resultar crítico para mantener el impulso hacia la democracia en toda América Del Sur” (IAD, 1984, p. 23). A preocupação manifesta refere-se à transição de regime no Estado brasileiro, devido à sua influência regional, pois o Brasil vivia nos anos 1983-1984 uma intensa luta dos movimentos sociais pela redemocratização do país³³. Como os EUA

³² Disponível em: <<http://www.thedialogue.org>>. Acesso em: 9 jan. 2011.

³³ O movimento “diretas já” agregou diversos setores da sociedade e até hoje é o movimento que reuniu o maior número de pessoas em manifestações públicas no Brasil. Sua importância está diretamente relacionada à redemocratização do país e como decorrência dessa luta a eleição presidencial de 1985 foi a última a ocorrer de forma indireta, por um colégio eleitoral.

consideravam necessário o retorno à democracia, era necessário posicionar-se favoravelmente a esse regime e advertir sobre as dificuldades vindouras:

A menos que las políticas de los nuevos gobiernos democráticos logren un amplio apoyo que exigirá sacrificios por parte de todos los ciudadanos, podrían volver a dar lugar a un ciclo de polarización, quiebra institucional, intervenciones militares y gobiernos militares. Se requerirá una enorme disciplina por parte de los gobiernos, los políticos de la oposición, los empresarios, los sindicatos y los ciudadanos para encarar medidas de austeridad necesarias para pagar las obligaciones de la deuda y contener la inflación. (IAD, 1984, p. 25).

A atuação do IAD buscando consensos sobre a necessidade de crescimento econômico na região fica evidenciada mais uma vez quando afirmam que “es urgente restablecer el crecimiento económico [...] quando menos cinco por ciento anual [...] para evitar efectos políticos negativos y renovar la confianza en los gobiernos democráticos” (IAD, 1988, p. 29). A posição do IAD, que à época poderia parecer justificada pelos objetivos apresentados, analisada com distanciamento histórico leva-nos a crer que este discurso era a preparação de uma atmosfera favorável aos planos econômicos que vieram em seguida.

Consideramos necessário identificar os sujeitos integrantes da galeria de cidadãos ilustres membros do IAD. Tal composição envolve nomes de ex-presidentes como de Fernando Henrique Cardoso, do Brasil (1995-2002), Ricardo Lagos, do Chile (2000-2006), Michelle Bachelet, do Chile (2006-2010), Jorge Quiroga, da Bolívia (2001-2002), Martín Torrijos, do Panamá (2004-2009), Ernesto Zedillo, do México (1994-2000) e Eduardo Stein, vice-presidente da Guatemala (2004-2008). Outros integrantes têm seus nomes ligados à esfera governamental, como Alejandro Foxley, ex-ministro das relações exteriores do Chile; Donna J. Hrinak, que foi embaixadora dos Estados Unidos no Brasil, na Venezuela, na Bolívia e na República Dominicana; Yolanda Kakkabadse, ex-ministra do Ambiente do Equador; e Billie Miller, ex-ministra das Relações Exteriores de Barbados. Semelhante relevância é dada a nomes de destaque na economia, como David de Ferranti, ex-vice-presidente do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe, Henrique Campos Meirelles, ex-presidente do Banco Central do Brasil (2003-2011), Carla Hills, que atuou como representante comercial dos Estados Unidos no governo George W. Bush, entre outros. Já na esfera acadêmica, a agência destaca os nomes de Peter D. Bell, pesquisador na Universidade de Harvard, Francis Fukuyama,

professor de Economia Internacional na Universidade Johns Hopkins, Marcos Jank, professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo³⁴.

Outros brasileiros membros do IAD:

- Luiz Fernando Furlan, empresário, presidente do conselho de administração da Sadia S.A.³⁵, foi ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no governo Lula entre 2003 e 2007;
- Jacqueline Pitanguy, socióloga e cientista política, presidente do Conselho Deliberativo da CARE Brasil, organização não governamental que desenvolve programas de geração de renda e promoção do desenvolvimento sustentável; foi professora de sociologia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e na Rutgers University, New Jersey (EUA);
- João Sayad, economista, professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Foi ministro do Planejamento no governo de José Sarney, de 1985 a 1987;
- Roberto Teixeira da Costa, economista, foi o primeiro presidente da Comissão de Valores Mobiliários. Presidiu o conselho de empresários da América Latina. Seu nome está associado ao mercado de capitais e participa de conselhos administrativos de várias empresas como Sul América Companhia Nacional de Seguros, Banco Itaú, BUNGE Brasil, Cia. Brasileira de Distribuição (Pão de Açúcar) e do Conselho Consultivo d'O Estado de São Paulo, Multibrás, Pirelli, entre outras (PREAL, 2006).

Mais recentemente, foi incluído nesta galeria o nome de Marina Silva, historiadora, ex-senadora da república e ministra do Meio Ambiente durante o governo Lula (2003-2008). Seu nome é conhecido internacionalmente associado à defesa da preservação ambiental, tendo recebido diversos prêmios como reconhecimento por suas lutas.

Ao destacar os sujeitos e suas vinculações, amparo-me em Thompson (1981, p. 16), quando reitera a impossibilidade de conceber um “ser social independente de

³⁴ Disponível em: <<http://www.thedialogue.org>>. Acesso em: 9 jan. 2011.

³⁵ A Sadia é uma grande empresa do ramo frigorífico que tem em torno de 60 mil funcionários em 17 estados brasileiros e escritórios comerciais em 11 países.

seus conceitos e expectativas organizadores”, graças à nossa capacidade de reflexão sobre o que nos ocorre e o que acontece no mundo ao nosso redor. Assim, o ser social não é estático e imutável, mas, pelo contrário, ele se constitui a partir de mudanças, que segundo Thompson dão origem à experiência modificada; e “essa experiência é *determinante*, no sentido de que exerce pressões sobre a consciência social existente, propõe novas questões e proporciona grande parte do material sobre o qual se desenvolvem os exercícios intelectuais mais elaborados” (1981, p. 16, grifo do autor). Quando destaco a importância dos sujeitos, entendo-os como seres sociais, portanto históricos, constituídos de experiências, cultura, hábitos, crenças, específicos de suas realidades concretas, portanto, nunca neutros. Da mesma forma que os projetos por eles defendidos.

A Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), outra agência responsável pela execução do PREAL, afirma ser uma instituição privada sem fins lucrativos com base em Santiago, Chile. Fundada em 1968, a CINDE afirma fornecer um ambiente acadêmico não partidário para pesquisa interdisciplinar sobre questões de desenvolvimento nacional e internacional. A entidade informa que é uma organização que tem um estilo de trabalho descentralizado, apoiado por uma ampla rede de colaboradores externos. A instituição patrocina projetos de pesquisa, seminários, *workshops* e grupos de trabalho, cujos resultados podem ser livremente publicados nos diversos meios de comunicação. Nos documentos do PREAL, consta que a CINDE se constitui como um local de encontro para profissionais e especialistas de vários países, oriundos de distintas correntes e âmbitos sociais, promoverem debates e intercâmbio de informações e experiências internacionais (PREAL, 2006). Todas as minhas tentativas de contato por correio eletrônico ou por telefone com a CINDE foram infrutíferas. Não existe um *site* disponível da agência e, durante a realização deste estudo, não encontrei literatura sobre esse órgão. Por isso, não foi possível obter informações sobre a organização interna, os integrantes e o financiamento das atividades, pois são escassas as informações disponíveis, limitando-se às contracapas ou notas de rodapé das publicações do PREAL.

O IAD e a CINDE sediam e dirigem conjuntamente o PREAL. O codiretor pelo IAD é Jeffrey M. Puryear, e pelo CINDE, Marcela Gajardo. O PREAL tem como objetivo “levar a educação para o topo da agenda política dos países em toda a região e constituir um grupo de apoio para a reforma educativa” (PURYEAR, 1997,

p. 1). Considerando o momento histórico da criação do programa e os sujeitos envolvidos no processo, pode-se afirmar que a intencionalidade destes foi criar uma agência que fomentasse, ampliasse e fortalecesse as articulações entre os setores público e privado. Objetivos estes que, segundo seus membros, têm sido alcançados, pois desde sua criação, em 1995, o programa tornou-se “a principal voz não governamental para a educação na América Latina e uma forte defensora do envolvimento de líderes da sociedade civil³⁶ na reforma educacional” (PREAL, 2006, p. 50).

Nos documentos, o PREAL apresenta sua Missão:

Contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa; identificar y divulgar las buenas prácticas y el monitorear el progreso educativo en los países de la región³⁷.

O conceito de qualidade adotado pelo PREAL não é explicitamente definido, porém, nos estudos publicados, está associado a dados mensuráveis referentes à avaliação de desempenho dos alunos e resultados das escolas. Puryear (1997), codiretor do PREAL, em publicação sobre a educação na América Latina, aponta alguns indicadores que expressam problemas de qualidade da educação em todos os níveis de ensino: gasto por aluno; alto índice de repetência; baixas taxas de conclusão; notas baixas nas avaliações de larga escala; e fraco desempenho em ciência e tecnologia. Esses indicadores revelam o que Paro (2007, p. 20) chama de uma concepção “tradicional e conservadora da educação, cuja qualidade é passível de ser medida” e expressa nas estatísticas apresentadas pelas agências avaliadoras. Essa concepção, adverte Paro, reduz a função da escola à mera transmissão de conhecimentos tradicionais, e quanto mais conteúdos forem assimilados pelos alunos, tanto melhor e mais produtiva será a escola e, conseqüentemente, de melhor qualidade. Trata-se de uma visão fragmentada e reducionista do papel da escola e da qualidade da educação.

Em seus estudos sobre educação, Paro (2007, 2010) refere-se à ausência de um conceito inequívoco de qualidade, pois este depende sempre dos fins da educação que se pretende buscar. Assim, entendendo a educação como o

³⁶ Nos documentos do PREAL, a categoria sociedade civil refere-se a tudo o que está fora da esfera de governo; e as referências aos líderes da sociedade civil, fica subentendido, compreendem os empresários.

³⁷ Disponível em: <<http://www.preal.org/Quienes.asp>>. Acesso em: 26 jan. 2011.

“processo pelo qual nós nos tornamos humano-históricos, pela apropriação da cultura” (PARO, 2010, p. 99), compreende-se que os elementos necessários a esta formação vão muito além de conhecimentos e são muito mais complexos do que a estrutura administrativa e pedagógica da escola e, portanto, nem sempre podem ser mensurados. No entanto, embora eu não tenha encontrado nos documentos do PREAL uma definição do que se considera qualidade, posso afirmar que sua concepção de qualidade está associada a indicadores mensuráveis, por isso a necessidade de estabelecer os padrões e realizar a avaliação de larga escala. Em notícia veiculada no site do IAD³⁸, sob o título *Avançando na qualidade na América Latina*, encontra-se a afirmação de que quando o PREAL foi criado, em 1995, quase nenhum país da região havia estabelecido padrões de aprendizagem em leitura, matemática ou ciências. Desde então, o PREAL vem trabalhando para convencer os políticos de que os padrões são cruciais para a qualidade da educação. Além disso, demonstrou como estabelecer e como utilizá-los a ponto de atualmente os padrões tornarem-se uma peça central nas reformas educacionais.

Durante todo o período de realização deste estudo, busquei saber como atua o PREAL, de que modo ocorre esse convencimento dos políticos citado acima e como forma os ‘consensos’ que considera tão importantes. Encontrei informações dispersas e fragmentadas que indicam esse funcionamento. Nesse processo de investigação, fui questionando os documentos em busca de uma lógica histórica (THOMPSON, 1981), procurando captar os movimentos dos eventos promovidos pelo grupo. Além do site oficial do programa, existe também o Blog do PREAL³⁹. Nesse ambiente, consta que o blog é uma das maneiras que o programa trabalha para alcançar seus objetivos, e além desse canal há também o fornecimento de relatórios nacionais e regionais sobre o progresso educacional, as parcerias com as organizações locais em toda a região e alianças para negócios educacionais, a fim de promover parcerias público-privadas para a educação.

Além da missão, no site oficial do programa são citados ainda como objetivos específicos:

- Involucrar al conjunto de la sociedad y sus actores, en perfeccionamiento de las políticas educativas,

³⁸ Disponível em: <<http://www.thedialogue.org>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

³⁹ Disponível em: <<http://prealblog.org>>.

- Monitorear el progreso hacia la mejoría de la educación, y
- Proporcionar información y conocimientos sobre temas de política y reforma a líderes de opinión y autoridades, públicas y privadas⁴⁰.

A chamada ao envolvimento de toda a sociedade na promoção de reformas educacionais é uma constante nos diferentes instrumentos de comunicação utilizados pelo PREAL, tanto como recomendação específica às escolas para melhoria da gestão, como veremos adiante, quanto na realização de parcerias com empresários, para que estes indiquem o perfil de cidadão que o mercado de trabalho espera e contribuam com financiamento de eventos relacionados ao tema.

Com objetivo de monitorar o progresso da educação na região latino-americana, o PREAL recomenda a realização periódica de avaliações de larga escala em nível nacional e internacional, analisando os resultados e fazendo a comparação dos escores tanto em relação aos próprios resultados quanto na comparação com outros países participantes, como mais adiante será visto, quando for abordado o grupo de trabalho sobre avaliação.

Destaca-se nos objetivos a promoção do diálogo regional sobre política educacional e a importância de situar o tema da reforma educativa como uma prioridade na agenda política dos governos, criando espaços para busca de consensos, e também a divulgação de experiências bem-sucedidas em educação. Uma estratégia utilizada pelo PREAL, como afirmei acima, é a divulgação de documentos em agências locais, as chamadas parcerias nacionais. No Brasil, o PREAL teve sua sede na Fundação Getúlio Vargas, sob a coordenação de Helena Bomeny. Desde a criação do programa em 1995 até 2005, a FGV foi responsável pela publicação de vários materiais em português, entre eles estudos realizados na região e um boletim denominado *PREAL Debates*, que se constitui

[...] numa série de documentos que o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), sediado no CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, oferece aos leitores comprometidos com as causas da educação no Brasil. Seus objetivos são: informar sobre o desenvolvimento da reforma educativa brasileira, estimular a discussão sobre as políticas públicas desenhadas para a educação, e, principalmente, estreitar o diálogo entre as muitas e distintas perspectivas que informam o debate educacional em nosso país. Esta série se propõe a ser um canal aberto e democrático para que os atores envolvidos no processo educativo – intelectuais, educadores, instituições, fundações,

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.preal.org/Default.asp>>. Acesso em: 20 out. 2008.

centros de pesquisa e órgãos oficiais – sintam-se livres para expor e defender suas posições e, também, para criticar aquelas aqui expostas⁴¹.

Outra publicação pela FGV foi o relatório da pesquisa *Empresários e educação no Brasil* (2000), assinado por Helena Bomeny e Marcela Pronko. Na introdução do texto, as autoras apresentam a pesquisa, referindo que ela faz parte das atividades do PREAL e foi realizada com apoio da Fundação Ford. O objetivo desse trabalho foi identificar quantas e quais empresas investem em educação no Brasil e que tipo de programas elas apoiam. A primeira etapa consistiu em uma *survey* aplicada pelo Ibope a um conjunto de empresas localizadas nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife e Fortaleza. Já na segunda etapa, o objetivo foi aprofundar e qualificar a análise em torno da variedade, da extensão e da natureza dos investimentos, concentrando-se num grupo menor de empresas com as quais foram realizadas entrevistas.

Os resultados da pesquisa também foram apresentados num seminário na FGV em abril de 2002 e reuniu 40 fundações empresariais que estavam envolvidas em projetos educacionais. Naquela época, conforme as autoras constataram, esse já era um tema de relevante no Brasil, e o interesse tendia ao crescimento por parte dos empresários. Esse tipo de ação (fazer a pesquisa, apresentar os resultados, organizar seminários para favorecer a discussão entre o público interessado) ainda era incipiente no país, e a intenção do PREAL era de que essas relações se fortalecessem, o que se constata que de fato ocorreu, num movimento de expansão muito grande.

Atualmente, a presença dos empresários em eventos que discutem a educação é, muitas vezes, maior do que a presença de educadores. A exemplo dessa afirmação, pode-se citar o 7º Fórum de Comandatuba⁴² realizado em 2008, na Bahia. Esse evento reuniu quase todos os governadores brasileiros, alguns ministros, senadores, artistas e algo em torno de 700 empresários, representando mais de 42% do PIB privado brasileiro, para discutir “a educação pública de

⁴¹ Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm>>. Acesso em: 2 nov. 2008.

⁴² O Fórum Empresarial de Comandatuba foi criado em 2003 pelo LIDE – uma organização privada que reúne empresários em 12 países e quatro continentes. O LIDE promove a integração entre empresas, organizações e entidades privadas, buscando fortalecimento da livre iniciativa junto ao setor público. O fórum é uma dessas iniciativas e a ‘educação pública de qualidade’ foi tema das edições de 2008, 2011 e 2012.

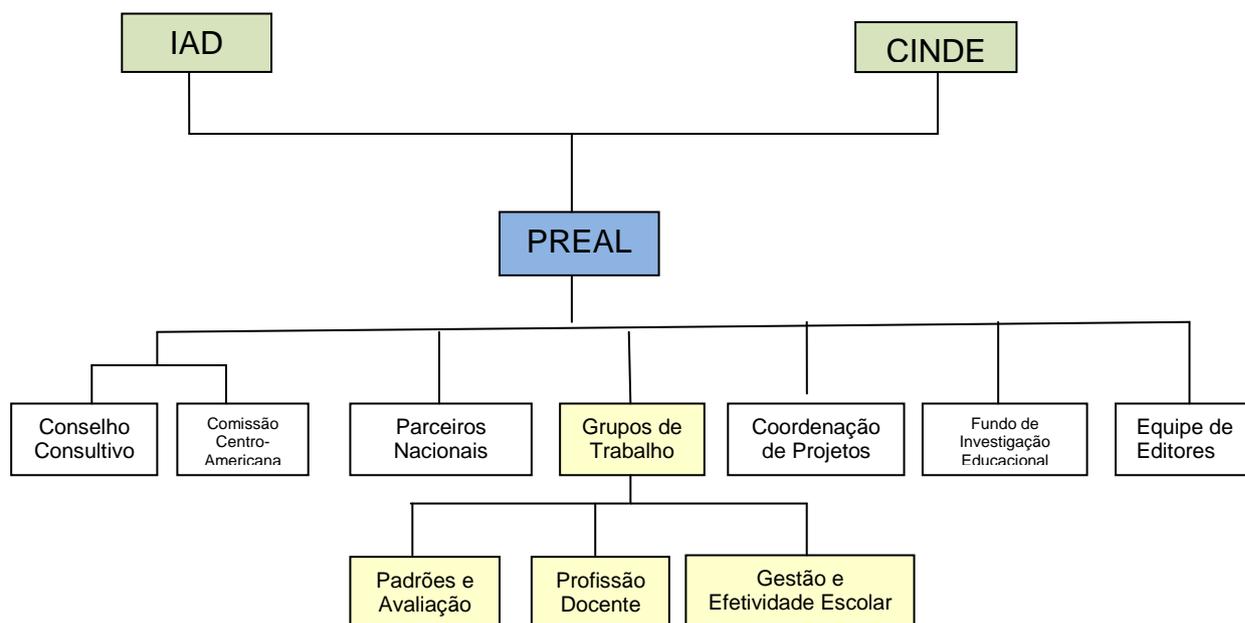
qualidade para mudar o Brasil”. Apesar do tema do encontro, o único representante da educação pública era o então ministro Fernando Haddad. Durante o fórum, os empresários apresentaram suas propostas para ‘melhorar a qualidade da educação’, fizeram suas generosas e substantivas doações a projetos que consideraram como contribuições à educação e divulgaram suas ações filantrópicas. Entre os participantes havia sujeitos ligados ao PREAL, como Luiz Fernando Furlan e Maria Helena Guimarães Castro. Não se pode afirmar que o PREAL tenha sido responsável pelo envolvimento dos empresários com a educação, mas, após ler nos boletins informativos sobre a realização de diversos encontros no formato do exemplo citado, é possível concluir que várias das ações promovidas pelo PREAL contribuíram para a ampliação e o fortalecimento desse envolvimento.

Ao fazer o chamado para uma ação conjunta, o PREAL indica o que cada segmento social pode colaborar no sentido de conseguir as mudanças desejadas. No documento *O futuro está em jogo* (1998), o recado aos líderes empresariais é que as reformas não poderão se realizar sem a ajuda da comunidade empresarial e que sua contribuição deve se dar através dos conhecimentos especializados sobre administração e finanças, apoiando financeiramente os programas e projetos inovadores e, sobretudo, respaldando os políticos que estejam a favor das reformas pretendidas. Entendo que este seja um dos meios mais potencializados no sentido de buscar o apoio e o consenso pretendido, haja vista o grande número de empresários ligados ao PREAL.

Quando encerrou a parceria com a FGV, o PREAL deixou de ter uma sede no Brasil, contando apenas com colaboradores como a Fundação Lemann, que tem realizado estudos sob encomenda e publicado material do PREAL, a exemplo do boletim sobre a educação brasileira, publicado em 2009, denominado *Saindo da inércia*.

Na tentativa de compreender o PREAL quanto à sua estrutura, elaborei o esquema a seguir, demonstrando a divisão dos grupos integrantes do programa.

Figura 2 – Organograma



Fonte: a autora (2011), a partir das informações disponíveis em: <<http://www.preal.org>>. Diversos acessos.

Buscando explicitar o funcionamento desse programa, apresento a seguir algumas características referentes à composição e às principais atividades desenvolvidas pelos grupos citados no esquema acima.

3.1 O Conselho Consultivo e a Comissão Centro-Americana

O PREAL tem o Conselho Consultivo e a Comissão Centro-Americana atuando com objetivos, metodologia e propostas operacionais bastante semelhantes, diferenciando-se basicamente pela região de abrangência. O Conselho Consultivo abrange os países da América do Sul, e a Comissão Centro-Americana concentra suas atividades na América Central, como veremos a seguir.

O Conselho Consultivo adquiriu essa denominação em 2003; desde sua criação, em 1995, e até 2002, denominava-se Grupo de Trabalho sobre Educação, Equidade e Competitividade na América Latina. Optei por utilizar a nomenclatura atual do grupo, porque os objetivos e os sujeitos permaneceram os mesmos da organização anterior. Esse conselho é composto por personalidades internacionais que, conforme anunciam, estão “interesados en contribuir al perfeccionamiento de

políticas educativas y a la mejoría de la calidad, equidad y eficiencia de la educación pública”⁴³. Esse conselho subscreve estudos regionais sobre a realidade educacional, apontando recomendações para resolução dos problemas identificados. São soluções estratégicas, que visam a mudanças no processo educativo, indicando as medidas a serem adotadas para atingir os objetivos por eles estabelecidos.

Entre as atividades do conselho, são destacadas nas publicações a busca de acordos com os diversos setores da sociedade, criando novas alianças para promover reformas, assim como ampliar a base de apoio às reformas educacionais envolvendo líderes locais nos programas. E ainda a identificação e divulgação de abordagens modernas e inovadoras relacionadas às políticas educacionais que emergem nas diversas regiões e o objetivo de estabelecer um sistema de prestação de contas e responsabilização pelos resultados educacionais, assim como avaliar a melhoria e o progresso de políticas educacionais. Outra atribuição do conselho é dar assessoria e ideias para orientar as atividades do PREAL (PREAL, 2006). Através dessa declaração e do teor das publicações do Conselho Consultivo, entendo que esse grupo é muito importante para o programa, ou seja, é o grupo que indica a direção e busca o consenso para construção da hegemonia (GRAMSCI, 1982).

Para sustentação de um projeto dessa magnitude, é importante que o referido conselho seja composto por personalidades conhecidas que tenham credibilidade internacional. Segundo informação no *site* oficial e nas publicações do grupo, os documentos são assinados por pessoas físicas que utilizam as filiações institucionais apenas para finalidade de identificação. À época da publicação dos dois primeiros documentos, o representante brasileiro no conselho era o ex-ministro da Educação, Paulo Renato Souza⁴⁴. Os demais membros são cidadãos destacados em seus países de origem, como veremos a seguir.

As principais publicações subscritas pelo Conselho Consultivo são: *El Futuro está en juego* (1998), *Quedándonos atrás* (2001) e *Cantidad sin Calidad* (2006), o mais recente estudo publicado. As duas primeiras são assinadas pelo Grupo de

⁴³ Disponível em: <<http://www.preal.cl>>. Acesso em: 28 set. 2010.

⁴⁴ Segundo Bomeny (2009), desde as tratativas entre IAD e FGV já se falava abertamente o nome de Paulo Renato Souza como integrante da equipe de Washington para avaliação da situação educacional da América Latina. Posteriormente, num dos seminários promovidos pelo PREAL/FGV, o ministro apresentou-se como integrante da equipe que concebera o PREAL.

Trabalho sobre Educação, Equidade e Competitividade na América Latina, denominação anterior do conselho. Esse grupo foi reconfigurado em 2003, e sua denominação mudou para Conselho Consultivo do PREAL. As atividades desenvolvidas permaneceram as mesmas, assim como diversos membros da comissão anterior. Na apresentação dos documentos, em referência à missão do Conselho Consultivo, destaca-se:

Acreditamos que o monitoramento regular e sustentado dos principais resultados educacionais é crucial para melhorar a qualidade e a responsabilidade pela educação. Os pais, os alunos e os empresários têm o direito de saber como as escolas estão organizadas, quanto custam e o que produzem. Reconhecemos que a diversidade da América Latina dificulta a generalização sobre o seu progresso educacional. Alguns países estão bem à frente de outros e nem todos têm as mesmas dificuldades. Mesmo dentro de um mesmo país, as medidas agregadas frequentemente escondem grandes disparidades internas. Ainda assim, surpreendemo-nos com o fato de que os problemas e progressos específicos são comuns em toda a região. A desigualdade, a ineficiência e os baixos níveis de aprendizagem continuam assolando quase todos os sistemas educacionais. Temos certeza de que as generalizações deste documento são uma aproximação útil à região como um todo. (PREAL, 2006, p. 3).

As três publicações citadas acima são referidas em vários outros documentos do PREAL, destacando sua relevância na realização de diversos estudos posteriores, assim como na indicação de ações sugeridas aos governos a partir delas. Por entender que o PREAL considera esses materiais estratégicos para divulgação de ideias e basilares para a organização das propostas de trabalho dos diversos grupos, vou me ater a uma breve descrição do conteúdo abordado em cada uma das obras.

A publicação *El futuro está en juego* (1998) foi lançada dois anos após a criação da Comissão Internacional sobre Educação, Equidade e Competitividade Econômica na América Latina e Caribe, que teve papel essencial no PREAL, especialmente na divulgação de recomendações para reformas educacionais. Essa comissão foi composta por líderes das áreas da indústria e do comércio, de governos, da educação superior, religiosos e legisladores, e embora poucos deles tenham participado de debates sobre políticas educacionais, todos têm ampla participação em políticas públicas e todos compartilham da convicção de que é preciso melhorar as escolas (PREAL, 1998). Essa apresentação da comissão no documento 'fala por si só', mas, apesar de correr o risco de repetir a ideia, cabe observar que, mesmo sem ter participado de debates sobre políticas educacionais, e

deduz-se, sem conhecer escola, a comissão faz recomendações para 'melhorar as escolas' latino-americanas.

Além de analisar o estado da educação na região latino-americana e apresentar suas conclusões e recomendações, os membros da comissão internacional preocuparam-se em estabelecer contatos com líderes alheios ao setor educacional cujo apoio fosse relevante para o sucesso de reformas educacionais. Os objetivos desta comissão foram:

[...] promover el consenso entre diversos sectores de la sociedad en lo relativo a la necesidad de una reforma educativa fundamental y crear nuevas alianzas en apoyo de dicha reforma;
ampliar la base de apoyo a la reforma, involucrando a líderes ajenos al sector educacional;
identificar los enfoques nuevos y modernos con respecto a las políticas educacionales que emergen en la región y en otros lugares del mundo; y
supervisar el progreso en el mejoramiento de las políticas educacionales. (PREAL, 1998, p. 2).

Os autores iniciam o texto afirmando que a educação está em crise na América Latina e no Caribe. E evidenciam a crise afirmando que, mesmo havendo um significativo aumento no número de alunos matriculados nos últimos anos, a qualidade da educação diminui na mesma proporção. O ensino da linguagem, da matemática e das ciências é deficiente na maioria dos países. Poucos estudantes desenvolvem o pensamento crítico, a habilidade de resolução de problemas e tomada de decisões. E os que conseguem tal desempenho estudaram em escolas privadas. No entanto a maioria dos estudantes latino-americanos está matriculada em escolas públicas, que não recebem financiamento adequado e não oferecem aos alunos conhecimentos necessários para o êxito econômico, nem para o exercício da cidadania (PREAL, 1998).

Essas afirmações estão embasadas em estudos comparativos internacionais realizados a pedido ou financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, pelo Banco Mundial e pela UNESCO. Os dados são demonstrados em quadros e figuras a fim de evidenciar as informações, como a diferença em anos de estudo ao ingressar no mercado de trabalho, comparando estudantes da América Latina com os da Ásia e do Oriente Médio. Destaca-se, ainda, a repetência exagerada nos níveis primário e secundário, com o conseqüente gasto que esse fenômeno gera. Na comparação, vemos que, do total de ingressantes, 50% dos estudantes latino-

americanos concluem o ensino primário, enquanto que na Coreia do Sul e na Malásia esse índice chega a 95%.

Outro problema destacado pela equipe no diagnóstico apresentado diz respeito à falta de equidade. Afirma-se que a educação pode ser o mecanismo mais importante para reduzir as desigualdades, porém, na América Latina, vem exacerbando a desigualdade. Considera-se como melhor exemplo da falta de equidade o grande abismo que separa as escolas públicas das instituições privadas. Aponta-se que todas as famílias que têm condições financeiras encaminham seus filhos para as escolas privadas, e os pobres, por falta de opção, matriculam seus filhos nas escolas públicas.

Em decorrência dessa situação, os alunos das escolas privadas recebem mais horas de instrução, são atendidos por professores com melhor remuneração e têm à disposição maior quantidade de material educativo. O resultado dessa formação melhor se reflete na alta pontuação obtida nas avaliações externas, em comparação com os alunos das escolas públicas (PREAL, 1998). Nestas e em outras afirmações no documento, a equipe reiteradamente apresenta a ideia de que a educação nas escolas privadas é melhor do que nas públicas, sem avançar numa análise embasada teoricamente do porquê dessa situação. O que fica claro nos textos é que o sistema público deve buscar equiparar-se em qualidade ao sistema privado, já este detém o padrão ideal de qualidade.

É importante também destacar que os dados sobre rendimento, anos de escolaridade dos ingressantes no mercado de trabalho, percentuais de evasão e repetência, entre outros, são comparados sem nenhuma referência às condições econômicas, políticas, sociais, históricas, culturais, ou outras, entre países de diferentes continentes. Apenas colocam-se os números 'lado a lado', evidenciando o grande abismo entre os países destacados. Essa análise realizada pela comissão desconsidera a historicidade da educação na região, assim como as condições materiais de promoção da educação.

Caracterizado o cenário educacional da América Latina, o documento *El futuro está en juego* explica por que a educação é importante. E destaca que a educação de boa qualidade contribui para o desenvolvimento econômico, para a equidade social e para a democracia. Ajuda a reduzir os índices de fertilidade e melhorar as condições de saúde da população. Aumenta a flexibilidade dos

trabalhadores, pois desenvolve sua capacidade de aprender, de manejar novas ferramentas e de tomar decisões. Estimula a atividade empresarial e prepara os cidadãos para uma participação mais responsável nas instituições democráticas e na sociedade civil (PREAL, 1998).

A equipe aponta quatro fatores causadores da crise na educação. O primeiro é a *avaliação* inadequada da aprendizagem dos alunos e do desempenho das escolas. As avaliações existentes expressam números de matrículas, de gastos, de professores etc., mas não examinam de maneira confiável o produto mais importante da escola: a aprendizagem. O segundo fator é a *falta de autoridade local e responsabilidade* das escolas. Afirma-se que a administração centralizada nos ministérios ou em secretarias estaduais ou nacionais impede que as escolas assumam responsabilidades junto à comunidade local, fazendo com que pais e alunos, considerados como “os consumidores” da educação, não exerçam influência nas decisões (PREAL, 1998).

O terceiro problema apontado diz respeito à *má qualidade do ensino*. A origem desse problema, segundo a comissão, vem da deterioração da profissão docente, consequência dos baixos salários, dos reduzidos padrões de avaliação e de uma administração deficiente. Muitos professores se veem obrigados a ter mais de um emprego para cobrir suas necessidades econômicas. A maioria dos países da região não adota um programa de incentivo econômico, como a remuneração por desempenho, o que poderia motivar os professores a conseguirem um melhor nível profissional. Outra dificuldade diz respeito à precária formação docente. Cerca de 25% dos professores da América Latina e do Caribe não possuem certificado de formação profissional, e os programas e cursos existentes não enfatizam o conhecimento especializado das disciplinas, dando ênfase à teoria em detrimento da prática (PREAL, 1998).

O quarto problema apontado refere-se ao *investimento insuficiente* nas escolas primárias e secundárias. A comissão afirma que, de uma certa perspectiva, os governos da América Latina vêm gastando bem pois investem em torno de 4,5% do PIB em educação, em comparação com o leste da Ásia, que investe em torno de 3,9%. Porém afirma que esses números são enganosos, pois a América Latina tem uma alta taxa de fertilidade e baixo crescimento econômico, situação inversa à do leste asiático, que devido à grande expansão econômica e reduzida taxa de

fertilidade vem aumentando continuamente o investimento por aluno nas escolas primárias.

El futuro está en juego evidencia a posição da equipe, afirmando que as escolas de boa qualidade são cruciais para o desenvolvimento econômico, para a promoção de equidade e para o fortalecimento de governos democráticos. Expressa que as escolas latino-americanas estão em crise e não estão educando os jovens; em vez disso, estão freando o desenvolvimento da região e de sua gente, posição esta que aumenta a pobreza, a desigualdade e defasa o rendimento da economia. Na busca da interrupção desse ciclo apresenta recomendações que serão expostas a seguir.

Recomendação 1: “Establecer estándares para el sistema de educación y medir el avance en su cumplimiento” (PREAL, 1998, p. 15). É necessário que os governos estabeleçam padrões claros de avaliação, com a aplicação de provas em nível nacional e utilização dos resultados para correção dos programas e destinação de recursos. Além disso, recomenda que as nações façam com que os estudantes participem de avaliações internacionais, a fim de comparar a qualidade das escolas entre diferentes países. Para analisar as avaliações, os governos devem

Desarrollar un sistema de estadísticas e indicadores educacionales de nivel internacional. El objetivo es un sistema que dé énfasis a los resultados educacionales más que a los insumos y que sea compatible con el sistema de indicadores educacionales internacionales de la OCDE. (ibidem, p.15).

Determina, ainda, que os governos devem estabelecer padrões de conteúdo e rendimento, evidenciando o que os alunos necessitam saber ao final de cada grau de estudo.

Recomendação 2: “Otorgar a las escuelas y comunidades locales mayor control sobre la educación y responsabilidad por ella” (ibídem, p. 16). O documento afirma que os sistemas de educação centralizados não autorizam diretores, professores e pais a exercer o controle das escolas. Adverte que os governos devem exercer um novo papel: em vez de controlar diretamente as escolas, devem concentrar-se na geração de fundos, no estabelecimento de padrões de avaliação, na promoção da equidade, no monitoramento do progresso e na avaliação de resultados, outorgando a diretores e pais maior responsabilidade na administração das escolas, incluindo assuntos como a contratação, a demissão e a remuneração

de professores. As comunidades locais, participando da administração das escolas, farão com que estas se responsabilizem pela aprendizagem dos seus alunos, podendo torná-las mais competitivas.

Recomendação 3: “Fortalecer la profesión docente mediante incrementos en sueldos, una reforma de los sistemas de capacitación y una mayor responsabilidad de los profesores ante las comunidades a las que sirven” (PREAL, 1998, p. 17). O documento reconhece que os professores das escolas públicas, em geral, recebem remuneração insuficiente, têm formação precária e estão submetidos a uma administração deficiente. Recomenda que os governos devem tornar a docência uma profissão mais sólida e atraente, indicando que, para isso, os diretores e a comunidade local devem ter autoridade e recursos para “recompensar os bons professores” (ibidem, p. 5). Para cooptar mais candidatos aos cursos de formação de professores, afirma que os governos devem oferecer bolsas e financiamento aos melhores alunos, a fim de que estes optem pela docência.

Recomendação 4: “Aumentar la inversión por alumno en la educación básica” (ibidem, p. 19). As mudanças indicadas como necessárias não serão possíveis com o atual investimento. O gasto por aluno nas escolas públicas está muito abaixo do gasto por aluno nas escolas privadas. Os governos, afirma o documento, devem promover uma mudança nas instituições educacionais, conforme expresso nas recomendações anteriores, e aumentar significativamente seus investimentos a fim de obter melhor qualidade na educação.

O documento encerra reconhecendo que essas recomendações constituem um grande desafio à situação ora vigente na região, devido a “los fuertes intereses creados y la inercia burocrática pareciera que no es posible introducir cambios en las escuelas públicas” (ibidem, p. 20). Afirma que os governos têm fracassado na tarefa de fazer com que a educação se torne uma prioridade na região. E, se até o momento a responsabilidade sobre as reformas educacionais ficou restrita a um grupo, é necessário, defende o texto, que se reúnam todos os esforços para melhorar a qualidade da educação pública. Conclama os pais, os líderes empresariais, os partidos políticos, as igrejas, os meios de comunicação, os sindicatos e as associações profissionais para ajudar a estabelecer metas para o sistema educacional, a tomar decisões quanto às políticas educacionais e a exercer pressão para efetivar as mudanças (ibidem).

A comissão internacional que se identifica ao final desse documento é composta por membros de diversos países que à época estavam ligados a grandes empresas, bancos, universidade, etc. Os integrantes brasileiros eram Êmerson Kapaz, José Mindlin e Celina Vargas do Amaral Peixoto. Torna-se importante saber quem assina o documento para compreender que influências podem exercer em quais espaços, e sobretudo que interesses representam, pois considero, a partir de Thompson (1981, p. 101), que os sujeitos representam vontades que “foram condicionadas em termos de classe”. Assim, farei uma breve identificação desses três sujeitos.

Êmerson Kapaz é engenheiro civil, formado pela Universidade Mackenzie e pós-graduado em Administração de Empresas pela FGV. Foi secretário da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do estado de São Paulo, na primeira gestão do governador Mário Covas (1995-1998). Em 1999, foi eleito deputado federal pelo PSDB, cumprindo mandato até 2003. Era também sócio-gerente da Elka Plásticos, grande empresa de brinquedos, localizada em São Paulo e presidente da ABRINQ, SP (1992-1994). Cumpriu várias missões internacionais representando o Brasil em eventos relacionados à economia. É um cidadão com ampla participação em diferentes órgãos governamentais e empresariais do país (PREAL, 1998, p. 23)⁴⁵.

José Mindlin era um importante bibliófilo, advogado por formação e um dos fundadores e presidente da empresa Metal Leve S/A. Em suas atividades profissionais, destacam-se o esforço em prol do desenvolvimento tecnológico brasileiro e empenho no processo de exportação de produtos brasileiros manufaturados. Foi uma pessoa reconhecida e respeitada tanto no meio empresarial como acadêmico, chegando a ocupar uma cadeira na Academia Brasileira de Letras, no ano de 2006, até fevereiro de 2010, quando faleceu (ibidem)⁴⁶.

Celina Vargas do Amaral Peixoto é socióloga, com mestrado e doutorado na área de Sociologia e Ciência Política. Foi diretora da Fundação Getúlio Vargas, fundadora e diretora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) no período de 1973 a 1990, e professora de

⁴⁵ Além da fonte acima, outras informações foram consultadas em: <http://www.camar.gov.br/Internet/Deputado/DepNovos_Detalhes.asp?id>. Acesso em: 5 jan. 2011.

⁴⁶ Além da fonte acima, outras informações foram consultadas em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u700228.shtml>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (1968-1970). Foi diretora geral do Arquivo Nacional na década de 1980-1990. Seu nome aparece em várias comissões ligadas ao mundo empresarial, como SEBRAE e Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (1997-1998), conselhos científicos e governamentais como o Conselho de Reforma do Estado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Foi integrante do Inter-American Dialogue (IAD), dos EUA (1990-2000). É neta do ex-presidente Getúlio Vargas e foi casada com o ex-governador do Rio de Janeiro, Moreira Franco (PREAL, 1998)⁴⁷.

Essa breve identificação e vinculação institucional dos integrantes brasileiros responsáveis pela elaboração do estudo dá uma dimensão do seu reconhecimento e credibilidade internacional, características destacadas como relevantes para o PREAL e alinhadas às orientações do Banco Mundial para formação de redes constituídas por sujeitos com reconhecida atuação nos cenários locais. Porém chama atenção que dois deles não têm envolvimento direto com a educação.

Consta nos agradecimentos que essa publicação foi possível devido ao apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Centro de Investigações para o Desenvolvimento do Canadá, da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional e da Fundação GE. Impresso em inglês, espanhol e português, foi distribuído a mais de 15 mil líderes governamentais, empresariais, políticos e à imprensa internacional.

Segundo a comissão, foi o primeiro documento que apresentou um estudo sobre educação na região, e a partir do diagnóstico de crise fez recomendações para enfrentamento da situação. Observa-se que as recomendações visam à solução do que o grupo indica como a causa do atraso na educação na região. A partir dessas recomendações, outras ações promovidas pelo PREAL ou convocadas por outros organismos tiveram a participação de membros da rede, como a *Cumbre*

⁴⁷ Além da fonte acima, outras informações foram consultadas em: <http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=113&id_qs=56>. Acesso em: 5 jan. 2011.

sobre *La Educación Básica em América Latina*⁴⁸, ocorrida em Miami, em março de 2001.

O documento seguinte assinado pelo Grupo de Trabalho sobre Educação, Equidade e Competitividade nas Américas, publicado pelo PREAL em 2001, chama-se *Ficando para trás – um boletim da educação na América Latina*. Na apresentação da obra, publicada também em português, o coordenador do grupo de trabalho faz referência ao primeiro estudo que descreveu as graves deficiências na educação latino-americana, citando os quatro problemas fundamentais que se constituíam como a raiz das graves deficiências na educação latino-americana e as quatro recomendações apresentadas para sua melhoria. Na continuidade, explica a necessidade da divulgação de um boletim “que desse aos líderes de fora do setor informações independentes e confiáveis sobre o desempenho de suas escolas” (PREAL, 2001, p. 3). Assim, o grupo apresenta um estudo que compreende os três anos entre a publicação do documento anterior (1998) e o atual (2001). A avaliação realizada pela comissão encontra-se no quadro a seguir.

⁴⁸ Encontro convocado por empresários das Américas. Reuniu 125 líderes empresariais, representantes de governo e pesquisadores que abordaram dois temas principais: 1) normas, avaliação e prestação de contas; 2) profissionalização da formação docente. Desse encontro resultou a assinatura de uma ‘Declaración de Acción’, na qual os países se comprometem com a realização de reformas educacionais. Entre os painelistas convidados, estavam Enrique Iglesias, presidente do BID, e Paulo Renato Souza, à época ministro da Educação do Brasil.

Quadro 6 – Um boletim escolar para a América Latina

Assunto	Nota	Progresso?	Comentários
Notas nas provas	D	↔	As notas nas provas nacionais e internacionais são alarmantemente baixas.
Matrículas	B	↑	Os níveis médios de educação continuam abaixo dos padrões mundiais, apesar de altas taxas de matrícula no primário e um impressionante aumento na cobertura do pré-primário.
Permanência na escola	C	↔	Em muitos países, entre um quarto e metade de todos os alunos jamais chega à quinta série. Menos ainda concluem o secundário
Equidade	F	↔	A educação de qualidade raramente chega às crianças pobres, de áreas rurais ou indígenas.
Padrões	D	↔	Não foram estabelecidos e implementados padrões nacionais abrangentes.
Avaliação	C	↑	Há sistemas de provas nacionais implantados, mas são fracos e subaproveitados.
Autoridade e cobrança de responsabilidades no nível da escola	C	↑	A descentralização está avançando, mas raramente chega até as escolas.
Profissão docente	D	↔	Os professores são mal treinados, mal gerenciados e mal pagos. O ensino de qualidade superior raramente é reconhecido, apoiado ou premiado.
Investimento nos ensinos primário e secundário	C	↔	Os gastos (como % do PIB) aumentaram, mas o investimento público por aluno é baixo e concentra-se no ensino superior.
Escala das notas	A	Excelente	↑ melhorando ↔ sem alteração ↓ em declínio
	B	Bom	
	C	Médio	
	D	Ruim	
	F	Muito ruim	

Fonte: PREAL (2001, p. 5)

Como podemos observar no quadro, a avaliação realizada pelo grupo revela que os resultados são muito baixos em relação às indicações. Nas palavras da comissão, o progresso foi desapontador. No decorrer do texto, cada item indicado é examinado e novas evidências são apontadas e ilustradas com quadros e tabelas, mostrando quão precária é a educação na América Latina.

Na parte final do documento, a comissão reforça a importância das recomendações anteriores para melhoria da qualidade e da equidade nas escolas. Afirma que a “boa educação é decisiva para redução da pobreza e promoção da equidade” (ibidem, p. 25) e conclama os formuladores de políticas, as lideranças comunitárias e políticas, os educadores, homens e mulheres de negócios, pais e alunos a trabalharem juntos no apoio às ações:

- estabelecer padrões nacionais de conteúdo e desempenho para a educação em cada país e considerar fazer o mesmo em nível regional;
- **fortalecer os sistemas de avaliação em cada país**, criando provas de matemática, ciências e língua que sejam comparáveis em toda a região;
- descentralizar a autoridade e a responsabilidade até o nível das escolas, delegando aos diretores e líderes comunitários poder efetivo para gestão de pessoal, currículo e orçamentos;
- reformar radicalmente o treinamento dos professores e seu desenvolvimento profissional, aprofundando a preparação em matérias específicas, enfatizando a experiência em salas de aulas e enfocando as habilidades de solução de problemas, raciocínio crítico e tomada de decisões;
- revitalizar a profissão docente, instituindo avaliações profissionais, pagamento por mérito e consequências para o desempenho deficiente;
- aumentar e redistribuir o gasto público com educação, elevando o investimento por aluno dos níveis primário e secundário e reduzindo a discrepância entre estes e o nível universitário. (PREAL, 2001, p. 25, grifos meus).

Essas ações, segundo a comissão, são parte da solução dos problemas, porém, adverte, a verdadeira mudança virá do envolvimento de todos – professores, diretores, formuladores de políticas, pais e outras lideranças –, participando efetivamente do esforço de melhoria das escolas. E conclui: “juntos, podemos fazer a diferença” (ibidem, p. 25). A comissão que assina esse documento inclui os três brasileiros identificados na obra anterior.

A terceira obra divulgada pelo Conselho Consultivo chama-se *Quantidade sem qualidade – um boletim da educação na América Latina*, publicada em 2006. Conforme informado anteriormente, o Conselho Consultivo dá continuidade às atividades do Grupo de Trabalho sobre Educação, Equidade e Competitividade Econômica na América Latina, na reorganização do PREAL, incorporando as publicações anteriores e dando prosseguimento ao objetivo dos dois primeiros boletins. A Fundação Victor Civita fez a publicação e a divulgação da versão em português dessa obra.

O texto inicia indicando os esforços que os governos da América Latina realizaram para melhorar suas escolas, investindo mais, consolidando ‘sistemas de avaliação’, definindo parâmetros e normas, descentralizando a administração e delegando autoridade e responsabilidades aos governos municipais e às comunidades locais (PREAL, 2006, p. 5). Esses esforços, porém, não atingiram os aspectos considerados essenciais, as “medidas chave de sucesso”, indicadas anteriormente: qualidade, igualdade e eficiência. Os resultados da avaliação realizada são demonstrados no quadro a seguir, subscrito pelo conselho.

Quadro 7 – Boletim sobre educação na América Latina

Assunto	Nota	Tendência	Comentários
Resultado nas provas	D	↔	As notas nas provas nacionais e internacionais permanecem abaixo dos níveis aceitáveis e, de modo geral, não estão melhorando.
Matrículas	B	↑	O número de alunos matriculados está aumentando rapidamente, especialmente na pré-escola e no Ensino Médio, porém muitas crianças ainda não estão na escola.
Permanência na escola	C	↑	Os alunos estão permanecendo por mais tempo na escola, porém as taxas de conclusão ainda não são boas e as reprovações são muito maiores do que em outras regiões.
Equidade	D	↔	Um número maior de crianças pobres, das zonas rurais e de grupos indígenas está na escola, porém aprende menos e evade prematuramente.
Padrões	D	↑	Apesar de que vários países estão trabalhando nisso, nenhum deles conseguiu ainda estabelecer e implementar plenamente parâmetros nacionais abrangentes, nem incorporá-los na formação dos professores, nos livros didáticos e nos exames.
Avaliação	C	↑	São cada vez mais comuns os exames nacionais de aproveitamento, porém eles ainda são precários. Além do mais, os resultados destes exames raramente influenciam as políticas.
Autoridade e responsabilidade na escola	C	↑	Vários países transferiram processos decisórios para os níveis estaduais e municipais, porém a gestão e a supervisão continuam sendo inadequadas.
Fortalecimento do magistério	D	↔	Os esforços para melhorar a qualidade e a responsabilidade dos professores ainda não mostram mudanças mensuráveis nos processos de sala de aula.
Investimento no Ensino Fundamental e Médio	C	↑	Os investimentos estão aumentando, porém o gasto por aluno é insuficiente para que todos os alunos recebam educação de qualidade.
Escala das notas	A	Excelente	↑ melhorando ↔ sem mudança observável ↓ em declínio
	B	Bom	
	C	Satisfatório	
	D	Ruim	
	F	Muito ruim	

Fonte: PREAL (2006, p. 5)

O texto faz uma análise desse quadro, utilizando-se da mesma metodologia dos boletins anteriores, ou seja, demonstrando com diversos gráficos, tabelas e quadros o quão grave é a situação educacional na América Latina em comparação com outros países da Europa e da Ásia, apontando que os latino-americanos tiveram os mais baixos resultados em todos os exames globais de aproveitamento de alunos. Na análise da equipe, apesar dos esforços, a maioria das escolas

continua fracassando na formação de estudantes capazes de atingir o sucesso pessoal, econômico e cidadão, devido a dois problemas centrais:

A maioria dos governos continua concentrada no que entra e não no que sai do sistema, medindo o sucesso principalmente em termos do aumento no número das matrículas e dos gastos, mas não no que diz respeito ao que as crianças aprendem.

Poucos conseguiram fazer reformas sistemáticas para tornar as escolas responsáveis perante os cidadãos de atingir seus objetivos educacionais. (PREAL, 2006, p. 6).

As análises mostram o crescimento no número de matrículas, no investimento, no tempo de permanência dos alunos nas escolas, mas alertam para a falta de qualidade da educação. O Conselho Consultivo reconhece que os governos têm se comprometido em encontros internacionais, como a Cúpula das Américas, e têm avançado em quatro áreas prioritárias:

- Estabelecer parâmetros para o sistema educacional e *medir os avanços* no seu cumprimento.
- Dar às escolas e às comunidades locais uma maior capacidade de controle – e responsabilidade – pela educação.
- Fortalecer o magistério aumentando salários, reorientando a sua formação e aumentando a responsabilidade dos professores perante as comunidades atendidas.
- Aumentar o investimento por aluno na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio. (PREAL, 2006, p. 12, grifos meus).

Em seguida, analisam-se essas áreas, mostrando que o resultado foi desigual nos países e o quão distante estamos dos países desenvolvidos.

A última parte desse documento afirma que para oferecer uma educação de qualidade para todas as crianças é preciso que os países façam duas mudanças fundamentais. A primeira é “fazer do aprendizado a principal medida do sucesso educacional” (ibidem, p. 24). Aponta que os governos devem se preocupar com o que as crianças aprendem e para isso devem estabelecer parâmetros claros de aprendizado para leitura, escrita, matemática e ciências. Devem medir regularmente o aprendizado dos alunos, através de sólidos sistemas de avaliação nacional que monitorem o progresso e o cumprimento dos padrões e, ainda, participar de pelo menos uma avaliação global de aproveitamento dos alunos. O texto defende que as ‘avaliações internacionais’ são importantes para analisar o progresso nacional, e as notas, quando muito baixas, devem servir como sinal de alarme e de mobilização do apoio público para promover mudanças.

A segunda mudança fundamental indicada pela comissão é tornar as escolas responsáveis por atingir seus objetivos perante pais, empresários e cidadãos. É necessário que os governos estabeleçam “relações de responsabilidade entre cidadãos, políticos, legisladores e prestadores de serviços, com objetivos claros, recursos adequados, provedores capazes e motivados, avaliações de progresso, recompensas e punições” (PREAL, 2006, p. 24).

Tornar as escolas responsáveis, segundo o documento, implica definir parâmetros claros e adequados, fornecer informações sobre os desempenhos dos alunos aos clientes da educação, estabelecer as consequências de recompensa e punição pelo cumprimento ou não dos objetivos, transferir a autoridade para as comunidades locais para que possam tomar decisões e implementar mudanças e, ainda, que professores e diretores tenham a capacidade de atingir os parâmetros que seu país estabeleceu.

Somente assim, tornando o aprendizado a principal medida do sucesso educacional e responsabilizando as escolas perante os cidadãos, é que os governos estarão caminhando em direção à educação de qualidade (ibidem).

Essas recomendações se revestem de visibilidade ao identificar os integrantes da comissão com suas respectivas filiações institucionais. Assinam esse estudo Roberto Baquerizo, membro do IAD, ex-presidente do Banco Unión S.A. e ex-diretor do Banco Central do Equador. Nancy Birdsall, dos Estados Unidos, é diretora do *Center for Global Development* e vice-presidente executiva do BID. Ocupou posições políticas e gerenciais no BM, incluindo a de diretora do Departamento de Pesquisa Política e chefe das operações do programa social no Brasil. Margaret Catley Carlson, do Canadá, é diretora do *Global Water Partnership* e membro do IAD. Juan E. Cintrón, do México, consultor de várias agências e conselhos universitários. Jonathan Coles Ward foi ministro da Agricultura e ex-diretor do Banco Central da Venezuela. David de Ferranti, dos Estados Unidos, é ex-vice-presidente regional do BM para a América Latina e o Caribe. É membro do conselho da *Rockefeller Foundation*. José María Dagnino Pastore, argentino, membro do IAD, é ex-diretor do FMI, do BM e do BID. Peter Hakim à época era diretor do IAD, e atualmente integra os conselhos do BM, do BID e de outras agências de desenvolvimento. Rudolf Hommes é diretor geral da *Capital Advisory Partners*, consultor de fusões e aquisições, presidente do Conselho Administrativo da

companhia aérea colombiana *AeroRepública* e membro independente do Conselho Administrativo da *Bavária*, a maior cervejaria da Colômbia; também foi reitor da Universidade dos Andes, em Bogotá. Enrique Iglesias, membro do IAD, foi presidente do BID e ministro das Relações Exteriores e presidente do Banco Central do Uruguai, entre outras posições de prestígio. Nora Lustig é ex-presidente da Universidade das Américas (Puebla, México). Roberto Murray Meza, membro do IAD, é presidente do Grupo AGRISAL e diretor de muitas empresas privadas; é ex-diretor do Banco Central de El Salvador e presidente fundador da *Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social* (FUSADES). John Petty foi secretário assistente do tesouro para as Relações Exteriores dos EUA, presidente e diretor executivo do *Marine Midland Bank*. Jorge Quiroga foi presidente, vice-presidente e ministro das Finanças da Bolívia. Osvaldo Sunkel é presidente da CINDE, membro da Academia de Ciências Sociais do Instituto do Chile e da Academia Colombiana de Ciências Econômicas. E ainda, Paulo Renato Souza, que se identifica como sócio-fundador da Paulo Renato Souza Consultores, uma empresa de consultoria brasileira privada, sem fins lucrativos, com clientes públicos em questões econômicas e estratégias relacionadas à educação. Foi ministro da Educação do Brasil de 1995 a 2002. Ocupou vários cargos públicos e gerenciais, incluindo os de secretário de Educação do estado de São Paulo, gerente de operações do BID, reitor da Universidade Estadual de Campinas e vice-diretor do Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe, da Organização Internacional do Trabalho (PREAL, 2006).

Novamente, embaso-me em Thompson (1981) para aludir os sujeitos que compõem a comissão. Apesar de me referir a sujeitos individuais, seguindo o modo como são apresentados no relatório, sei que não posso me limitar à individualidade, pois tenho presente que nas pessoas “por nós conhecidas e observadas encontramos determinações que se cruzam, e que essas pessoas estão sempre tentando conciliar e controlar [...]” (ibidem, p. 169). Portanto entendo que os sujeitos, embora representem vontades individuais, estas “foram condicionadas em termos de classes” (ibidem, p. 101) e defendem interesses de classes.

A segunda comissão integrante do PREAL, denominada *Centro-Americana para a Reforma Educativa*, foi criada em 1999, inicialmente com 22 componentes de sete países (Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador, Costa Rica, Panamá e

República Dominicana), interessados em melhorar a educação de seus países. Seus integrantes foram escolhidos dentre representantes dos empresários, dos governos, da política e da academia. O objetivo dessa comissão era analisar a situação educacional da América Central, indicar recomendações para solução dos problemas encontrados, com o propósito de que se “conviertan en punto de partida para forjar amplios consensos nacionales y regionales en torno a lo que debe ser la reforma educativa” (PREAL, 2000, p. 3).

O primeiro desses estudos foi inspirado no trabalho realizado pela Comissão Internacional sobre Educação, Equidade e Competitividade Econômica na América Latina e Caribe, sob o título *El futuro está en juego* (PREAL, 2000), abordado anteriormente. Utilizou a mesma metodologia para realização e apresentação do estudo, constituindo-se como diferença básica entre os dois trabalhos apenas o bloco de países analisado pelas comissões. Essa publicação saiu em 2000, sob o título *Mañana es muy tarde*, divulgando os principais problemas educacionais e recomendações para superá-los. Consta na apresentação desse documento que ele serviu de base para promover o debate informado sobre a realidade educacional na América Central.

Seu conteúdo se constitui na revisão de diversos outros estudos realizados por governos, bancos e entidades. Contém a análise de dados estatísticos da região e entrevistas com funcionários dos diferentes ministérios de Educação, empresários e políticos, assim como pesquisadores que trabalham em instituições privadas, universidades e instituições não governamentais. Afirma a importância da educação para o desenvolvimento regional, a erradicação da pobreza e o fortalecimento da competitividade internacional. Apresenta dados relativos a tempo de permanência na escola, população alfabetizada, gasto por aluno em relação ao PIB e outras informações que evidenciam o quanto a região está atrasada em comparação com outros países, não só latino-americanos, mas de outros continentes também. Para superar as dificuldades apontadas, a comissão faz quatro recomendações:

Transferir a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de la escuela.

Aumentar la inversión pública en educación a un mínimo de 5% del PIB de cada país, destinando casi la totalidad de dicho aumento a la Educación Primaria y Secundaria.

Renovar la profesión docente estableciendo incrementos salariales ligados al desempeño profesional, mejorando la calidad en la formación inicial y promoviendo la capacitación en servicio.

Establecer estándares comunes y ampliamente consensuados, que orienten la labor educativa, así como también un sistema unificado de medición de su cumplimiento y amplia divulgación de sus resultados. (PREAL, 2000, p. 5-6).

Observa-se que o teor das recomendações é o mesmo do Conselho Consultivo feito para os países do Sul. As quatro ideias-chave repetem-se, variando apenas na ordem de apresentação, evidenciando que essa é uma posição do PREAL, e não das comissões isoladamente. Apesar disso, há uma anotação na apresentação de cada um dos boletins, indicando que os resultados neles apresentados refletem o consenso do grupo, e mesmo que nem todos os integrantes das comissões concordem com cada frase do texto, o conteúdo geral é endossado por todos.

No segundo documento, publicado em 2003 sob o título *Es hora de actuar*, a comissão avaliou o progresso educativo na região e o desempenho dos sistemas com relação aos resultados de aprendizagem, ao nível de formação da população, à equidade do sistema, à descentralização, aos investimentos em educação básica, à profissionalização docente, à avaliação padronizada e aos 'sistemas de avaliação', com níveis que classificou numa escala que vai de excelente a muito ruim. Segue o quadro síntese da avaliação:

Quadro 8 – Informe do progresso educativo na América Central e República Dominicana

Área	Nota	Progreso	Comentarios
Aprendizaje	Malo	↔	Los puntajes obtenidos en pruebas nacionales de medición de logros son muy poco satisfactorios. La mayoría de los países no participan en pruebas internacionales, lo cual impide contar con herramientas necesarias para medir el aprendizaje en el contexto global.
Niveles educativos	Bueno	↑	Mientras la cobertura de primaria ha aumentado, el acceso a la educación preescolar y secundaria continúa siendo muy bajo.
Equidad	Muy malo	↔	Hay desventajas severas en el acceso y la calidad de la educación para los niños pobres, rurales e indígenas.
Descentralización	Bueno	↑	Hay esfuerzos parciales a fin de transferir responsabilidades en el ámbito de la escuela. Sin embargo, la mayoría de ellas, así como el sistema educativo en su conjunto, siguen operando bajo una administración estatal ineficiente y centralista.
Inversión en educación	Regular	↑	El gasto en educación aumentó durante la década de los 90, pero la inversión básica por alumno continúa siendo muy baja, poco equitativa y pobremente administrada.
Profesión docente	Malo	↔	A pesar de haberse dado importantes esfuerzos para capacitar a los docentes, no se ha logrado que mejore su desempeño. Esto se atribuye, en gran parte, a que carecen de incentivos y a que no existen mecanismos adecuados para la rendición de cuentas. Los cambios en las políticas de remuneración han encontrado grandes resistencias.
Estándares	Regular	↑	Hay esfuerzos incipientes para desarrollar estándares educativos, pero éstos no han sido aún difundidos, ni se han alineado a ellos los programas de estudio, la capacitación docente, los materiales educativos ni los sistemas de evaluación.
Sistemas de evaluación	Regular	↑	Se están fortaleciendo los sistemas de evaluación en algunos países, pero los esfuerzos no son sistemáticos. La información disponible no es siempre de buena calidad y no siempre se aprovecha para hacer mejoras.
Guía de calificaciones	A	Excelente	↑ Progreso ↔ Sin tendencia definida ↓ Retroceso
	B	Bueno	
	C	Promedio	
	D	Deficiente	
	F	Muy deficiente	

Fonte: PREAL (2003, p. 5)

O corpo do documento discute cada um dos itens apontados no quadro, trazendo dados e mostrando o quanto foram desafortunados os esforços para atingir as recomendações feitas três anos antes. Considera que, apesar de haver

aumentado o número geral de matrículas, esse crescimento não foi equitativo, atendendo de maneira desigual a diferentes grupos; e, ainda, que o aumento foi somente quantitativo e não qualitativo, ou seja, houve expansão do número de matrículas, mas não da qualidade da educação nem dos investimentos por aluno. Não houve mudanças quanto à descentralização da gestão, permanecendo nos ministérios da Educação a tomada de decisões, sem a participação das escolas em questões cruciais. Quanto à remuneração docente, não houve implementação de propostas que buscassem melhorias na carreira. Quanto à aprendizagem, os resultados são desalentadores, conforme a comissão. Indicam os resultados de El Salvador, onde se aplicam avaliações anualmente e os resultados médios não ultrapassam 6, numa escala de zero a 10, assim como no Panamá, que obteve a mesma média. Já em Honduras, os estudantes alcançaram uma pontuação média de 39,8% em linguagem e 35,8% em matemática, muito distante dos 66% considerados aceitáveis. Esses exemplos pretendem demonstrar a gravidade da situação educacional na América Central (PREAL, 2003).

Por fim, a comissão faz novas recomendações específicas, por segmento social, chamando ministérios de Educação, escolas, pais, alunos, universidades, partidos políticos, professores, meios de comunicação, empresas privadas e organismos internacionais, a fim de que se envolvam nas reformas educacionais, de modo continuar elevando os resultados, observando os critérios de qualidade e equidade, pois superar a situação referida requer a participação de todos.

O terceiro documento, publicado em 2007, chama-se *Mucho por hacer* e dá prosseguimento ao debate sobre avanços e resultados dos sistemas educativos apresentados no quadro a seguir.

Quadro 9 – Informe do progresso educativo na América Central e República Dominicana

Área	Nota	Tendencia	Comentarios
Resultados en las pruebas	Malo	↔	Los resultados de nuestros estudiantes en las pruebas nacionales siguen siendo muy deficientes. Muy pocos tienen capacidad para interpretar textos y solucionar problemas.
Matrícula	Bueno	↑	Si bien las coberturas siguen aumentando, todavía menos de la mitad de los niños y niñas asiste al preescolar y únicamente 4 de cada 10 jóvenes van a la secundaria.
Permanencia en la escuela*	Malo	↔	Los estudiantes siguen repitiendo cursos, principalmente en primer grado; también son muchos los que abandonan prematuramente sus estudios. Los años de escolaridad de la población siguen siendo bajos y la situación no ha mejorado en los últimos años.
Equidad	Muy malo	↔	Persisten grandes brechas entre ricos y pobres, así como entre quienes residen en áreas urbanas y rurales, y poblaciones indígenas y no-indígenas. Las mujeres repiten menos y abandonan la escuela con menos frecuencia que los varones.
Autoridad y responsabilidad de las escuelas por los resultados	Regular	↔	Varios países han sido pioneros en aumentar la autonomía de las escuelas y las comunidades, pero sólo en ciertas localidades. En los últimos años ha habido pocos avances, y hay indicios que pueden estar retrocediendo en algunos países.
Inversión en educación básica	Malo	↔	Pocos países de la región han incrementado el gasto en educación hasta el 5% del PIB recomendado. El gasto público por alumno sigue siendo muy bajo y hay desperdicio de recursos.
Profesión docente	Malo	↑	Aunque se ha progresado, sólo las tres cuartas partes de los maestros centroamericanos cuentan con la formación mínima requerida por su país. Su profesión es poco valorada socialmente y las remuneraciones no consideran su desempeño.
Estándares	Regular	↔	Varios países han elaborado estándares que establecen qué es lo que los estudiantes deben aprender. Sin embargo, éstos todavía no han sido ampliamente divulgados ni aplicados, ni están articulados a la evaluación, la formación de los docentes, los libros de texto y otros recursos didácticos.
Sistemas de evaluación	Regular	↑	Varios países han continuado desarrollando su experiencia en evaluar los aprendizajes de los estudiantes, pero la mayoría todavía no se cuenta con sistemas de evaluación consolidados. Los resultados tienen poca divulgación y son poco utilizados.
Guía de calificaciones	Excelente		↑ Progreso ↔ Sin tendencia definida ↓ Retroceso
	Bueno		
	Regular		
	Malo		
	Muy malo		

Fonte: PREAL, (2007, p. 5).

* “Agregamos esta nueva materia para ser más consistente con los otros informes de progreso educativo de PREAL y para mejor distinguir entre inscribir a más niños(as) en las escuelas (que hacemos bien) y conseguir que éstos permanezcan hasta terminar sus estudios (donde seguimos con altos desafíos)” (PREAL, 2007, p. 5)

Da mesma forma que nos documentos anteriores, neste estudo a comissão afirma que os resultados alcançados são insuficientes e desiguais. Apesar do acréscimo no número de matrículas, os alunos não permanecem na escola o tempo necessário, e ainda há muita repetência. A participação dos pais e da comunidade escolar continua limitada. O investimento na educação básica melhorou em alguns países e piorou em outros, mantendo a precariedade já denunciada nos boletins anteriores. A formação docente, apesar das melhoras apresentadas, ainda é inadequada, posto que 25% dos professores da região ainda não têm sequer a formação mínima necessária para atuar nos níveis correspondentes em seus países, e seus salários não estão vinculados ao desempenho. Apesar de alguns países estabelecerem sistemas de avaliação, estes não se consolidaram e não são usados de modo consistente para tomar decisões acerca do ensino e da aprendizagem. Os resultados de avaliação estão muito abaixo do esperado, e a situação é mais grave ainda naqueles países mais pobres e em populações indígenas. A comissão conclui reforçando que, independentemente da origem social ou étnica dos estudantes, ainda há muito por fazer para oferecer uma educação de qualidade a todos, a fim de possam fortalecer sua identidade cultural, para obter êxito pessoal e facilitar a inserção competitiva desses países no mundo globalizado (PREAL, 2007).

Minha intenção com a apresentação desses boletins, ainda que de forma sucinta, é destacar as ações iniciais mais relevantes do PREAL, uma vez que, como os documentos registram, estes foram os primeiros estudos regionais realizados na América Latina, liderados por comissões de 'alta acreditação' (termo utilizado nos documentos). Outra razão vem da utilização posterior desses boletins para realização de oficinas, seminários, estudos regionais etc., pois foram citados diversas vezes em vários documentos, o que me permite afirmar que eles se tornaram uma espécie de documentos referência para realização de outras atividades da rede PREAL.

3.2 Os parceiros nacionais

O PREAL trabalha com uma rede de colaboradores nacionais composta por organizações da sociedade civil, como entidades dedicadas à investigação social e educacional, centros de análises e formulação de políticas públicas, fundações

empresariais, corporações privadas, instituições acadêmicas, mídia e organizações religiosas. Participam dessa rede as organizações elencadas no quadro abaixo.

Quadro 10 – Rede de colaboradores nacionais

País	Entidade
Argentina	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO
Bolívia	Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa – CEBIAE
Brasil	Fundação Getúlio Vargas (1995-2005)
Brasil	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária - CENPEC
Brasil	Fundação Lemann
Chile	Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – CIDE
Chile	Corporación PARTICIPA
Colômbia	Corporación para el Desarrollo de la Educación Básica – CORPOEDUCACIÓN
Colômbia	Fundación Empresarios por la Educación
Colômbia	Fundación CORONA
Colômbia	Fundación DIS
Costa Rica	Fundación Omar Dengo
Equador	Fundación Ecuador
Equador	Grupo FARO
El Salvador	Centro Alfa, S.A.
El Salvador	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo – FEPADE
Guatemala	Asociación de Investigación y Estudios Sociales – ASIES
Guatemala	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales – CIEN
Guatemala	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Honduras	Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu – FEREMA
Honduras	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Nicarágua	Foro Educativo Nicaraguense – EDUQUEMOS
Nicarágua	Universidad Centroamericana – UCA
Panamá	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa – CoSPAEE
Panamá	Unión Nacional de Centros Educativos Particulares – UNCEP
Peru	Foro Educativo
Peru	Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE
República Dominicana	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO
República Dominicana	Acción para la Educación Básica – EDUCA
Venezuela	Instituto de Estudios Superiores de Administración – IESA
Uruguai	Universidad ORT
Uruguai	Universidad Católica – Instituto de Evaluación Educativa

Fonte: a autora (2014), a partir das informações disponíveis em: <<http://www.preal.org>>. Diversos acessos.

Esse grupo de parceiros está subdividido em outros dois, identificados como: *Associações básicas*, que executam projetos de curto alcance sobre a divulgação de ideias e promoção de debates, e *Associações estratégicas*, que se propõem a incidir sobre o campo das políticas educativas.

As associações de base formam um grupo composto por analistas, instituições religiosas, organizações da sociedade civil e setor empresarial, mídia e autoridades governamentais. O objetivo dessa associação é a distribuição de livros, publicações e documentos virtuais da rede PREAL nos países integrantes. Com a leitura das diversas publicações estudadas, foi possível perceber o quanto as associações de base são importantes para a disseminação do ideário do PREAL. Como elas agregam muitos sujeitos locais com reconhecimento público, é possível que tenham mais aceitação ou credibilidade por parte das comunidades nacionais. E essa é mais uma das estratégias para a formação de consensos. Além disso, é através dessas associações que se estabelecem as parcerias com os empresários, classe sempre mencionada nos documentos do PREAL.

Abaixo estão as instituições que atualmente⁴⁹ (2013) possuem acordos firmados:

Quadro 11 – Associações de base

País	Instituição
Costa Rica	Fundação Omar Dengo
El Salvador	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo – FEPADE
Guatemala	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales – CIEN e Asociación de Investigación y Estudios Sociales – ASIES
Honduras	Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu – FEREMA
Nicarágua	Foro Educativo Nicaraguense – EDUQUEMOS
Panamá	Unión Nacional de Centros Educativos Particulares – UNCEP
República Dominicana	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Acción para la Educación Básica – EDUCA

Fonte: a autora (2014), a partir das informações disponíveis em: <<http://www.preal.org>>. Diversos acessos.

As associações estratégicas estão agrupadas desde 2008 em torno de quatro projetos nacionais na Guatemala, em Honduras, no Panamá e na República Dominicana. Esses projetos foram selecionados dentre outros tantos que

⁴⁹ Em 2012, a atuação do PREAL voltou-se principalmente para a América Central. A maior parte das informações sobre os países da América do Sul foi retirada do site.

responderam uma chamada do PREAL para melhoria da gestão educacional, sendo contemplada uma proposta específica em cada país.

No Panamá, o Conselho do Setor Privado para a Assistência Educacional (CoSPAÉ), com apoio do PREAL, realizou um programa de fortalecimento de lideranças voltado a supervisores e diretores de escolas. Consta nos documentos que o objetivo desse programa é contribuir para a melhora da qualidade na educação básica, mediante o desenvolvimento pessoal e profissional dos diretores e supervisores, através do fortalecimento da liderança pedagógica e domínio das competências didáticas e administrativas, visando a alcançar a autonomia das escolas panamenhas.

Em Honduras, a Fundação para a Educação Ricardo Ernesto Maduro Andreu (Ferema) desenvolveu um projeto local com apoio do PREAL, que se desdobrou em dois âmbitos. O primeiro buscou incidir sobre o desenvolvimento e a implementação de um modelo de participação das municipalidades na educação, assim como a identificação e a divulgação de experiências exitosas que pudessem servir de referência a outros municípios. O segundo programa previa a formulação participativa de padrões para o desempenho docente, assim como a implementação do Currículo Nacional Básico e a definição de avaliações padronizadas para os alunos durante o processo de escolarização.

Na Guatemala, a associação estratégica com o PREAL se deu através da FLACSO. Essa associação previa diversas atividades para promover as reformas educacionais de 'segunda geração', ou seja, aquelas que propõem melhoria na qualidade da aprendizagem, as mudanças do nível médio, a formação inicial e em serviço dos docentes, assim como a construção de uma cultura de avaliação, modernização da gestão da educação e a consolidação da interculturalidade como concepção educativa.

Na esfera das parcerias estratégicas com o PREAL, constituiu-se um consórcio entre o Centro de Investigación en Educación y Desarrollo Humano, a FLACSO da República Dominicana e a EDUCA para desenvolver um novo modelo de gestão da qualidade dos centros educacionais do país, buscando a melhoria da eficiência da escola. Esse projeto previa a implementação de uma experiência piloto, realizada em três distritos educacionais, que indicasse o custo mínimo de uma educação de qualidade e promovesse o desenvolvimento de metodologias e

instrumentos para tomada de decisões acerca do financiamento da educação dominicana⁵⁰.

3.3 Grupos de Trabalho

Três Grupos de Trabalho (GT) constituem-se parte do PREAL, distribuídos por temáticas: Profissão Docente, Padrões⁵¹ e Avaliação, e Autonomia e Gestão Escolar, conforme destacado no organograma inicial (Figura 1). Abordarei cada GT separadamente, procurando, neste item, destacar a composição dos grupos, identificando alguns dos sujeitos envolvidos na coordenação das atividades, assim como parte das produções de cada GT. É importante observar que desde a criação do PREAL cada um dos GTs era sediado em um país da América do Sul, e a partir de 2011 as ações desses grupos se voltaram para a América Central; com isso, as sedes dos GTs foram para lá transferidas.

3.3.1 *Profissão Docente*

O GT Profissão Docente é composto por pessoas envolvidas na análise de políticas destinadas, segundo o próprio grupo, ao melhoramento da formação continuada de professores, sua situação de trabalho e a docência. Esse grupo é gerenciado por uma coordenadora, um comitê executivo e uma rede de membros e instituições associadas.

Até o final do ano de 2011, a coordenadora do grupo era Denise Vaillant, doutora em Educação, que ocupou vários cargos na administração da educação no Uruguai, local em que é professora de política educacional na Universidade de ORT, onde se localizava a sede do grupo. Desde dezembro de 2011, passou a ser coordenado por José Luis Guzmán, com sede em El Salvador. Integram o comitê executivo outros membros de diferentes países. O representante brasileiro neste

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.preal.org>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

⁵¹ No original em espanhol: estándares. Em diversos documentos publicados em português, essa palavra foi traduzida como padrões, em especial aqueles publicados pela Fundação Getúlio Vargas. Por essa razão, optei manter a mesma terminologia, embora em alguns documentos haja observações sobre a possibilidade de usar-se o termo 'modelo(s)', pois ela teria um poder explicativo também adequado (VALVERDE, 2005; RAVITCH, 1997).

grupo é Marcelo Antonio Aguilar⁵², que foi diretor da Faculdade de Administração e de Exatas da Universidade do Estado do Paraná. Tem formação em Engenharia, especialização em Marketing e Desenvolvimento de Projetos, e mestrado em Qualidade. Nos últimos anos, tem focado seus trabalhos em desenho, planejamento e gestão dos sistemas de avaliação. Atualmente é diretor da Qualiware, empresa focada no desenvolvimento de Sistemas de Informação Organizacional e de Capital Humano. É consultor em projetos financiados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os demais integrantes do comitê executivo são: Beatrice Avalos, coordenadora da Unidade de Currículo e Avaliação do Ministério da Educação do Chile e professora na Universidade Alberto Hurtado. Joaquín Samayoa, de El Salvador, professor na Universidade José Simeón Cañas, onde foi vice-reitor acadêmico e chefe do Departamento de Ciências da Educação. Atuou em três comissões presidenciais sobre a reforma do ensino e qualidade da educação em seu país. Virgilio Alvarez, doutor em Sociologia, professor convidado em diversas universidades, atualmente está vinculado à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), da Guatemala. Gastón Labadie, professor e coordenador do MBA da Faculdade de Administração e Ciências Sociais da Universidade de ORT, no Uruguai. Ainda ligada a essa universidade há Cecília Rossel, assistente técnica do Grupo de Trabalho sobre Profissionalização Docente⁵³.

⁵² Disponível em: <http://www.preal.org/Grupo.asp?Id_Grupo=5&Id_Seccion=24>. Acesso em: 7 out. 2010. E em: <http://www.qualiware.com.br/pt_files/comp-team.htm>. Acesso em 10 jan. 2011.

⁵³ Disponível em: <http://www.preal.org/Grupo3.asp?Id_Grupo=5&Id_Seccion2=24>. Acesso em: 10 jan. 2011.

Esse grupo coordena uma rede imensa de colaboradores distribuídos em vários países, como Argentina, Bolívia, Brasil⁵⁴, Canadá, Chile, Costa Rica, Colômbia, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, França, Honduras, Guatemala, Holanda, Inglaterra, Israel, Itália, Jamaica, Jordânia, Malta, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Suíça, Uruguai e Venezuela. Cada país possui diversos participantes⁵⁵ que contribuem com os estudos relacionados ao tema.

As atividades do grupo incluem a organização e a realização de oficinas e seminários em diversos países sobre a profissionalização docente. Os membros do GT realizam estudos e elaboram documentos relacionados ao tema, como formação continuada, a construção da profissão docente em diferentes países, a remuneração do trabalho docente, entre outros. Dedicam-se à divulgação do que consideram “experiências exitosas” e à elaboração de estudos com recomendações de políticas para o setor. Suas atividades são anunciadas num boletim virtual no *site* oficial do PREAL, contendo dados comparativos entre os países latino-americanos sobre o perfil social dos docentes, as condições de trabalho, a carreira docente e os incentivos para evolução e desempenho. Desde sua criação até novembro de 2010 o grupo havia publicado 61 boletins. O esquema a seguir demonstra o agrupamento das publicações disponibilizadas pelo GT, de acordo com as temáticas.

⁵⁴ Alguns membros da rede no Brasil: Cesar Saul (Fundação Álvares Penteado); Dione Soares (Prefeitura do Ceará); Marcelo Antonio Aguilar (Consultor); Claudio de Moura Castro (Faculdade Pitágoras); Guiomar Namó de Mello (EBRAP); Lourdes Atie (Instituto Sangari); Rubens Junqueira Portugal (IRP – Paraná); Maria Helena Guimarães de Castro (ex-secretária de Educação do estado de São Paulo); Paulo Renato Souza (Consultor); Nelson Rangel Soares (UNESCO); Gustavo Ioschpe (Consultor); Ana Cristina G. Abreu Souza (Universidade Federal de Alfenas); Beatriz Gomes Nadal (Universidade Estadual de Ponta Grossa); Norman Gall e Patricia Mota Guedes (Instituto Fernand Braudel); Maria Lígia Oliveira Barbosa (UFRJ); Maria do Carmo Brant de Carvalho (CENPEC); Evando Neiva (Pitágoras); Simón Schwartzman (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade); David Saad (Fundação Víctor Civita); Walter García (Instituto Paulo Freire); Pablo Gentili (OLPED); Sergio Napchan (Fundação Susano); Mara de Souza Tanija (Universidade Mackenzie); Fabio Takahashi (Folha de S. Paulo); Bernadette A. Gatti (Fundação Carlos Chagas); Maria Auxiliadora Seabra Rezende (CONSED); Maria Ines Fini (Consultora); Maria Alice Pereira (secretaria de Educação do estado de São Paulo); Damasceno Rabelo Clotenir (Prefeitura Municipal de Icapuí); Virgínia Solana Tristant (CeRP del Norte); Janine Enge (UNESCO); Menga Lüdke (PUC-Rio); Ângela Dannemann (Fundação Víctor Civita); Gisela L. Tartuce e Mariana Miniz Rossa Nunes (Fundação Carlos Chagas); Julian Gindin (IUPERJ); e Margareth Fadanelli (Universidade Feevale). Disponível em: <http://www.preal.org/Grupo.asp?Id_Grupo=5&Id_Seccion=33&Id_Seccion2=35>. Acesso em: 10 jan. 2011.

⁵⁵ Tentando descobrir como se constitui a ‘rede de colaboradores’, fiz contato com alguns membros, perguntando como aderiram à rede. Nesse GT, contatei a professora Margareth Fadanelli, que disse ter se cadastrado no *site* para receber o boletim eletrônico com informações sobre a profissão docente. Afirmou que não realizou nenhum outro contato com o PREAL [informação verbal].

Figura 3 – Profissão Docente



Fonte: a autora (2014), a partir das informações disponíveis em: <<http://www.preal.org>>. Diversos acessos.

3.3.2 Padrões e Avaliação

Padrões e Avaliação é o GT responsável pela avaliação e divulgação dos resultados da aprendizagem, da formulação de padrões e da promoção de debates sobre o tema, por considerá-los pouco trabalhados até agora na região latino-americana. O grupo conta com uma ampla rede de participantes, vinculada virtualmente, distribuída em países como Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil⁵⁶, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados

⁵⁶ Alguns membros deste grupo no Brasil e suas filiações institucionais: Marilza Abrahão Rezende (Unitri), Sandra Acosta (PUC-SP), Maria Cristina Amoroso (Fundação para o Desenvolvimento da Educação), Marcondes Anamérica (PUC-SP), Carlos Frederico Azevedo Pires (Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército Brasileiro), Wagner Bandeira Andriola (UFC), Nigel Brooke (UFMG), Alberto Brusa Gonzalez (Consultor MEC/INEP), Claudia Davis (Fundação Carlos Chagas), Yara Lúcia Espósito (Fundação Carlos Chagas), María Inés Fini (SAEB/INEP), Luiz Carlos de Freitas (UNICAMP), Elie Ghanem (USP), Rubens Gomes Corrêa Rua (UNIANDRADE e UFPR), Maria Inês Gomes de Sá Pestana (ex-diretora de Avaliação de Educação Básica, INEP, analista e assessora do Banco Central), Maria Helena Guimarães de Castro (ex-secretária de Estado da Educação do estado de São Paulo), João Horta (INEP), Eloisa Maia Vidal (UECE), Angela Maria Martins (Fundação Carlos Chagas) Claudio Moura Castro (presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras), Marcia Cristina de Oliveira (assessora e coordenadora de Projetos de Formação da Ação Educativa), Manuel Palacios da Cunha e Melo (UFJF), Romualdo Portela de Oliveira (USP), Clarilza Prado de Sousa

Unidos, Espanha, França, Guatemala, Honduras, Itália, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, Portugal, Qatar, República Dominicana, Suíça, Uruguai, Venezuela, Tailândia e Trinidad e Tobago. O GT afirma que, ao divulgar os resultados dos estudos realizados, tem também o objetivo de fortalecer os laços de pertinência e a confiabilidade nos resultados das avaliações. O grupo tem sede em Lima, no Peru, junto ao Grupo de Análises para o Desenvolvimento (GRADE), uma agência privada.

O comitê gestor que coordena as atividades desse grupo é composto por pesquisadores vinculados a universidades em seus países de origem. São eles: Patrícia Arregui, coordenadora do GTEEPREAL e membro do Conselho Consultivo do Instituto Peruano de Avaliação, Acreditação e Certificação da Qualidade Educativa; Mariana Aylwin, professora de História e Educação na Pontifícia Universidade Católica do Chile, coordena o programa de mestrado na Universidade Central e é consultora da UNESCO; Guillermo Ferrer, coordena e executa projetos de consultoria e pesquisa internacional comparativa, elabora resumos e recomendações sobre políticas educacionais; Felipe Martines Rizo, professor na Universidade Autónoma de Aguascalientes e membro do conselho mexicano de pesquisas educacionais; Pedro Ravela, diretor do Instituto de Avaliação da Universidade Católica do Uruguai, consultor sobre avaliação em vários países da América Latina e autor de diversas publicações sobre o tema Gilbert Valverde, professor do Departamento de Estudos de Política e Administração Educacional da Universidade do Estado de Nova York, associado ao Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) – avaliação internacional de matemática e ciências realizada com alunos concluintes do Ensino Fundamental, envolvendo em torno de 50 países; Richard Wolfe, professor do Departamento de Desenvolvimento Humano e Psicologia Aplicada, na Universidade de Toronto; Laurence Wolff,

(Fundação Carlos Chagas), Jorge Alberto Rodriguez (UECE), Marialva Rossi Tavares (Fundação Carlos Chagas) Alcyone Saliba (ex-secretária de Estado da Educação do Paraná), Benno Sander (Harvard University), Glória Santos Pereira Lima (Fundação Carlos Chagas), María Alejandra Schulmeyer (DAEB/INEP), Simón Schwartzman (diretor-presidente do IETS), Katia Siqueira de Freitas (UFB), Sebastião Souza Lemes (UNESP), Lucília Regina Souza Machado (Centro Universitário UMA), Heraldo M. Vianna (Fundação Carlos Chagas). Disponível em: <http://www.preal.cl/Grupo.asp?Id_Grupo=3&Id_Seccion=13&Id_Seccion2=25>. Acesso em: 17 jan. 2011. Nesse GT, fiz contato por correio eletrônico com o professor Luiz Carlos de Freitas, perguntando como aderiu à rede. Sua resposta foi que não sabia que seu nome estava no PREAL. O professor Romualdo Portela de Oliveira foi contatado pela orientadora, professora Vera Peroni, e também não sabia como seu nome estava na 'rede de colaboradores' [informação verbal].

consultor do BID, que ajudou a definir as estratégias da entidade na educação, e também é consultor da UNESCO, da USAID, do Banco Mundial e outras instituições. Nos últimos 22 anos, Wolff trabalhou no Banco Mundial na área de educação para a América Latina, a África Subsaariana e o Médio Oriente. Ele escreveu e publicou extensivamente sobre tecnologia educacional, financiamento da educação, educação primária e secundária de qualidade, avaliação educacional, reforma do Ensino Superior e ciência e tecnologia, com ênfase na América Latina⁵⁷.

Durante o ano de 2010, esse grupo promoveu ou participou de mais de 15 eventos em diversos países da região, cujas informações mais detalhadas estão disponíveis *on-line*, no *site* do PREAL. A figura a seguir foi elaborada a partir do agrupamento de documentos disponíveis na biblioteca do GT:

Figura 4 – Padrões e Avaliação



Fonte: a autora (2014), a partir das informações disponíveis em: <<http://www.preal.org>>. Diversos acessos.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.preal.org/Grupo3.asp?Id_Grupo=3&Id_Seccion2=32>. Acesso em: 16 jan. 2011.

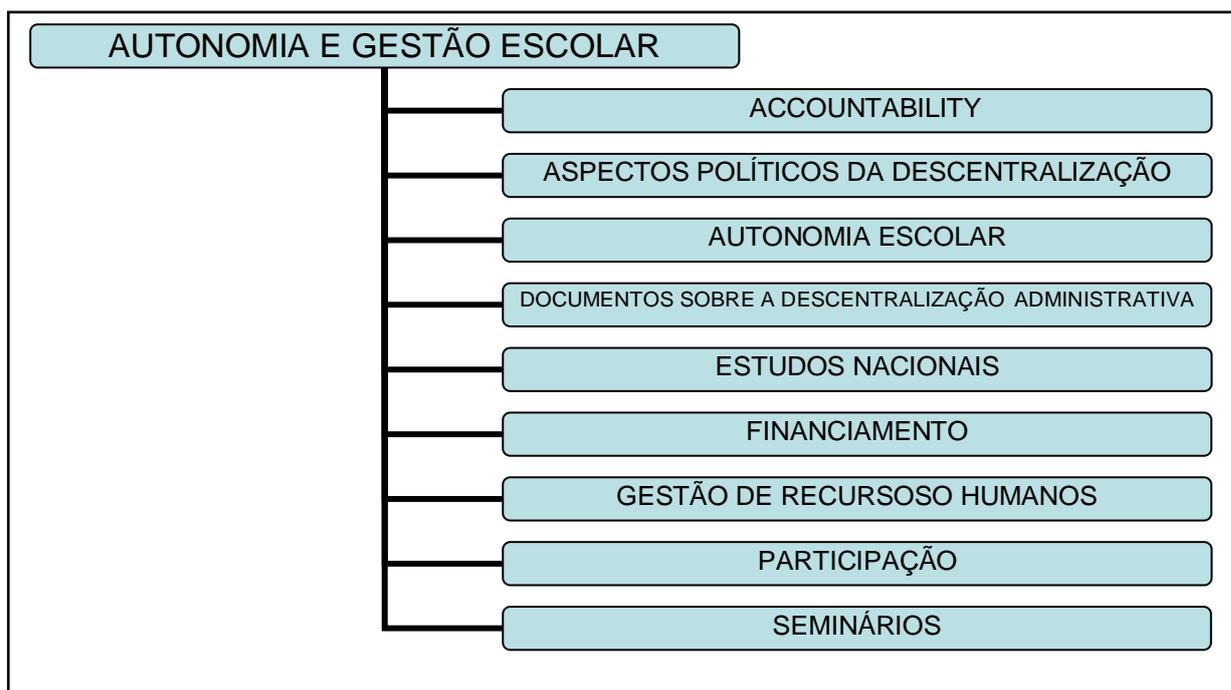
3.3.3 *Autonomia e Gestão*

O GT de Autonomia e Gestão⁵⁸ escolar tem como objetivo promover a discussão sobre a descentralização da gestão e a autonomia escolar através da análise das experiências nos diferentes países envolvidos, a fim de introduzir elementos que sirvam para o aperfeiçoamento de políticas, assim como dar visibilidade ao tema em diferentes agendas sociais. Esse grupo é coordenado por um comitê de analistas que se diz experiente no assunto. Até o ano de 2009, esteve sediado numa agência chamada *Corpoeducación*, na Colômbia, uma entidade privada, com fins públicos. Em contato telefônico realizado com a *Corpoeducación* em novembro de 2010, fui informada da ausência de atividades do grupo e do processo de reorganização que sofria naquele período. No período seguinte, ganhou nova disposição e, desde o final de 2011, funciona no *Centro de Investigaciones Económicas Nacionales* (CIEN), na Guatemala. Suas atividades envolvem a preparação de estudos sobre a gestão descentralizada e a organização de eventos para divulgação a públicos não especializados.

As publicações feitas por este GT estão disponíveis na biblioteca e agrupadas por assunto, conforme esquema a seguir.

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.preal.cl>>. Acesso em: 21 out. 2008. No final de 2008, este GT retirou várias informações do site, deixando somente a mensagem: NO EXISTEN NOTICIAS REGISTRADAS. Esta informação permanece até o acesso feito em 22 jul. 2011.

Figura 5 – Autonomia e Gestão Escolar



Fonte: a autora (2014), a partir das informações disponíveis em: <<http://www.preal.org>>. Diversos acessos.

Até aqui, procurei evidenciar a estrutura do PREAL quanto aos seus grupos ou comissões, conforme se apresentam no *site* oficial, nos boletins virtuais de notícias e nos documentos por eles elaborados. Esta, porém, é apenas uma parte do exercício de compreensão desse programa, e uma das formas de abordagem. Outra possibilidade de abordagem é através do mapeamento em forma de rede, como veremos a seguir.

3.4 A rede de relações do PREAL

Uma possibilidade de tornar visíveis as relações estabelecidas entre o PREAL e outros sujeitos individuais e coletivos é apresentar o mapeamento em forma de rede. As redes sociais ou estruturais têm sido recomendadas pelos documentos internacionais oriundos das agências ligadas ao Banco Mundial como forma de organização e atuação coletiva em prol de um objetivo. Embora atualmente as redes tenham grande visibilidade e difusão, a ideia de organização social em redes remonta a tempos anteriores.

Dantas (1999) relaciona a organização social em rede ao modo capitalista de produção, buscando em Marx a fundamentação para explicar a necessidade de acelerar os processos de produção encurtando o tempo de produção e circulação de mercadorias, considerando que, para Marx, a circulação não criava valor, apenas representava uma etapa no círculo de reprodução. Isso, claro, num tempo em que a mais-valia era extraída na esfera da produção. O fato é que os capitalistas sempre procuraram melhorias nos processos de transporte e de comunicação, visando a mais rapidamente conseguir o lucro. Desde o início da sociedade capitalista até os dias atuais, respeitando as particularidades históricas de cada tempo e contexto, a informação (ou o conhecimento) e o tempo que se leva para chegar até ela sempre representaram um valor precioso.

Posteriormente, nos anos 30 e 40 do século XX, a Sociologia e a Antropologia Social utilizaram o conceito de rede de modo metafórico, pois não estabeleciam relações entre as redes e o comportamento dos indivíduos que as formavam. Mas foi na segunda metade do século passado que ele se tornou central nas ciências sociais. Atualmente, pode-se dizer que a análise estrutural das redes sociais adquiriu uma abordagem interdisciplinar e se sustenta no argumento de que os sujeitos sociais se caracterizam mais pelas suas relações do que por outros atributos, como gênero, idade, profissão ou classe social (LEMIEUX; OUMET, 2004).

Lemieux e Ouimet afirmam que a análise estrutural das redes é uma dentre tantas outras possibilidades de abordar os fenômenos sociais. Eles explicam a produção das políticas públicas “através das relações existentes entre atores individuais ou coletivos” (ibidem, p. 14) e admitem que é importante considerar nessa análise “as formas estáveis ou evolutivas que adquirem as relações entre os atores” (p. 15). Ou seja, os atores sociais podem ser conhecidos e definidos não só pelas suas relações sociais, mas igualmente pela forma como as relações entre eles ocorrem. No estudo em curso, é fundamental considerar esses aspectos, de modo especial o que diz respeito aos interesses entre os sujeitos individuais e coletivos, públicos e privados e suas relações na rede PREAL.

Castells (1999), na obra *A sociedade em rede*, explica que o poder da informação é fértil para concretizar uma outra estrutura social. Ele afirma que

[...] redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social. (CASTELLS, 1999, p. 497).

A rede PREAL é um exemplo de materialização, conforme o excerto acima, pois se conecta virtualmente, utilizando-se da tecnologia digital para difundir informações, estudos, pesquisas, publicar livros digitais e captar mais integrantes para a rede. Como já afirmei anteriormente, os encontros presenciais realizados pelo programa são direcionados a um público específico, e os resultados desses encontros são divulgados através de documentos digitais. Castells aborda ainda a revolução tecnológica e da informação em relação ao processo de globalização, mostrando como a transformação tecnológica se expande e dissemina através da linguagem digital. O modo que se gera, armazena, trabalha e difunde as informações vem criando uma nova forma de pensar e de agir. O autor acrescenta:

Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é um ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos. São mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais. São conselhos nacionais de ministros e comissários europeus da rede política que governa a União Europeia. São campos de coca e papoula, laboratórios clandestinos, pistas de aterrissagem secretas, gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro, na rede de tráfico de drogas que invade as economias, sociedades e Estados do mundo inteiro. São sistemas de televisão, estúdios de entretenimento, meios de computação gráfica, equipes para cobertura jornalística e equipamentos móveis gerando, transmitindo e recebendo sinais na rede global da nova mídia no âmago da expressão cultural e da opinião pública, na era da informação. (ibidem, p. 498).

Na perspectiva de Castells, mais importantes do que o mecanismo criador das redes são os mecanismos de conexão, pois a partir deles ocorre o fluxo, o movimento, a troca, a circulação, tanto interna, na rede, quanto com outras redes. E a organização social em rede reconfigura a vida social, cultural, política e econômica. No caso do PREAL, podem-se considerar como 'nós interconectados' tanto os eventos realizados quanto as parcerias estabelecidas, uma vez esses nós são fundamentais para estabelecer tanto o conteúdo das propostas quanto a forma e o local de atuação.

Marteletto (2001) reitera a ideia de que nas redes as estruturas hierárquicas têm menor valor do que os elos e as relações, sobre os quais devem se centrar as observações para compreendermos sua operação. O estudo de redes permite visualizar que “os indivíduos, dotados de recursos e capacidades propositivas, organizam suas ações nos próprios espaços políticos em função de socializações e mobilizações suscitados pelo próprio desenvolvimento das redes” (ibidem, p. 72). Outro aspecto interessante que a autora destaca é que as redes podem ser percebidas na esfera das relações com o Estado, a sociedade e outras instituições. Assim, “decisões micro são influenciadas pelo macro, tendo a rede como intermediária” (ibidem, p. 72).

A mesma autora constata que entre as motivações mais significativas para o desenvolvimento de redes são os assuntos que relacionam os níveis de organização “social-global, nacional, regional, estadual, local, comunitário” (ibidem, p. 73). E a participação em redes sociais pode envolver direitos, responsabilidades e vários níveis de tomada de decisões, pois, diferentemente de uma instituição que geralmente tem uma organização hierárquica, as redes não necessariamente têm um centro hierárquico, ou uma organização vertical, “sendo definidas pela multiplicidade quantitativa e qualitativa dos elos entre os seus diferentes membros, orientadas por uma lógica associativa” (ibidem, p. 73).

Ball e Olmedo (2013) explicam as novas formas de filantropia através de sua articulação em redes de políticas globais. Para eles, a “rede é um mecanismo analítico e um tropo-chave dentro desse redirecionamento da atenção, como se fosse um tipo de tecido conectivo que se une e oferece alguma durabilidade a essas distantes e fugazes formas de interação social” (ibidem, p. 36). Os autores explicam como a nova filantropia⁵⁹ mundial vem se organizando em redes de políticas globais no enfrentamento a problemas sociais, apresentando soluções baseadas no mercado. Nas políticas educacionais, as intervenções de sujeitos articulados em redes têm sido produtivas no fomento de negócios educacionais e fragilizando ou

⁵⁹ “Nova filantropia” é o termo usado pelos autores, referindo-se à relação direta entre a caridade e os resultados diretos do envolvimento dos doadores em benefício de suas próprias organizações. Essa filantropia propõe um “capitalismo criativo”, afirmando que é possível fazer caridade e ter lucro ao mesmo tempo. Os “novos filantropos” afirmam que onde os organismos multilaterais, as ONGs e os Estados fracassaram é possível que o mercado tenha sucesso. Os autores analisam as redes da Fundação Bill & Melinda Gates, a Clinton Global Initiative, Opportunity International, entre outras.

removendo linhas demarcatórias entre o público e o privado, ou entre mercado e Estado.

Nos últimos anos, as publicações do Banco Mundial para diferentes áreas vêm recomendando o uso de redes locais, nacionais e globais. Pode-se observar no documento *Desenvolvimento econômico local: um manual para a implementação de estratégias para o desenvolvimento econômico local e planos de ação*⁶⁰ a recomendação específica para a formação de redes institucionais a fim de implementar e monitorar os planos de ação na área de desenvolvimento. Da mesma forma ocorre nas publicações sobre educação. Como destacou Shiroma (2011), o BM se articulará em redes existentes em nível nacional para caracterizar o pertencimento local. Essa estratégia é muito interessante, porque o BM foi alvo de muitas críticas por sua intervenção em questões educacionais e, ao conectar-se com redes locais, sua presença fica indistinta entre os demais integrantes, só sendo percebida quando se busca conhecer os sujeitos individuais e coletivos ligados à rede analisada.

As redes têm sido úteis para difundir orientações, diretrizes, normatizações, valores e ideologias, receituários das agências multilaterais, tendo como público-alvo gestores de espaços públicos e privados, governantes, empresários, setores da mídia e público em geral, tendo, portanto, papel fundamental na disseminação de informações e atuando como formadores de opinião. Tão interessante quanto observar a organização das redes é compreendê-las a partir de sua historicidade, de como, quando e com quais sujeitos elas se constituem e com quais motivações se mantêm.

Neste estudo em que abordo as reformas educacionais através da atuação dos organismos internacionais, procuro observar esses aspectos, buscando a relação da rede PREAL com tais organismos. Nesse sentido, foi possível perceber que o programa foi pensado, criado e mantido por sujeitos que historicamente defendem e concentram o grande capital à custa da exploração econômica e dominação ideológica dos países periféricos.

No documento *Modelo de acompanhamento: apoio, monitoramento e avaliação*, do PRELAC, assinado pelos ministros de Educação na reunião de Havana em 2002, encontram-se os focos estratégicos, ou seja, os aspectos nos

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.worldbank.org/urban/led>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

quais os países devem “concentrar seus esforços para alcançar os objetivos do Projeto e cumprir as metas estabelecidas no Marco de Ação de Educação para Todos” (PRELAC, 2003, p. 19). Os focos indicados devem ser “concretizados em programas prioritários de âmbito nacional e regional” (ibidem, p. 19). O foco referente à gestão e à flexibilização dos sistemas educacionais, que prevê a oferta de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, faz uma crítica ao modelo de gestão vertical, em que há uma divisão entre planejadores e executores, afirmando que o ser humano se sente mais motivado e comprometido com os resultados quando participa das decisões, e assim trabalha melhor. Para conseguir maior envolvimento dos sujeitos, recomenda um “modelo gestão sistêmico centrado nos contextos reais e nas pessoas que neles atuam, definido por uma rede de comunicações com múltiplas e variadas direções” (ibidem, p. 27). E, mais diretamente, recomenda:

Maior participação de atores e instâncias e criação de redes. A aprendizagem ao longo da vida e a articulação entre educação e trabalho demandam a participação de uma maior diversidade de atores e instâncias para aumento da oferta de oportunidades. Isso afeta a organização do conjunto do sistema educacional e os rumos e a função da educação escolar. Também incide na institucionalização de redes, as quais supõem uma organização muito diferente daquelas existentes nos sistemas educacionais atuais, já que exigem uma estrutura aberta, uma grande autonomia, hierarquias não lineares, múltiplas conexões e limites flexíveis. Isso significa um grande desafio na reordenação dos sistemas educacionais (ibidem, p. 28).

Em outras partes do documento, as redes são referenciadas para indicar articulação dos atores, para difusão de informações, formação de consenso, envolvimento de grande número de pessoas e instituições, identidade local. Ao analisar a rede PREAL, é possível detectar vários desses elementos. Para demonstrar essas articulações, apresento o mapeamento de parte da rede PREAL, destacando suas ligações com sujeitos individuais e coletivos, públicos e privados, internacionais e nacionais, em relação ao Brasil.

as ideias defendidas. Cada evento ou publicação pode ser entendido como um nó, um ponto de articulação da rede, no qual circulam elementos importantes para o fortalecimento e a gestão da própria rede, e para a formação de consensos. As informações referentes aos primeiros tempos de atuação do PREAL são escassas, pois não havia ainda a publicação periódica de boletins informativos. Existem na biblioteca virtual algumas informações sobre os primeiros encontros realizados, porém estes limitam-se ao registro da programação realizada e, em alguns casos, os materiais utilizados nas palestras, como o PowerPoint ou o folder do evento. A divulgação da agenda de atividades passou a ser sistemática a partir de 1998, quando iniciaram a publicação dos boletins PREAL Informa e a Série Políticas.

Um dos primeiros seminários promovidos pelo PREAL ocorreu de 17 a 19 de junho de 1995, no Rio de Janeiro, e teve como tema *Ensino Básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos*. As conferências de abertura foram sobre qualidade, equidade e gestão educacional, seguidas de vários relatos de experiências sobre gestão escolar e formação de professores. As experiências brasileiras destacadas foram *autonomia e fortalecimento da gestão escolar*, da secretaria de Educação de Minas Gerais; o programa *Adote uma escola*, do Mato Grosso do Sul, e mais as experiências em gestão do Ceará, de Salvador, de São Paulo e do Paraná. Um aspecto em que o PREAL se concentra desde sua criação, como já afirmei, é a parceria entre empresários e educação, e nesse encontro houve relatos das 'boas ações' de fundações ligadas às empresas como fundação ABRINQ, Clemente Mariani, Odebrecht e Instituto C&A. Nos encontros, divulgam casos em que a parceria público-privada é considerada 'um sucesso' e, por isso, um caminho a ser seguido pelos governos.

Em 1996, ocorreram dois seminários internacionais. O primeiro foi em julho, na Universidade Centroamericana, na Nicarágua, com o tema *Vantagens e riscos da descentralização nas reformas educativas*, com objetivo de promover o debate informado sobre o tema, examinar as teorias que sustentam os processos de descentralização e analisar o efeito desses novos modelos administrativos sobre a autonomia escolar, a qualidade da educação e os resultados do ensino, em diferentes contextos socioeconômicos e políticos.

Em dezembro de 1996 ocorreu no Rio de Janeiro outro seminário sobre *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana*, que se

realizou na Fundação Getúlio Vargas e foi promovido pelo BID, pelo FINEP⁶¹ e pela Fundação Ford. Nesse encontro foram discutidas questões como “o que ensinar? Como aprender? De que forma usar os resultados das avaliações que fazemos nas rotinas educacionais?”. A avaliação e o estabelecimento de critérios de medição da aprendizagem em diferentes países, com a participação de especialistas, educadores e representantes de órgãos governamentais e entidades civis, foram desde o início um dos aspectos centrais de concentração do PREAL.

O evento foi aberto pelo então ministro da Educação, Paulo Renato Souza, em parceria com a diretora geral da FGV, Celina Vargas do Amaral Peixoto, e ainda do codiretor do PREAL, Jeffrey Puryear. Nesse encontro, a participação do Brasil preponderou sobre os demais países, a observar-se na programação a quantidade de palestras arroladas. Destaca-se uma sessão cujo tema foi *Avaliação e determinação de padrões no Brasil*, na qual Maria Helena Guimarães Castro (MEC) apresentou a conferência *O Sistema Nacional de Avaliação na Educação Básica*. Na sequência, Maria Inês Pestana, também do MEC, apresentou os *Resultados do SAEB 1995 – primeiro e segundo graus*.

Na sessão seguinte, chamada *Brasil: avanços no desenho e aplicação de estratégias e sistemas de medição*, os conferencistas foram Heraldo Viana, pela Fundação Carlos Chagas, com o tema *Programa de avaliação do Sistema Educacional de São Paulo*; Nilma Fontanive, da Fundação Cesgranrio, sobre *Avaliação em larga escala e padrões curriculares*; e ainda Rubem Klein (LNCC/UFRJ), com *Avaliação em larga escala*⁶². Alguns artigos apresentados nesse encontro estão publicados no livro *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana*, organizado por Helena Bomeny (1997). Na opinião de Marcela Gajardo e Jeffrey Puryear, que fazem a apresentação do livro, nele estão reunidas “as melhores contribuições” do seminário.

Destaco essas informações por entender que, à época, o Brasil estava reconfigurando o sistema de avaliação e fortalecendo a realização de avaliações de

⁶¹ A FINEP é a Agência Brasileira de Inovação, uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que financia inovação, pesquisa científica e tecnológica, combinando recursos reembolsáveis e não reembolsáveis. Segundo a própria agência, a FINEP tem grande poder de indução de atividades de inovação, essenciais para o aumento da competitividade do setor empresarial. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

⁶² Disponível em: <http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=464&Camino=319|Programas/81|SeminariosyTalleres/464|EvaluaciónyEstandaresemA.L.1996>. Acesso em: 26 jan. 2011.

larga escala, o que foi uma das ações mais lembradas da gestão do ministro Paulo Renato Souza, que integrava simultaneamente o governo brasileiro (1995-2002) e a equipe do PREAL, convergindo interesses de ambas. Ou seja, ao mesmo tempo em que o MEC atendia a uma orientação do PREAL de estabelecer padrões e realizar avaliações, este divulgava as boas práticas brasileiras nesse quesito. Além disso, o programa recém-criado já demarcava seus interesses e indicava os principais problemas por onde pautaria suas ações. Essa articulação através dos interesses e a mobilidade dos sujeitos atuando simultaneamente em mais de um espaço é mais uma das estratégias do PREAL para formação 'dos consensos' e cooptação de colaboradores, convergente com a organização em rede.

Em 1997, ocorreu o Seminário Internacional sobre Financiamento da Educação na América Latina, em Santa Fé de Bogotá, na Colômbia, que teve objetivo promover o debate informado sobre qualidade e equidade da educação, analisar experiências e divulgar realizações bem-sucedidas na região, observando as opções de políticas que surgem destas.

Destaca-se, nesses primeiros seminários, a abordagem de temas estratégicos que se constituem como focos de atuação do PREAL, ou seja, gestão da educação, avaliação de larga escala, formação docente e financiamento da educação, utilizando como metodologia de trabalho o fornecimento de "informações confiáveis" (esse adjetivo é autoatribuído nas publicações) sobre a educação na América Latina, divulgar práticas consideradas por eles como exitosas e fazer recomendações para a implantação de políticas. Ênfase esses primeiros seminários para mostrar os movimentos iniciais e o modo de atuação do PREAL e indicar como se estabeleceram as relações com os sujeitos locais. Tal prática foi mantida durante todo o período que acompanhei as ações do programa.

Paralelamente à realização desses eventos, houve a divulgação de documentos que indicam concepções de educação do PREAL e apontam o rumo que as reformas deveriam seguir. Selecionei duas obras que, acredito, são importantes para compreender os objetivos do PREAL: a publicação de Marcela Gajardo, intitulada *Reformas educacionais na América Latina: balanço de uma década* (2000), e *Educação na América Latina: problemas e desafios*, de Jeffrey Puryear (1997). A relevância desses documentos está, primeiro, no fato de ser de autoria dos coordenadores do PREAL; segundo, porque avaliam a educação e as

reformas da década de 1990, e ao fazê-lo revelam a ideologia do programa; e terceiro, porque fazem algumas indicações para o futuro das reformas.

No balanço sobre as reformas educacionais ocorridas na década de 1990, Gajardo (2000) refere o surgimento de novos pactos em favor da educação e um 'consenso' em torno das reformas. O texto é recheado de expressões associadas ao discurso neoliberal, também utilizado pelos organismos internacionais, como já referi anteriormente, apelando às mudanças que promovam a

[...] geração de capacidades e competências indispensáveis à competitividade internacional, o aumento do potencial científico-tecnológico da região, bem como o desenvolvimento de estratégias que propiciem a formação uma moderna cidadania vinculada à competitividade dos países, à democracia e à equidade. (GAJARDO, 2000, s. p.).

O excerto acima representa a concepção do PREAL sobre o papel da educação, repetida constantemente em diversos documentos, e reforçada pela coordenadora do programa, quando afirma o que se espera da educação:

[...] que prepare as novas gerações para o trabalho no marco das economias modernas e competitivas e [...] que promova a equidade e a mobilidade social sem descuidar da formação para uma participação cidadã e integração à vida nacional. (ibidem, s. p.).

A competitividade é argumentada constantemente como uma necessidade, uma condição mobilizadora dos sujeitos, rumo à modernidade. Percebe-se uma contradição na proposta de uma cidadania vinculada simultaneamente à competitividade e à equidade, atribuindo à educação o papel de formação das gerações competitivas, com capacidade de mobilidade social. A mesma ideia é defendida por Jeffrey Puryear, indicando como um desafio para as reformas a manutenção da competitividade econômica internacional, afirmando que "a maioria dos analistas concorda que uma nova abordagem para o desenvolvimento educacional tem de estar ligada à manutenção da competitividade econômica internacional" (1997, p. 9). Observa-se que ele não indica quem é 'a maioria dos analistas', estratégia comum nos textos do PREAL, referir termos que indiquem maiorias, apontando a existência de um consenso, porém omitindo a identificação dos sujeitos, quando isso é interessante. Ele continua apontando os desafios:

[...] para se competir no cenário internacional é preciso fortalecer as competências tradicionais e acrescentar outras, em resposta às mudanças no mercado de trabalho. Isto significa prover os conhecimentos, valores e

competências que promovem a inovação tecnológica. Isto, por sua vez, significa, provavelmente, aumentar a base de leitura e habilidade numérica, dando ênfase geral cada vez maior às ciências, fortalecendo a capacidade de raciocínio e dos alunos aprenderem por si mesmos. Significa, também, repensar as abordagens ao ensino técnico-vocacional e envolver a comunidade empresarial no desenho dos processos educacionais. Os sistemas educativos precisam tornar-se mais sensíveis às demandas dos mercados de trabalho contemporâneos. (PURYEAR, 1997, p. 9).

Nesse excerto, pode-se depreender como este senhor compreende a educação e, por consequência, para onde direciona o papel da escola, de modo a atender as necessidades dos mercados de trabalho, desenvolvendo nos alunos os conhecimentos, as competências e as habilidades necessárias para sua formação. Como isso, ele aponta para a necessidade de repensar a educação técnica, envolvendo os empresários para indicar quais caminhos seguir. As palavras de Puryear (ibidem) remetem a Hayek (1990), no que refere à retirada do Estado na definição políticas públicas e a transferência dessa responsabilidade para 'a comunidade empresarial', já que o mercado é considerado imparcial, justo e, portanto, mais adequado para definir o rumo das políticas.

Nos dois documentos há expressões com o sujeito indefinido: "espera-se", "fala-se", "os especialistas afirmam", "existe consenso sobre", "todos esperam", "as pesquisas mostram", "os estudos revelam" etc. Entendo que tanto a nomeação dos sujeitos quanto o seu ocultamento têm um objetivo; não são acidentais ou ingenuamente utilizados. Procurando a forma como se referem aos próprios estudos, encontramos que o PREAL fornece "dados confiáveis, análises feitas por especialistas, estudos de altos funcionários" e tantas outras expressões nesse sentido. Pela justaposição entre um discurso sem sujeitos, que afirma aquilo que 'todos concordam' e um discurso em que sujeitos conhecidos, respeitáveis e confiáveis indicam o que deve ser feito, temos aí uma estratégia para o fortalecimento do discurso dominante, ou, como afirma Santos (2002b, p. 99), "produzem o efeito de conferir autoridade científica ao discurso dominante".

Outros documentos sobre educação infantil (MYERS, 1995), reforma do ensino técnico (WILSON, 1996), padrões e avaliação (RAVITCH, 1997), salas de aula e escolas eficazes (SLAVIN, 1996), relatos de estratégias utilizadas para impulsionar o ensino e a aprendizagem (CALVO, 1997) igualmente permitem entender o teor das reformas propostas. Nesses documentos é possível perceber a

lógica econômica, direcionando as mudanças indicadas. Por exemplo, na justificativa para investir na educação infantil, o autor afirma:

Hoje, as pessoas estão um pouco menos céticas quanto aos investimentos na educação precoce, talvez devido ao crescente conhecimento sobre o valor de tais esforços e às novas demandas relacionadas com as cambiantes condições econômicas, sociais, demográficas, políticas e educacionais e com o pensamento dominante na região. Estas mesmas mudanças forçaram os governos a se envolverem no aprendizado precoce e a dar apoio às famílias (não substituí-las) no processo de incentivo ao aprendizado. Vários estudos demonstram que os programas para a primeira infância são altamente benéficos, não apenas em nível pessoal, no curto prazo, mas também em nível social e econômico, no longo prazo. (MYERS, 1995, p. 5).

Mais adiante, ainda no mesmo documento, o autor explicita quais são os benefícios dos programas de educação pré-escolar, enquadrando-os em categorias financeiras, sociais, políticas e demográficas:

[...] o bom senso sugere que uma pessoa que seja física, mental, social e emocionalmente ajustada será empregada com maior facilidade e estará melhor equipada para contribuir economicamente para a família, a comunidade e o país que outra que não o seja. [...] Os argumentos econômicos para se investir em programas para a primeira infância são reforçados pela ampla mudança em política econômica que vem ocorrendo na região. Com a ênfase crescente em economias abertas, os países da América Latina precisarão de forças de trabalho bem educadas e flexíveis para poderem competir globalmente. [...] Quem vive na pobreza luta para superar, não apenas as condições insalubres e o aperto financeiro, mas também as desigualdades no desenvolvimento e aprendizado iniciais. [...] Embora as crianças não possam votar, os políticos, particularmente nos níveis locais, reconhecem que elas são uma bandeira para ações políticas e sociais. A maioria dos pais quer um futuro melhor para os seus filhos e, frequentemente, estão dispostos a colaborar e a fazer sacrifícios para consegui-lo. (ibidem, p. 6-9).

Como se percebe no texto, a argumentação é no sentido da formação do futuro trabalhador com as características de adaptabilidade e flexibilidade tão propagadas como necessárias em tempos de economia globalizada, e o investimento em educação é embasado na teoria do capital humano, tão defendida pelos reformadores empresariais devido à sua relação direta entre investimento e retorno econômico, seja nos processos industriais, na maquinaria, na tecnologia ou no elemento humano. Esse direcionamento também se observa no documento que estudou as reformas na educação vocacional e técnica, quando aponta:

[...] com a abertura dos mercados à competição internacional, os trabalhadores latino-americanos tiveram de aprimorar sua competência e seus conhecimentos em treinamentos na fase anterior ao serviço, de modo

a melhorar a produtividade e, conseqüentemente, a competitividade. (WILSON, 1996, p. 24).

Mas o aspecto crucial em que o programa concentra sua atenção é sobre o estabelecimento de padrões e realização de avaliação de larga escala. A publicação do documento número 3⁶³ apresentou a importância de estabelecer padrões em educação, destacando que estes devem definir “o que as crianças devem saber e serem capazes de fazer em preparação para a cidadania, o trabalho e uma vida plena. Devem ser claros, precisos e concisos [...]” (RAVITCH, 1997, p. 4). A autora orienta para o estabelecimento de três tipos de padrões que devem estar inter-relacionados. Os *padrões de conteúdo* devem descrever o que se espera que os professores ensinem e que os alunos aprendam, definidos em cada distrito ou sistema escolar, indicando a forma de mensuração para acompanhamento do domínio de conhecimentos e habilidades por parte dos estudantes. Já os *padrões de desempenho* definem o grau de domínio da matéria ou os níveis de progresso, estabelecendo o quanto é suficiente, boa, aceitável ou insuficiente a atuação dos estudantes. Os padrões de conteúdo e de desempenho dos estudantes precisam estar alinhados aos *padrões de desempenho da escola*, que devem definir os programas, a equipe de trabalho e os recursos que serão colocados à disposição dos estudantes, para que estes alcancem os padrões estabelecidos, pois “sem padrões de conteúdo e de desempenho não há como verificar objetivamente se os recursos estão distribuídos de modo eficaz” (ibidem, p. 4-5).

Nessa obra, a autora destaca a necessidade de os Estados Unidos estabelecerem padrões claros e mais elevados para seus sistemas educacionais. Compara os padrões norte-americanos com os japoneses, indicando o quanto estes são mais claros e completos. Embora o estudo contemple a realidade norte-americana, foi utilizado pelo PREAL como relevante para a realidade latino-americana, indicando o mesmo ‘receituário’. Cabe observar que a proposta de criação de padrões, estabelecendo um currículo nacional e avaliação de larga escala na educação norte-americana, foi defendida por Diane Ravitch enquanto formuladora de políticas e integrante do governo Bush, na função de secretária

⁶³ Esse documento é o resumo do livro *National Standards in American Education: A Citizen's Guide*, de Diane Ravitch, publicado pela *Brookings Institution* em 1995. O resumo foi feito por Nancy Morrison, e o título é *Padrões nacionais para educação*. Mantive os dados conforme a catalogação do PREAL.

adjunta da Secretaria de Educação Nacional. Após alguns anos de aplicação dessas políticas, os resultados são desastrosos e elas foram reconhecidas como inadequadas pela própria autora, que em publicações contemporâneas denuncia suas fragilidades, inconsistências e conteúdo ideológico das reformas educacionais orientadas para o mercado como contraproducentes (RAVICTH, 2011). Mesmo assim, o PREAL continua recomendando as mesmas reformas, sem reconhecer ou sequer referir os problemas ocorridos naquele país e sem qualquer menção à mudança de postura de Diane Ravitch.

Em outra obra sobre salas de aula eficazes, o autor faz recomendações partindo do argumento de que a educação sempre foi “requisito fundamental para o desenvolvimento econômico” (SLAVIN, 1996, p. 3), e essa condição aumenta à medida que muda a economia mundial. A capacidade de a população executar trabalho complexo vem se constituindo a principal determinante para riqueza nacional, mais do que outros fatores que em tempos passados tiveram importância, como riquezas naturais ou localização geográfica. O autor acentua a ligação entre educação e prosperidade, e por isso faz as recomendações para o aprimoramento dos sistemas educacionais e destaca: o que realmente importa é o que as escolas fazem para aumentar a eficácia do ensino e do aprendizado. E essa eficiência está diretamente relacionada à interação entre professor e aluno na sala de aula. Por isso, recomenda que toda reforma educacional tem que começar pela análise dos comportamentos de ensino, características das escolas e desempenho dos alunos. Ou seja, a escola é a unidade onde vai se iniciar a mudança.

A partir desse argumento, o autor faz recomendações para a melhoria escolar na América Latina:

[...] a mudança tem de ser abrangente. As estratégias de mudança precisam atingir vários aspectos da instrução e da organização escolar de pronto e ao mesmo tempo, para ampliarem seus efeitos. [...] um processo contínuo de mudanças precisa ser posto em marcha. [...] precisa começar pequeno e, uma vez bem-sucedido, expandir-se rapidamente; [...] precisa respeitar as condições e os profissionais locais. Este é um palpitante momento para a reforma educacional em todo o mundo. As pesquisas estão, cada vez mais, identificando estratégias duplicáveis para melhoria do desempenho dos alunos e outros resultados, e identificando meios de apresentar tais estratégias às escolas. (SLAVIN, 1996, p. 19).

As ‘estratégias duplicáveis’ são recomendadas e proporcionadas pelo PREAL através dos encontros para divulgação das consideradas ‘boas práticas’, assim

como através do boletim 'melhores práticas'. Na sequência de atividades e divulgação de ideias, outra estratégia do PREAL é o envolvimento dos empresários no campo das reformas educacionais, o que, segundo Santos (2002, p.1), afirma sua condição de

[...] intelectual orgânico do capital, considerando a iniciativa empresarial da fundação, os consórcios, as origens do financiamento, as parcerias e, fundamentalmente os aspectos ideológicos recorrentes nos textos, que não deixam dúvida quanto à identidade política da organização.

Um evento que deixa evidente essa vinculação foi a *Cumbre sobre la Educación Básica en América Latina*, ocorrida em 2001, em Miami. Segundo o boletim informativo número 8, esse encontro foi convocado por eminentes empresários, reunindo 125 líderes para “generar compromisos que permitam desarrollar las reformas de educación de una forma colaborativa com el setor empresarial” (PREAL INFORMA n. 8, 2001, p. 1). O boletim seguinte apresenta uma síntese das ações estabelecidas com apoio dos empresários, destacando a responsabilização pelos resultados como um dos fatores-chave para melhorar a educação, elencando quatro pontos, a saber:

- estabelecer padrões educacionais, instituindo claramente o que deve ser ensinado em cada grau de ensino e o que os alunos devem saber, de modo que todos tenham conhecimento sobre o que as escolas estão fazendo;
- estabelecer um sólido sistema de 'provas nacionais de matemática, ciências e linguagem', que permitam acompanhar a aprendizagem dos alunos ao longo de um ciclo. Também consideram necessário avaliar os materiais pedagógicos e os docentes e difundir as informações sobre suas qualificações;
- como consequência da avaliação docente, consideram necessário retribuir aos bons professores e identificar os 'maus docentes' para que melhorem suas práticas;
- as escolas, os gestores, a comunidade local e os pais devem ter autoridade necessária para tomar decisões e para introduzir as mudanças. “La buena educación depende de que cada uno cumpla su función” (PREAL INFORMA n. 9, 2001, p. 1).

Observo que os termos autoridade e responsabilidade são empregados com o sentido de vincular a comunidade local, e aqui, cabe destacar, o PREAL insere os empresários na qualidade de responsáveis pela educação. É recorrente nos documentos a ideia de substituição do Estado pelo empresariado na promoção de políticas educacionais. Disseminam a ideia de que, como essa classe tem uma inserção no mundo do trabalho e da economia globalizada, sabe indicar com segurança qual o perfil de egressos a escola precisa disponibilizar para o mercado de trabalho. E como sabem administrar seus negócios evitando desperdícios e otimizando lucros, podem igualmente contribuir com as escolas, transmitindo seus conhecimentos sobre administração. É impossível não notar o viés mercadológico no trato à educação, o que entendo como o quase-mercado na gestão educacional.

Outro aspecto que se observa nos documentos publicados é que o diagnóstico da educação na região latino-americana, as análises feitas acerca dos problemas encontrados, as recomendações apresentadas pelo Conselho Consultivo, pelos demais GTs e por integrantes da rede têm em comum um ponto de partida: originam-se de uma avaliação. A partir da avaliação é feito um diagnóstico, destacando os problemas encontrados, utilizando um discurso alarmista, cujo objetivo é assustar os desavisados. E quanto mais caótica for a realidade e menos críticos forem os sujeitos, mais fácil será indicar a direção e exercer o domínio, ou seja, buscar a hegemonia. Por entender que a avaliação educacional é estratégica para o PREAL, no próximo capítulo concentrarei minha análise nas recomendações feitas nesse campo.

4 AS RECOMENDAÇÕES DO PREAL PARA A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

Afirmar no início desta tese que para o PREAL a avaliação é conteúdo da reforma educacional e, ao mesmo tempo, é estratégica para preparação dos diagnósticos de realidade e consequentes recomendações para a elaboração de políticas educacionais. Assumi também que minha opção pela abordagem da avaliação se deu pela centralidade que ela adquire no bojo das reformas, pois as recomendações do PREAL são direcionadas à gestão, à formação de professores e à avaliação. A relevância desta última emergiu na leitura das fontes primárias.

Neste capítulo, centralizei a discussão em torno das recomendações específicas para a avaliação. Para isso, retomarei algumas publicações que tratam do tema, buscando o que se destaca nos textos, quais os aspectos mais reforçados nos documentos e quem os reforça, ou seja, o que se pode afirmar a partir da empiria. Os documentos selecionados para esta etapa foram as publicações do Conselho Consultivo, pela relevância que têm dentro da rede PREAL, pois a partir deles se depreende o conteúdo da proposta⁶⁴. Na análise documental, procurei pontuar o que os intelectuais orgânicos dizem da avaliação, fazendo relações com algumas publicações da série PREAL Documentos⁶⁵ (APÊNDICE A), divulgadas na biblioteca virtual; além disso, observei o que o boletim *Melhores Práticas* destaca nos países. Fiz essas opções entendendo que na rede PREAL o Conselho Consultivo (cuja denominação inicial era Comissão Internacional sobre Educação, Equidade e Competitividade Econômica na América Latina e no Caribe) congrega os mentores do programa e deles emanam as diretrizes para as ações dos demais sujeitos. Já a série 'documentos' reúne publicações de vários autores que reforçam o ideário das reformas e que são selecionadas pelo PREAL para compor sua biblioteca, enquanto que os boletins periódicos, uma espécie de jornal quadrimestral, divulgam as experiências realizadas que se adéquam ao prescrito nas recomendações.

⁶⁴ Em nosso grupo de pesquisa sobre as parcerias público-privadas, o 'conteúdo da proposta' é parte do debate teórico atual. Temos utilizado essa expressão buscando compreender qual a concepção, qual a lógica, ou como a lógica mercantil se insere no setor público, como as parcerias chegam aos sistemas e às escolas e interferem na gestão administrativa e pedagógica.

⁶⁵ PREAL Documentos publicou uma série de estudos sobre as reformas educacionais. Os documentos são numerados e compreendem o período de 1995 a 2012. A relação das obras consta no Apêndice A, elaborado para dar a conhecer os temas publicados e os autores das obras.

Nesse processo de releitura, agora com mais elementos do contexto no qual se insere o PREAL, o que se destacou foi uma espécie de receituário – prescrevendo o que fazer e como fazer –, centralizado em três aspectos: primeiro, a necessidade de os países determinarem padrões e realizarem avaliações nacionais a partir desses padrões; segundo, a recomendação para os países participarem de avaliações internacionais; e, terceiro, a formação de parceiras⁶⁶ para elaboração das avaliações. Assim, para facilitar a exposição, organizei o capítulo abordando esses aspectos em três subitens, analisando de modo isolado cada um deles, porém entendendo que essa fragmentação é somente para fins didáticos, pois no movimento do real eles estão profundamente articulados.

4.1 Padrões e avaliação

Como destaquei, desde os primeiros movimentos do PREAL existe uma preocupação tanto em recomendar para os países a criação de padrões e a realização de avaliações quanto de utilizar resultados de avaliações internacionais para indicar as reformas necessárias. Portanto as recomendações para realização das avaliações vêm articuladas aos padrões ou parâmetros (as duas expressões são utilizadas pelos prealistas com igual sentido) e à formação do banco de dados, que dão ‘suporte’ às recomendações, apoiados numa racionalidade técnica, que tem como premissa a inquestionabilidade dos dados; na ótica desses analistas, o que os números expressam representa ‘a verdade’.

Já no primeiro informe, *O futuro está em jogo* (1998), percebe-se um retrato catastrófico da realidade educacional, demonstrada em dados retirados do BM, do BID e da UNESCO. Indicações salvacionistas recomendam o estabelecimento de padrões para os sistemas educacionais e a introdução de provas em nível nacional para medir seu cumprimento, assim como o incentivo para que os estudantes participem de provas internacionais a fim de comparar a ‘qualidade’ das escolas entre os países. Os membros da comissão que assina o documento, intelectuais orgânicos do PREAL, consideravam necessário que os países:

⁶⁶ No PREAL, o termo parcerias é utilizado com sentido bastante ampliado, de modo a abranger todas as relações público-privadas, de terceirização, contratos de compra de serviços etc.

- desenvolvessem *um sistema de estatísticas e indicadores* educacionais que fosse compatível com os utilizados pela OCDE, ou seja, que enfatizasse mais os resultados educacionais do que os insumos ou número de alunos matriculados, ou número de professores e de escolas. Afirmavam que era preciso concentrar a avaliação na aprendizagem;
- estabelecessem *padrões nacionais de conteúdo e rendimento*, determinando o que os alunos deveriam saber ao final de cada ciclo ou grau de ensino, observando que esses padrões estivessem relacionados com a economia global e com os sistemas democráticos;
- determinassem *avaliações nacionais censitárias* em pontos específicos do ciclo primário e posteriormente no secundário, a fim de medir o avanço e o sucesso dos novos padrões estabelecidos (PREAL, 1998).

Essas recomendações são do final da década de 1990, quando a maioria dos países da América Latina havia iniciado a realização de avaliações, e teve forte influência do BM e do FMI, que condicionavam os empréstimos à existência de medidas nesse sentido, e também das agendas definidas nas Cúpulas das Américas, como destacado nos planos de ação de cada encontro. Com isso, não se pode dizer que o PREAL tenha influenciado no sentido de determinar a realização de avaliações, mas observa-se sua atuação, indicando características e usos da avaliação, uma vez que esses processos ainda não estavam consolidados na região. Se observarmos, por exemplo, a recomendação de que as avaliações sejam nacionais e censitárias, e aplicadas em séries específicas do ensino primário e depois no secundário, e foram examinadas as modificações sofridas pelo SAEB no Brasil, no mesmo período, perceberemos uma semelhança entre o recomendado pelo PREAL e o estabelecido no Brasil. A presença de Paulo Renato Souza, ocupando cargos de liderança até 1994 no BIRD e a partir de 1995 no PREAL e no Ministério da Educação do Brasil, certamente não é apenas coincidência, pois os sujeitos representam interesses de classe e os defendem nos espaços que ocupam. E o ex-ministro participou da criação do PREAL, depois veio a integrar o Conselho Consultivo do programa ao mesmo tempo em que era Ministro da Educação e coordenava a política educacional do país.

Outra afinidade entre a proposta do PREAL e as reformas educacionais ocorridas em nosso país foi o acordo de cooperação Brasil-Estados Unidos,

assinado durante a visita do ex-presidente Bill Clinton, em 1997, que contemplou cinco áreas:

1 – desenvolvimento e uso de tecnologias na educação; 2 – garantia de que o aprendizado de toda criança se faça conforme *padrões, avaliações e indicadores educacionais*; 3 – fortalecimento da preparação e do desenvolvimento profissional de professores e administradores de escola; 4 – aumento do intercâmbio educacional entre Brasil e Estados Unidos; e 5 – intensificação da participação da família, da comunidade e do setor empresarial na educação. (SOUZA, 2005, p. 64, grifos meus).

Na assinatura desse acordo de cooperação, o PREAL não é mencionado, mas observa-se que ele foi assinado por dois dos mentores do programa, de modo a atender suas próprias recomendações. Tanto Clinton quanto Paulo Renato Souza participaram das negociações para criação do Programa de Revitalização das Américas (o nome ‘norte-americano’ do PREAL). Quanto ao conteúdo do acordo, com exceção do item 4, nos demais observa-se o perfeito alinhamento ao recomendado pelos consultores prealistas. Ou seja, a atuação dos sujeitos da rede PREAL é muito bem articulada e se dá tanto no campo de criação das propostas quanto dos mecanismos para realização do idealizado.

O boletim *Ficando para trás*, publicado em 2001, continuou a proposta do anterior, de fornecer “informações independentes e confiáveis” (PREAL, 2001, p. 3) aos líderes de fora do setor, citando os líderes governamentais, empresariais, políticos e imprensa, pois consideravam que para muitos países não há “dados apropriados disponíveis”, porque os existentes “ou não permitem a comparação ou são de má qualidade” (ibidem, p. 3). Feitas as considerações iniciais, a comissão composta por “cidadãos ilustres” avisa que “ainda que nossas recomendações venham a ter prioridades distintas nos diversos países [...] cada uma delas tem um papel-chave na superação das deficiências educacionais comuns a todos os países do hemisfério” (ibidem, p. 3). Essas estratégias de discurso não são ingênuas ou desinteressadas; pelo contrário, são bem articuladas e distribuídas no texto de modo a passarem quase despercebidas numa leitura menos atenta. Porém, analisando os documentos de modo mais precavido e objetivo, percebe-se o quanto os textos qualificam/desqualificam, comentam/silenciam, evidenciando o que lhes interessa e, ao mesmo tempo, supervalorizam as suas fontes e suas análises.

Ficando para trás analisa as ações realizadas pelos países nos últimos três anos (1998 até 2000) e considera que a “qualidade continua baixa”. Os indicadores

das deficiências educacionais que sustentam essa afirmação são: a) os resultados das provas nacionais, que são qualificados como “desalentadores”; b) O fato de que os países latino-americanos não tenham participação regular nas provas globais de desempenho impossibilita a comparação com outras regiões; e c) ainda o fato de ter sido realizada uma única prova de abrangência regional, desenvolvida pela UNESCO, em 1998. A crítica a esta avaliação é que ela não foi elaborada de modo a permitir a comparação com o *Third International Mathematics and Science Surveys* (TIMSS) ou outro exame global. Quanto aos resultados dessa avaliação, o texto afirma que Cuba liderou com grande diferença de pontuação tanto em matemática quanto língua, na quarta série. O único comentário feito pelo boletim quanto a esse resultado é que “mesmo o quarto inferior dos estudantes cubanos teve desempenho acima da média regional”, e esta é uma diferença que “tipicamente se verifica em países ricos e pobres” (PREAL, 2001, p. 6-7). Sem nenhuma análise acerca dos fatores que levaram aos resultados tão superiores de Cuba, a comissão segue recomendando que é necessário estabelecer padrões para os sistemas educacionais e aferir o progresso em relação a eles. Ou seja, as análises consideram apenas os resultados, sem relacioná-los ao processo, nem ao contexto que estão inseridos. Outra questão interessante, não só neste documento, mas em outras publicações do PREAL, é que mesmo tendo Cuba conseguido resultados superiores nas avaliações, seu exemplo não é citado nos boletins de melhores práticas. Até o momento de publicação do boletim (2001) nenhum país do hemisfério havia implementado padrões e, sem eles, afirma a comissão, os países não têm “uma ideia clara de onde estão, para onde querem ir e que distância têm que percorrer para chegar lá” (ibidem, p. 12).

Apesar das reformas curriculares realizadas por vários países, nem os currículos pretendidos nem os implementados “parecem conter altos padrões de excelência acadêmica, comparáveis àqueles que estão sendo explicitamente perseguidos em outras regiões do mundo” (ibidem, p. 12). O boletim adverte que é preciso não confundir a reforma curricular com o estabelecimento de padrões e que estes devem ser estabelecidos no mínimo para quatro áreas acadêmicas: matemática, língua, ciência e estudos sociais. Os autores consideram os padrões fundamentais por servirem de base para elaboração das avaliações, interpretação dos resultados e para aferir o progresso em direção às metas acordadas. E sem

padrões claros e amplamente divulgados “pais e empregadores” não podem “cobrar com facilidade as responsabilidades das escolas pelo aprendizado dos estudantes nem ter a certeza que a educação que seus filhos recebem tem os padrões necessários de qualidade e relevância” (PREAL, 2001, p. 13). A definição dos padrões como indicadores para a cobrança de pais e empregadores materializa os preceitos da *Public Choice*, em que as instituições sociais, inclusive a escola, têm no mercado o padrão de funcionamento (MORAES, 2001) e, como na compra de uma mercadoria, os clientes podem exigir a qualidade anunciada; da mesma forma, os ‘clientes’ da escola podem exigir a qualidade anunciada nos padrões. A ideia central da *Public Choice* “é que o paradigma da ação humana, em todas as dimensões, passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses” (PERONI, 2003, p. 29). Podemos constatar isso na série PREAL Documentos, na qual encontramos a publicação *A última palavra em padrões nacionais para a educação*, na recomendação explícita para o controle do mercado sobre o trabalho escolar:

[...] os empregadores devem exigir os históricos escolares do segundo grau quando estiverem contratando, e as escolas devem desenvolver históricos que sejam “amistosos para os empregadores”. Esses históricos devem fornecer informações claras sobre notas, cursos feitos, frequência, comportamento, esforços e atitudes extracurriculares e devem incorporar a recomendação de um professor. (RAVITCH, 1997, p. 27-28, grifo da autora).

Com esse excerto, entende-se que os padrões devem ser conhecidos pela sociedade não só para acompanhamento do trabalho escolar, mas como um mecanismo de controle externo, na lógica da educação como mercadoria, em que o consumidor, neste caso o empregador, vai validar ou não o produto ofertado e a escola vai se adequar às exigências do mercado.

O que se entende com as orientações do documento *Ficando para trás* é que os países deveriam estabelecer um sistema de padrões de conteúdo, de desempenho e de oportunidades de aprendizado comuns a todos os países latino-americanos e que eles estejam vinculados “ao currículo, aos textos, aos materiais de ensino, ao treinamento dos professores e à elaboração e aplicação das provas” (PREAL, 2001, p. 12). O que não é dito, mas fica implícito nessas orientações, é uma tentativa de unificação do currículo escolar na América Latina e, por consequência, a aplicação de provas unificadas, como instrumento de controle e regulação da educação, uma vez que é a partir da análise dos resultados da

avaliação que se fazem as recomendações para as reformas. Essa orientação para unificação do currículo é ratificada por Ravitch (1997), ao afirmar que existe uma tendência global para o alcance de padrões. A autora defende a globalização dos padrões, afirmando que

[...] os padrões estão se tornando internacionais. O impulso por padrões internacionais em matemática e ciências está acelerando esta tendência. [...] Sistemas numéricos operam exatamente da mesma maneira independente da raça, sexo, etnia ou religião do indivíduo que executa a operação matemática. [...] A validade das ciências da vida, das ciências da terra e das ciências físicas independe da identidade de quem se engaja em seu estudo, ou uso. (ibidem, p. 6).

De fato, se pensarmos numa perspectiva de direito ao conhecimento vamos concordar com a autora, entendendo, por exemplo, que todas as crianças têm direito a aprender aritmética ou conhecer os princípios da vida animal. Mas esta não é uma questão simples que possa ser resolvida baseada em único argumento. A relação entre padrões e avaliação é de influência mútua, ou seja, a avaliação deve ser elaborada a partir dos padrões e, ao mesmo tempo, as avaliações também podem servir para o estabelecimento de padrões, tendo em vista o caráter competitivo desta, marcado pelo ranqueamento entre países, estados ou escolas. Este “poder indutor da avaliação” foi destacado por Peroni (2003), na entrevista realizada em abril de 1997 com Maria Inês Pestana, à época diretora do SAEB, quando a entrevistada afirmava “se você vai ser avaliado, se preocupa em se preparar para aquela coisa que vai ser avaliada” (p. 114).

Nas publicações analisadas, o PREAL não reconhece a influência da avaliação como fonte indutora dos padrões. Destacam apenas a influência dos padrões sobre a avaliação. “Os padrões nacionais têm de ser coordenados com as avaliações. O que acontece se não o forem? [...] não terão qualquer influência sobre os livros textos, sobre o treinamento dos professores, a instrução ou qualquer outra coisa” (RAVITCH, 1997, p. 26). Mas é importante considerar a dialética dessa relação. Corsetti chama atenção para essa ideia, afirmando que o “estabelecimento de provas em larga escala, homogeneizadoras, tendo como fundamento um único currículo nacional, tem uma força de regulação e indução extremamente poderosa” (2013, p. 20). Portanto a influência é mútua entre padrões e avaliação, de modo que, se os padrões estão se tornando internacionais, podemos afirmar que isso ocorre

também por conta das avaliações internacionais, fortemente recomendadas pelo PREAL.

O *modus operandi* utilizado pelo PREAL para fazer as recomendações é o mesmo apropriado pela CEPAL (1996), quando propunha utilizar os resultados da avaliação como fator de mudança e apontava a necessidade de avaliar prioritariamente os resultados de aprendizagem, uma vez que “los resultados que constituyen exigencias para el desempeño en el mercado de trabajo y los resultados que lo son para el desempeño ciudadano” (CEPAL, 1996, p. 43). Questiono: quais seriam as competências⁶⁷ simultaneamente úteis à competição no mercado de trabalho e ao desempenho cidadão? Por outro lado, não podemos entender essas recomendações de forma descontextualizadas, como o PREAL as utiliza. Elas estão intimamente ligadas ao processo mais amplo em que se desenvolveu a cultura da avaliação, ou seja, é preciso considerar as condições históricas das medidas de ajuste econômico, o crescente desemprego e perda de direitos sociais e o redirecionamento do discurso, por parte dos organismos internacionais, do ‘emprego’ para ‘o mundo do trabalho’ e para o ‘empreendedorismo’, em que os sujeitos têm a ‘liberdade de escolha’ e o mercado traz a recompensa proporcional ao esforço de cada um. Essas medidas são adequadas às recomendações neoliberais para a América Latina, conforme já destaquei, onde os direitos sociais e a regulamentação trabalhista eram os inimigos a destruir (MORAES, 2000).

O boletim *Quantidade sem qualidade*, publicado em 2006, é apresentado como a continuação dos outros dois boletins, portanto considera o que foi recomendado anteriormente e analisa a situação atual com base naquelas indicações. As constatações do Conselho Consultivo, como o título do boletim anuncia, são de um notável avanço no que diz respeito à quantidade de estudantes que ingressaram e concluíram o Ensino Fundamental e Médio, superando numericamente qualquer outra parte “do mundo em desenvolvimento”, porém os resultados são “os mais baixos em todos os exames globais de aproveitamento dos alunos” (PREAL, 2006, p. 6). Isso porque, “apesar dos sinceros e impressionantes

⁶⁷ A noção de competências integra o conjunto das ideias defendidas pelos organismos internacionais nas reformas dos anos 1980/1990. Não entrarei numa discussão conceitual do significado do termo, mas cabe destacar que a utilização desta expressão nos documentos do PREAL está associada à reestruturação produtiva e à flexibilização da produção, na concepção de uma formação instrumental, voltada a atender as necessidades imediatas do mercado de trabalho. Para aprofundamento do tema, sugere-se ver Ramos (2002a, 2002b) e Campos (2002).

esforços, a maioria das escolas continua fracassando no relacionado com dar às crianças as habilidades e competências necessárias para o seu sucesso pessoal, econômico a prática da cidadania” (PREAL, 2006, p. 6). O Conselho Consultivo insiste na ideia de que as competências e habilidades necessárias ao sucesso econômico e pessoal são as mesmas para a vivência cidadã. E as causas dos problemas apontadas pelos conselheiros é que os governos medem o que entra no sistema educacional, mas não o que sai dele; ou seja, em vez de medir número de matrículas e gastos é necessário medir o que as crianças aprendem, e ainda tornar as escolas responsáveis perante seus objetivos. Aqui é indicado um dos aspectos reforçados pelo PREAL: a responsabilização pelos resultados de avaliação. Essa estratégia da responsabilização foi amplamente utilizada pelos governos neoliberais no mundo inteiro. Afonso (2009, p. 44) afirma que

[...] a emergência de políticas neoliberais e neoconservadoras veio dar novo impulso aos mecanismos de responsabilização em grande medida porque se tornou evidente a convergência de valores entre alguns modelos de *prestação de contas* e os pressupostos daquelas políticas, nomeadamente entre o direito de escolha da educação (*educational choice*) por parte dos pais, redefinidos como *consumidores*, e sua relação com a divulgação e escrutínio público dos resultados (ou produtos) da educação escolar, necessários para a fundamentação dessas mesmas escolhas. (grifos do autor).

A associação entre avaliação e responsabilização não aparece de modo isolado, mas relacionada a outros elementos da reforma educacional. O PREAL não é o precursor dessa proposta, mas sim o Banco Mundial. Ao historicizar a avaliação da educação básica brasileira, Corsetti (2012, p. 119) destaca as orientações desse organismo para

[...] descentralização e autonomia das instituições escolares, compreendidas como transferência de responsabilidade de gestão e captação de financiamentos, enquanto ao Estado restaria manter as funções centralizadas de fixação de padrões, facilitação dos insumos que influenciam o rendimento escolar, a adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e utilização de tais insumos e o monitoramento do desempenho escolar [...].

Como se verifica, as orientações prealistas são decorrentes do Banco Mundial, ora enfatizando um, ora enfatizando outro aspecto do conjunto de elementos constituintes das reformas voltadas ao mercado. Continua-se observando essa relação no excerto a seguir:

Em paralelo ao incentivo à descentralização na perspectiva da transferência de responsabilidades, o Banco orienta a constituição de sistemas de avaliação fortemente centralizados, remetendo ao governo central a tarefa de fiscalização e proposição de aprimoramentos administrativos e curriculares com o envolvimento das instâncias locais. (CORSETTI, 2012, p. 119).

As mesmas recomendações são feitas pelo PREAL, reforçando a ideologia do BM. No boletim *Quantidade sem qualidade*, encontramos ainda a indicação que os países devem estabelecer parâmetros e medir o avanço no seu cumprimento. Na ótica dos consultores prealistas, a falta de parâmetros definindo claramente as metas a serem alcançadas pelas escolas tem implicações sérias para o progresso da educação. Indicam que “faz falta para a maioria dos países terem objetivos claros e mensuráveis para os alunos e as escolas, bem como os mecanismos para monitorar os avanços no cumprimento desses objetivos” (PREAL, 2006, p. 12). A maioria dos países não definiu parâmetros educacionais, segundo os autores, porque eles “não figuram explicitamente entre os objetivos educacionais originados nas várias Cúpulas das Américas” (ibidem). A partir dessas afirmações, reforçam-se duas ideias: a primeira é que o PREAL é um programa criado pelas agências internacionais para garantir a execução das agendas políticas acordadas nas cúpulas, no âmbito da OEA. As mesmas agências que fazem as agendas criaram o programa para atuar na formação de consensos. E a segunda é que os parâmetros e a avaliação são eixos fundamentais da reforma educacional. No caso da reforma educacional brasileira, os estudos de Peroni (2003) mostram como o tripé parâmetros, avaliação e financiamento foram centrais à reforma.

4.2 As avaliações recomendadas

As recomendações do PREAL indicam que os países devem elaborar avaliações nacionais, observando o modelo proposto pela OCDE (PISA) e o da IEA (TIMSS). Nesse modelo, destacam a importância na escolha da metodologia para elaboração das provas e recomendam o uso da Teoria de Resposta ao Item, porque permite a comparação entre os países. Vejamos uma breve caracterização de cada uma delas.

O PISA é uma avaliação internacional, realizada de três em três anos, direcionada a estudantes de 15 anos (15 anos e 3 meses a 16 anos e 3 meses), que

objetiva conferir até que ponto os jovens que estão próximos a concluir a educação obrigatória adquiriram conhecimentos e habilidades essenciais para sua participação efetiva na sociedade (BRASIL, 2001). Essa avaliação foi desenvolvida de modo conjunto pelos países membros⁶⁸ da OCDE. Em cada país participante, existe uma coordenação nacional. O Brasil, embora não seja membro da OCDE, aderiu ao PISA e vem participando de todas as edições da avaliação, sob a coordenação local do INEP. A preparação e a elaboração da primeira versão, realizada no ano 2000, reuniu um conjunto de 30 especialistas com vasta experiência internacional no desenho e na execução de sistemas de avaliação. O PISA é implementado por um consórcio internacional liderado pelo *Australian Council for Educational Research* (ACER), da Austrália, que inclui *The Netherlands National Institute for Educational Measurement* (CITO), da Holanda, a *Westat* e o *Educational Testing Service* (ETS), dos Estados Unidos, e o *Japanese Institute for Educational Research* (NIER), do Japão (BRASIL, 2001).

O PISA é um resultado de vários anos de trabalho da OCDE no âmbito de políticas econômicas e sociais. Observe-se que a OCDE foi criada no período posterior à Segunda Guerra Mundial com o nome de Cooperação Econômica Europeia (OECE) e tinha como objetivo coordenar o Plano Marshall, ou seja, o propósito declarado de buscar soluções para reconstrução dos países afetados pela guerra. Em 1961, reorganizou-se, adotou a atual nomenclatura e anunciou seus objetivos:

- realizar a maior expansão possível da economia, do emprego e do progresso da qualidade de vida dos países membros, mantendo a estabilidade financeira e contribuindo assim com o desenvolvimento da economia mundial;
- contribuir com uma expansão econômica saudável nos países membros, assim como nos países não membros;

⁶⁸ São países membros da OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça, Turquia. Disponível em: <http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 19 fev. 2012.

- favorecer a expansão do comércio mundial sobre uma base multilateral e não discriminatória, conforme as obrigações internacionais⁶⁹.

Como se percebe, são objetivos voltados essencialmente à área econômica. No âmbito desses objetivos, e associado ao ideário de uma educação a serviço da economia, foi criado o programa de educação da OCDE que desde então vem exercendo forte influência nas políticas educacionais dos países membros. Alinhadas à grande onda neoliberal que adentrou os países ocidentais desde os anos 1980, as propostas educacionais da OCDE expressavam a necessidade de reformas na escola, a fim de formar cidadãos capazes de participar do crescimento econômico e preparados para enfrentar o mundo do trabalho (LAVAL, 2004). Nesse sentido, a OCDE investiu na “melhoria das medidas de resultados, organizando pesquisas internacionalmente comparáveis, enfocando especialmente medidas de habilidades e competências necessárias à vida moderna” (BRASIL, 2001, p. 8). Esse é o contexto histórico da criação do PISA.

O *Relatório 2000* (BRASIL, 2001) elaborado pelo INEP destaca que o PISA representa uma mudança estrutural na forma de realizar avaliação. Claudio de Moura Castro escreveu, em documento anexo nesse mesmo relatório, que a escola tradicionalmente definiu os padrões de realização esperados pelos alunos. Naquele modelo, que ele chamou de velha geração, os professores perguntam-se “o que a escola espera que os alunos aprendam. É a escola definindo o que os alunos devem saber” (ibidem, p. 82). Aqui reside o ponto de mudança que o PISA representa, e que esse autor considera uma revolução: “A filosofia básica é ir ao mundo real e perguntar quais os conhecimentos de tipo escolar são necessários para operar com competência em um mundo moderno” (ibidem, p. 83). Ou seja, para o autor, é o mundo da vida e do trabalho que vai dizer quais habilidades e competências são necessárias para enfrentar os desafios. As perguntas originam-se do contexto de uso da linguagem, dos números, da ciência e, como o autor destaca, trata-se de conhecimentos para operar em um mundo moderno, ou seja, conhecimentos operacionais. E continua afirmando que a “avaliação perde sua subserviência aos conteúdos requeridos para os cursos superiores e vai para a rua, para a fábrica, para o escritório” (ibidem, p. 83). A se considerar o período em que essa avaliação

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/informacoes/index.asp>>. Acesso em: 19 fev 2012.

foi criada (década de 1990), reforçam-se as características antes destacadas, referentes ao grande conjunto de reformas ocorridas no mundo ocidental decorrentes da orientação dos organismos internacionais, seguindo a lógica economicista e utilitarista da educação e o alinhamento das propostas prealistas a esses objetivos.

Os objetivos anunciados pelo PISA em sua primeira edição eram:

- a) Avaliar conhecimentos e habilidades que são necessárias a situações da vida real;
- b) Relacionar diretamente o desempenho dos alunos a temas de políticas públicas e
- c) Permitir o monitoramento regular dos padrões de desempenho. (BRASIL, 2001, p. 19).

O primeiro objetivo diz respeito à eficácia externa do processo de escolarização através da avaliação de desempenho dos alunos na leitura, na matemática e nas ciências, abordados em situações que estão além do contexto escolar. Como destacamos anteriormente, 'a vida real' na concepção dos organizadores refere-se à vida fora da escola, já que é o mercado de trabalho que vai indicar as competências e as habilidades necessárias ao aluno, futuro trabalhador.

O segundo objetivo pretende, com a divulgação dos resultados,

[...] lançar luz sobre questões de interesse dos governos, como, por exemplo, sobre o preparo escolar das crianças para a vida em sociedade; sobre as estruturas e práticas educacionais que maximizam as oportunidades de alunos vindos de contextos desvantajosos, ou sobre a influência da qualidade dos recursos escolares sobre os resultados alcançados pelos alunos. (ibidem, p. 19).

Já o terceiro objetivo expressa a ideia de criar os indicadores, mostrar a maneira adequada de utilizá-los e fazer o monitoramento de seu uso conforme a indicação para a criação de políticas públicas.

Quanto ao TIMSS (*Third International Mathematics and Science Surveys*), outra avaliação internacional que o PREAL recomenda a participação dos países, tem como foco o ensino de matemática e ciências. Laurence Wolff, intelectual orgânico do PREAL e especialista em avaliação educacional, é um forte entusiasta do TIMSS e considera este "o mais importante evento entre as avaliações internacionais" (1998, p. 6-7). O TIMSS objetiva "aferir, comparar e explicar" (ibidem, p. 7) os resultados de ciências e matemática de estudantes de 4^a, 7^a, 8^a e 12^a séries,

num conjunto 41 países participantes. Essa avaliação é realizada pela IEA, uma das agências financiadoras do PREAL, que representa um “consórcio para as avaliações em todo o mundo” (WOLFF, 1998, p. 7). Segundo o autor, a IEA é conhecida no mundo todo por seus programas e estudos internacionais sobre matemática, ciências e estudos sociais, além de habilidades de leitura e alfabetização. O financiamento para os programas da IEA vêm dos países participantes. Ou seja, trata-se de financiamento público para uma instituição privada, tal qual recomenda o PREAL.

Wolff (1997) recomenda também a utilização dos estudos realizados pela IEA através da TIMSS, pois eles procuram explicar o aprendizado de matemática e ciências nos países, e isso inclui “currículo, livros textos, exame dos padrões e pedagogia nas salas de aula” (p. 2). Mais do que uma avaliação da aprendizagem, a proposta inclui uma espécie de consultoria pedagógica, abrangendo desde o planejamento do currículo, seu desenvolvimento em sala de aula até a avaliação final.

O autor lamenta a fraca adesão dos países latino-americanos e de todos os países ‘em desenvolvimento’ ao TIMSS, e atribui essa ausência a “uma combinação de recursos técnicos e financeiros inadequados com, talvez, um desejo equivocado de algumas autoridades, de não arriscarem apresentar pontuação mais baixa” (WOLFF, 1998, p. 7). Essa é a única razão que o autor percebe para os países não aderirem ao TIMSS.

Embora o PISA e o TIMSS avaliem as mesmas áreas de conhecimento, declaram objetivos diferentes, pois o PISA, como afirmamos, pretende averiguar o nível de competências dos jovens de 15 anos desenvolvidos pelos sistemas escolares. Para isso, não se restringe a avaliar os conhecimentos referentes ao currículo escolar, mas se volta à capacidade dos jovens de lidar com situações do cotidiano, fazendo uso dos conhecimentos aprendidos. Já o TIMSS se propõe a analisar o currículo e o ensino de matemática e ciências e fazer estudos comparados entre os países. Porém, mesmo alegando objetivos diferentes, a divulgação dos resultados das avaliações é feita pelas agências responsáveis, classificando os países segundo as notas obtidas. E esse ranqueamento é utilizado pelo PREAL no discurso pela melhoria da qualidade através do estímulo à competitividade. Questiono a necessidade de participar de duas avaliações

internacionais quando ambas avaliam as mesmas áreas de conhecimento, além do fato de que os países precisam pagar por esses serviços.

Mais do que recomendar insistentemente a participação dos países nas avaliações descritas, os intelectuais prealistas recomendam a elaboração de avaliações nacionais a partir de metodologia adequada para que os resultados possam ser comparados. A metodologia recomendada é Teoria de Resposta ao Item (TRI), que, segundo os prealistas, tem o mais adequado critério de cientificidade.

A TRI é uma ferramenta estatística usada na avaliação de conhecimentos e habilidades, principalmente em testes de múltipla escolha. Foi desenvolvida para suprir as limitações da Teoria Clássica da Medida (TCM) ou Teoria Clássica do Teste (TCT), que tradicionalmente eram usadas em avaliações.

A TCM e a TCT avaliam as questões individualmente, tendo pontuações individuais, ou seja, cada item equivale a uma pontuação independente de outro. Assim, a nota ou score é diretamente proporcional ao número de acertos obtidos no teste. O resultado obtido na avaliação depende exclusivamente do conteúdo da prova. Ao mudar-se a dificuldade da prova, mudam-se também os resultados. Ou seja, o desempenho dos sujeitos está ancorado em 'bases flutuantes', pois as análises e as interpretações estão associadas à prova como um todo (ANDRADE; TAVARES; VALLE, 2000), e a comparação de resultados só pode ser feita entre indivíduos submetidos à mesma prova, o que os estatísticos apontam como uma limitação da TCM. Com relação ao score final, na prática, a TCM resume o resultado ao somatório de acertos do teste. Esse modelo de avaliação e análise de resultados, afirmam os autores, está obsoleto há mais de três décadas.

Já na TRI os elementos centrais são os itens e não a prova como um todo, o que, segundo os especialistas, consegue captar aqueles candidatos que usam critérios aleatórios para responder às questões e valorizar aqueles que acertam as questões de forma mais coerente, isto é, "aqueles que acertam mais questões fáceis do que difíceis" (MOREIRA JUNIOR, 2010, p. 138). A lógica da TRI considera que, se um candidato consegue resolver as questões mais difíceis, teoricamente, ele deveria responder corretamente às questões mais fáceis. Assim, na totalização dos pontos, quem acerta um número maior de questões difíceis e erra as mais fáceis tem sua nota prejudicada, pois, se sabe as difíceis, deveria saber as fáceis.

Considerando os critérios da TRI, é possível que candidatos com maior número de acertos obtenham uma nota menor do que aqueles com menos acertos. Porém especialistas afirmam que o maior avanço da TRI em relação a outras teorias é o fato de que ela permite a realização de comparações entre indivíduos que fizeram exames diferentes, cujos itens estejam numa mesma escala e, ainda, comparar populações, desde que observados os critérios de elaboração dos testes, contendo itens em comum. Além disso, possibilita a criação de escalas interpretáveis, o que é muito útil na área educacional (MOREIRA JUNIOR, 2010). Comparações entre escolas públicas e privadas ou acompanhamento do desempenho de uma determinada série, por exemplo, são possíveis devido a esse modelo. Essas seriam algumas das razões para escolha desse sistema estatístico, cuja utilização vem se ampliando enormemente em várias áreas de conhecimento no mundo todo, e particularmente em avaliações educacionais de larga escala como o PISA e, no Brasil, para o SAEB e o ENEM.

Buscando compreender um pouco mais sobre esse modelo, vejamos o que os estatísticos destacam. Andrade, Tavares e Valle (2000) explicam que a utilização da TRI “propõe modelos para traços latentes”, ou seja, a constatação de características do indivíduo avaliado que “não podem ser observadas diretamente”. Essas variáveis podem ser inseridas na análise a partir da observação de variáveis secundárias, constatadas e relacionadas aos traços latentes. Nas palavras dos autores, o que essa metodologia sugere são “formas de representar a relação entre a probabilidade de um indivíduo dar uma certa resposta a um item e seus traços latentes, proficiências ou habilidades na área de conhecimento avaliada” (ibidem, p. 3). Por isso, os testes são acompanhados de questionários sobre as condições socioeconômicas, culturais, e tantos aspectos quantos forem de interesse dos avaliadores.

Em outras palavras,

A TRI é um conjunto de modelos matemáticos que procuram representar a probabilidade de um indivíduo dar uma certa resposta a um item como função dos parâmetros do item e da habilidade (ou habilidades) do respondente. Essa relação é sempre expressa de tal forma que quanto maior a habilidade, maior a probabilidade de acerto no item. (ANDRADE; TAVARES; VALLE, 2000, p. 7).

Segundo os autores, essa é uma das grandes vantagens da TRI em relação a outras teorias, pois, ao oferecer recursos mais flexíveis e eficazes para gerar dados, analisá-los e apresentá-los, produz também maior compreensão deles e possibilidades diferenciadas de utilização. No entanto devemos atentar que, devido às diferentes possibilidades de análise, essa metodologia tem sido associada à ideia de prestação de contas, no sentido de que produzir e divulgar informações sobre os conhecimentos que os alunos aprendem na escola é obrigação do Estado, já que ele precisa prestar contas à população sobre seus gastos. Novamente, encontra-se nas recomendações a relação com princípios da *Public Choice*, quando proclama a ideia de livre escolha dos pais para a escola dos filhos a partir dos resultados divulgados nas avaliações, pois associa a ideia de qualidade aos escores finais.

Outra característica que destaca o potencial da TRI em relação a outras teorias diz respeito à relação que ela estabelece entre as características do item e as características operacionais da prova composta por esses itens. Em essência, afirmam os especialistas, essa relação é invariável e permanente, não dependendo do número de itens da prova, do subconjunto de itens selecionados ou das habilidades das pessoas que participam da prova. A escala é fixa, uniforme e permanece constante, e isso viabiliza o “monitoramento das tendências cognitivas em indivíduos, série a série, e em escolas como instituições, ano a ano” (FLETCHER, 1994, p. 24).

Em suma, além das características técnicas das avaliações recomendadas pelo PREAL, cabe destacar que elas são elaboradas por agências privadas controladas por empresários, tanto OCDE quanto IEA. Apesar de os especialistas do programa não reconhecerem a relação de influência mútua entre padrões e avaliação, sabe-se que a avaliação influencia o currículo, o livro didático, o trabalho docente, as práticas pedagógicas em sala de aula etc. Quem define o que avaliar acaba interferindo no currículo nacional e nas metas dos países em relação à avaliação. E essa interferência é muito significativa e pode ser evidenciada nas políticas educacionais brasileiras. As metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estimadas até 2021 foram estabelecidas pelo INEP tendo como parâmetro o desempenho médio dos países da OCDE, a partir dos resultados do PISA. Para estabelecer a média nacional bianual, o INEP fez a compatibilização do níveis de desempenho entre estudantes estrangeiros e brasileiros, calculando

notas de escala do SAEB que correspondam a um determinado desempenho no PISA⁷⁰. De igual modo, percebe-se a ingerência da avaliação no Plano Nacional de Educação brasileiro, ainda em processo de votação, que teve a meta 7, relacionada ao IDEB, ajustada em relação às expectativas de desempenho no PISA⁷¹. Essas informações revelam o quanto a avaliação exerce influência nas políticas nacionais, o que a coloca numa arena de disputas, na qual os empresários da educação estão permanentemente articulados na luta por mais espaço.

Além de participar das avaliações internacionais, há a recomendação para que os países elaborem suas avaliações nacionais com base na TRI, sob o argumento da cientificidade do método. Pelo exposto, percebe-se que tal metodologia é bastante complexa e requer conhecimentos específicos de várias áreas da ciência, o que demanda um grande número de especialistas para elaborar, coordenar, aplicar, tabular e analisar os dados. Essa estrutura de recursos materiais e humanos não existe nos Ministérios de Educação na maioria dos países. Para contornar essa dificuldade, o PREAL sugere:

Os especialistas do TIMSS poderiam também prestar assistência a países latino-americanos selecionados na implementação da metodologia do TIMSS para aferição da 'oportunidade de aprendizado' – revisando e comparando, por exemplo, currículos oficiais, currículos implementados, livros-textos, e pedagogia de sala de aulas. (WOLFF, 1998, p. 31).

Com isso, se compreende que, por trás de todo o tecnicismo destacado tanto nas avaliações quanto na metodologia recomendada, existe o interesse na centralização e no controle do campo da avaliação educacional, tanto pelo conteúdo da avaliação quanto pelo domínio da tecnologia. Na visão prealista, quem tem competência para gerenciar é o setor privado, por isso sugerem as parcerias.

4.3 As parcerias privadas

A referência à superioridade do setor privado em relação ao público é feita pelos prealistas em todos os documentos que de alguma forma mencionem a qualidade da educação. Com relação ao desenvolvimento de um sistema de avaliação em larga escala, os documentos indicam a incapacidade ou a

⁷⁰ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Diversos acessos.

⁷¹ PROJETO DE LEI DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE – 2011/2020). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>.

inadequação de o setor público operar nesse âmbito, e indicam as agências privadas para assumir essa tarefa.

Marlaine E. Lockeed (1997), especialista em educação do Banco Mundial para a América Latina, num seminário sobre avaliação realizado no Brasil, explicou que a maioria dos países da OCDE que realiza avaliação educacional alocou esse serviço fora da esfera governamental. Segundo a especialista, o raciocínio implícito nesse procedimento é que, “se o governo está fornecendo o serviço (isto é, operando as escolas) e não deveria ser seu próprio auditor” (LOCKEED, 1997, p. 162). Essa tendência de manter o serviço de auditoria dentro da esfera governamental é observada nos países ‘em desenvolvimento’, ao contrário dos países ‘desenvolvidos’. A autora aponta as razões pelas quais é importante alocar a função de avaliação fora do Ministério da Educação:

a) executar e auditar um serviço ao mesmo tempo cria um conflito de interesses que pode comprometer a função de auditoria; b) as complexas competências técnicas necessárias à implantação de todos os aspectos de uma avaliação podem não estar disponíveis em abundância e, em consequência, estarem sujeitas a grande demanda e excederem a possibilidade do governo de pagar pessoal, com essas competências, em tempo integral; e c) é possível que as avaliações com bases em amostragens realizadas periodicamente não necessitem do serviço de pessoal do governo em tempo integral. Assim, na maioria dos países industrializados o governo fornece os fundos necessários para a avaliação, enquanto diferentes organizações não governamentais são contratadas para fornecer as diversas competências técnicas exigidas: elaboração de programas, elaboração de questões, aplicação e correção. (LOCKEED, 1997, p. 165).

A respeito da posição da autora, destaco primeiramente o uso dos termos avaliação e auditoria como se fossem sinônimos, o que pode confundir o leitor. A avaliação faz parte de qualquer processo pedagógico, ela é inerente ao processo, portanto deve ser executada de modo integrado durante o ato pedagógico. Quem faz a avaliação repensa o processo a partir da verificação dos resultados e pode replanejar e rever o próprio processo da avaliação. Já no caso da auditoria, entende-se a verificação dos resultados após o processo, portanto não há intervenção durante o processo, de modo que o conflito de interesses que a autora refere não me parece ser uma preocupação procedente.

Um segundo aspecto refere-se à grande complexidade que representa realizar uma avaliação de larga escala. Fazer uma avaliação nacional exige recursos humanos com conhecimentos específicos, recursos materiais e tecnológicos e

recursos financeiros. E esse aparato de condições é usado como justificativa para terceirizar ou fazer parceiras com instituições fora do governo. Esse mesmo ponto de vista é compartilhado por outro especialista do PREAL, quando afirma que é necessário “manter pequenos departamentos de avaliação dentro do governo e apoiar agências externas independentes, sem fins lucrativos” (WOLFF, 1997, p. 5). Em outra publicação, o mesmo autor afirma:

Na maioria dos países da América Latina, os governos centrais teriam grande dificuldade em implementar diretamente um programa de avaliação de longo prazo, como é feito na França. Entre os obstáculos que tal sistema teria de transpor, estão os potenciais conflitos de interesse, os salários inadequados e os procedimentos inflexíveis de contratação e administração. Uma estratégia mais adequada à região seria promover agências de testes competentes fora do governo, mantendo, porém, uma pequena agência governamental com conhecimento e grande eficiência para supervisionar suas atividades. A Colômbia e o Brasil parecem ter desenvolvido parcerias deste tipo entre os setores público e o privado. (idem, 1998, p. 36).

O autor cita o Brasil como exemplo da parceira para elaboração da avaliação educacional. Peroni (2003) explica que o MEC terceirizou a avaliação inicialmente por uma decisão técnica, pois as avaliações realizadas até 1995 utilizavam a metodologia clássica de construção de provas. Com a posse do governo Fernando Henrique Cardoso e do ministro Paulo Renato, a opção do MEC foi de chamar as empresas que trabalhavam com avaliação para que elas pudessem apresentar propostas de aperfeiçoamento do sistema. As propostas vencedoras foram as que indicaram a TRI como a metodologia mais adequada para melhorar o sistema de avaliação. Ao final desse processo foram contratadas a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Cesgranrio, o que, segundo a diretora do SAEB entrevistada por Peroni (2003, p. 113), “foi um avanço muito grande para o caso brasileiro”. Com isso, o papel do MEC passou a ser de coordenar o processo.

A estratégia de terceirizar a avaliação trouxe uma implicação séria para a política educacional brasileira pois,

[...] com a contratação das fundações, estas passaram a decidir o que seria avaliado e o modo como deveria ser avaliada a política educacional, o que é complicado, pois quem avalia, na realidade, acaba determinando as políticas, ou, pelo menos, tendo grande influência sobre o processo. (PERONI, 2003, p. 113-114).

Essa relação de influência constatada por Peroni não é discutida nos documentos do PREAL. A relação de influência reconhecida por aqueles

especialistas é unidirecional, ou seja, de que a avaliação é determinada pelos parâmetros. Quando comentam sobre o uso da avaliação para subsidiar as políticas públicas, o fazem sem considerar que a interpretação e a análise dos resultados é feita por agências privadas, como se os resultados pudessem ser interpretados com absoluta neutralidade, apenas com critérios científicos.

Em outro documento que indica as avaliações que a América Latina necessita, o autor usa a estratégia de desqualificar o setor público para operar com a avaliação. Ele afirma que os Ministérios de Educação têm uma capacidade limitada de formular e implementar políticas que deem respostas aos problemas identificados nas avaliações (RAVELA, 2008). Sobre os recursos humanos necessários nesse processo, afirma que não há suficientes profissionais qualificados para elaborar e conduzir esse tipo de avaliações, fazendo com que em muitos países persistam importantes debilidades técnicas no desenho das avaliações. Indica ainda que pode haver problemas com a falta de continuidade no trabalho quando a equipe técnica faz parte do governo devido às questões político-partidárias (RAVELA, 2008). O autor não escreve claramente quem deve elaborar a avaliação, mas os argumentos indicando a inadequação do setor público para realizar esta tarefa são fartos. Ele afirma que muito se tem discutido se as unidades de avaliações devem estar dentro ou fora dos Ministérios da Educação. O argumento da independência e transparência indica que deve ficar fora. E recomenda que haja um acordo amplo e suprapartidário, um mandato claro e uma institucionalidade séria, com estabilidade nas regras do jogo para que haja confiança e credibilidade no sistema de avaliação (ibidem).

Retomando as recomendações do PREAL para a avaliação percebe-se que o eixo central está em torno da padronização de um currículo único, justificado pelos argumentos da transparência, do controle público, do acompanhamento do sistema educacional pela sociedade. São argumentos semelhantes àqueles usados na defesa da gestão democrática da educação, porém com diferenças radicais no contexto do PREAL, que reposiciona esses termos a partir dos preceitos da *Public Choice*.

A segunda ideia de indicar as avaliações (PISA e TIMSS) e a metodologia adequada (TRI) traz implícito o controle do currículo sob o argumento da

cientificidade, como se o tecnicismo não inclísse uma opção política ao fazer as escolhas das agências avaliadoras.

E a terceira ideia que aponta o setor privado mercantil como referência para conduzir o processo de avaliação está posicionando a educação como mercadoria. Analisando como a política da avaliação vem sendo construída, as recomendações do PREAL mostram o 'passo a passo' para que os países materializem o que o BM, em diálogo com a OMC, com a OEA através das Cúpulas das Américas, vem prescrevendo para a educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas na sociedade capitalista no último quartel do século passado e no início deste são de enormes proporções, com implicações em todas as dimensões da vida humana, incluindo, claro, a educação. Buscar analisar a atuação do PREAL como um sujeito coletivo, intelectual orgânico do grande capital, articulador de políticas educacionais para a América Latina, enfocando especialmente as políticas de avaliação, foi basicamente o que me propus nesta pesquisa. E esta foi uma caminhada árdua, que exigiu muita procura por documentos, leitura e análise e, principalmente, a constante tomada de decisões sobre o que utilizar, o que descartar, qual a abordagem mais adequada e um diálogo permanente com os documentos, buscando compreender o objeto. Embora as possibilidades de abordagem tenham sido sempre discutidas no grupo de pesquisa, e, de modo especial com a orientadora, as decisões finais são individuais.

Outra dificuldade encontrada neste percurso foi compreender o próprio PREAL como um programa, dadas a sua complexa organização e suas dimensões gigantescas. Mesmo tendo procurado compreender o PREAL na sua totalidade, convém lembrar que a totalidade, enquanto categoria filosófica, não pretende 'dar conta do todo', mas compreender uma totalidade em relação com outras totalidades (LUKÁCS, 2010). Por isso, entender as relações do PREAL com os organismos internacionais, com o grande capital econômico, com os Estados nacionais, com outros sujeitos individuais que o constituem, com os empresários, enfim, compreender essa rede é um grande desafio devido à dinâmica dessas relações e ao constante movimento nesse contexto. Assim, qualquer tentativa de resposta é parcial e temporária, pois as relações vão constantemente se recriando e expandindo, num movimento permanente, de modo que a cada releitura das análises produzidas se instala uma sensação de incompletude, e novas questões vão surgindo. Ao mesmo tempo em que esse processo representa um desafio, é fundamental compreender o PREAL no contexto dessas relações.

Em vista disso, é importante ter presente que este é um trabalho histórico, datado, produzido num contexto específico, por uma trabalhadora em educação, com experiência de escola, no sentido thompsoniano, atuando na supervisão escolar, na sala de aula, na secretaria municipal de educação, que viveu em todos

esses espaços as implicações das reformas e a experiência da avaliação, redefinindo a educação desde o campo mais amplo das políticas até a gestão da escola e as práticas pedagógicas em sala de aula. A avaliação redefiniu a educação nas últimas duas décadas, e “compreender a centralidade que as políticas de avaliação passaram a assumir no cotidiano mais amplo das políticas educacionais, se torna imprescindível, para que compreendamos os rumos que a educação dos mais diferentes países vem tomando” (CORSETTI, 2013, p. 11-12).

Nessa trajetória, aprendi com Thompson (1981) que é através da experiência que os sujeitos vivenciam e pela reflexão sobre elas que formam sua consciência social. Nesse sentido, a elaboração desta tese foi importante para compreensão da complexa e dinâmica realidade educacional, entendendo que o movimento do real se faz por contradições e conflitos, pela correlação de forças, pela constante luta, e por isso esse processo (de conhecer) é histórico e dialético.

Feitas essas observações iniciais, passo a destacar os aspectos que mais se sobressaíram durante a elaboração desta tese. As questões iniciais às quais me dediquei eram conhecer o PREAL e o contexto em que foi criado. Para isso, procurei discutir o cenário latino-americano na sua base histórica e econômica, abrangendo o período pós-Segunda Guerra até chegar ao tempo presente, a fim de compreender a criação do PREAL e a centralidade que tomaram as políticas de avaliação no período contemporâneo. E por que iniciar pelo pós-guerra? Porque a reorganização do mundo no pós-guerra representou uma nova correlação de forças entre os países do leste e do oeste, ou entre capitalismo e socialismo, conhecida como Guerra Fria. E em nome da reconstrução dos países, cujo “cenário em que a desigualdade das relações entre os países criava condições sociais profundamente desiguais, calcadas na concentração de renda com desdobramentos extremamente preocupantes” (CORSETTI, 2013, p. 12), e em nome da defesa da democracia, foram criados os acordos de Bretton Woods e os organismos internacionais que até hoje exercem forte poder nas questões políticas, econômicas e sociais das sociedades capitalistas: ONU, UNESCO, Banco Mundial, FMI, CEPAL, OIT, entre outros. Por isso, fiz a opção de trazer no texto o enfoque a partir das agências, do ideário defendido e das práticas que protagonizam nessa luta.

Procurei evidenciar que a luta de classes ocorre em escala mundial e que o eixo dessa luta está nas relações de exploração e dominação dos países ricos (os

países centrais do capitalismo) sobre os países pobres (os países periféricos), pela manutenção do poder político e econômico centralizado no primeiro grupo. É nesse contexto que a América Latina se insere numa situação de dependência com relação aos países centrais. E nesse ambiente de luta vem sofrendo exploração, abuso, opressão, golpes, ditaduras, tudo em nome da acumulação de capital, acirrando a luta, em especial, no último quartel do século passado. Quando a América Latina estava saindo da ditadura militar, um dos mais ferozes e violentos regimes políticos de nossa história, e a sociedade lutava pela retomada da democracia e por direitos sociais, os organismos internacionais, financiados pelos países ricos, impuseram sobre os países pobres o ajuste neoliberal, através do Consenso de Washington, dizimando os direitos sociais conquistados ou ainda em processo de conquista, entre eles a educação.

Quanto às relações de comércio internacional que desde o pós-guerra foram coordenadas pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), sempre representaram um campo de disputas entre os países centrais e periféricos. Durante a vigência do GATT, que funcionava por rodadas de negociações, houve um aumento significativo no número de países signatários, assim como no escopo do acordo, que passou a incluir a agricultura, os serviços e a propriedade intelectual. Com essa ampliação do campo de comércio, os países decidiram substituir o 'Acordo' por uma 'Organização', e assim, durante a rodada do Uruguai (1986-1994), que durou nove anos, foi criada a OMC, que incorporou o GATT. Passando a chamar-se GATS, reconfigurou e fortaleceu esse organismo, ampliando seu controle e regulação sobre o setor de serviços e sobre a propriedade intelectual (SILVA; GONZALEZ; BRUGIER, 2008).

Essa é uma mudança profunda, que abre um espaço enorme para as relações comerciais entre os países. A incorporação dos direitos sociais como serviços comercializáveis foi muito polêmica, pois os países periféricos, assim como os movimentos organizados da sociedade civil, resistiram a diversas condições impostas pelos países centrais do capitalismo. A intenção dos países ricos era estabelecer o livre comércio internacional, sem restrições. O acordo foi assinado, porém, devido à correlação de forças, incluiu cláusulas que determinavam a liberalização progressiva dos serviços, determinando um período de dez anos (1995-2005) para que esse processo fosse concluído. Na medida em que os Estados

Unidos perceberam que o livre comércio de serviços não seria acordado na íntegra via OMC, o presidente Bill Clinton voltou-se para a América Latina e propôs a retomada do processo de Cúpulas, que havia cessado durante o período das ditaduras militares na região, trazendo para a agenda da primeira reunião, em 1994, a proposta de criação da ALCA. Ou seja, tendo perdido espaço na luta pelo livre comércio mundial, centralizou sua atenção nas Américas para garantir seu intento e assegurar o livre comércio regional.

Os termos iniciais de criação da ALCA recuperam os mesmos princípios defendidos nos ideais da OMC, em que os direitos fundamentais como saúde e educação deveriam ser liberados como serviços comerciais. Junto ao objetivo de criação da ALCA, consta na declaração da primeira cúpula que os governos formarão parceiras continentais com o setor privado, visando a reformas das políticas educacionais e ao uso mais eficiente dos recursos. São medidas articuladas entre si, pois, ao mesmo tempo em que propõem o livre comércio entre os países, estreitam os laços entre os setores público e privado através das parcerias. Não deve passar despercebido que a primeira Cúpula ocorreu em 1994, período em que já se consideravam os estragos das medidas do Consenso de Washington, e que, portanto, era necessário reacender o discurso de ineficácia do Estado e da necessidade da parceria com o setor privado, que tem no mercado as referências para a gestão eficaz.

Além da agenda assinada na primeira cúpula, num movimento paralelo e simultâneo, o governo dos Estados Unidos, através da primeira-dama Hillary Clinton, solicitou à USAID a criação de um programa para revitalizar a parceria com as Américas. Assim, com a criação do PERA/PREAL, criaram-se também 'os caminhos' para formar o consenso em torno do ideário das reformas necessárias e, ao mesmo tempo, a mobilização de uma grande rede de sujeitos articulados em torno das propostas. Ou, dito de outro modo: o governo dos Estados Unidos criou o PREAL, e os governos latino-americanos, através das cúpulas, trouxeram o PREAL para 'dentro do governo'. As agendas das reuniões de ministros da Educação evidenciam essas relações de parcerias para consecução das metas traçadas.

Considero que estudar o processo de cúpulas foi extremamente relevante para compreender o PREAL como um programa delas decorrente, assim como para entender a sua agenda e sua rede de relações. As Cúpulas das Américas

reconfiguraram a política internacional e, em particular, a política educacional, pois durante as reuniões são estabelecidas as agendas político-econômicas e os chefes de Estado assinam as declarações e os planos de ação, com metas e prazos estabelecidos. Para planejar o cumprimento das metas educacionais, acontecem as reuniões dos ministros da Educação, que subscrevem a agenda específica e traçam os planos de trabalhos, como destaquei no Quadro 5, que apresenta a matriz de contribuição dos organismos internacionais. Nesse processo, se evidencia uma estreita articulação entre as propostas dos organismos internacionais, das cúpulas e do PREAL.

A agenda de reformas educacionais firmada a partir das cúpulas estabeleceu objetivos semelhantes aos de outras iniciativas internacionais, como EPT, Fórum de Dakar, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, PPE e PRELAC. E o PREAL, um programa criado no contexto das cúpulas, tem um papel instrumental para o cumprimento dessas agendas. O PREAL é um programa que serve à materialização das propostas educacionais hegemônicas do grande capital internacional para as Américas, articuladas e financiadas pelos organismos multilaterais – USAID, BM, BID, FMI –, em diálogo com outras agências. Seus objetivos de fornecer informações ‘confiáveis’ sobre as reformas e de fomentar as articulações entre o público e o privado, assim como divulgar as ‘melhores’ práticas desenvolvidas na região, evidenciam o seu papel estratégico neste processo. O PREAL representa um aparato – material e intelectual – para o controle ideológico do grande capital sobre a América Latina.

Ao me referir ao controle ideológico, o faço entendendo que o âmbito de atuação do PREAL se concentra na difusão e na defesa do ideário neoliberal, como intelectual orgânico do capital. Sua proposta de ‘formar os consensos’ em torno das reformas necessárias fica visível através da vasta divulgação de material na biblioteca virtual e nas publicações impressas e distribuídas nos países através dos parceiros integrantes da rede, como Fundação Lemann e Editora Abril no Brasil, Corpoeducación na Colômbia, Fundação Omar Dengo na Costa Rica etc.

Além da produção e da divulgação de material, a defesa do ideário das reformas ocorre através da participação em seminários nos quais os intelectuais prealistas apresentam seus estudos e fazem suas recomendações. A exemplo dessa afirmação, um dos espaços de divulgação do boletim *Quantidade sem*

qualidade foi através da participação de representantes do PREAL na conferência *Ações de responsabilidade social em educação: melhores práticas na América Latina*, promovida pelas Fundações Lemann, Jacobs e Grupo Gerdau, realizada na Bahia em junho de 2006⁷², evento considerado como um marco para a criação do Movimento Todos pela Educação. Esse tipo de evento, dirigido prioritariamente aos empresários, é sem dúvida um dos mais importantes para formular os consensos. Além disso, a organização em rede facilita a inserção dos integrantes em eventos diversos e em outras redes, instaurando os princípios de “comunicabilidade, solidariedade e a importância do fluxo de informação, como formas de articulação não hierárquicas e mais dinâmicas entre o próprio e o alheio, entre os interesses individuais e os gerais” (KRAWCZYK, 2000, p. 5).

O *modus operandi* do PREAL é fazer um diagnóstico evidenciando os problemas regionais e, a partir desse diagnóstico, alardear uma situação catastrófica caso não se tome medidas urgentes. Para dar credibilidade às afirmações, os dados utilizados nos boletins são prioritariamente do BM, da UNESCO, do BID, da OCDE e da CEPAL. De modo alternado com os dados há expressões que ocultam o sujeito, como ‘pesquisas indicam’, ‘especialistas afirmam’, ‘há consenso sobre’. Esses recursos semânticos são utilizados de modo a fazer o convencimento sobre as suas verdades, retirando as possibilidades de questionamento do que afirmam os ‘cidadãos ilustres’ e ‘especialistas’, como se autorreferem nos documentos. Ao ocultar o sujeito, o PREAL “revela a necessidade de naturalizar e transformar em lei geral aquilo que é ideológico e político” (SANTOS, 2002b, p. 99) e consegue formar o consenso. A estratégia de ocultar e identificar os sujeitos produz “o efeito de conferir autoridade científica ao discurso dominante, já que, em outras situações dos mesmos textos, onde se torna interessante apresentar as fontes, as referências bibliográficas são apresentadas corretamente” (ibidem).

Como parte da elaboração dos diagnósticos, os autores comparam as instituições públicas e privadas e mostram a superioridade dos resultados das privadas. Os textos reforçam constantemente o quanto a gestão educacional é melhor nas instituições privadas; o quanto os alunos aprendem mais e melhor; o quanto os egressos das escolas privadas conseguem melhores empregos dos que os egressos da rede pública; o quanto os professores são muito mais preparados e

⁷² *Jornal Folha de S. Paulo*, 25 de junho de 2006.

mais responsáveis, pois os 'melhores' professores optam por trabalhar no setor privado; destacam a superioridade da estrutura física e material das escolas privadas em relação às públicas; enfim, afirmam que o setor privado apresenta o padrão de qualidade que deve ser buscado pelo público. Então, a partir de um diagnóstico que mostra sérios problemas sobre a qualidade da educação, fazem as recomendações para a gestão, para a formação de professores e para a avaliação, tendo o setor privado e a lógica mercantil como o modelo de referência.

Durante a realização deste estudo, procurei ficar atenta à questão central da pesquisa, tentando responder qual é o papel do PREAL na articulação de políticas educacionais na América Latina, de modo especial nas políticas de avaliação. Depois de ler, analisar e refletir sobre as recomendações, a empiria mostra que, do ponto de vista do conteúdo da proposta de avaliação, o PREAL não acrescenta nada além do que já orientavam os organismos internacionais, desde a Conferência de Jomtien em 1990, seguindo pelos encontros de avaliação das metas coordenados pela UNESCO, pelas agendas das Cúpulas das Américas e demais eventos decorrentes destes.

Ao buscar as raízes históricas da avaliação educacional a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, procurei entender por que a avaliação adquiriu essa centralidade nas políticas educacionais, por que ganhou tamanha força nos discursos e nas práticas educacionais, inclusive nas recomendações do PREAL. Duas ideias se destacaram nessa análise. A primeira é a lógica na qual a avaliação vem sendo instituída: ou seja, o que referi como o ideário das reformas, em que a avaliação vem sendo recomendada não de modo isolado, mas integrada a um conjunto maior de recomendações que instaurou um novo modelo de gestão da educação pública, tanto em nível de sistema quanto das instituições (KRAWCZYK, 2000). Nesse período, sob o discurso da modernidade e da democratização, a política educacional constituiu um importante instrumento para fortalecer os fundamentos neoliberais, em que a descentralização e a privatização, materializadas a partir de diferentes arranjos nos países da região, reposicionaram a avaliação. Sob o argumento de que o Estado estava gastando muito, foi implantado um conjunto das reformas, descentralizando o atendimento às políticas sociais e reservando ao Estado o papel de coordenação e controle. Ou seja, descentraliza o atendimento, porém centraliza o controle, através da avaliação. Por outro lado, a

reestruturação produtiva colocou demandas para a educação, pois exigiu uma formação adequada dos trabalhadores para que os países tivessem condições de competir no cenário mundial. Nesse sentido, é preciso avaliar o sistema educacional e adequá-lo aos padrões necessários.

A segunda ideia que se destaca é da educação como mercadoria, como um produto comercializado entre fornecedores e consumidores que traz no seu bojo a concepção de que esse produto deve ser testado, medido, analisado, qualificado, enfim, ele deve ser avaliado por um controle de qualidade. E, nessa lógica, como se certifica a qualidade da educação senão pela avaliação? Através da avaliação, vai se medir o quanto os alunos estão aprendendo, o quanto as escolas estão ensinando, o quanto os sistemas estão sendo eficazes, o quanto custa a educação, o quanto vale o trabalho do professor etc., e vão se gerando dados, números, gráficos, enfim, os 'indicadores da qualidade', expressos numa linguagem economicista, compreensível aos organismos internacionais. É a avaliação como "controle do produto" (PERONI, 2001). A educação como mercadoria e a avaliação como indicador de qualidade geram os *rankings* entre as escolas, os municípios, os estados e os países, conforme o âmbito da avaliação. E os *rankings* são essenciais para o bom funcionamento de uma sociedade capitalista e para o livre mercado, em que a lógica da competitividade alimenta o sistema.

Quanto às recomendações específicas do PREAL para a avaliação educacional, fui identificando o quanto elas estão sendo a repetição das recomendações feitas pelos organismos internacionais em outros eventos e documentos, no sentido de que é necessário que os países realizem a avaliação, divulguem os resultados, assim como a associação entre resultados da avaliação com a qualidade da educação. O procedimento do PREAL é analisar os *rankings* das avaliações internacionais de forma absolutamente descontextualizada, e a partir da classificação dos países indicá-los como modelos para a qualidade da educação. Comparam-se números, percentuais, 'dados brutos' de países, como se o mundo fosse uma grande aldeia global e todos os seres humanos existissem sob as mesmas condições materiais. Sabe-se que desconectar as ideias de sua base histórica e material é uma estratégia para criação de dogmas. E muitas das recomendações publicadas pelo PREAL passam a ideia de dogmas, no sentido de que são pronunciadas por especialistas reconhecidos, com experiência nas suas

áreas (quase sempre externas à educação) e que, devido ao seu vasto conhecimento, podem afirmar o que é melhor para os países quanto a suas políticas educacionais.

A ideia da avaliação vinculada à qualidade da educação é mais uma das ‘verdades prealistas’. A palavra qualidade é um termo polissêmico cujo significado deve ser compreendido a partir de quem o anuncia. No discurso do PREAL, a qualidade está nos resultados da avaliação, ou seja nos dados quantitativos. Por conseguinte, ocorre o deslocamento da avaliação do processo para o produto, uma vez que se avaliam apenas os resultados. Outro agravante nesse processo é que, nas avaliações indicadas, o foco se concentra em apenas alguns componentes curriculares considerados mais relevantes: matemática, língua e ciências, o que de forma alguma pode expressar ‘a qualidade’ da educação. Embora o PREAL utilize as expressões avaliar, monitorar e auditar como sinônimos, pedagogicamente elas têm enormes diferenças e objetivos muito diferenciados. O objetivo que se deduz da avaliação para os especialistas do PREAL está relacionado à auditoria, pois se concentra nos resultados e os analisa, independentemente do contexto em que se originam.

Os aspectos mais destacados nos documentos sobre avaliação são bastante prescritivos, indicando aos países o que fazer. Ficou muito evidente a ideia de estabelecer os padrões curriculares justificados pela necessidade de controle social – entenda-se, pais e empregadores – sobre o que a escola ensina e como referência para a realização das avaliações nacionais, que devem ser planejadas segundo a metodologia recomendada, ou seja, a Teoria de Resposta ao Item, que permite a comparação. Outra recomendação é a participação nas avaliações internacionais, especificamente PISA e TIMSS, pois, a partir da comparação internacional, os países poderão saber quais medidas adotar para obter melhor qualidade educacional.

Nesse sentido, reforço que o papel do PREAL é instrumental para a consecução dos objetivos dos organismos internacionais para a educação latino-americana. Porém, apesar das fortes recomendações dos organismos internacionais e dos países centrais do capitalismo em relação aos países periféricos no campo das políticas educacionais, e da avaliação em particular, essa não é uma relação de determinação. Existe uma luta constante, com batalhas ganhas ora por um, ora por

outro bloco, e as recomendações (salvo as condicionalidades assinadas nos contratos de empréstimos) não são imposições; muitas medidas são aceitas com a anuência dos governos locais, como procurei demonstrar ao longo do texto.

Por fim, este estudo evidenciou que o papel do PREAL, para além dos objetivos anunciados nos documentos – proporcionar informações sobre políticas educacionais, monitorar o progresso educacional na região e envolver o ‘conjunto da sociedade’ nas reformas educacionais – está relacionado à formação de ‘redes de reformadores’, nas quais os empresários têm um papel preponderante, tanto para indicar qual é a ‘educação necessária’ quanto para ofertar serviços nesse mercado. A concepção instrumental de educação como elemento para melhoria social e desenvolvimento dos países estimulados pela competitividade coloca a necessidade da avaliação educacional na pauta do dia. E avaliação em larga escala abre diversas possibilidades de um mercado bilionário, em constante ascensão, que interessa sobremaneira aos mesmos reformadores. Como afirmei anteriormente, quem avalia acaba determinando o currículo e controlando os rumos da educação nos países.

A articulação do PREAL com os empresários e o mercado da avaliação foram questões que emergiram no percurso da pesquisa. Não faziam parte dos objetivos iniciais. Porém a empiria evidenciou o que ao final desta etapa de investigação considero como extremamente relevante no papel do PREAL. Ou seja, mais importante do que os objetivos anunciados pelo programa, são estes que, embora não referidos, existem e são determinantes nas ações desta rede. Assim, finalizo retomando a ideia de Gramsci que coloquei em epígrafe, convencida de sua veracidade e sua urgência.

“É preciso atrair violentamente a atenção para o presente do modo como ele é, se se quer transformá-lo. Pessimismo da inteligência, otimismo da vontade.”
Antonio Gramsci

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2009.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9- 23.
- _____. A batalha das ideias na construção de alternativas. In: BORON, Atilio A. (org.). **Nova hegemonia mundial: alternativas de mudança e movimentos sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 37-72.
- ANDRADE, Dalton; TAVARES, Heliton; VALLE, Raquel. **Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações**. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 2000.
- ARREGUI, Patrícia. **Los usos de los resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizaje escolar en América Latina**. Lima, 2010. Disponível em: <http://www.grade.org.pe/upload/30anos/SEMINARIO1/Dia3/Presentacion_Patricia_Arregui.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2012.
- BALL, S. J.; OLMEDO, A. A 'nova' filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, Vera (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Líber Livro, 2013. p. 33-47.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A independência dos países da América Latina**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, São Paulo, n. 6, set. 1994. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2011.
- BOMBASSARO, Ticiane; SHIROMA, Eneida O.; EVANGELISTA, Olinda. **A Política de Advérbios: como, onde e por que reformar o professor**. [s.d.] Disponível em: <<http://www.gepeto.ced.ufsc.br/arquivos/apoliticadeadverbios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2011.
- BOMENY, Helena; PRONKO, Marcela. **Empresários e educação no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- _____. Leitura no Brasil, leitura do Brasil. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 60, p. 11-32, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n60/n60a02.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

BRASIL. INEP. **Relatório nacional do PISA 2000**. Brasília: Inep, 2001.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais e Secretaria-Geral da Presidência Da República. **Municípios fortes, Brasil sustentável**. Guia de apoio para o alcance das metas - agenda de compromissos dos objetivos de desenvolvimento do milênio - Governo Federal e municípios - 2013-2016. Brasília: Presidência da República, 2013.

CALVO, Gloria. Ensino e aprendizagem: em busca de novos caminhos. **PREAL Documento**, n. 6, 1997. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 set. 2008.

CAMPOS, Raymundo. **História da América**. São Paulo: Atual, 1991.

CAMPOS, Roselane Fátima. **A reforma da formação inicial dos professores da educação básica nos anos de 1990**: desvelando as tessituras da proposta governamental. Florianópolis: UFSC, 2002. 242 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

_____. Fazer mais com menos – gestão educacional na perspectiva da CEPAL e da UNESCO. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-708--Int.rtf>>. Acesso em: 15 nov. 2009.

CARCANHOLO, Marcelo D. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista Econômica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/publicacoes/revista-economica-contemporanea/pec-apresentacao>>. Acesso em: 10 set 2013.

CARCANHOLO, Marcelo D. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. In: SADER, Emir et al. (org.). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo, 2009. p. 251-264.

CARVALHO, Fernando Cardim de. Bretton Woods aos 60 anos. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 70, p. 51-63, nov. 2004. Disponível em: <<http://christypato.files.wordpress.com/2008/09/cardim-fernando-bretton-woods-60-anos.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2012.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa** [on-line]. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 114, p. 7-28, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1)

CEPAL. **Latin America and the Caribbean: Options to Reduce the Debt Burden**. Santiago: CEPAL, 1990.

CEPAL; UNESCO. **Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad**. (Versión resumida). Santiago: CEPAL, 1996.

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.

CORSETTI, Berenice. O Banco Mundial e a influência na avaliação da educação básica brasileira. In: WERLE, Flávia (org.). **Avaliação em larga escala: questões polêmicas**. Brasília: Líber Livro, 2012. p. 117-134.

_____. Avaliação educacional: do cenário internacional às implicações institucionais. **Revista de Ciências Humanas**, Frederico Westphalen, v. 14, n. 22, p. 11-23, jun. 2013.

CUETO, Santiago. **Informaciones**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lucia.hugo@yahoo.com.br> em 19 mar. 2012a.

_____. **Informaciones**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lucia.hugo@yahoo.com.br>. em 20 mar. 2012b.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez. 2000.

DANTAS, Marcos. Capitalismo na era das redes: trabalho, informação e valor no ciclo da comunicação produtiva. In: LASTRES, M. H. M.; ALBAGLI, S. (org.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus. 1999.

DECLARAÇÃO DE MAR DEL PLATA. Argentina, 2005. Disponível em: <http://www.alca-ftaa.org/Summits/Miami/plan_p.asp>. Acesso em: 8 abr.2012.

ENGELS, Friedrich. O método da Economia Política. Anexos. In: MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. [s. d.]. Disponível em: <<http://www.dfe.uem.br/texto.Olinda.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

FELDFEBER, Myriam; SAFORCADA, Fernanda; JAIMOVICH, Analía. A educação nas Cúpulas das Américas. Seu impacto na democratização dos sistemas educacionais. **Ensaio & Pesquisas do Laboratório de Políticas Públicas**, Buenos Aires, v. 1, n. 3, mar. 2005.

FERRARO, Alceu. Neoliberalismo e políticas sociais: a naturalização da exclusão. **Estudos Teológicos**, v. 45, n. 1, p. 99-117, 2005.

FLETCHER, P. A Teoria da Resposta ao Item: Medidas Invariantes do Desempenho Escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio Comprido, v. 1, n. 2, p. 21-28, mar. 1994.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 68-90.

GAJARDO, Marcela. **Reformas educativas na América Latina**. Balanço de uma década. **PREAL Documento**, n. 15, 2000.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

GONÇALVES, Laurence W. **Políticas educacionais da Bolívia no contexto da ALBA (2006-2009)**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. 151f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GORENDER, Jacob. Introdução. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. VII-XL.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

_____. **Americanismo e fordismo**. São Paulo: Hedra, 2008.

HADDAD, Sérgio (org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008a.

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2008b.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. Disponível em: <<http://www.institutoliberal.org.br/classicos.asp>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **EFA 2000 Educação para Todos**: avaliação do ano 2000, informe nacional. Brasília: INEP, 1999.

INTER-AMERICAN DIALOGUE. **Las Américas en 1984**: Año de decisiones. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1479>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____. **Las Américas en 1988**: Momento de decisiones. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Las%20Americas%20en%201998%20Momento%20de%20decisiones.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2004.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2005.

JONES, Hal. **Apesar de las probabilidades**: políticas contenciosas de la Reforma educativa. [s. d.]. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

KLIKSBERG, Bernardo. **América Latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Brasília: UNESCO, 2002.

KRAWCZYK, Nora. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio (org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. São Paulo: Autores Associados, 2000. p. 1-11.

_____; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos Anos 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia Z. Desafios teórico-metodológicos na relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 55-75.

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

LEMIEUX, V.; OUIMET, M. **Análise estrutural das redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

LOCKEED, Marlaine E. Contexto internacional para as avaliações. In: BOMENY, Helena (org.). **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997. p. 151-167.

LOPEZ, Luiz Roberto. **História da América Latina**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2003.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classes**. Porto: Publicações Escorpião, 1974.

_____. **Prolegômenos para uma Ontologia do Ser Social**: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARIANO, Nilson. A matriz ideológica das ditaduras. In: SILVEIRA, Helder G.; ABREU, Luciano A. de; MANSAN, Jaime Valim (org.). **História e ideologia: perspectivas e debates**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2009. p. 136-145.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica da dependência**. Coimbra: Centelha, 1976.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v30n1/a09v30n1.pdf>>.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2003.

_____; _____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. Livro 1, v. 2.

MÉSZÁROS, István. **Solução neokeynesiana e novo Bretton Woods são fantasias**. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15619>. Acesso em: 22 ago. 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MORAES, Reginaldo. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio (org.). **O cenário latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. São Paulo: Autores Associados, 2000. p. 13-42.

_____. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MOREIRA JUNIOR, F. J. Aplicações da Teoria da Resposta ao Item (TRI) no Brasil. **Revista Brasileira de Biometria**, São Paulo, v. 28, n. 1374, p. 137-170, 2010.

MYERS, Robert G. **Educação Pré-Escolar na América Latina: o atual estado da prática.** PREAL, Rio de Janeiro, Série Documentos Opcionais, n. 1, 1995. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 set. 2008.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo.** São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NEGRINE, Airton. Instrumentos de coleta de informações na pesquisa qualitativa. In: TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo S.; MOLINA NETO, Vicente (org.). **A pesquisa qualitativa na Educação Física: alternativas metodológicas.** Porto Alegre: UFRGS/Sulina, 2004.

NOMA, Amélia Kimiko. História das políticas educacionais para a América Latina e o Caribe: o projeto principal de educação (1980-2000). In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barros (org.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos.** Maringá: Eduem, 2011. p. 105-133.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/historico>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. Há vias abertas para a América Latina? In: BORON, Atilio (org.). **Nova hegemonia mundial: alternativas de mudanças e movimentos sociais.** Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 111-118.

OLIVEIRA, Sérgio R. A. de. **O PREAL como sujeito político da ofensiva neoliberal para o recondicionamento do trabalhador docente.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niterói, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio.** 2000. Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>.

PADRÓS, Enrique Serra. As escolas militares dos Estados Unidos e a pentagonização das forças armadas na América Latina. **Outros Tempos**, São Luís, v. 1 esp., p. 13-31, 2007. Disponível em: <<http://www.outrostempos.uema.br>>. Acesso em: 18 jul. 2011

PAIVA, Edil V.; ARAÚJO, Flávia M. B. A política de formação de professores da UNESCO no Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. **Revista Educação**, Porto Alegre, n. 3, v. 31, p. 217-222, set./dez. 2008.

PARO, Vitor. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino.** São Paulo: Ática, 2007.

_____. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação.** São Paulo: Cortez, 2010.

PERONI, Vera. Avaliação institucional: controle da produtividade e controle ideológico? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 17, n. 2, p. 233-244, jul./dez. 2001.

_____. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera; BAZZO, Vera L.; PEGORARO, Ludimar (org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 11-23.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008a. p. 111-127.

_____. A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA O MERCOSUL/CONE-SUL, 16., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Universidade Nacional de Luján, 2008b.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2011.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional**: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

PREAL. **El futuro está en juego**: Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. PREAL, 1998. Disponível em:
<http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal%20Publicaciones/262|Informes%20de%20Progreso%20Educativo/268|Informes%20Regionales>. Acesso em: 22 out. 2008.

_____. **PREAL Informa**, boletim informativo, n. 3, jun. 1999. Disponível em:
<<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 16 set. 2009.

_____. **Mañana es muy tarde**. Comisión Centro americana para la reforma educativa, 2000. Disponível em:
<http://www.preal.org/Quienes.asp?Id_Quienes=15&Id_Seccion=39>. Acesso em: 11 jan. 2011.

_____. **Ficando para trás**: um boletim da educação na América Latina. Relatório do Conselho Consultivo do PREAL, 2001. Disponível em:
<http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal%20

Publicaciones/262|Informes%20de%20Progreso%20Educativo/268|Informes%20Regionales>. Acesso em: 22 out. 2008.

_____. **PREAL Informa**, boletim informativo, n. 8, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 16 set. 2009.

_____. **PREAL Informa**, boletim informativo, n. 9, maio 2001. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 16 set. 2009.

_____. **Es Hora de Actuar**. Comisión Centro americana para la reforma educativa. 2003. Disponível em: <http://www.preal.org/Quienes.asp?Id_Quienes=15&Id_Seccion=39>. Acesso em: 11 jan. 2011.

_____. **Quantidade sem qualidade**: um boletim da educação na América Latina. Relatório do Conselho Consultivo do PREAL, 2006. Disponível em: <http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal%20Publicaciones/262|Informes%20de%20Progreso%20Educativo/268|Informes%20Regionales>. Acesso em: 22 out. 2008.

_____. **Mucho por Hacer**. Comisión Centro americana para la reforma educativa. 2007. Disponível em: <http://www.preal.org/Quienes.asp?Id_Quienes=15&Id_Seccion=39>. Acesso em: 11 jan. 2011.

PRELAC. **Modelo de acompanhamento** – Apoio, Monitoramento, Avaliação – do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe. Havana: PRELAC, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001316/131687porb.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2011.

PRIMEIRA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Plano de Ação**. Miami: 1994. Disponível em: <http://www.alca-ftaa.org/Summits/Miami/plan_p.asp>. Acesso em: 10 ago. 2009.

PURYEAR, Jeffrey M. Educação na América Latina: problemas e desafios. **PREAL Documento**, n. 7, 1997. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 set. 2008.

QUINTA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Declaração de compromisso de Port of Spain**. Trinidad e Tobago. 2009. Disponível em: <http://www.alca-ftaa.org/Summits/Miami/plan_p.asp>. Acesso em: 10 ago. 2009.

RAMOS, Marise. **A pedagogia das competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2002a.

_____. A educação profissional pela pedagogia das competências e a superfície dos documentos oficiais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 401-422, set. 2002b. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

RAVELA, Pedro (org.). Os próximos passos: como avançar na avaliação de aprendizagem na América Latina? **PREAL Documento**, n. 20, 2002. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. et al. Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. **PREAL Documento**, n. 40, 2008. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

RAVITCH, Daiane. A última palavra em padrões nacionais para educação. **PREAL Documento**, n. 3, 1997. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 set. 2008.

_____. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**. Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**: do romantismo até nossos dias, v. 3. São Paulo: Paulus, 1991.

RECOMENDACIÓN DE QUITO. 1981. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001599/159981s.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

SADER, Emir. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009a.

SADER, Emir. Ruy Mauro, intelectual revolucionário. In: SADER, Emir et al. (org.). **A América Latina e os desafios da globalização**: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009b. p. 27-35.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. **Entre a cooptação e a repressão**: capital e trabalho nas reformas educacionais latino-americanas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25., 2002, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2002a. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/25/excedentes/25/aparecidafatimasantost09.rtf>>. Acesso em: 18 jan. 2011.

_____. **A escola como cortina de fumaça**: trabalho e educação no “Novo Ensino Médio”. Rio de Janeiro: UFRJ: 2002. 150 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002b. Disponível em: <<http://> >. Acesso em: 10 ago. 2013.

SEGUNDA CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Plano de Ação**. Santiago: 1998. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/defaults.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. Redes sociais e reforma educativa na América Latina. In: ENDIPE, 14., 2008, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS; Unisinos, 2008. 1 CD-ROM.

_____. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barros (org.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos.** Maringá: Eduem, 2011. p. 15-38.

SILVA, Camilla Croso (org.). 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.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 17-86.

_____; GONZALEZ, Marina; BRUGIER, Yana S. OMC em foco: a comercialização da educação na América Latina. In: HADDAD, Sérgio (org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-143.

SIQUEIRA, Ângela C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n. 26, p. 145-156, maio/ago. 2004.

SLAVIN, Robert E. Salas de aula eficazes, escolas eficazes: uma base de pesquisa para reforma da educação na América Latina. **PREAL Documento**, n. 4, 1996. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 set. 2008.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2003. p. 15-40.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002.** São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TERCEIRA CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Plano de ação.** Québec, Canadá. 2001. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/defaults.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2013.

TERCEIRA REUNIÃO DE MINISTROS DA EDUCAÇÃO. **Relatório final.** México. 2003. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/defaults.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2013.

THOMPSON, Edward P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. **Formação da classe operária inglesa.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. v. 1

TORRES, Rosa María. **Una década de Educación para Todos: a tarefa pendiente.** Buenos Aires: UNESCO, 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120280s.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

_____. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 125-193.

_____. **El laberinto de la “cooperación internacional para le educación” mirado desde América Latina y el Caribe**. 2004. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo S. Dialética e pesquisa em Ciências Sociais. In: _____; MOLINA NETO, Vicente (org.). **A pesquisa qualitativa na Educação Física: alternativas metodológicas**. Porto Alegre: UFRGS/Sulina, 2004. p. 11-28.

_____. **Introdução à pesquisa materialista dialética**. Documento preliminar de trabalho. UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Educação, 2008.

UNESCO. **Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje**. Paris. 1994. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/marco_jomtien.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2011.

_____. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO; CONSED; Ação Educativa, 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2006.

VALVERDE, Gilbert A. **O movimento a favor dos modelos nos Estados Unidos. PREAL Documento**, n. 32, 2005. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 set. 2008.

VERGER, A. Privatización de la educación: tendencias globales y retos para la investigación educativa. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., 2012, Porto de Galinhas. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPED, 2012.

VIANNA, Heraldo Marelím. Alguns programas de avaliação educacional em estado se São Paulo. In: BOMENY, Helena (org.). **Avaliação e determinação de padrões na Educação Latino-Americana**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 15-29.

VIDAL, Francisco Baqueiro. Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão. **Comunicação & Política**, v. 24, n. 2, p. 73-106, 2006.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Políticas públicas e pobreza metodológica. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre José (org.). **Políticas educacionais em tempos de redefinição no papel do Estado: implicações para democratização da educação**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, UFPEL, 2011. p. 13-19.

WASELFISZ, Jacobo. Sistemas de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 3-21, dez. 1993.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: SADER, Emir et al. (org.). **A América Latina e os desafios da globalização: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo, 2009. p. 53-77.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2003. v. 2.

WILSON, David N. Reforma da educação vocacional e técnica na América Latina. **PREAL, Série Documentos Ocasionais**, n. 2, 1996. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 17 set. 2008.

WOLFF, Laurence. Avaliações educacionais – uma atualização a partir de 1991 e implicações para a América Latina. In: BOMENY, Helena (org.). **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 1-8.

_____. **Avaliações educacionais na América Latina: estágio atual e desafios futuros**. **PREAL Documento**, n. 11, 1998. Disponível em: <<http://www.preal.org/biblioteca>>. Acesso em: 7 set. 2010.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.

APÊNDICE A – Publicações da série PREAL Documentos

Nº	AUTORIA E TÍTULO
01	MYERS, Robert G. Educação pré-escolar na América Latina: o atual “estado da prática” . 1995.
02	WILSON, David N. Reforma da educação vocacional e técnica na América Latina . 1996.
03	RAVITCH, Diane. A última palavra em padrões nacionais para educação . 1997.
04	SLAVIN, Robert E. Salas de aula eficazes, escolas eficazes: uma base de pesquisa para reforma da Educação na América Latina . 1996.
05	BRASLAVSKY, Cecilia; COSSE, Gustavo. As atuais reformas educativas na América Latina: quatro atores, três lógicas e oito tensões . 1997.
06	CALVO, Gloria. Ensino e aprendizagem: em busca de novos caminhos . 1997.
07	PURYEAR, Jeffrey M. Educação na América Latina: problemas e desafios . 1997.
08	COX, Cristian. A reforma da educação chilena: contexto, conteúdos, implantação . 1997.
09	HANSON, E.Mark. Descentralização educacional: questões e desafios . 1997.
10	AGUERRONDO, Inés. América Latina y el desafío del tercer milenio: educación de mejor calidad con menores costos . 1998.
11	WOLFF, Laurence. Avaliações educacionais na América Latina: estágio atual e desafios futuros . 1998.
12	WEST, Edwin G. Um estudo sobre os princípios e a prática dos vales-educação . 1998.
13	BARRO, Stephen M. Desenvolvimento de Índices Financeiros da Educação Internacionalmente Comparáveis: A Experiência da OCDE e suas Implicações para o Mercosul . 1999.
14	CORRALES, Javier. Aspectos políticos na implementação das reformas educacionais . 2000.
15	GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década . 2000.
16	BRUNNER, José Joaquín. Educación: Escenarios de Futuro . Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información. 2000.
17	WINKLER, Donald R.; GERSHBERG, Alec Ian. Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina . 2000.
18	LEVIN, Henry M. As escolas aceleradas: uma década de evolução . 2000.
19	TIRAMONTI, Guillermina. Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990 . 2001.
20	RAVELA, Pedro; WOLFE, Richard; VALVERDE, Gilbert; ESQUIVEL, Juan Manuel. Os próximos passos: como avançar na avaliação de aprendizagens na América Latina? 2002.
21	ARCIA, Gustavo; BELLI, Humberto. Autonomia Escolar na Nicarágua: restabelecendo o contrato social . 2002.
22	RAVELA, Pedro. Como os sistemas nacionais de avaliação educativa da América Latina apresentam seus resultados? (Versão Resumida). 2003.
23	MORDUCHOWICZ, Alejandro. Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes . 2003.
24	WOLFF, Laurence; SCHIEFELBEIN, Ernesto; SCHIEFELBEIN, Paulina. A educação primária na América Latina: a agenda inconclusa . 2003.
25	VAILLANT, Denise. Formação de formadores: Estado da Prática . 2003.

26	FERRER, J. Guillermo; ARREGUI, Patricia. Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para guiar futuras aplicaciones. 2003.
27	LIANG, Xiaoyan. Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones. 2003.
28	PALAMIDESSI, Mariano. Sindicatos docentes e governos: Conflitos e diálogos em torno da Reforma Educativa na América Latina. 2003.
29	CARNOY, Martin; LOEB, Susana. A responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos? Uma análise entre os estados dos E.U.A. 2004.
30	GROPELLO, Emanuela di. A descentralização da educação e as relações de prestação de contas nos países latino-americanos. 2004.
31	VAILLANT, Denise. Construção da profissão docente na América Latina: tendências, temas e debates. 2004.
32	VALVERDE, Gilbert A. O movimento a favor dos modelos nos Estados Unidos. 2005.
33	KAUFMAN, Robert R.; NELSON, Joan M. Políticas de reforma educacional: comparação entre países. 2005.
34	BROOKE, Nigel. Accountability Educacional en Brasil: una visión general. 2005.
35	LOPEZ C. Maria Margarita. Uma revisão da participação escolar na América Latina. 2006.
36	NAVARRO, Juan Carlos. Dois tipos de políticas educacionais: a política das políticas públicas I. 2006.
37	CASTRO, Claudio de Moura; IOSCHPE, Gustavo. La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza? 2007.
38	WOLFF, Laurence. Los costos de las evaluaciones de aprendizaje en América Latina. 2007.
39	HANUSHEK, Eric A.; WÖßMANN, Ludger. Calidad de la educación y crecimiento económico. 2007.
40	RAVELA, Pedro; ARREGUI, Patricia; VALVERDE, Gilbert; WOLFE, Richard; FERRER, Guillermo; RIZO, Felipe Martínez; AYLWIN, Mariana; WOLFF, Laurence. Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. 2008.
41	BARBER, Michael; MOURSHED, Mona. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. 2008.
42	MORDUCHOWICZ, Alejandro; AYLWIN, Mariana; WOLFF, Laurence. Desarrollo de la capacidad institucional y de gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana. 2008.
43	HUNT, Barbara C. Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina. 2009.
44	FERRER, Guillermo. Estándares de aprendizaje escolar: procesos en curso en America Latina. 2009.
45	MORDUCHOWICZ, Alejandro. La oferta, la demanda y el salario docente. Modelo para armar. 2009.
46	ISORÉ, Marlène. Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura. 2010.
47	RAVELA, Pedro. ¿Qué pueden aportar las evaluaciones estandarizadas a la evaluación en el aula? 2010.
48	VAILLANT, Denise; ROSSEL, Cecilia. El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia. 2010.

49	ROMÁN, Marcela. La voz ausente de estudiantes y padres en la evaluación del desempeño docente. 2010.
50	TERIGI, Flavia. Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. 2010.
51	DANIELSON, Charlotte. Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evolución. 2011.
52	GARCÍA, Carlos Marcelo. Políticas de inserción en la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. 2011.
53	WOLF, Patrick J. ¿Promueven la justicia social los vouchers escolares? Estudio de caso en Washington, DC. 2011.
54	GYSLING, Jacqueline; MECKES, Lorena. Estándares de aprendizaje en Chile: mapas de progreso y niveles de logro SIMCE 2002 a 2010. 2011.
55	MORDUCHOWICZ, Alejandro. Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. 2011.
56	INGERSOLL, Richard M. Estudio comparado sobre la formación y antecedentes académicos de los docentes en seis naciones. 2011.
57	BITAR, Sergio. Formación Docente en Chile. 2011.
58	RAVELA, Pedro. ¿Qué hacer con los resultados de PISA en América Latina? 2011.
59	BARRERA, Iván; MYERS, Robert. Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate. 2011.
60	VÉLEZ, Cecilia María. La gestión de la educación en Colombia 2002-2010. 2012.
61	MOURSHED, Mona; CHIJIJOKE, Chinezi; BARBER, Michael. Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. 2012.
62	SILVA, Carol DeShano da. Reclutamiento de docentes: orientaciones para el diseño de las políticas en América Latina. 2012.
63	BITAR, Sergio. Cómo construir consensos en educación. 2012.
64	SÁNCHEZ, Guillermo Carvajalino; PEREIRA, Istar Jimena Gómez. Empresas, fundaciones empresariales y educación en América Latina. 2012.