UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO BÁSICA

LILIANE MILANEZI LOPES

MINICURSO DE FORMAÇÃO: O IMPACTO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB NA REALIDADE ESCOLAR

JACAREZINHO

2022

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO BÁSICA

MINICURSO DE FORMAÇÃO: O IMPACTO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB NA REALIDADE ESCOLAR

Produto Educacional apresentado por LILIANE MILANEZI LOPES, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Norte da Paraná, como parte da Dissertação: Políticas Educacionais e o Estado Avaliador: a padronização do ensino em contradição com a proposta de Educação Integral.

Área de Concentração: Educação Básica

Orientador:
Prof. Dr.: FLÁVIO MASSAMI MARTINS RUCKSTADTER

JACAREZINHO

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

Milanezi Lopes, Liliane
ML728m MINICURSO DE FORMAÇÃO: O IMPACTO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB NA REALIDADE ESCOLAR / Liliane Milanezi Lopes; orientador Flávio Massami Martins Ruckstadter - Jacarezinho, 2022.
111 p. :il.

Produção Técnica Educacional (Mestrado Profissional em PPED) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2022.

1. Educação . 2. Educação Básica. 3. Gestão e Planejamento. 4. Avaliação Externa. 5. Educação Integral. I. Massami Martins Ruckstadter, Flávio, orient. II. Título.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Formulário de inscrição..... 7
Imagem 2: Termo de Consentimento 8
Imagem 3: Nuvem de palavras – encontro 1 13
Imagem 4: Questionário avaliativo..... 13
Imagem 5: Encontro 2 14
Imagem 6: Nuvem de palavras – encontro 2 15

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Planejamento do Minicurso de Formação.....9

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

1. MINICURSO DE FORMAÇÃO: O IMPACTO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB NA REALIDADE ESCOLAR 7

1.1 PLANEJAMENTO E REALIZAÇÃO DOS ENCONTROS 8

CONCLUSÃO 16

REFERÊNCIAS 17

ANEXOS 18

APRESENTAÇÃO

Este Produto Educacional foi desenvolvido a partir da pesquisa de Mestrado Profissional em Educação Básica: "Políticas Educacionais e o Estado Avaliador: a padronização do ensino em contradição com a proposta de Educação Integral" realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Norte da Paraná, culminando no "Minicurso de formação: o impacto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB na realidade escolar".

Como professora dos anos iniciais da Educação Básica há 23 anos vivencio a pressão imposta pela avaliação externa com intuito de alcançar notas que reflete fortemente na prática pedagógica e escolar. O Mestrado Profissional possibilitou um aprofundamento do contexto histórico em que iniciou a reforma na educação, pautada em interesses neoliberais que traduzem a qualidade em médias alcançadas nas avaliações externas. Por meio da realização da pesquisa, evidenciou-se a necessidade de formação dos profissionais que atuam na educação e de maneira particular o presente Produto Educacional visou colaborar com a realidade escolar analisada.

> Esse tipo de investigação promove, ainda, a atitude reflexiva no trabalhador, fomenta o exercício da autoavaliação, aprimora a prática profissional e estimula a identificação e a solução de problemas no ambiente de trabalho, com potencial para extrapolar o estudo de caso e tornar-se experiência piloto a ser replicada ou suscitar políticas públicas. (VIDAL; SILVA, 2019, p. 43).

Ao realizar a pesquisa no local de trabalho, seguimos todos os protocolos de questões éticas, entendendo que estas "[...] por meio de experiências, enfatizam nós mesmos como dimensões que necessitam ser discutidas e conhecidas para que, assim, tenhamos as condições de refletir sobre o outro." (VIDAL; SILVA, 2019, p. 43).

O minicurso foi direcionado aos profissionais da escola objeto de pesquisa da dissertação e buscou diferenciar as práticas mecanizadas em prol da avaliação externa e o planejamento voltado à formação emancipatória dos alunos, com intuito de colaborar na elaboração do planejamento e práticas escolares.

O "Minicurso de formação: o impacto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB na realidade escolar" foi estruturado pautado na Pedagogia Histórico Crítica – PHC, no intuito de desenvolver uma proposta pedagógica que estivesse "[...] atenta aos

determinantes sociais da educação e que permitisse articular o trabalho pedagógico com as relações sociais.” (SAVIANI, 2013, p. 118).

O desfecho do minicurso está descrito na Seção 5 da dissertação citada e na sequência apresento a organização do minicurso, que pode (e deve) ser adequado às necessidades e anseios de cada instituição de ensino.

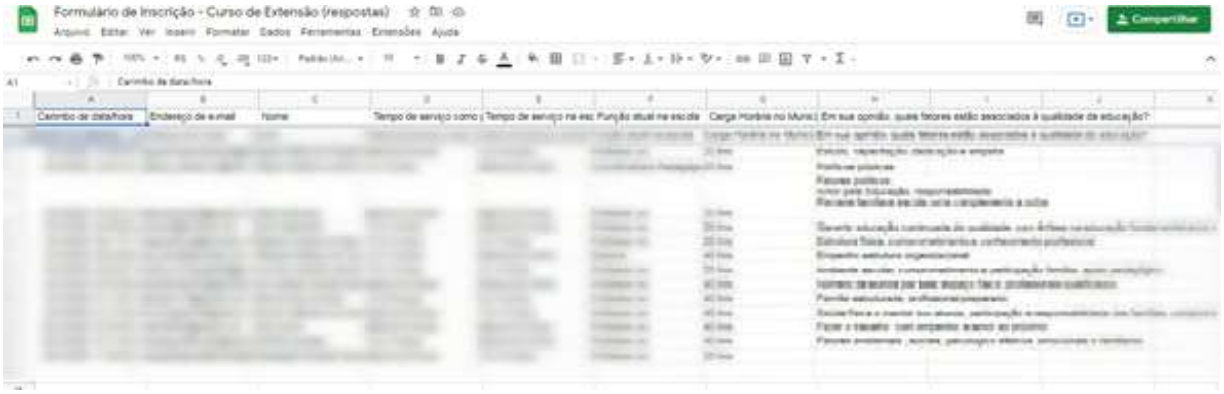
1 MINICURSO DE FORMAÇÃO: O IMPACTO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB NA REALIDADE ESCOLAR

A proposta foi realizada em dois encontros de forma virtual plataforma *Google Meet* devido à necessidade do distanciamento social devido à pandemia do Covid-19.

Foi disponibilizado um formulário de inscrições no grupo de whatsapp da escola, formado por todos os professores, coordenadoras, secretária e diretora, solicitando o preenchimento do nome, email, tempo de serviço como professora, tempo de serviço na escola, função na escola carga horária no município e uma questão descritiva sobre os fatores que cada um associa à qualidade da educação.

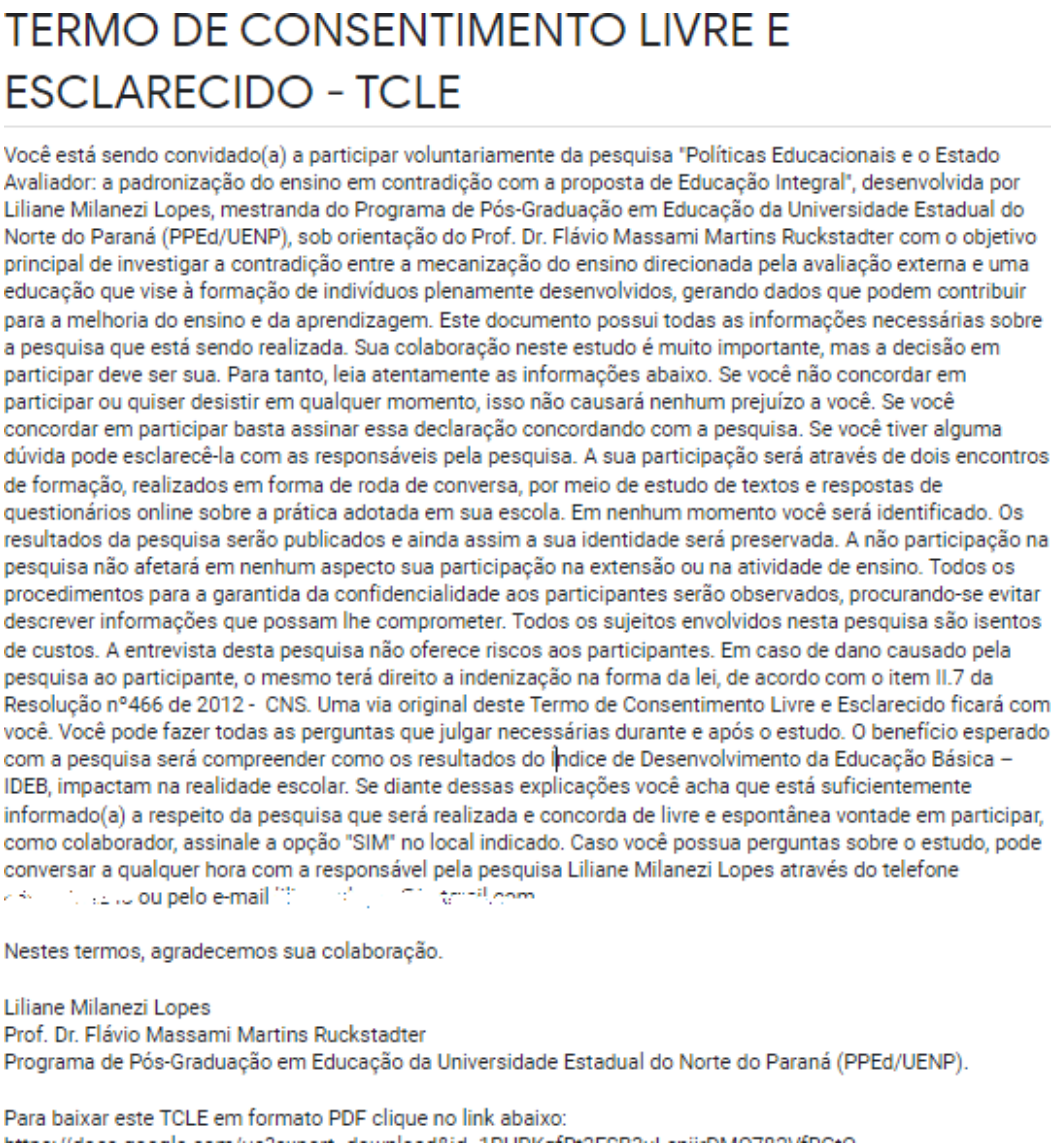
Em pesquisas que envolvem outras pessoas, como no caso deste minicurso, "[...] é necessário o consentimento de todos os membros para a consecução do estudo. Caso haja a recusa de um dos participantes, a decisão deve ser respeitada." (VIDAL; SILVA, 2019, p. 44). Portanto, após a inscrição, os profissionais eram remetidos a página do Termo de Consentimento Livre E Esclarecido – TCLE e após leitura, caso concordassem em participar do minicurso, aceitavam e baixavam uma cópia em PDF.

Imagem 1: Formulário de inscrição



Fonte: Formulário elaborado pela pesquisadora (2021)

Imagem 2: Termo de Consentimento



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Você está sendo convidado(a) a participar voluntariamente da pesquisa "Políticas Educacionais e o Estado Avaliador: a padronização do ensino em contradição com a proposta de Educação Integral", desenvolvida por Liliane Milanezi Lopes, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Norte do Paraná (PPEd/UENP), sob orientação do Prof. Dr. Flávio Massami Martins Ruckstadter com o objetivo principal de investigar a contradição entre a mecanização do ensino direcionada pela avaliação externa e uma educação que vise à formação de indivíduos plenamente desenvolvidos, gerando dados que podem contribuir para a melhoria do ensino e da aprendizagem. Este documento possui todas as informações necessárias sobre a pesquisa que está sendo realizada. Sua colaboração neste estudo é muito importante, mas a decisão em participar deve ser sua. Para tanto, leia atentamente as informações abaixo. Se você não concordar em participar ou quiser desistir em qualquer momento, isso não causará nenhum prejuízo a você. Se você concordar em participar basta assinar essa declaração concordando com a pesquisa. Se você tiver alguma dúvida pode esclarecê-la com as responsáveis pela pesquisa. A sua participação será através de dois encontros de formação, realizados em forma de roda de conversa, por meio de estudo de textos e respostas de questionários online sobre a prática adotada em sua escola. Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados e ainda assim a sua identidade será preservada. A não participação na pesquisa não afetará em nenhum aspecto sua participação na extensão ou na atividade de ensino. Todos os procedimentos para a garantida da confidencialidade aos participantes serão observados, procurando-se evitar descrever informações que possam lhe comprometer. Todos os sujeitos envolvidos nesta pesquisa são isentos de custos. A entrevista desta pesquisa não oferece riscos aos participantes. Em caso de dano causado pela pesquisa ao participante, o mesmo terá direito a indenização na forma da lei, de acordo com o item II.7 da Resolução nº466 de 2012 - CNS. Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você. Você pode fazer todas as perguntas que julgar necessárias durante e após o estudo. O benefício esperado com a pesquisa será compreender como os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, impactam na realidade escolar. Se diante dessas explicações você acha que está suficientemente informado(a) a respeito da pesquisa que será realizada e concorda de livre e espontânea vontade em participar, como colaborador, assinale a opção "SIM" no local indicado. Caso você possua perguntas sobre o estudo, pode conversar a qualquer hora com a responsável pela pesquisa Liliane Milanezi Lopes através do telefone [redacted] ou pelo e-mail [redacted]

Nestes termos, agradecemos sua colaboração.

Liliane Milanezi Lopes
Prof. Dr. Flávio Massami Martins Ruckstadter
Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Norte do Paraná (PPEd/UENP).

Para baixar este TCLE em formato PDF clique no link abaixo:
[redacted]

Fonte: Formulário elaborado pela pesquisadora (2021)

1.1 PLANEJAMENTO E REALIZAÇÃO DOS ENCONTROS

A seguir, o quadro com o planejamento do Minicurso de Formação “O impacto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB na realidade escolar”, que se deu em dois encontros: “ Histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB: seus impactos na educação” e “As práticas desenvolvidas pela escola para melhorar a qualidade do ensino com base na avaliação externa: como elaborar práticas transformadoras enjeitando o treinamento?”.

Quadro 1: Planejamento do Minicurso de Formação

PLANEJAMENTO: MINICURSO DE FORMAÇÃO	
Título:	O impacto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB na realidade escolar
Responsáveis:	Liliane Milanezi Lopes Flávio Massami Martins Ruckstadter

1 - Ementa

O impacto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB na realidade escolar trata-se de um minicurso de formação direcionado aos profissionais da Escola Municipal Professora Ruth Pimentel Rocha que demonstraram interesse em participar, com o objetivo de analisar em que medida o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB impacta a escola objeto de estudo da dissertação e de que maneira os professores e equipe pedagógica se apropriam dos dados por ele fornecidos auxiliando nas futuras ações desenvolvidas a fim de desvelar os entraves deste processo e auxiliar nas futuras ações pedagógicas demandadas.
Os encontros serão realizados em formato virtual devido à necessidade do distanciamento social causado pela pandemia do Covid-19 por meio da plataforma *Google Meet*, dividido em dois módulos de 4 horas cada, que abordarão o histórico das avaliações externas, o IDEB como indutor de qualidade e a apropriação dos resultados como ferramenta no planejamento escolar. Dessa maneira buscaremos sanar os pontos considerados como deficitários pelos professores e equipe pedagógica no intuito de firmar a necessidade de fomentar ações que contemplem a realidade escolar, tornando a avaliação uma consequência do ensino e não o fim, traduzido em notas.

2 - Objetivos

- Analisar em que medida o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb impacta a escola e de que maneira os professores e equipe pedagógica se apropriam dos dados por ele fornecidos.
- Desvelar os entraves do processo de apropriação dos dados obtidos no IDEB, visando auxiliar nas futuras ações pedagógicas demandadas.

3 – Encontros	**Carga horária**
Encontro 1: Dia 21/10/2021 - **Histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB: seus impactos na educação.** **Conteúdos** - A década de 1990 e as reformas do Estado. - Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. - Os impactos da reforma gerencialista e do Estado Avaliador na	4 hrs

educação. **Procedimentos Metodológicos** Conversaremos de modo informal sobre SAEB, IDEB para saber qual o entendimento que os profissionais têm sobre estes temas. Construiremos uma nuvem de palavras de maneira interativa utilizando o aplicativo *Mentimeter* com a finalidade de conhecer como os participantes relacionam/define o IDEB, relacionando as palavras que surgirem com a educação que almejamos. Discutiremos o texto enviado previamente: Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. Levantamento de novos questionamentos e apontamentos. **Atividade complementar** Responder o questionário do formulário *Google Forms* associando os questionamentos à sua prática em sala de aula e na escola. Leitura para o próximo encontro: O Ideb como parâmetro de qualidade da educação básica no Brasil: algumas preocupações de Luiz Carlos Gesqui. **Avaliação** Por meio de respostas do questionário enviado por formulário do *Google Forms.* **Referências** BAUER, Adriana; AVALARSE, Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educ. Pesqui**., São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez., 2015. **Referências Complementares** MENDES, Geovana Mendonça Lunardi; SEGABINAZZI, Marilia. Incluir, comparar e competir: serviços de avaliação externa em larga escala e inclusão escolar. **Revista Educação Especial**, vol. 31. núm. 63, p. 849-862. Outubro-Dezembro, 2018. TARLAU, Rebecca; MOELLER, Kathryn. O Consenso por Filantropia: Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, n. 2, p. 553-603, maio/ago. 2020.	
Encontro 2: Dia 28/10/2021 - **As práticas desenvolvidas pela escola para melhorar a qualidade do ensino com base na avaliação externa: como elaborar práticas transformadoras enjeitando o treinamento?** **Conteúdos** - Cálculo do IDEB: taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho na prova Saeb.	4 hrs

- Matrizes de referência de Língua Portuguesa e Matemática e seus descritores. - Educação Integral. **Procedimentos Metodológicos** Iniciaremos o encontro com a discussão sobre o questionário respondido pelos participantes, que interpela seu conhecimento a respeito da Educação Integral e a relação do Ideb com a qualidade da educação, assim como as ações desenvolvidas pela escola para aprimorar o ensino. Serão levantadas novas questões sobre a utilização dos dados do Ideb e a maneira que impactam o ensino na escola e de que maneira podem ser utilizados para repensar as práticas de ensino e gestão. Será discutido o artigo proposto antecipadamente para este encontro: "O Ideb como parâmetro de qualidade da educação básica no Brasil: algumas preocupações" de Luiz Carlos Gesqui, e apresentadas as matrizes de referência que compoem os testes do Saeb, apontadas como desconhecidas pela maioria dos professores no questionário respondido. Faremos uma discussão sobre a escola de tempo integral e se acreditam que no período que a EMEF Ruth Pimentel Rocha funcionou neste formato, as práticas desenvolvidas foram voltadas à educação integral enquanto formação ampla ou atendendo aos interesses da avaliação externa. Com base no estudo realizado, contruiremos de forma interativa, novamente a nuvem de palavras do primeiro encontro "Qual sua persepção do Ideb?". Espera-se com esta prática, dissociar o índice quantitativo da qualidade do ensino que vise uma formação ampla do aluno. Para finalizar, o grupo pensará então em ações que contemplem a realidade escolar a fim de desenvolver um planejamento pautado nos conteúdos necessários para a formação do aluno desde as séries iniciais, sem a necessidade de treinamento para as provas padronizadas. **Avaliação** - Será proposto ao final do encontro, questionário auto avaliativo e avaliativo pelo *Google Forms*, dos dois momentos de estudo realizados. **Referências** GESQUI, Luiz Carlos. O Ideb como parâmetro de qualidade da educação básica no Brasil: algumas preocupações. **Caderno de Pesquisa**, São Luís, v. 23, n. 3, set./dez. 2016. INAF. Resultados Inaf. Alfabetismo no Brasil. **Instituto Paulo Montenegro**-INAF. 2018. **Referências Complementares** BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Matrizes de referência de língua portuguesa e matemática do SAEB: documento de referência do ano de 2001**. Brasília, DF: INEP, 2020.	

Carga horária total da formação	8h
4 - Método	
Como aporte metodológico para os encontros realizados, utilizaremos a Pedagogia Histórico-Crítica, que tem suas raízes no Materialismo Histórico-Dialético.	
5 – Recursos Didáticos	
Utilizaremos como recursos didáticos: Artigos impressos ou em PDF; Computador, *tablet* ou celular; Aplicativo *Mentimeter*; Entre outros que forem necessários.	

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2021)

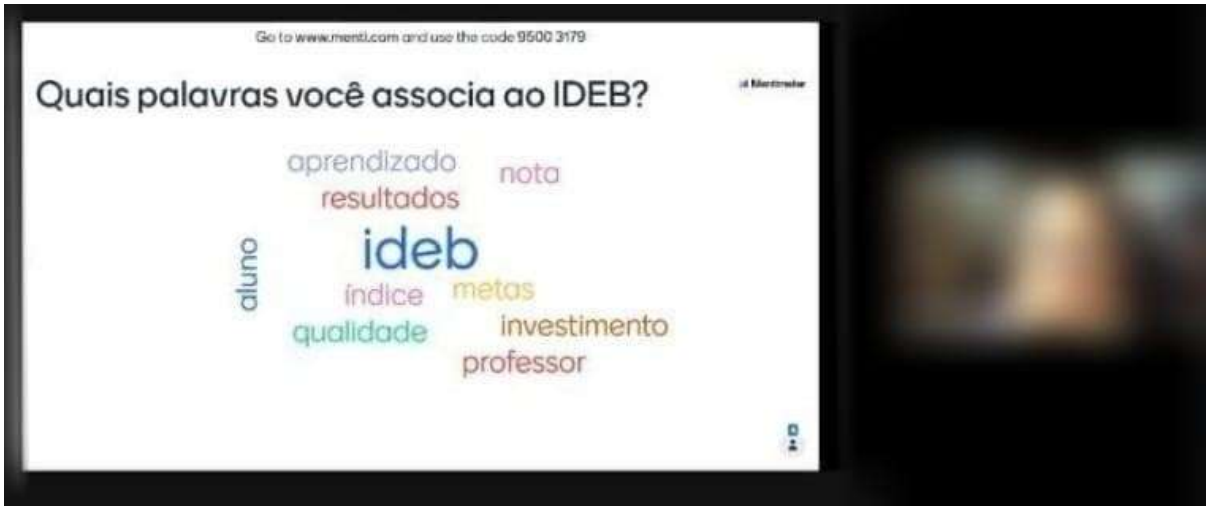
Utilizamos a PHC como base teórica metodológica, na qual todos os participantes são considerados como agentes sociais. (SAVIANI, 2018). A Pedagogia Histórico-Crítica, desenvolvida por Dermeval Saviani e pautada no Materialismo Histórico-Dialético, foi escolhida uma vez que,

> Uma pedagogia articulada com os interesses populares valorizará, pois, a escola; não será indiferente ao que ocorre em seu interior; estará empenhada em que a escola funcione bem; portanto estará interessado em métodos de ensino eficazes. Tais métodos situar-se-ão para além dos métodos tradicionais e novos, superando por incorporação as contribuições de uns e de outros. (SAVIANI, 2018, p. 55-56).

Assim, o ponto de partida foi a prática social, referente à realidade escolar comum aos profissionais, na qual construímos uma nuvem de palavras de maneira interativa utilizando o aplicativo *Mentimeter* e escrevendo palavras atribuídas ao conceito dos profissionais sobre o IDEB.

Discutimos o tema: "Histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e seus impactos na educação" com embasamento do texto "Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate" (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015), enviado anteriormente para leitura e dados apresentados pelos artigos "Incluir, comparar e competir: serviços de avaliação externa em larga escala e inclusão escolar" (MENDES; SEGABINAZZI, 2018) e "O Consenso por Filantropia: Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil" (TARLAU; MOELLER, 2020) que possibilitaram uma visão ampla da implantação de políticas educacionais que apontam a padronização do ensino.

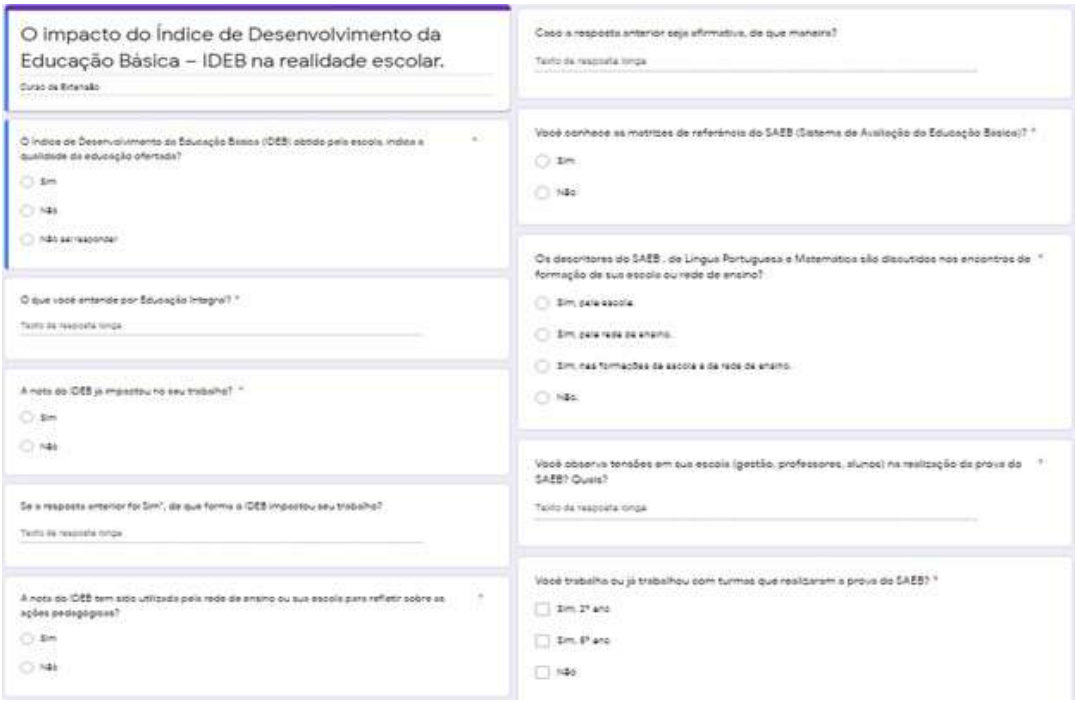
Imagem 3: Nuvem de palavras – encontro 1



Fonte: Acervo pessoal da pesquisadora.

No final do primeiro encontro foi disponibilizado um questionário pertinente ao tema para responderem de forma virtual, sem identificação, que avaliasse o encontro 1 e embasasse as discussões do encontro 2.

Imagem 4: Questionário avaliativo

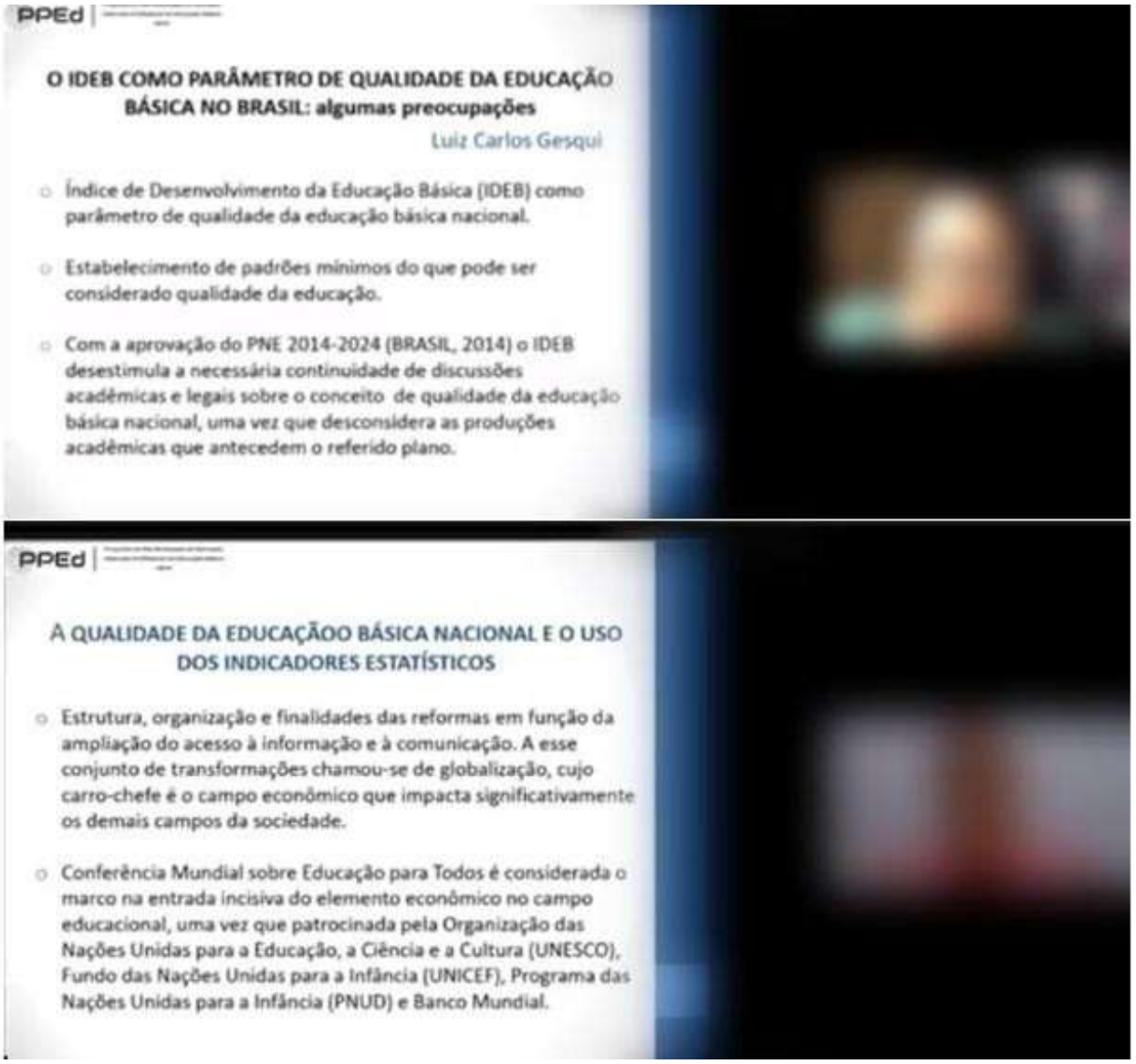


Fonte: Questionário elaborado pela pesquisadora (2021).

Iniciamos o segundo encontro que abordou “As práticas desenvolvidas pela escola para melhorar a qualidade do ensino com base na avaliação externa: como elaborar práticas

transformadoras enjeitando o treinamento?" com a discussão proposta pelas questões respondidas anteriormente, que enunciou o impacto que as notas das avaliações externas tem no planejamento e prática escolar. A discussão foi embasada pelos textos "O IDEB como parâmetro de qualidade da educação básica no Brasil: algumas preocupações" (GESQUI, 2016) e dados do Instituto Paulo Montenegro-INAF, sobre os índices de alfabetismo no Brasil.

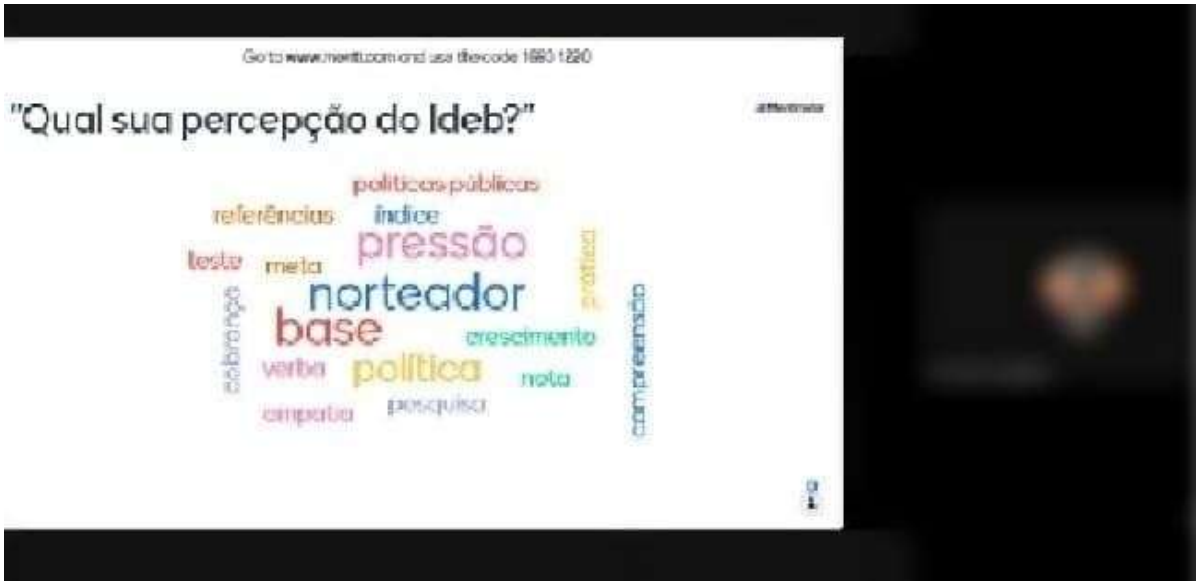
Imagem 5: Encontro 2



Fonte: Acervo pessoal da pesquisadora.

Ao final das discussões apresentadas, foi elaborada uma nova "nuvem de palavras" pelo aplicativo *Mentimeter* que demonstrou uma percepção atualizada sobre o IDEB, deixando de ser associada a "qualidade".

Imagem 6: Nuvem de palavras – encontro 2



Fonte: Acervo pessoal da pesquisadora.

Finalizamos por meio de uma autoavaliação, na busca por superar a visão condicionada pela mecanização, pela apropriação de dados históricos que possibilitarão uma nova postura pedagógica dos profissionais da escola frente às avaliações externas. Em toda pesquisa e produto educacional, nos preocupamos para que "os procedimentos de produção e recolha das informações e as metodologias de análise sejam sempre pautados pelos princípios de transparência da pesquisa, direito à privacidade dos sujeitos envolvidos, prevenção de danos e respeito à dignidade humana." (VIDAL; SILVA, 2019, p. 45).

Os profissionais da escola aprovaram a formação e juntos, concluíram que deve haver mais momentos assim na escola, podendo ser realizados em forma de grupos de estudo.

CONCLUSÃO

A formação em serviço é extremamente necessária para suprir as lacunas da formação inicial e proporcionar uma visão crítica da realidade educacional, que instigue a formação emancipatória dos alunos. Embora a escola analisada não trabalhe mais em período integral, é importante o esclarecimento do sentido de uma Educação Integral, enquanto formação ampla e não sinônimo da expansão do tempo de serviço como comumente observamos nas falas e documentos analisados na dissertação.

Os profissionais que atuam na educação sentem-se sobrecarregados pela demanda de trabalho que se sujeitam devido à precarização da profissão e responsabilização pelos resultados e notas que visam traduzir a qualidade da educação. As políticas educacionais incentivam cada vez mais a prática mecanizada em sala de aula e a formação padronizada de futuros trabalhadores que atendam a demanda do capitalismo, sobretudo ao medir de forma numérica a aprendizagem e qualidade de escolas e redes de ensino.

Para que ocorra a mudança no pensamento e entendimento dos profissionais, é preciso que tenham esta intencionalidade e isto ocorre na medida em que têm acesso ao conhecimento histórico da humanidade e o processo de evolução da sociedade. Percebemos por meio das discussões, um salto qualitativo no entendimento dos profissionais que participaram do curso, percebendo-se como sujeitos da realidade social e apontaram mudanças para favorecer a aprendizagem dos alunos.

Este produto educacional visou superar, ainda que minimante, o pensamento sincrético dos profissionais da escola, internalizado pelas políticas educacionais vigentes que, apesar de apresentarem ideais de formação integral, cobram a padronização, ignorando as individualidades e necessidades da maioria da população.

REFERÊNCIAS

BAUER, Adriana; AVALARSE, Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez., 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Matrizes de referência de língua portuguesa e matemática do SAEB:** documento de referência do ano de 2001. Brasília, DF: INEP, 2020.

GESQUI, Luiz Carlos. O IDEB como parâmetro de qualidade da educação básica no Brasil: algumas preocupações. **Caderno de Pesquisa**, São Luís, v. 23, n. 3, set./dez. 2016. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/4088/0 Acesso em 01 ago. 2021.

INAF. **Resultados Inaf. Alfabetismo no Brasil.** Instituto Paulo Montenegro-INAF. 2018. Disponível em: https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil/ Acesso em 01 abril 2020.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. 43º ed. São Paulo, Autores Associados, 2018.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-Crítica**: Primeiras aproximações, 11ª ed. São Paulo, Autores Associados, 2013.

TARLAU, Rebecca; MOELLER, Kathryn. O Consenso por Filantropia: Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, n. 2, p. 553-603, maio/ago. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n2.11 Acesso em: 03 maio 2021.

VIDAL, Diana Gonçalves; SILVA, José Cláudio Sooma. Questões éticas na pesquisa sobre a própria prática ou no ambiente de trabalho. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Ética e pesquisa em Educação**: subsídios. Rio de Janeiro: ANPEd, 2019. Vol. 1. https://www.anped.org.br/sites/default/files/etica_e_pesquisa_em_educacao_-_isbn_final.pdf Acesso em: 19 set. 2021.

MENDES, Geovana Mendonça Lunardi; SEGABINAZZI, Marilia. Incluir, comparar e competir: serviços de avaliação externa em larga escala e inclusão escolar. **Revista Educação Especial**, vol. 31. núm. 63, p. 849-862. Outubro-Dezembro, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial Acesso em: 13 jul. 2021.

ANEXOS

Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate

Adriana Bauer[I]
Ocimar Munhoz Alavarse[I]
Romualdo Portela de Oliveira[I]

Resumo

As reformas educativas implantadas nas últimas décadas caracterizam-se, entre outros traços, pela utilização de avaliações em larga escala como instrumento de gestão de redes de ensino e de responsabilização de profissionais da educação. Isso tem ocorrido de modo peculiar em cada país e, no Brasil, observa-se a difusão dessas avaliações, por meio de provas padronizadas. Tais avaliações geram na comunidade acadêmica e educacional um debate no qual há posições que vão da contraposição extremada ao reconhecimento da contribuição das avaliações em larga escala e das medidas educacionais como norteadoras de políticas e programas educacionais, incluindo as restrições ao uso que vem sendo feito de seus resultados. Diante dos argumentos favoráveis e contrários, incluindo as dimensões técnicas e políticas, neste trabalho, apresenta-se uma reflexão que reconhece a utilidade dessas avaliações, ainda que questionando alguns de seus usos para a gestão como critério, por exemplo, para a alocação de recursos nas escolas com melhores resultados, a definição de bônus para professores, o estabelecimento de *rankings* estimulando a competição entre escolas e redes de ensino, e seu entendimento como indicador único e principal de qualidade de ensino. Assim, o objetivo deste artigo é discutir as principais críticas e ponderações às avaliações em larga escala presentes na literatura nacional e internacional e sistematizar o debate em torno de suas potencialidades. Para tanto, dois aspectos recorrentes na literatura foram destacados, o papel e a validade das avaliações em larga escala nas reformas educacionais e o uso de seus resultados para a gestão de sistemas e escolas.

Palavras-chave

Avaliação em larga escala — Avaliação externa — Política educacional.

I- Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
Contatos: dri.bauer@usp.br, ocimar@usp.br e romualdo@usp.br.

Large-scale assessment: debate systematization

Adriana Bauer[I]
Ocimar Munhoz Alavarse[I]
Romualdo Portela de Oliveira[I]

Abstract

Educational reforms in recent decades have been characterized, among other features, by the use of large-scale assessments as a management tool of school systems and of educator accountability. This phenomenum has occurred differently in each country. In Brazil there has been widespread use such assessments with standardized tests, which generates in the academic and educational community not consensus but a debate in which there are different positions, ranging from the extreme opposition to the recognition of the contribution of large-scale assessments and educational measures to guide educational policies and programs, including restrictions on the use made of their results. Considering positive and negative arguments, including technical and political dimensions, this article, on the one hand, presents a reflection that recognizes the usefulness of these evaluations, and, on the other, questions some of its uses for educational management, for example, allocating resources in schools with best results, setting bonuses for teachers, establishing rankings which stimulate competition between schools and school systems, and understanding test results as a unique and primary indicator of education quality. The objective of this article is to discuss the main pros and cons to large-scale assessments in the national and international literature and systematize the debate on their potential. For this, it focuses on two recurrent themes in literature: the role and validity of large-scale assessments in the education reforms and the use of their results for the management of educational systems and schools.

Keywords

Large-scale assessment — External evaluation — Educational policy

I- Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
Contact: dri.bauer@usp.br, ocimar@usp.br e romualdo@usp.br.

Introdução

As reformas educativas implantadas nas últimas décadas caracterizam-se por um conjunto de medidas que articulam os seguintes aspectos:

a) centralização dos sistemas de avaliação, que passam a ser utilizados como instrumentos de gestão e alimentam políticas de responsabilização aliadas a desenhos censitários de avaliação externa;

b) descentralização dos processos de gestão e financiamento, que fortalecem o discurso da autonomia e da gestão democrática da escola, numa perspectiva de melhoria dos resultados, o que inclui a autonomia financeira para buscar novas fontes de recursos, que não as fontes públicas tradicionais, e novas formas de gerenciamento da educação pública, o que inclui autonomia de gestão financeira e autonomia de gestão (*school based management*);

c) ampliação das possibilidades de escolha (*choice*), estimulando mecanismos de competição entre as escolas, o que induziria à melhoria de sua qualidade; e

d) valorização dos resultados e busca de maior efetividade do serviço ofertado (*school effectiveness*) (Cf. BONAMINO, 2013; LEVIN, 2001; OLIVEIRA, 1999, 2000).

Ainda que estas características tenham se difundido de modo peculiar em cada país, e que nem sempre apareçam ao mesmo tempo em todas as reformas implantadas, no caso brasileiro é bastante evidente a difusão e ampliação de avaliações que têm como traço comum a utilização de provas padronizadas, aplicadas em larga escala, configurando nitidamente um processo de avaliações externas, com crescente importância no desenho das políticas educacionais de todos os entes federados.

A aceitação de tais avaliações, entre nós, longe está de ser consensual. Ao contrário, ainda encontramos parcelas significativas da comunidade acadêmica e educacional que, de maneira geral, desconsideram as eventuais contribuições que podem se originar das medidas educacionais em larga escala. Com algumas exceções que tiveram maior repercussão, como os livros de Diane Ravitch (2010) e o de Almerindo Afonso (2000), a contribuição internacional ao debate a respeito de avaliações em larga escala é praticamente ausente no debate brasileiro acerca do tema, com predominância da difusão de posições críticas a estas.

Por outro lado, há trabalhos de autores que não negam a contribuição das avaliações em larga escala e das medidas educacionais como norteadoras de políticas e programas educacionais, mas que se contrapõem ao modo como estas têm se difundido no território nacional, bem como ao uso que vem sendo feito de seus resultados, como encontramos, entre outros autores, em Freitas (2013); Sousa, Oliveira (2010).

Os autores deste trabalho reconhecem a utilidade dessas avaliações, ainda que questionem alguns de seus usos para a gestão, por exemplo, como critério para alocação de recursos nas escolas com melhores resultados, a definição de bônus para professores, o estabelecimento de *rankings* estimulando a competição entre escolas e redes de ensino entre outros, e seu entendimento como indicador único e principal de qualidade de ensino (Cf. OLIVEIRA, 2013; BAUER, 2010; 2012; 2013; MACHADO; ALAVARSE, 2014).

Assim sendo, o objetivo deste artigo é discutir as principais críticas às avaliações em larga escala presentes na literatura nacional e internacional e sistematizar o debate em torno dos possíveis usos de seus resultados. Para tanto, organizamos o texto a partir de dois aspectos recorrentes na literatura: 1. O papel e a validade das avaliações em larga escala nas reformas educacionais, em que discutiremos, também, a fundamentação e conceituação dos testes em larga escala; e 2. O uso dos resultados das avaliações em larga escala, para a gestão do sistema escolar e das escolas em particular, abrangendo o que os sistemas de ensino e as escolas realizam com os resultados de suas avaliações.

O papel das avaliações em larga escala nas reformas educacionais

O papel de destaque da avaliação padronizada nas políticas públicas educacionais, geralmente, aparece justificado pela necessidade de mudança nas concepções de gestão na educação *pari passu* à mudança nas organizações em geral. Ao se passar do controle burocrático e hierárquico do modo de execução para o controle do produto, as testagens revelaram-se instrumentos bastante adequados na educação. Além de possibilitar uma redução do pessoal total envolvido com o controle dos processos educativos, essa mudança permitiu o que Lícinio Lima (2011) chamou de "administração por controlo remoto" dos sistemas de ensino. De fato, quem controla a avaliação, à medida que essa ganha importância na definição da alocação de recursos, dos salários etc., torna-se mais poderoso. Assim sendo, por meio das avaliações, busca-se o poder de induzir o(s) outro(s) a fazer o que se deseja. Ademais, possibilita um discurso progressista, agora reconceituado, de possibilitar a autonomia da escola, a descentralização da gestão, a participação etc. Não é coincidência que algumas reformas ancoradas no fortalecimento dos mecanismos de testagens em larga escala defendam medidas democratizadoras da gestão, como a eleição de diretores etc.

Configura-se assim um novo discurso acerca da gestão da escola pública, posto que as testagens propiciam melhor gerenciamento dos recursos disponíveis (a partir da possibilidade de auxiliar no direcionamento dos investimentos na escola pública), bem como pela demanda por dados educacionais e sobre as aprendizagens a serem utilizados para a melhoria do ensino público (Cf. AFONSO, 1998; BARRERA, 2000; CASTRO, 2009a; KLEIN; FONTANIVE, 1995; VIANNA, 2003).

Assim, após a virtual universalização do acesso ao ensino fundamental, as testagens seriam a chave para se verificar a qualidade do ensino, entendida apenas como elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos (Cf. CASASSUS, 2013; CASTRO, 2009; FERRER; ARREGUI, 2003; MONS, 2009). Tal controle tem sido exercido por meio dos resultados obtidos pelos estudantes em provas padronizadas e comparáveis ao longo do tempo, considerados evidência empírica dessa qualidade (Cf. CASASSUS, 2013). Dessa forma, as avaliações propiciariam informação, diagnóstico, regulação, monitoramento e controle (tanto do indivíduo quanto do sistema educacional) e legitimação das políticas (Cf. AFONSO, 2000; BONAMINO, 2001; BROADFOOT, 1996; CASTRO, 2009a; HOUSE, 1998; KELLAGHAN; GREANEY, 1992).

Outros argumentos favoráveis à adoção de avaliações padronizadas em larga escala nas políticas educacionais realçam, ainda que potencialmente, que essas avaliações:

1. Responsabilizam professores e escolas pelos resultados obtidos, sendo essa responsabilização considerada um dos maiores benefícios das políticas avaliativas. A prestação de contas do trabalho realizado nas unidades escolares e a responsabilização de gestores e professores pelos resultados, fariam com que esses ficassem mais comprometidos em melhorar sua prática e garantir o aprendizado dos alunos, de acordo com os padrões estabelecidos, ao mesmo tempo em que poderiam relativizar a responsabilidade dos governantes (Cf. EVERS; WALBERG, 2002; MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009; MONS, 2009);

2. Instauram uma cultura de avaliação dos serviços públicos e de transparência sobre seus processos e resultados;

3. Com a publicização dos resultados obtidos pelos estudantes nessas avaliações, permite-se que os pais acompanhem como os alunos de uma determinada escola estão se desenvolvendo, possibilitando que façam escolhas sobre os estabelecimentos de ensino de preferência para que os filhos estudem, ao mesmo tempo em que este processo pressionaria as escolas a melhorar;

4. Produzem diversas comparações entre alunos de uma mesma escola e entre alunos de diferentes escolas da região ou, até mesmo, do país, que não seriam possíveis se elas não existissem. Da mesma forma, em nível de rede de ensino, um determinado gestor poderá comparar o desempenho das escolas de sua rede com as de outros municípios, estados e com as médias nacionais. Tais comparações são importantes em contextos em que há uma matriz de referência ou um currículo básico comum;

5. São, por natureza, mais neutras e objetivas e, normalmente, corrigidas com a utilização de programas computacionais, possibilitando manter o anonimato dos estudantes e minimizando a subjetividade inerente às correções realizadas pelos professores em sala de aula. Além disso, o processo de elaboração de itens e instrumentos, usualmente, envolve especialistas para a eliminação de imperfeições e vieses de resposta e para garantir sua validade – medir o que se deseja medir. Nesse sentido, a busca pelo aprimoramento da dimensão técnica das avaliações, principalmente da validade dos testes e das técnicas de análise dos resultados, conferir-lhes-ia, segundo alguns autores, como, por exemplo, Fernandes; Gremaud (2008), maior precisão e credibilidade dos resultados. Essa discussão técnica foi bastante enfatizada na literatura dedicada ao tema no início da expansão e consolidação de diversas avaliações;

6. Garantem a constituição de bases de dados objetivos e de um sistema de informações que possibilitam acompanhar a evolução da educação e favorecem a tomada de decisões no âmbito educacional das políticas públicas com maior consistência. Além disso, o posterior estudo e análise desses dados, em relação a fatores diversos, tanto referentes a características dos sujeitos (etnia, nível socioeconômico, sexo, *background* cultural etc.), quanto com relação às características das escolas, do professorado, das redes de ensino, podem subsidiar o desenvolvimento de programas educacionais específicos, com vistas à melhoria dos resultados obtidos (Cf. CASTRO, 2009b);

7. Podem responsabilizar os próprios estudantes por sua aprendizagem, desafiando-os constantemente a melhorar seus resultados e possibilitando que se criem incentivos para melhorar as aprendizagens (Cf. EVERS; WALBERG, 2002);

8. Impulsionam mudanças em currículos inadequados (Cf. MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009); e

9. Subsidiam programas de melhoria referentes à idade de ingresso no ensino superior, com vistas a obter-se maior equidade nos resultados (Cf. EVERS; WALBERG, 2002).

Entretanto, há os que se posicionam criticamente a respeito do papel político das avaliações externas. Para alguns, como Arelaro (2003) e Esteban (2012), tais avaliações vêm responder a pressões para mudanças nos modos de administração e controle das redes de ensino, estando aliadas a um novo modelo de gestão educacional (nova gestão pública). Tais pressões, oriundas de organismos multilaterais, seriam no sentido de impor uma agenda educacional transnacional.

Há também os que criticam as avaliações estandardizadas devido ao papel que têm assumido no direcionamento de políticas de responsabilização e prestação de contas (*accountability*), principalmente quando passam a compor políticas de alto impacto (*high stakes tests*), como, por exemplo, a atribuição de bônus e/ou premiação a professores e escolas[1] (Cf. FERRER, 1996; FREITAS, 2013).

Assim, como as avaliações padronizadas em larga escala possuem um papel político que não pode ser desconsiderado, ganha importância a análise tanto de suas finalidades e propósitos quanto dos efeitos que essas podem ter nos sistemas educativos em que são aplicadas (Cf. BROADFOOT, 1996; COSTA, 1998; OZGA, 2000). Como ilustra Patrícia Broadfoot (1996, p. 12-13):

1- Popham (1987) utilizou o termo *high stakes* para referir-se a testes cujos resultados tinham consequências severas sobre os alunos. Complementarmente, o termo *low stakes* é utilizado para caracterizar testes padronizados que não têm consequências sobre a população avaliada, direta (alunos) ou indiretamente (professores, gestores etc.).

> A maior parte da literatura sobre avaliação de desempenho se preocupa com as técnicas de avaliação. Enquanto muitos estudos se preocupam com o desenvolvimento e refinamento de diferentes abordagens de medida educacional, muitos outros oferecem poderosas críticas às técnicas de avaliação de desempenho e falhas dessas mesmas técnicas quando aplicadas. [...] Então, poderosos e intensos debates sobre técnicas concorrentes, os quais têm tradicionalmente caracterizado a pesquisa sobre avaliação educacional auxiliaram a excluir da discussão à questão mais fundamental relacionada aos propósitos e efeitos dessa atividade.

A preocupação com os propósitos e efeitos das avaliações, ou com o debate educacional mais amplo, tem sido alvo de diversos estudos e reflexões, mesmo porque os propósitos condicionam as opções de técnica a ser utilizada e, consequentemente, condicionam a interpretação e o uso que será feito de seus resultados.

Para avançarmos nessas análises e dado o lugar privilegiado que as avaliações em larga escala têm nos Estados Unidos da América (EUA), incluindo seu poder indutor em todo o mundo, pode-se destacar o livro *More than a score: the new uprising against high-stakes testing*, editado por Jesse Hagopian (2014), sintomaticamente, apresentado por Diane Ravitch, introduzido por Alfie Kohn e posfaciado por Wayne Au, autores estadunidenses que têm se notabilizado por apresentarem um conjunto de objeções aos testes de alto impacto, quadro que seria agravado pelo alcance dos mesmos pelo fato de serem avaliações externas. No livro, que reúne um conjunto de aportes que retratam o movimento de resistência aos testes de alto impacto nos EUA, Hagopian (2014, p. 7-27), em seu prefácio, destaca que a disseminação dos testes se fez em nome de reformas da educação pública, tendo à sua frente grandes interesses econômicos, quer do ponto de vista da direção da nação, quer do ponto de vista das empresas que aplicam os testes, associadas, aliás, à venda de materiais didáticos.

Hagopian (2014) salienta que, acopladas aos programas *No child left behind*, da administração Bush, e *Race to the top*, no governo Obama, as avaliações em larga escala constituíram-se em um instrumento para impor um modelo de reforma educacional que, em seus resultados, aprofundam as desigualdades educacionais entre os alunos com desvantagens e entre aqueles provenientes de comunidades pauperizadas, como é o caso de alunos negros. Para o autor, não bastando essas consequências, que desmascaram as propaladas intenções dos reformadores de aumentar a equidade, os testes trouxeram pressões sobre professores e gestores de escolas, atualizando o que se convencionou denominar de *accountability*.

Hagopian (2014), ao recuperar o fio condutor da obra, sublinha a resistência aos testes de alto impacto que começa a ganhar corpo não só entre professores, mas, especialmente, envolvendo alunos, pais e gestores de escolas e de redes. Esse movimento, sem negar a importância da avaliação para o trabalho pedagógico, tem, entre outros aspectos, procurado evidenciar as limitações que tais testes possuem intrinsecamente, pelo modo como são construídos e validados, e, sobretudo, pelo tipo de orientação e legitimação de política educacional que ignora as principais variáveis do processo educacional e que se voltam contra os professores, considerados nessas políticas como os únicos responsáveis pelos resultados escolares.

Embora produzindo mais de uma década antes, ainda que sem um posicionamento cabalmente contrário aos testes de alto impacto, Stecher (2002), ao estudar a experiência dos EUA e estabelecer um tipo de estado da arte dos efeitos dos testes, considera que os mesmos podem ter efeitos positivos, negativos e até mesmo nulos ou ambíguos. O autor diferencia os impactos em quatro níveis – alunos, professores, gestores de escolas e gestores de redes –, demarcando que esses últimos são os que, em última instância, têm a possibilidade de adotar – ou não – os testes como um elemento de suas políticas educacionais.

Stecher (2002, p. 99-100), contudo, indica a necessidade de aprofundamentos investigativos a respeito da disseminação desses testes, pois:

> O efeito líquido de testes de alto impacto sobre a política e a prática é incerto. Os pesquisadores não têm documentado as consequências desejáveis – de mais instrução, trabalho com mais afinco e trabalho mais eficaz –, tão claramente como as indesejáveis – alinhamento curricular negativo, alocação negativa do tempo de aula para enfatizar tópicos abordados por um teste, treinamento excessivo, e "trapaça". Mais importante, os pesquisadores não têm, em geral, medido a extensão ou magnitude das mudanças na prática que eles identificam como um resultado de testes de alto impacto.
>
> No geral, as evidências sugerem que os testes em larga escala de alto impacto têm sido uma política relativamente potente em termos de trazer mudanças dentro das escolas e salas de aula. [...] Vai demorar mais tempo e mais pesquisa para determinar que os impactos positivos no ensino e no aprendizado do aluno superam os negativos.

David Nevo (1995), mesmo reconhecendo que muitas das avaliações externas estão inseridas em políticas educacionais que ignoram em suas formulações as necessidades das escolas, trabalha com a necessidade e a possibilidade de diálogo entre as avaliações externas e as avaliações internas – estas conduzidas pelos professores ou pelos profissionais da educação –, pois cada uma das avaliações possuem potencialidades e limitações, ressaltando, entretanto, que esse diálogo deve ser baseado na escola. As avaliações internas poderiam ser identificadas como avaliações institucionais, conduzidas com vistas ao conjunto de elementos que caracterizam o trabalho escolar, não se restringindo, necessariamente, à avaliação da aprendizagem de seus alunos, ainda que essa seja a avaliação mais importante da escola para o autor.

Para Nevo (1995), no entanto, as políticas educacionais precisariam favorecer e criar condições para esse diálogo. Deveriam começar pelo reconhecimento de que se as avaliações externas podem contar com pessoal mais especializado tecnicamente e trazer resultados decorrentes de um olhar menos condicionado pelas rotinas da escola e, portanto, de maior amplitude, podendo envolver comparações com um conjunto de escolas, essas avaliações não gozam, via de regra, de reconhecimento acentuado no processo de trabalho de cada uma das escolas, algo que só uma avaliação interna dispõe, ainda que à custa de menor precisão sobre alguns objetos de avaliação. Nesses termos, até mesmo para que a ideia de avaliação formativa possa ser posta em prática, o autor defende que ambas as avaliações se complementam, superando suas limitações e adicionando suas potencialidades.

Deve-se considerar, ainda, que no debate e na literatura há questionamentos em torno da validade, da adequação dos instrumentos utilizados e da confiabilidade dos resultados relativos às avaliações padronizadas. Tais questionamentos colocam em dúvida o que são capazes de medir e da própria medição, em termos de aprendizagem dos alunos, o cerne daquilo para o que foram projetadas e com a precisão anunciada de seus resultados (Cf. BROADFOOT, 1996; CASASSUS, 2013).

Se tais dúvidas apontam para a necessidade de discussão de aspectos técnicos, consideramos que esta deveria ser realizada em conjunto com a discussão sobre os objetivos das avaliações, sua disseminação e usos dos resultados. O debate técnico, inclusive para que se garanta a meta-avaliação dessas avaliações, exigência decorrente da necessidade de controle social sobre as mesmas, como destacou Alavarse (2013, p. 148), forçosamente deve ser aliado ao debate pedagógico, a fim de que ajustes pudessem ser realizados em prol da consolidação de avaliações mais significativas,

ou seja, cujos resultados pudessem alimentar debates e impulsionar o desenvolvimento do sistema educacional.

Outra questão que tem sido discutida é a da seleção dos conteúdos e habilidades que embasam essas avaliações, bem como a definição de níveis ou padrões de rendimento, tanto em seu caráter técnico – o que medir, como medir e como avaliar os resultados –, quanto pedagógico – as interpretações em relação ao conteúdo de ensino e suas condições. Nesse sentido, tem-se questionado as orientações na elaboração das matrizes e na definição de parâmetros de avaliação, como são os pontos de corte em relação às escalas de medida, elementos que não, necessariamente, seriam condizentes com as necessidades sociais e possibilidades de desenvolvimento dos alunos (Cf. BROADFOOT, 1996; CASASSUS, 2013; IAIES, 2003).

Ademais, tem se alertado para o fato de que a definição de padrões (*standards*) de proficiência gera um empobrecimento curricular, impulsionando redes de ensino a direcionarem esforços para garantir o ensino do que é cobrado nas avaliações, deixando de lado outros conteúdos fundamentais para a educação básica das crianças e adolescentes em idade escolar (Cf. HYPÓLITO, 2013; SANTOS, 2013).

É possível encontrar, também, na literatura de referência, questionamentos acerca do potencial de as avaliações em larga escala melhorarem a qualidade do ensino, visto que, apesar dos esforços realizados, especialmente pelos países latino-americanos, os dados obtidos por meio dessas avaliações mostram que pouco tem se alterado no quadro educacional da maioria dos países que as empregam enquanto instrumento de gestão (Cf. TEDESCO, 2003). A isso se soma a própria definição do que seria a qualidade da educação e as possibilidades e termos de sua mensurabilidade, produzindo polêmicas adicionais que, no caso brasileiro, envolvem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como se encontra, entre outras fontes, em Machado; Alavarse (2014) e Oliveira (2011, 2013).

Tentando entender essa aparente contradição, alguns autores têm alertado para o fato de que urge recuperar o sentido de avaliar os sistemas educacionais e analisar os modelos que têm sido utilizados para essas avaliações. Há quem argumente que os resultados das provas não têm tido o impacto esperado na melhoria da qualidade do sistema educacional, porque as avaliações configuram-se em modelos cuja prioridade é medir o rendimento dos alunos e não avaliar[2] o sistema como um todo. A inexistência de clareza a respeito dos objetivos da avaliação e a dificuldade de definir e produzir consenso em torno de padrões de qualidade claros, que permitam comparar longitudinalmente os resultados obtidos e que possam ser utilizados para analisar as possíveis mudanças que se operam a partir das políticas e programas implementados, faz com que a preocupação recaia sobre os resultados das provas e sua dimensão técnica, não se enfatizando as análises contextuais que permitiriam um melhor entendimento da situação educacional e uma intervenção mais efetiva, como destacou Iaies (2003, p. 18), para quem

> Os sistemas educativos deixaram de trabalhar para melhorar a qualidade e a equidade educativa e passaram a trabalhar para o melhoramento dos resultados das avaliações. [...] Os dispositivos e seus produtos têm tido maior impacto na construção do imaginário educativo da sociedade, que na transformação das estratégias educativas.

Nesse sentido, há críticas que apontam que as decisões tomadas a partir dos resultados obtidos, muito relacionadas à redefinição de conteúdos curriculares, na formulação de indicadores de uma boa educação, da

2- A diferenciação entre avaliação e medida tem sido alvo de atenção de inúmeros pesquisadores da área e pode ser encontrada em Vianna (2000). A avaliação consiste em um processo mais amplo que pode tomar a medida como uma de suas dimensões, mas se associa à elaboração de juízos de valor sobre a medida e a proposição de ações a partir dela.

definição de competências e habilidades a serem desenvolvidas nos alunos, parecem não ecoar na escola, não tendo sentido para aqueles que, em última instância, fazem as reformas acontecerem, ou seja, os professores e técnicos escolares. Essas avaliações, em geral, não atentam para outras demandas que as escolas enfrentam, como as necessidades sociais do público que tem acessado a escolarização formal e que, anteriormente, estava excluído dela (Cf. OLIVEIRA, 2007, 2011), as características de formação dos profissionais que se dedicam à educação, a garantia de condições de educabilidade mínimas, para que os estudantes possam produzir suas aprendizagens (Cf. IAIES, 2003).

Dessa forma, haveria uma distância entre as considerações técnicas que embasam a avaliação e o debate político-educacional que precisa ser enfrentado tanto na escola como nos níveis centrais, pelos gestores do sistema. Como provoca Iaies (2003, p. 20-21),

> Construíram-se indicadores que se definiram tecnicamente, e que consideram quase com exclusividade as habilidades acadêmicas. Nossos índices não consideram o aumento das taxas de escolarização, a capacidade do sistema para homogeneizar atores de uma sociedade cada dia mais segmentada, dar conta dos novos públicos que a escola tem sido capaz de abrigar, da capacidade de conter outras realidades sociais, etc. E essas definições implicam uma tomada de postura ideológica, utilizar umas variáveis e abandonar outras; o certo é que a experiência dos '90 faz pensar mais em uma "não tomada" de posição política, no sentido de que os tomadores de decisões não se posicionaram nesse ponto.

Outros argumentos contrários às avaliações padronizadas que aparecem na literatura, consideram que:

1. A responsabilização de professores e escolas pode levar a medidas punitivas injustas, como a perda do emprego de gestores e professores ou, até mesmo, o fechamento de escolas ou sua maior supervisão pelo Estado, entendida como perda de autonomia;

2. As avaliações em larga escala interferem na autonomia dos docentes, influenciando até mesmo a forma como os conteúdos são ensinados;

3. Provas padronizadas e *rankings* incentivam a competição entre escolas e alunos, substituindo o aprendizado pela melhoria nos resultados em provas, gerando processos de ensinar para os testes, o que, no limite, substitui o aprendizado pela difusão de macetes que potencializam os resultados (SANTOS, 2013);

4. As avaliações externas padronizadas, usualmente realizadas em um ou dois dias, não consideram fatores externos que podem afetar o desempenho dos alunos. Há estudos que mostram que muitos alunos não apresentam bom desempenho em testes com itens de múltipla escolha, bem como que os resultados dos alunos são influenciados por fatores como ansiedade, por exemplo;

5. As avaliações podem gerar o fenômeno do afunilamento curricular, levando os professores a ensinar somente os conteúdos cobrados nas provas, sem se preocupar em desenvolver outros conteúdos e habilidades importantes à formação dos alunos (Cf. MADAUS; RUSSEL; HIGGINS, 2009);

6. As avaliações são parciais, normalmente realizadas para poucas disciplinas curriculares, e não conseguem captar o crescimento geral no decorrer do ano letivo, induzindo, se muitos valorizados os resultados, ao afunilamento curricular (Cf. BAUER, 2013; MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009);

7. Produzem injustiças relativas à bonificação de professores e premiação das melhores escolas (Cf. BAUER, 2012; BROOKE, 2013; FREITAS, 2013; SOUSA, 2008);

8. A pressão para melhoria de resultados pode levar os dirigentes escolares a tomar decisões sobre o gerenciamento dos tempos e conteúdos a serem ensinados que podem ter influência negativa sobre professores e alunos

(Cf. MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009). Dentre as ações que as escolas podem realizar para melhorar os resultados estão a recusa de matrícula a alunos de baixo rendimento ou que necessitem de atendimento educacional especializado ou utilização de mecanismos de transferência de alunos de baixo rendimento (Cf. BROADFOOT, 1996; OLIVEIRA et al., 2013);

9. Os estudantes e professores, ao se sentirem pressionados pela situação de avaliação, podem sofrer problemas de saúde (aumento dos níveis de stress) e, ainda, sentirem-se desmotivados ou criar um sentimento negativo em relação à escola (Cf. FARBER, 2010; MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009); e

10. Na busca por melhores resultados, podem induzir o aumento na desigualdade, posto que investir mais nos melhores alunos parece mais promissor do que enfrentar as dificuldades de aprendizado dos alunos com piores resultados (Cf. OLIVEIRA et al., 2013).

Estes argumentos indicam que se os resultados das avaliações em larga escala forem sobrevalorizados, suas eventuais contribuições podem ser sobrepujadas por indução de resultados indesejáveis ou mesmo deletérios para escolas, redes de ensino, alunos e profissionais da educação.

Entretanto, o papel que essas avaliações efetivamente assumirão no conjunto da política educacional é determinado pelos usos dos seus resultados, algo que ou não é definido a priori de modo mais completo ou sequer é cogitado na adoção de avaliações em larga escala. Assim, dada sua relevância, é pertinente a análise de como a literatura trata os usos dos resultados das avaliações em larga escala.

O caráter político das avaliações em larga escala

Dentre as muitas dimensões deste debate, encontra-se a influência da divulgação dos resultados sobre os seus usos, a relação entre os objetivos das avaliações e as informações por elas produzidas, bem como a discussão política e ideológica em torno do assunto, o que sublinha o caráter político dessas avaliações. Considere-se, assim, primeiramente, a dimensão que relaciona os usos dos resultados à sua divulgação e disseminação, consideradas bastante marcadas política e ideologicamente.

Ainda que divulgar e disseminar os resultados obtidos seja de fundamental importância para fomentar a discussão a respeito de uma dimensão da qualidade da educação e, até mesmo, propiciar que escolas e gestores obtenham dados e informações para subsidiar a tomada de decisões, ao nível local ou regional, observa-se que as práticas de publicização e disseminação das avaliações padronizadas são amplamente discutidas.

Por um lado, encontram-se os defensores da publicização dos resultados e, até mesmo, dos ranqueamentos, que consideram que tais práticas dão transparência para o público, evidenciando a forma como as instituições atuam e utilizam os recursos públicos, como em Castro (2007).

Cabe destacar que, considerando os aspectos técnicos das avaliações, as generalizações são muitas vezes indevidas e a divulgação dos resultados brutos, sem os necessários detalhamentos, não se sustentam, pois impedem que auxiliem na gestão dos sistemas educacionais como um todo (Cf. BRITZ, 2003; KLEIN; FONTANIVE, 1995). Britz (2003, p. 94) alerta para possíveis problemas na divulgação dos resultados na forma como vem sendo realizada e aponta, como consequência, a limitação do uso da informação, bem como a tendência de recuo na divulgação de informações para os meios de comunicação em massa, dado que:

> A massificação dos indicadores impedirá de circunscrever seu uso ao âmbito para o qual foram desenhados: cada vez mais será usado como um *ranking* para tomar decisões imediatas pela família, cada vez terá mais sentido transformá-lo em base de um debate político. Esta desnaturalização

> dos alcances dos indicadores finalmente pode levar ao imobilismo: estariam dispostas as autoridades a seguir dando transparência a sua gestão sem que os instrumentos se voltem contra si? Estariam dispostos os instrumentos de comunicação a não disporem destes dados?

Complementarmente, Brunner (2003, p. 81-82), ao analisar a divulgação dos resultados das avaliações, especialmente nos jornais e periódicos, salienta que estes não atentam para a complexidade dos resultados e o contexto onde são produzidos. Para o autor, os periódicos

> […] se limitam a ressaltar unidimensionalmente os produtos finais destes processos – a saber, os resultados enquanto pontuação – e a organizá-los em um esquemático *ranking* de países ou tipos de estabelecimento, suprimindo toda referência ao contexto onde se obtêm estes resultados. Com isso, se banaliza a informação que aportam os estudos nacionais e internacionais de medida do rendimento escolar e, o que é mais grave, se distorce a opinião pública e se limitam seus efeitos.

No que se referem às contribuições dos resultados das avaliações em larga escala para as escolas e sistemas educativos, alguns aspectos positivos têm sido destacados na literatura. Nessa perspectiva, as avaliações padronizadas:

1. Definem padrões e expectativas para o aprendizado dos alunos, podendo servir para orientar o trabalho das escolas (Cf. BOMENY, 1997). Servem, assim, de guia ao planejamento dos professores, dando-lhes pistas sobre o que e quando ensinar aos alunos, apoiando o gerenciamento de sala de aula e evitando, assim, perda de tempo didático (Cf. EVERS; WALBERG, 2002);

2. Mediante o emprego de testes e seus resultados, geram informações que ficam disponibilizadas para os professores e as escolas, podendo apoiar a tomada de decisões em seu interior (Cf. EVERS; WALBERG, 2002; MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009);

3. Produzem, para comunidades, informações sobre a qualidade do ensino nas escolas, em relação aos componentes curriculares avaliados, auxiliando os pais a tomar decisões bem fundamentadas sobre onde desejam que seus filhos estudem (Cf. EVERS; WALTBERG, 2002);

4. Fariam com que professores e alunos buscassem melhorar seu desempenho, vinculadas com políticas de premiação a elas associadas, como motivação extrínseca (Cf. MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009); e

5. Teriam potencial para manter professores e escolas responsáveis pelo aprendizado de todos os alunos, à medida que os informam acerca dos alunos que não estão aprendendo conforme o esperado (Cf. EVERS; WALTBERG, 2002).

Há ainda autores que discutem que algumas implicações das avaliações sobre as redes e escolas não são, em essência, boas ou ruins, mas que podem ter influências diferenciadas, a depender de cada contexto escolar. Segundo Madaus; Russell, Higgins (2009, p. 3), por exemplo, nem sempre os testes têm uma influência sobre escolas, professores e alunos, pois "alguns alunos e professores simplesmente ignoram os testes e continuam a fazer o que sempre fizeram", corroborando apontamentos de Stecher (2002). Para Mons (2009), problemas podem começar a surgir quando se utiliza o resultado de avaliações locais (regionais, estaduais ou municipais) para serem tanto ferramenta de gerenciamento quanto medida de efetividade dos resultados, visto que o uso gerencial pode gerar consequências que deturpam o próprio dado obtido nas avaliações locais.

No entanto, as críticas aos efeitos das avaliações externas nas escolas e nas redes de ensino superam os argumentos favoráveis, pela observação de que se concentram no uso dos resultados associado a políticas de alto impacto. Diversos são os autores que se detêm na análise

de consequências negativas dos testes como, por exemplo, a tomada de decisões sobre a continuidade de estudos dos alunos, os recursos financeiros a serem disponibilizados para as escolas, a bonificação de professores, bem como outros usos relativos ao gerenciamento das redes escolares, contratação e demissão de gestores escolares, envio de recursos extras para escolas de bom desempenho etc. (Cf. CASASSUS, 2013; MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009; MONS, 2009; RAVITCH, 2010). Ainda que se considere que muitos desses resultados negativos não sejam intencionais, é importante salientar que não se pode deixar de considerá-los no debate.

Além das críticas realizadas ao uso dos resultados das avaliações em políticas de alto impacto, a leitura dos textos de referência para este artigo permite afirmar que, em geral, as críticas referem-se a influências das avaliações sobre o currículo, o trabalho realizado pela escola e, inclusive, sobre as abordagens metodológicas adotadas pelos professores em sala de aula. Uma consequência seria, por exemplo, que conteúdos e disciplinas não avaliados receberiam menor atenção nas escolas, inclusive com a diminuição do tempo dedicado à sua aprendizagem, fenômeno conhecido como afunilamento curricular, em que há um direcionamento das práticas de sala de aula para preparar os alunos para obter bons resultados (Cf. BROOKE, 2013; CASASSUS, 2013; MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009). A valorização dos resultados educacionais, em detrimento dos processos escolares pode, também, incentivar professores e escolas a procurar estratégias para aumentar os resultados obtidos sem, necessariamente, melhorar o aprendizado dos alunos (Cf. BROADFOOT, 1996).

Apesar disso, é possível localizar limites dos usos dos resultados das avaliações relacionados às dimensões técnica, política e ideológica, conforme apontado anteriormente.

Fica claro que o debate a respeito das avaliações em larga escala deve ser encarado em sua complexidade, a fim de que os sistemas já consolidados possam se desenvolver e produzir informações que permitam superar os usos políticos e ideológicos que vêm sendo feitos dos resultados. Este debate contribuiria efetivamente para iluminar a problemática educacional, possibilitando a realização de ações que sejam direcionadas para a melhoria da educação, o que exige uma análise que ultrapasse a comparação de resultados quantitativos sobre níveis de aprendizagem, mas que considere também aspectos curriculares, de infraestrutura e de formação docente, dentre outros (Cf. ESQUINSANI, 2010; IAIES, 2003).

É importante observar que apesar de muitos pesquisadores se dedicarem ao estudo das avaliações de sistema e aos problemas delas decorrentes, estas reflexões parecem ter pouco impacto entre os gestores das políticas, visto que a incorporação da crítica e uso dos conhecimentos elaborados para a reorientação das avaliações parece estar fora do rol de intenções dos técnicos responsáveis pelo gerenciamento das avaliações. Broadfoot (1996) ilumina essa questão identificando uma desarticulação, um distanciamento, entre os acadêmicos da área de avaliação e os responsáveis pela definição das políticas, que se mantêm isolados em seus respectivos campos de atuação.

De fato, a maioria das avaliações externas em larga escala pretende medir o nível de aprendizagem dos alunos brasileiros em determinadas disciplinas – normalmente, português e matemática – e correlacioná-lo a determinadas condições extra e intraescolares que poderiam favorecer ou não a aprendizagem nessas disciplinas. Mas, mensurar níveis de aprendizagem, a partir de determinados critérios, é o mesmo que medir qualidade de ensino?

Conclusão: um convite à reflexão

Apresentados os argumentos favoráveis e contrários, é necessária uma breve reflexão para julgar as avaliações em larga escala. Certamente, as críticas não são desprezíveis. Levantam problemas reais. Entretanto,

majoritariamente, elas incidem sobre questões relativas ao uso inadequado de seus resultados.

A preocupação com o conjunto do sistema educacional coloca-nos questões substantivas, certamente não respondidas pelo discurso da "autonomia da escola". Se aceitarmos esse argumento estamos fazendo vistas grossas às desigualdades já existentes. Ou seja, as experiências escolares pregressas da população são diferenciadas, de modo que aquelas que tiveram menos ou nenhuma experiência anterior com a escola (em geral a parcela mais pobre e discriminada da sociedade) têm menos condições de formular uma crítica que induza a escola a melhorar. Ao contrário, as evidências indicam que essas populações tendem a ver a escola mais positivamente, afinal, qualquer escola é melhor que nenhuma. Assim sendo, cabe ao centro do sistema, seus administradores, se preocupar com a redução da desigualdade e a garantia do direito ao aprendizado a todos.

Da mesma forma, alimentar ilusões a respeito do poder indutor das avaliações em larga escala é desconhecer que a resposta das escolas e professores a estímulos por melhoria a partir de indicadores ancorados nessas avaliações pode ter um sentido diverso do pretendido. Podem estimular comportamentos perversos, dos quais os mais conhecidos são a exclusão das populações que se supõe terão os piores resultados, já nos processos de matrícula, sua ocultação nos dias de aplicação das provas, convidando-os a não comparecerem, ou simplesmente uma amplificação das desigualdades no interior da escola, investindo-se mais nos alunos que apresentem potencialmente perspectivas de melhores resultados.

Assim, diante do se poderia denominar de visão ingênua das virtudes das avaliações em larga escala, inclusive porque constatamos características que deveriam ser suprimidas, consideramos que essas avaliações têm potencialidades para produzir avanços no conhecimento do universo educacional. Entendemos que podem, garantidas determinadas condições e adequada utilização, estabelecer pontos de apoio para políticas de melhoria dos sistemas educacionais no sentido da garantia do direito à educação a todos.

Referências

AFONSO, Almerindo. Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas educativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, Almerindo. Políticas educativas e avaliação educacional. Braga: Universidade do Minho, 1998.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. Cadernos Cenpec, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 135-153, jun. 2013.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Direitos sociais e política educacional: alguns ainda são mais iguais que outros. In: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (Org.). Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências. Campinas: Mercado de Letras, 2003. p. 13-36. (Leituras no Brasil).

BARRERA, Susana. Políticas educacionais, qualidade da educação na América Latina e aporte da avaliação como ferramenta de gerenciamento social. In: CONFERÊNCIA INTEGRAÇÃO E CONVERGÊNCIA ENTRE O MERCOSUR E A COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2000, La Paz. Anais... La Paz: Instituto Internacional de Integração (I.I.I.), 2000.

BAUER, Adriana. É possível relacionar avaliação discente e formação de professores? Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 28, n. 2, p. 61-82, jun. 2012.

BAUER, Adriana. Limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais: contribuições do ciclo de debates para as políticas de avaliação. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 281-294.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BOMENY, Helena (Org.) Avaliação e determinação de padrões na educação latinoamericana: realidades e desafios. São Paulo: FGV, 1997.

BONAMINO, Alicia C. Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A. (Orgs.). Vinte e cinco de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. p 43-60.

BONAMINO, Alicia C. Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.

BRITZ, Pablo H. Indicadores y sus usos en educación: una tensión no resuelta. In: Unesco. Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa. Buenos Aires: IIPE: Unesco, 2003. p. 85-95.

BROADFOOT, Patrícia. Education, assessment and society: a sociological analysis. Buckingham: Open University Press, 1996.

BROOKE, Nigel. Políticas estaduais de bonificação: buscando o diálogo. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. p. 119-146.

BRUNNER, José Joaquín. Límites de la lectura periodística de resultados educacionales. In: Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa. Buenos Aires: IIPE: Unesco, 2003. p. 67-84.

CASASSUS, Juan. Política y metáforas: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). Vinte e cinco de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. p 21-46.

CASTRO, Maria H. G. A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. Meta: avaliação, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009a.

CASTRO, Maria H. G. O desafio da qualidade. In: ITUASSU, Arthur; ALMEIDA, Rodrigo de (Org.). O Brasil tem jeito?: educação, saúde, justiça e segurança. v. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 35-72.

CASTRO, Maria H. G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009b.

COSTA, Marta E. A avaliação de desempenho na área de língua na Argentina: a utilização de provas objetivas. In: CONHOLATO, Maria Conceição; FERREIRA, Maria José do Amaral (Coord.). Sistemas de avaliação educacional. São Paulo: FDE, 1998. p. 39-88. (Ideias, n. 30).

ESQUINSANI, Rosemar Siqueira S. Performatividade e educação: a política das avaliações em larga escala e a apropriação da mídia. Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 5, n. 2, p. 131-137, jul./dez. 2010.

ESTEBAN, Maria Teresa. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 17, n. 51, p. 573-592, set./dez. 2012.

EVERS, Williamson M.; WALBERG, Herbert J. School accountability. Stanford: Hoover Institution Press, 2002.

FARBER, Katy. Why great teachers quit: and how we might stop the exodus. Thousand Oaks: Corwin, 2010.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FERRER, Alejandro Tiana. Avaliação e mudança de sistemas educacionais: a interação que falta. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1996, Brasília, Anais... Brasília: MEC, 1996. p. 33-54.

FERRER, J. G.; ARREGUI, Patrícia. Provas internacionais de aprendizado aplicadas na América Latina e seu impacto na qualidade da educação: critérios para futuras aplicações. Rio de Janeiro: Preal, 2003.

FREITAS, Luiz C. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. p 147-176.

HAGOPIAN, Jesse (Ed.). More than a score: the new uprising against high-stakes testing. Chicago: Haymarket Books, 2014.

HOUSE, Ernest. Arranjos institucionais para avaliação. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 1998, Brasília. Anais... Brasília: MEC; Inep; Unesco, 1998.

HYPOLITO, Álvaro M. A necessária meta-avaliação das políticas de avaliação. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. P.211-227.

IAIES, Gustavo. Evaluar las evaluaciones. In: Unesco. Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa. Buenos Aires: IIPE; Unesco, 2003. p. 15-36.

KELLAGHAN, Thomas; GREANEY, Vicent. Using examinations to improve education: a study in fourteen African countries. Washington, DC: World Bank, 1992.

KLEIN, Ruben; FONTANIVE, Nilma S. Avaliação em larga escala: uma proposta inovadora. Em Aberto, Brasília, v. 15, n. 66, p. 29-34, abr./jun. 1995.

LEVIN, Benjamin. Reforming education: from origins to outcomes. New York: Routledge; Falmer, 2001. (Educational Change and Development).

LIMA, Licínio C. Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In: ALVES, Palmira; DE KETELE, Jean-Marie (Org.). Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo. Porto: Porto, 2011. p. 71-82.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MADAUS, George; RUSSELL, Michael; HIGGINS, Jennifer. The paradoxes of high stakes testing: how they affect students, their parents, teachers, principals, schools, and society. Charlotte: Information Age, 2009.

MONS, Nathalie. Theoretical and real effects of standardised assessment. [S.l.]: EACEA; Eurydice, 2009.

NEVO, David. School-based evaluation: a dialogue for school improvement. Oxford: Pergamon, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo P. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 87-100.

OLIVEIRA, Romualdo P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo P. O direito à educação na Constituição de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de Justiça. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 11, p. 61-74, , maio/ago, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo P. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.). Reformas educacionais em Portugal e no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

OLIVEIRA, Romualdo P. IDEB e trabalho pedagógico da escola: uma articulação possível? Revista Escola Pública, São Paulo, v. especial, p. 76-92, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo P. et al. Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 4, p. 19, 2013.

OZGA, Jenny. Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação. Porto: Porto, 2000.

POPHAM, W. James. The merits of measurement-driven instruction. Phi Delta Kappan, v. 68, n. 9, p. 679-682, 1987.

RAVITCH, Diane. The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education. New York: Basic Books, 2010.

SANTOS, Lucíola L. A avaliação em debate. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. p. 229-245.

SOUSA, Sandra Z. Ensino fundamental: avaliando as políticas de avaliação educacional. Brasília: MEC/INEP, 2003. Texto apresentado no Seminário Avaliar para quê? Avaliando as políticas de avaliação educacional. Brasília, 08 abr. 2003.

SOUSA, Sandra Z. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? Revista Retratos de Escola, Brasília, v. 2, n. 2/3, p. 81-93, jan./dez. 2008.

SOUSA, Sandra Z.; OLIVEIRA, Romualdo P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 40, p. 793-822, 2010.

STECHER, Brian M. Consequences of large-scale, high-stakes testing on school and classroom practice. In: HAMILTON, Laura; STECHER, Brian M.; KLEIN, Stephen P. (Ed.). Making sense of test-based accountability in education. Santa Monica: Rand, 2002. p. 79-100.

TEDESCO, Juan C. Prólogo. In: UNESCO. Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa. Buenos Aires: IIPE/Unesco, 2003. p. 11-14.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos. In: VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação educacional: teoria, planejamento, modelos. São Paulo: Ibrasa, 2000. p. 21-46.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. São Paulo: Fundação Carlos Chagas / DPE, 2003. 41 p. (Textos FCC, 23).

Recebido em: 07.01.2015.

Aprovado em: 11.03.2015.

Adriana Bauer é pesquisadora do Núcleo de Estudos em Avaliação, do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas e professora do Departamento de Metodologia do Ensino e Educação Comparada da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. É membro do Conselho Editorial da revista Estudos em Avaliação Educacional.

Ocimar Munhoz Alavarse é professor no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, onde coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave).

Romualdo Portela de Oliveira é professor Titular no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, pesquisador 1D do CNPq, membro da coordenação de Ciências Humanas 3 (Educação e Psicologia) da FAPESP e Coordenador de Educação da Capes.

Incluir, comparar e competir: serviços de avaliação externa em larga escala e inclusão escolar

*Geovana Mendonça Lunardi Mendes**
*Marilia Segabinazzi***

Resumo

Em um mesmo contexto escolar coexistem políticas educacionais com diferentes ênfases, como é o caso das políticas de inclusão escolar dos alunos público-alvo da educação especial e as políticas de avaliação externa em larga escala. Nesse trabalho, ao explorarmos dados sobre a utilização de pacotes de serviços privados que envolvem avaliação externa em larga escala para os sistemas de educação municipal no estado de Santa Catarina e sua relação com proposições de educação inclusiva, apresentamos os resultados parciais de duas investigações e damos atenção à utilização desses recursos como mecanismo de tradução das políticas de avaliação da educação e suas implicações para a construção de uma educação inclusiva. Os dados aqui apresentados foram coletados a partir de diferentes fontes de informação como: matérias da mídia local, documentos legais de contratação desses serviços e também contato direto com as prefeituras para identificar a existência desses serviços no município. O paradoxo criado entre propostas que elegem a competição e a comparação como elementos-chave em detrimento do necessário reconhecimento das diferenças entre sujeitos, é um dos focos de reflexão apresentados no texto e são postos em cena para discutir as implicações desses serviços na educação pública municipal.

Palavras-chave: Avaliação externa em larga escala; Inclusão escolar; Políticas educacionais.

* Professora doutora da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

** Doutoranda da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

Revista Educação Especial | v. 31 | n. 63| p. 849-862 | out./dez. 2018 Santa Maria
Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial>
http://dx.doi.org/10.5902/1984686X33104

Include, compare and compete: large-scale external assessment services and school inclusion

ABSTRACT

In the same school context, educational policies with different emphases coexist, such as the school inclusion policies for students with special education needs and the large-scale external assessment policies. In this paper, drawing on data about the use of private service packages involving large-scale external assessment for municipal education systems in the state of Santa Catarina and its relationship with propositions of inclusive education, we present partial results of two inquiries and give attention to the use of these resources as a mechanism for the translation of the education assessment policies and their implications for the construction of an inclusive education. The data presented here were collected from different sources of information, such as: local media articles, legal documents for contracting these services, and direct contact with municipal administrations to identify the existence of these services in the town. The paradox created between proposals that choose competition and comparison as key elements to the detriment of the necessary recognition of differences between subjects is one of the focuses of reflection presented in the text and are brought about to discuss the implications of these services in municipal public education.

Keywords: Large-scale external assessment; School inclusion; Educational policies.

Incluir, comparar y competir: servicios de evaluación externa a gran escala e inclusión escolar

Resumen

En un mismo contexto escolar coexisten políticas educacionales con diferentes énfasis, como es el caso de las políticas de inclusión escolar de los alumnos que son objetivo de la educación especial y las políticas de evaluación externa a gran escala. En este trabajo, a partir de los datos sobre la utilización de paquetes de servicios privados que involucran evaluación externa a gran escala para los sistemas de educación municipal en el estado de Santa Catarina y su relación con proposiciones de educación inclusiva, presentamos los resultados parciales de dos investigaciones y damos atención a la utilización de estos recursos como mecanismo de traducción de las políticas de evaluación de la educación y sus consecuencias para la construcción de una educación inclusiva. Los datos aquí presentados se recogieran en diferentes fuentes de información, como: materias de los medios de comunicación locales, documentos legales de contratación de esos servicios y también contacto directo con las alcaldías para identificar la existencia de esos servicios en el municipio. La paradoja que se creó entre propuestas que eligen la competición y la comparación como elementos clave

en detrimento del necesario reconocimiento de las diferencias entre sujetos es uno de los focos de reflexión presentados en el texto y se ponen en escena para discutir las implicaciones de estos servicios en la educación pública municipal.

Palabras clave: Evaluación externa a gran escala; Inclusión escolar; Políticas educacionales.

Introdução

> "Nós vivemos num estado constante de crise, e essa crise também envolve o Estado moderno, cuja estrutura, funcionalidade e efetividade (inclusive o sistema de representação democrática) já não se ajustam aos tempos em que vivemos". (BAUMAN, BORDONI, 2014, p.43)

Uma das reformas públicas que trouxe consequências significativas ao campo da educação é aquela que diz respeito à reestruturação dos Estados[1], no que concerne ao seu papel ante à prestação de serviços públicos. Fortemente ligado ao discurso da insustentabilidade da disposição de vultosas receitas para manter os estado de Bem-Estar Social, a partir dos anos 1980 ocorreu o reposicionamento das funções do Estado, sendo um dos fortes predicados dessa nova configuração o Estado como "contratador" e "avaliador" em detrimento de ser o prestador de serviços públicos [2]. A partir disso, a lógica narrativa das políticas públicas tende, então, a ser pensada a partir de critérios relacionados ao modo de atuação do setor privado, o que permanece até hoje (DALE, 2004; LAVAL, 2004; DARDOR E LAVAL, 2016).

Eficácia passa, portanto, a ser palavra de ordem para que o Estado possa fazer "mais com menos". Para Laval (2004), na educação, o termo eficaz vem acoplado às medidas de redução ou, pelo menos, de controle dos custos educativos. Segundo essa abordagem,

> O esforço prioritário deve incidir sobre a gestão mais racional dos sistemas escolares, graças a uma série de dispositivos complementares: a definição de objetivos claros, a coleta de informações, a comparação internacional dos dados, as avaliações e o controle das mudanças. Em suma, pela importação da abordagem do gerenciamento, se deveria passar, como na indústria, das técnicas de produção de massa a formas de organização fundamentadas no 'caminho da qualidade'. (LAVAL, 2004, p.188).

A eficácia administrativa é então erigida como norma suprema, até o ponto em que a ação pedagógica propriamente dita é considerada como passível de avaliação enquanto uma produção de valor agregado. São testemunhas disso os discursos atuais sobre uma cultura de avaliação, o cálculo das competências e a medida das performances, já estudados por numerosos pesquisadores (BALL 2013; 2014; LAVAL, 2004; HYPOLITO, 2013; BAUER E TAVARES, 2013; DARDOT E LAVAL, 2016).

Nesse contexto, as avaliações externas em larga escala dos sistemas educacionais representam uma das ênfases dessa nova configuração. No Brasil, ainda que a preocupação com os sistemas de avaliação educacional tenha registros oficiais desde a década de 1950, a atenção ao tema deu-se, principalmente, no final dos anos 1980,

passando por diversas readequações até a atual estrutura dos sistemas avaliativos. Cabe destacar também que os rankings internacionais, especialmente o PISA, assim como aconteceu com vários países, tiveram uma influência enorme na forma como internamente o Brasil organizou seu sistema avaliativo[3].

Além disso, como explica Gatti (2012), esse tipo de avaliação surge como sendo elemento privilegiado para o diagnóstico e a realização das expectativas de promoção da melhoria da qualidade do ensino básico e superior. Podemos destacar desse processo de crença nas avaliações como vetores de melhorias educacionais, dois objetivos: a melhoria daquilo que é compreendido pelo Estado como qualidade da educação, a partir da aferição dos resultados dessas avaliações; o controle dos dados obtidos nesses sistemas como elemento direcionador de políticas públicas e estratégias para o alcance do que ficou estabelecido como parâmetro de qualidade (BONAMINO E SOUZA, 2012; WERLE, 2011).

É nesse mesmo período, especialmente a partir de 1990, que o movimento de inclusão dos alunos com deficiência na rede regular de ensino ganhou força, indo de encontro a pressupostos homogeneizantes no âmbito dos sistemas educacionais. Assim como as políticas internacionais de avaliação em larga escala, as políticas de inclusão escolar de alunos com Deficiência, além aos movimentos sociais pró-inclusão, tiverem forte influência, nos contextos nacionais, os acordos e pressões transnacionais. No caso brasileiro, diferentes medidas foram tomadas até que se chegasse ao que hoje é a Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva - PNEEPEI (BRASIL,2008), documento que referencia e normatiza o processo de escolarização do público-alvo da Educação Especial e estabelece as atuais diretrizes para a garantia de ingresso, permanência e êxito destes alunos na escola. Trata-se de uma proposta que visa proporcionar a escolarização desses sujeitos a partir do reconhecimento das suas necessidades e capacidades e da inserção na dinâmica da escola regular.

Apresentadas essas duas políticas que ganham força no bojo de grandes transformações do setor público, a perspectivas de instrumentos de avaliação e controle dos serviços, bastante fundamentados na medição e comparação; e a proposta de inclusão escolar que preconiza o reconhecimento às diferenças do público escolar, tem-se então a seguinte condição posta aos sistemas de educação: demandas de rendimento e atendimento dos padrões de qualidade impostos pelas estratégias de avaliações externas em larga escala; de outro, a partir das políticas de inclusão escolar dos alunos público-alvo da educação especial, a necessidade de adaptação dos sistemas escolares à heterogeneidade de seu alunado, sobretudo no que se refere à avaliação de seus processos de aprendizagem ante suas especificidades. O paradoxo [4] que representa a coexistência de políticas dessa natureza é um dos focos de discussão desse trabalho.

Considerando então essa condição posta aos sistemas de ensino é importante lembrar que no Brasil a Educação Básica é ofertada em regime de colaboração com a União, os estados e municípios (BRASIL, 1988) e, no caso das etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, é sobre esses últimos que recai a responsabilidade maior de execução das políticas de educação. Sobre isso, corroboramos com Pletsch e Mendes (2015) ao afirmarem que os municípios, a partir das orientações e regulações

nacionais, escolhem alguns caminhos diante de suas realidades locais, na busca por adequar seus sistemas de ensino a essas demandas.

Em se tratando desses caminhos, Adrião et al. (2009) explicam que, a partir dos anos 1990, com a perspectiva de gestão descentralizada, os governos subnacionais viram-se exigidos a realizar tarefas para atender as demandas de determinadas políticas públicas. Assim, as responsabilidades municipais são inúmeras e complexas, abrindo espaço para que várias iniciativas aconteçam por meio de parcerias com entes privados, em busca de soluções para as demandas exigidas. Dentre tais iniciativas, destacamos aquela que permeia o foco central deste trabalho: a aquisição de sistemas de avaliação e gestão de indicadores da educação municipal, produto oferecido pela iniciativa privada ou entidades sem fins lucrativos e que promete instrumentalizar os sistemas, com vistas a alcançarem desempenho satisfatório nas avaliações externas em larga escala a que serão submetidos, ou mesmo obterem seu próprio índice e panorama de qualidade da educação local.

Portanto, ao discutirmos aspectos do paradoxo gerado pela coexistência desses dois movimentos em tela e algumas de suas possíveis consequências, pretendemos fazê-lo destacando a estratégia de utilização de serviços prestados por empresas privadas ou sem fins lucrativos, ofertadas aos municípios para a medição e gerenciamento da qualidade da educação, por entendermos que trata-se de um dos mecanismos encontrados pelos municípios para responder às demandas das políticas educacionais que lhes são endereçadas. Dessa forma, aspectos referentes ao mercado de soluções educacionais (Ball, 2014; 2016) não podem ser ignorados, e representam um farto campo de investigação sobre as origens dos discursos celebratórios em torno das avaliações externas em larga escala e que apresenta algumas implicações aos processos de inclusão escolar dos alunos público-alvo da Educação Especial.

Este trabalho traz os primeiros resultados de pesquisas desenvolvidas por nosso grupo [5] relacionadas ao tema das avaliações externas em larga escala e sua relação com aspectos da política de inclusão escolar no Brasil. Apresentamos achados parciais de pesquisa em torno dos serviços de gestão e avaliação escolar adquiridos por alguns municípios catarinenses e analisamos alguns aspectos dessas propostas à luz da ideia de inclusão escolar que defendemos, dos pressupostos da PNEEPEI (2008) e de estudos que tratam da crescente crença na intrínseca relação entre avaliação externa em larga escala e melhoria da qualidade da educação.

Comparar e competir: sobre serviços de AELES nas redes municipais de ensino

O curso da pesquisa que desenvolvemos, em que pese ainda em andamento, já revela algumas pistas sobre os serviços de AELEs que têm sido utilizados pelos municípios. Utilizamos diferentes fontes de coletas de dados, uma vez que esse trabalho encontra fundamento nos pressupostos de Teoria da Atuação Política, proposta pelos pesquisadores Ball, Maguire e Braun (2016). As fontes de natureza documental, foram diversas tais como: matérias da mídia local, documentos legais de contratação desses documentos e também contato direto com as prefeituras para identificar a existência desses serviços no município.

Trata-se de compreender escolhas, seleção e ênfases discursivas presentes em algumas políticas. Para tanto, os autores da Teoria da Ação Política buscam outra perspectiva da análise de políticas, distanciando-se da linearidade vertical. A ideia é considerar que o processo foge a uma implementação e configura-se como uma complexa teia em torno de interpretações e traduções, com atores de diferentes níveis de interferência de dentro e fora da escola, ou até mesmo enraizados para além do contexto educacional.

Com isso não é possível encerrar as políticas como sendo tentativas de resolver um problema. Em boa medida, isso se refere somente ao aparato formal e à prescrição de textos legais. A pesquisa em políticas educacionais, portanto, não pode restringir-se a essa perspectiva. Há um espaço de negociação, contestação e lutas entre diferentes agentes (BALL, MAGUIRE E BRAUN, 2016).

Ball, Maguire e Braun (2016, p.72) explicam que "as interpretações e as traduções são geralmente atuações de políticas em diferentes arenas" Interagindo em diferentes partes do processo que relacionam mais diretamente práticas e prioridades.

Diante disso, consideramos que os serviços de avaliação externa em larga escala utilizados pelos municípios e que derivam de serviços prestados por instituições privadas ou paraestatais, representam um dos aspectos que envolvem a tradução e interpretação das políticas educacionais desse contexto, e é sobre características desses serviços e dos discursos que os circundam que nossas pesquisas têm se debruçado.

A primeira estratégia de pesquisa utilizada, já que estávamos interessados em serviços prestados e ou contratados, foi realizar um levantamento de licitações ou minutas de contratos no Diário Oficial dos Municípios, entre os anos de 2013 e 2017.

Ao buscar a quantidade de municípios que no Estado de Santa Catarina firmaram algum tipo de contratação de pacotes de serviços ou apenas de avaliação externa em larga escala, encontramos 45 extratos. No entanto, como trata-se de um conjunto de dados ainda em análise, deste número selecionamos para análise deste artigo somente os que mencionam de forma clara a aquisição de avaliações externas em larga escala. Chegamos então ao número de 19 municípios, além de uma associação de municípios, que engloba 22 cidades do Estado, cujos dados de aquisição desse tipo de serviço foram encontrados na página oficial da associação, a partir da perspectiva do Arranjo de Desenvolvimento da Educação[6].

Dos 19 munícipios e da Associação de municípios pesquisadas encontramos os seguintes serviços contratados:

Quadro 1 – Dados parciais sobre a prestação de serviços que envolvem avaliações externas em larga escala no Estado de Santa Catarina

Prestador do Serviço	Descrição do Serviço	Quantitativos [7]
Editora Positivo LTDA	Aquisição de sistema de ensino, o qual comtempla, de maneira coordenada, relacionada e articulada produtos e serviços, dentre eles avaliação externa em larga escala e sistema de gerenciamento de indicadores da educação	17 municípios e 1 Associação de municípios com 22 associados
FTD S/A	Sistema pedagógico de ensino contendo produtos e serviços, dentre eles avaliação externa em larga escala para diagnóstico da educação municiapl	1 Município
CAED/UFJF	Contratação de empresa para elaboração, aplicação, processamento, análise e devolutiva de resultados de prova municipal.	1 Município

Fontes: Elaborado pelas autoras

Para além dos dados quantitativos de utilização desse tipo de serviço, buscamos conhecer alguns de seus aspectos qualitativos. A partir da análise dos materiais publicados nas páginas oficiais das empresas ou mesmo nos documentos contratuais foi possível extrair informações que merecem algumas reflexões.

A empresa que representa quase 100% das vendas de pacotes de serviços educacionais aos municípios, tem como propaganda do serviço de avaliação externa em larga escala a possibilidade de comparar o resultado dos alunos com alunos da mesma turma, entre turmas, da mesma escola e de escolas similares. Além disso, propõem-se a traçar medidas que que busquem o desenvolvimento das competências dos estudantes, bem como promete oferecer um panorama completo do desempenho dos alunos. Outro ponto que chama a atenção é a ênfase dada à possibilidade de comparar o desempenho desses alunos com as avaliações nacionais e internacionais, tais como o PISA e Prova Brasil.

Figura 1 - Imagens do vídeo promocional do sistema Hábile de Avaliação Externa em Larga Escala

Fontes: Elaborado pelas Autoras a partir de www.editorapositivo.com.br/habile <acesso em novembro de 2017.

A instituição que firmou contrato com a capital do estado de Santa Catarina, é vinculada à uma Universidade Federal, porém, de acordo com informações do seu site na Internet, também presta apoio à iniciativas educacionais privadas, além de ser parceira do Governo Federal na execução das avaliações externas em larga escala oficiais do Governo.

Uma terceira empresa que apareceu como prestadora de serviço a dois municípios do Estado, em seu material de divulgação apresenta como um dos diferenciais a execução de avaliações em larga escala e simulados, bem como a garantia da análise dos resultados.

Dados coletados na mídia local e nacional apresentaram um outro conjunto de informações que oferecem outros elementos de tradução e interpretação dessas políticas de AELEs. Nove matérias de diferentes jornais ou portais de notícias na internet apresentaram as iniciativas municipais de contratação de serviços educacionais que envolvem avaliação externa em larga escala como um diferencial para a melhoria da qualidade da educação; como instrumentos que possibilitam identificar as fragilidades do ensino; avaliar as habilidades e competências dos estudantes; além de possibilitar a comparação e melhorar o rendimento em avaliações nacionais. O excerto abaixo exemplifica o tipo de conteúdo celebratório veiculado nas mídias locais:

> "Esse é o terceiro ano que a prova é aplicada em Itapema, e, desde o ano passado, conta com uma inovação muito importante para a Educação Inclusiva, a disponibilização de provas adaptadas que atendem os alunos com deficiência. 'Alunos com qualquer tipo

> de necessidade fazem acompanhados de sua professora auxiliar uma prova adaptada, com isso, temos um índice ainda maior de aprendizado, conseguindo elencar novas metas e ações para melhorias no ensino e aprendizagem de todos. [...] a aplicação da prova permite que os educadores tenham tempo de diagnosticar o nível de conhecimento dos alunos, preparando-os para a avaliação do próximo ano que indica o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). "Através destas provas, percebemos quais as dificuldades dos alunos e onde precisamos ter mais atenção. Esses instrumentos nos ajudam a avançar na qualidade do nosso ensino, prioridade do Governo Rodrigo Bolinha na melhoria constante da educação" (Prova Hábile é aplicada na Rede Municipal de Ensino (www.portalitapema.com)

Apenas um portal vinculado a um sindicato de trabalhadores municipais apresentou uma matéria questionando a aplicação de avaliações dessa natureza, conforme destacamos:

> "Este tipo de convênio coloca o dinheiro público que deveria ser destinado à educação do Município nas mãos de consultores externos que estão a serviço da implementação das políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que têm como foco a privatização da educação pública, por meio de mecanismos de controle que estimulam a competição entre as escolas, estabelece a meritocracia e coloca o problema da educação pública na esfera individual e não como coletivo". (Prova Floripa: de quem é a responsabilidade? (http://www.sintrasem.org.br/Default/Noticia/964/prova-floripa-de-quem-e-a-responsabilidade)

A combinação de dados disponíveis até o momento permite-nos traçar algumas considerações que relacionam essas alternativas buscadas pelos municípios, como forma de tradução/interpretação das políticas de avaliação externa em larga escala e os pressupostos de uma educação inclusiva, conforme destacaremos nas notas finais a seguir.

É possível incluir em contextos de competição? a guisa de notas finais.

Ball, Maguire e Braun(2016), apontam em seu estudo que a coexistência de políticas múltiplas dentro da escola é surpreendente. No seu estudo, foram capazes de identificar mais de 170 políticas em curso nas quatro escolas pesquisadas. Conforme apontam: "algumas colidem ou se sobrepõem, produzindo contradições, incoerências ou confusão"(p.19), gerando o que se pode chamar de "tensões entre as políticas". É no quadro destas "tensões" que entendemos a coexistência destas duas políticas aqui analisadas.

Diante disso, até o momento os dados coletados nos permitem traçar algumas considerações. A primeira delas relaciona-se aos diferentes atores que emergem nesse cenário e que concorrem para os processos de interpretação e tradução das políticas, sendo possível perceber que políticos, empresas, organizações sindicais e mídia local emergem como atores de uma rede em torno do tema ou conforme Ball (2013,p. 177) como "novas vozes e interesses que são representados no processo político, e novos

nós de poder e influência são constituídos e fortalecidos". Em nosso entender, essas novas vozes decorrem de novos acordos, conforme destaca Anderson(2017, p.601),

> estamos cada vez mais conscientes de que essas políticas neoliberais são influenciadas por acordos de empreendedores filantropos, fundações, grupos de reflexão, agências internacionais e negócios educacionais globais. (Ball, 2012; Fang, 2017; Verger, Lubienski, Stainer-Khamsi, 2016). À medida que as escolas públicas são cada vez mais absorvidas em uma lógica de mercado, lucro e e ciência, as identidades pro ssionais dos professores e gestores estão sendo redesenhadas em torno da visão desses empreendedores, alguns dos quais são educadores ou pesquisadores de políticas educacionais (Ball, 2011; Gillies, 2011).

Além disso, consideramos que, ao fornecer esse tipo de serviço aos municípios, as prestadoras oferecem também uma lógica discursiva bastante afastada dos pressupostos de uma escola irregular aos moldes do que propõem autores como Roger Slee, enfatizando a comparação e competição. Tal fato está bastante relacionado com o que apontam Dardot e Laval (2016, p.327) em relação ao propósito de construção de um neosujeito altamente vinculado às necessidades empresariais: "trata-se agora de governar um ser cuja subjetividade deve estar inteiramente envolvida na atividade que se exige que ele cumpra".

> Do sujeito ao Estado, passando pela empresa, um mesmo discurso permite articular uma definição de homem pela maneira como ele quer ser 'bem-sucedido', assim como o modo que ele deve ser 'guiado', 'estimulado', 'empoderado. (empowered) para cumprir seus 'objetivos'. Em outras palavras,a racionalidade neoliberal produz o sujeito que necessita dos meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo a inteira responsabilidade por eventuais fracassos (DARDOT E LAVAL, 2016, p.328).

A escola ganha, então, um papel central, na medida em que passa a ser vista como a chave para responder às novas demandas sociais, para ensinar "as coisas certas" e as disposições mentais corretas, que promovam o "aumento do capital eu de cada um" (VEIGA-NETO, 2013, p.162). A expansão da tecnologia avaliativa como estratégia disciplinar repousa no ideário de que o indivíduo deve ser mais livre para fazer suas escolhas e mais, ele deve ser vigiado, de modo que necessidades objetivas de um sistema geral torne-se também objetivos individuais. A aspiração de realização pessoal transfere ao indivíduo a responsabilidade do cumprimento dos objetivos, trazendo uma boa carga de sofrimento psíquico ao sujeito. (DARDOT E LAVAL, 2016).

Também queremos chamar a atenção para um falso discurso inclusivo que tem sido difundido por esse tipo de estratégia, que limita-se à estratégia de inserir grupos como os alunos público-alvo da Educação Especial na normativa da escola regular, na medida em que tanto as avaliações aplicadas pelo Estado, como as oferecidas por instituições privadas ou sem fins lucrativos, têm buscado um refinamento de suas

formas de aplicação, lançando mão da adaptação de provas aos alunos da Educação Especial, bem como da aplicação de questionários contextuais para a correlação de resultados das avaliações com perfis, construindo o que Lockmann (2017, p.6) chama de "semelhança imaginada". A partir desse refinamento das estratégias de coleta de dados e o estabelecimento de similitudes e estratégias de uma falsa inclusão, conforme Lockmann (2017), os resultados derivados desses processos fazem mais do que divulgar resultados sobre qualidade da educação, eles também produzem processos de subjetivação e de modo de ser dos sujeitos, que em nossa percepção constituem-se de significativas barreiras para a inclusão e respeito à diferença.

Por fim, nos parece importante refletir que talvez a coexistência de políticas com objetivos distintos, ajudem a formar o amálgama necessário para a constituição de uma escola cada vez menos pública e mais articulada aos interesses mercantis, próprias deste Estado que contrata, avalia e regula e de um mercado que tem identificado o campo educacional com um grande negócio. Tanto as políticas de inclusão, quanto as políticas de avaliação são, em si, novos nichos desse mercado em franca expansão.

Referências

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. BORGHI, R., ARELARO, L. Uma Modalidade Peculiar de Privatização da Educação Pública: A Aquisição de "Sistemas de Ensino" Por Municípios Paulistas. **Educação & Sociedade,** Campinas, Vol. 30, n. 108, p. 799-818, Out. 2009

ANDERSON, G. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o "novo" profissional da educação. **RBPAE,** v. 33, n. 3, p. 593 - 626, set./dez. 2017

BALL, S. J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, M. W.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. (Orgs.). **Sociologia da Educação:** análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 177-189.

BALL, S. J. **Educação global S.A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BALL, S.J. MAGUIRE, M. BRAUN, A. **Como as Escolas Fazem Política:** Atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BAUER, A.; TAVARES, M.R. Introdução. In: BAUER, A.; TAVARES, M.R. **Vinte e Cinco de Avaliação dos Sistemas Educacionais Brasileiros:** origens e pressupostos. Vol1. Florianópolis, Insular: 2013.

BONAMINO, A.; SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Revista Educação e Pesquisa,** São Paulo, v. 38, n. 2, 373-388, ano 2012.

BORDONI, C. & BAUMAN, Z. **Estado de Crise.** Lisboa: Relogio d'Agua, 2016

BRASIL.**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SEESP. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília, 2008.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"?. **Educação e Sociedade,** Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004

GATTI, B. Possibilidades e Fundamentos de Avaliações em Larga Escala: Primórdios e Perspectivas Contemporâneas. In.: BAUER, A.; GATTI, B. A. TAVARES, M.R.(Org.) **Ciclo de debates:** vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Origem e Pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. v1

HATTGE, M. D. Peformatividade e Inclusão no movimento todos pela educação. São Leopoldo, 2013. **Tese** (Doutorado em Educação) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2013

HYPOLITO, A. M. , GANDIN , L.A. Políticas de responsabilização, gerencialismo e currículo: uma breve apresentação. **Revista e-Curriculum,** São Paulo, n.11 v.02 ago.2013.

LOCKMANN, K. A inclusão escolar e as avaliações em larga escala: uma díade que produz efeitos na escola. **Anais Eletrônicos**... 38ª REUNIÃO DA ANPED. São Luiz do Maranhão, 2017. Disponível em http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT13_122.pdf < acesso em maio de 2018>

FISCHMAN, G.; TOPPER, A.; SILOVA, I.; GOEBEL, J. & HOLLOWAY, J. Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies. **Journal of Education Policy,** 2018. DOI: 10.1080/02680939.2018.1460493

SLEE, R. **The irregular school:** Exclusion, Schooling and inclusive education.Londres: Routledge, 2016.

LAVAL, C. **A Escola não é uma empresa:** o neoliberalismo e o ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004

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

PLETSCH, M.D..; MENDES, G. M. L.. Entre políticas e práticas: os desafios da educação inclusiva no Brasil. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas,** v. 23, n. 27, mar. 2015. Disponível em: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2003/1572>. Acesso em 28 mai. 2015

SANTOS, B.S. (org.).**A Globalização e as Ciências Sociais.** 4 ed.São Paulo: Cortez, 2011

VEIGA-NETO, A. (2013). Delírios avaliatórios: o currículo desvia para a direita ou um farol para o currículo. In. FAVACHO, A. M. P.; PACHECO, J. A.; SALES, S. R. (Org.). **Currículo, conhecimento e avaliação:** divergências e tensões. Curitiba, PR: CRV.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Revista Ensaio:** Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, 769-792, 2011.

Notas

[1] Esse movimento tem como um de seus marcos históricos, o Consenso de Washington, que, na década de 1980, subscrito por diferentes Estados do sistema mundial, prescreveu dentre outros o papel do Estado na economia e sua necessária reestruturação (SANTOS, 2011).

[2] Dardot e Laval (2016) explicam que o Estado foi reestruturado de duas maneiras, que tendem a gerar confusão: uma, que provoca a maciça privatização de empresas públicas, passando a não ser mais a prerrogativa principal do Estado a produção de serviços públicos; outra reestruturação por dentro, "com a instauração de um Estado avaliador e regulador, que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governos e sujeitos sociais". (DARDOT E LAVAL, 2016, P.273). Do mesmo modo, Bauman e e Bordoni (2014), apontam para a modificação do papel do Estado num contexto de permanente crise.

[3] Especialmente sobre como as Políticas Internacionais de avaliação em larga escala tem influenciado as políticas nos estados nação, ver: Gustavo E. Fischman, Amelia Marcetti Topper, Iveta Silova, Janna Goebel & Jessica L. Holloway (2018)Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies, Journal of Education Policy, DOI: 10.1080/02680939.2018.1460493.

[4] Na perspectiva de Hattge (2013), embora , aparentemente, a inclusão escolar e questões que remetem à performatividade possam assumir aparência contraditória, a autora explica que a ideia de paradoxo é mais bem aplicada nesse caso, uma vez que contradição remete à ideia contrária, quando na verdade para que a lógica da performatividade esteja em ação, todos devem estar incluídos e a ela submeterem-se, sendo mais bem mais explicada pelo conceito de paradoxo, que remete a estar junto e não contra.

[5] O grupo de pesquisa Observatório de Políticas Curriculares e Educação inclusiva(OPEN) vincula-se ao Laboratório Observatório de Práticas Escolares (OPE) da FAED/UDESC. Os resultados aqui apresentados decorrem de duas investigações em curso conduzidas pelas pesquisadoras, o projeto aglutinador: "Empréstimo e tradução de Políticas: avaliação externa em larga escala e educação inclusiva" e a Tese de Doutorado intitulada "Do Mercado do Sucesso ao Sucesso de um Mercado: Sobre Serviços de Avaliações Externas em Larga Escala e Inclusão Escolar em Contextos Municipais".

[6]Trata-se de metodologia que favorece o trabalho colaborativo entre Secretarias de Educação de municípios próximos geograficamente. Os participantes do ADE se apoiam mutuamente para colocar em prática ações estratégicas com o

objetivo de avançar na melhoria dos indicadores da Educação. (www.instituto.positivo.com.br).

[7] Por tratar-se de uma pesquisa ainda em desenvolvimento, lembramos que os dados aqui apresentados são parciais e que com o desenvolvimento da investigação os quantitativos serão atualizados. Também pela mesma razão, por hora optamos por não divulgar os municípios de forma nominal. Ao final da pesquisa disponibilizaremos a lista completa.

Correspondência

Geovana Mendonça Lunardi Mendes – Universidade do Estado de Santa Catarina. Av. Me. Benvenuta, 2007,CEP: 88035-901. Itacorubi, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

E-mail: geovana.mendes@icloud.com – mssegabinazzi@gmail.com

Recebido em 07 de março de 2018

Aprovado em 08 de setembro de 2018

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

O CONSENSO POR FILANTROPIA[1]
Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil

Rebecca Tarlau
Pennsylvania State University, Estados Unidos

Kathryn Moeller
University of Wisconsin-Madison, Estados Unidos

Resumo

Este artigo investiga como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) entrou no debate de políticas públicas no Brasil e, entre 2015 e 2017, se tornou a mais importante iniciativa de reforma no Ministério da Educação (MEC). Esse processo acelerado de elaboração e aprovação de uma política pública resultou da prática do *consenso por filantropia*, quando recursos materiais, produção de conhecimento, poder da mídia e redes formais e informais são usados por fundações privadas para obter um consenso entre múltiplos atores sociais e institucionais em apoio a uma determinada política pública. Em outras palavras, essas fundações não *impõem* políticas públicas aos governos; em vez disso, elas tornam "técnicos" (Li 2005, 7) os debates políticos mais importantes —como a questão premente da equidade educacional— e, em seguida, influenciam a formação de um consenso entre altos funcionários governamentais sobre quais políticas devem ser adotadas. No caso da BNCC, argumentamos que essa influência filantrópica não é simplesmente um esquema neoliberal para maximizar lucros, mas sim parte de um movimento de lideranças corporativas e fundações privadas em todo o mundo para angariar poder e reconstruir a educação pública à sua própria imagem. Embora esse jogo seja muitas vezes participativo e amplamente aceito, corporações e fundações só conseguem desempenhar esse papel graças ao seu tremendo poder econômico —um subproduto direto da desigualdade econômica e política global— e aos cortes sistemáticos de recursos na esfera pública.

Palavras-chave: filantropia; fundações educacionais; BNCC; privatização; governança educacional; Brasil.

Abstract

This article explores how the Base Nacional Comum Curricular (National Learning Standards), entered the policy debate in Brazil and became the most important reform initiative of the Ministry of Education between 2015 and 2017. We argue that this accelerated policy process was contingent upon the practice of philanthropizing consent: foundations' use of material resources, knowledge production, media power, and informal and formal networks to garner the consent of multiple social and institutional actors to support a public policy. In other words, these foundations do not impose policies on governments; rather, they 'render technical' high-stakes political debates on pressing issues of educational equity and then influence state officials' consensus about which policies to adopt. We argue that this philanthropic influence is not simply a neoliberal, profit-maximizing scheme; rather, it is an attempt by foundation and corporate leaders to garner power and influence on different scales, and re-make public education in their own image. Although this educational policy game is in many ways participatory and widely accepted, foundations are only able to play this role due to their tremendous economic power, a direct product of the unequal global political economy, and the systematic defunding of the public sphere.

Keywords: Philanthropy; education foundations; common core; national learning standards; privatization; educational governance; Brazil.

http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n2.11

Introdução

Em 20 de dezembro de 2017, uma cerimônia em Brasília marcou a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o novo padrão curricular nacional. O então Presidente Michel Temer, ao lado do ministro Mendonça Filho, da Educação, e da secretária-executiva desse ministério, Maria Helena Guimarães de Castro, estavam acompanhados de um grupo multipartidário de políticos, altos funcionários do Ministério da Educação (MEC) e representantes do setor privado. A homologação da BNCC foi saudada como "um avanço importante para a equidade e a qualidade da educação brasileira"[2].

Em seu discurso, a secretária executiva Maria Helena Guimarães de Castro descreveu o complexo processo participativo que ocorreu entre setembro de 2015 e dezembro de 2017, e que levou à aprovação da BNCC. Esse processo incluiu reuniões, debates e fóruns online abertos ao público, permitindo que professores da rede pública, professores universitários, especialistas em educação, políticos e outros cidadãos dessem sua contribuição ao conteúdo do currículo. Castro elogiou a participação desses vários atores e a contribuição das instituições governamentais, mas não mencionou o papel de fundações privadas e corporativas para a formulação e aprovação da BNCC.

Este artigo explora como a BNCC entrou para o debate de políticas públicas no Brasil e logo se tornou a mais importante iniciativa do MEC da época. Não é comum a velocidade com que essa reforma foi aceita por um amplo leque de atores educacionais brasileiros, especialmente quando se considera o fato de que ela não era parte dos debates antes de 2014. Ainda mais surpreendente é o fato de que a BNCC continuou a ser promovida depois do cataclismo político de 2016, quando a Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi destituída pelo Congresso —um processo que muitos cidadãos brasileiros chamam de golpe jurídico-parlamentar. O substituto, Michel Temer, reverteu dúzias de políticas públicas adotadas pelo governo anterior e paralisou inúmeros outros programas governamentais, mas a BNCC permaneceu intocada.

Em nossa análise, argumentamos que esse processo acelerado de elaboração e aprovação de uma política pública resultou da prática do *consenso por filantropia*, quando recursos materiais, produção de conhecimento, poder da mídia e redes formais e informais são usados por fundações privadas para obter um consenso entre múltiplos atores sociais e institucionais em apoio a uma determinada política pública, a despeito de tensões significativas, transformando a política pública em questão numa iniciativa amplamente aceita. Baseado nas teorias de Antonio Gramsci (1971b) sobre relações Estado-sociedade civil, o conceito de consenso por filantropia demonstra como fundações filantrópicas tornaram-se atores contemporâneos importantes no estabelecimento de novos blocos hegemônicos[3] na educação, em diferentes geografias.

Embora tenhamos iniciado esta pesquisa pelo exame de um leque de atores corporativos e privados que operam na educação brasileira, nossa análise acabou focando na influência da poderosa Fundação Lemann. Esse foco resultou da constatação do papel crucial dessa fundação para a aprovação de múltiplos atores educacionais e políticos a reforma que resultou

na BNCC, participando diretamente de discussões sobre políticas públicas nos níveis nacional e subnacional. No final de 2015, Moeller[4] começou a pesquisar o investimento filantrópico privado e corporativo (em geral, referido no Brasil como *investimento social privado*) na educação pública brasileira, com foco em empresas e fundações como Instituto Unibanco, Fundação Vale, Itaú Social e Grupo ABC, entre outros. Educação é a principal área de investimento social privado no país, de acordo com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE 2014). À medida em que avançava a pesquisa de Moeller, logo ficou claro que a BNCC era a iniciativa em educação pública ao redor da qual estavam girando as corporações e as fundações privadas. Como observado pelo GIFE, ao longo de 2015 houve "um crescimento significativo das ações, alinhadas com iniciativas de governança pública, que buscavam envolver a sociedade na implementação de políticas públicas", como o "processo de definição e promoção da Base Nacional Comum Curricular", do qual participaram 12% dos membros do GIFE entre 2015 e 2016 (GIFE 2016). Nesse período, Tarlau era pesquisadora pós-doutoranda no Centro Lemann para Inovação e Empreendedorismo Educacional no Brasil, um centro de pesquisa acadêmica independente, fundado na Universidade Stanford com recursos da Fundação Lemann. Tarlau estava interessada nesse projeto devido à sua pesquisa anterior sobre democracia participativa no Brasil e ao papel de organizações da sociedade civil brasileira na coprodução de políticas públicas e na cogestão de serviços públicos como a educação (Tarlau 2013, Tarlau 2015). A BNCC parecia ser um outro exemplo impressionante do debate e da vasta participação da sociedade civil, com milhares de pessoas opinando na primeira versão do documento por meio de um fórum online.[5]

Inicialmente, nossa pesquisa sobre a BNCC concentrou-se no Todos pela Educação (TPE), uma rede representativa das empresas e fundações do GIFE (Martins & Krawczyk 2016). No entanto, depois de observações e muitas entrevistas em 2015, nós percebemos que a força política por trás da BNCC não era a TPE, como pensávamos, mas sim a Fundação Lemann. Essa fundação era patrocinadora do TPE, mas, como demonstrará nossa análise, também operava como a força isolada mais poderosa na estruturação do consenso entre os diversos conjuntos de atores através do Movimento pela Base Nacional Comum ou simplesmente Movimento pela Base.

Não obstante, embora o foco esteja na Fundação Lemann, não se trata de uma história sobre uma única fundação. É uma história sobre como atores corporativos e privados negociam aberturas e alianças políticas que permitem novas afirmações de poder e influência, em geral por meio de discursos sobre educação de qualidade para todos, mas com perspectivas de raça, gênero e classe (Moeller 2018). Assim, demonstramos como a influência filantrópica corporativa e privada na educação pública não é simplesmente um esquema neoliberal para maximizar lucros; em vez disso, é uma tentativa de líderes corporativos e fundações privadas de angariar poder e influência em diferentes escalas e refazer a educação pública à sua imagem e semelhança. Também é a história de como o conhecimento de políticas públicas de educação atravessa fronteiras nacionais, embora de forma desigual, por meio de certos nós e redes de capital, conhecimento e poder (Ball 2012; Moeller 2018), e de como fundações do Sul Global aprendem com fundações e processos de

políticas públicas do Norte Global a influenciar com eficácia as trajetórias educacionais, com base em visões específicas de sociedade e de escolaridade.

Filantropia e educação

Fundações privadas e corporativas têm uma crescente influência na educação em todo o mundo, devido a suas promessas de investimentos diretos em escolas e de desenvolvimento de produtos e tecnologias educacionais, devido à magnitude de seus portfólios financeiros, à força de suas redes e a suas capacidades organizacionais, além do alcance e poder de suas marcas (Moeller 2018; Moeller, Velazquez & Hook 2018). Embora os atores privados e corporativos estejam envolvidos na melhoria da escolaridade nos Estados Unidos desde o século XIX (Arnove 1980; Lagemann 1992; Molnar 1996; Shipps 2006; Watkins 2001), nos últimos 40 anos tornaram-se cada vez mais presentes, tanto nos EUA como globalmente (Ball & Youdell 2008; Fabricant & Fine, 2015; Saltman 2005; Mundy *et al.* 2016).

O alcance expandido dos atores privados e corporativos ocorreu no contexto da redução do investimento do Estado na educação pública (e como consequência disso) e dos ataques ideológicos à educação pública em diferentes contextos globais. Como resultado, a educação tornou-se um espaço para expandir a lógica de mercado e aumentar os lucros corporativos. A proliferação desse fenômeno por todo o mundo tem sido descrita como um movimento global pela reforma da educação ou GERM[6] (Sahlberg, 2012, 2016). A literatura sobre a política econômica da educação examinou como isso ocorre por meio da promoção de sistemas mercadológicos na educação pública, como os vouchers escolares, as escolas *charter*[7] e os créditos fiscais educacionais (Bartlett *et al.* 2002; DeBray-Pelot, Lubienski & Scott 2007; Lubienski 2005; Scott 2009); a gestão corporativa e privada de escolas públicas e escolas que visam ao lucro (Ball & Youdell 2008); a provisão privada de tecnologia da informação (Bhanji 2012, 2008); e a expansão da educação suplementar e de serviços de testes por empresas como a Pearson & Edison Learning, Inc. (Burch 2009; Burch & Good 2014; Koyama 2010). Esses exemplos de modelos de educação privatizadas e corporativas iluminam como o negócio da educação quase sempre borra os limites entre oferta educacional e maximização do lucro (Moeller 2018; Moeller, Velazquez & Hook 2018).

A filantropia estratégica e a filantropia de risco[8] também aumentaram a influência de filantropias corporativas e privadas, como as fundações familiares do tipo Fundação Gates e Fundação da Família Walton, na política e na prática educacional nos EUA e globalmente (Moeller 2013, 2014, 2018; Scott 2009; Schwittay 2006; van Fleet 2011; Reckhow & Snyder 2014; Resnik 2011; Tompkins-Stange 2016). A filantropia estratégica permite que as corporações ou indivíduos privados foquem suas atividades filantrópicas em questões específicas que beneficiarão seus negócios, enquanto a filantropia de risco aplica os princípios do investimento privado para transformar setores que tradicionalmente não visam ao lucro, como a educação. Essas duas estratégias caminham em paralelo. Elas envolvem tanto as contribuições financeiras diretas a escolas, distritos, governos e organizações não governamentais (ONGs), quanto pressões por reformas especificas de política pública

educacional (Ball 2012; Moeller, Velazquez & Hook 2018). Nos Estados Unidos, por exemplo, a literatura examinou como fundações privadas (Lipman 2011; Scott 2009) estão influenciando políticas e práticas educacionais em múltiplas escalas por todo o país — inclusive políticas de vouchers escolares, pequenas escolas, currículo padronizado e avaliações de professores com base em testes padronizados. O envolvimento delas costuma incluir o mínimo de deliberação e de responsabilização ou transparência públicas e uma ênfase significativa na grande escala e nas taxas de retorno.

Como as pesquisas demonstraram (Bhanji 2008, 2012; Rajak 2011), a filantropia estratégica e de risco não são meras iniciativas altruístas. Para empresas e fundações envolvidas no setor educacional, há um foco cada vez mais explícito na remoção de barreiras à educação e na elevação da qualidade da educação para eliminar obstáculos a um futuro crescimento econômico via uma força de trabalho educada, futuros consumidores e condições gerais para o crescimento econômico nacional e global. Além disso, como demonstraremos, entidades filantrópicas privadas e corporativas em geral buscam impor um "estilo corporativo" às políticas educacionais e à gestão institucional (Moeller & Velazquez, no prelo). Críticos referem-se a essa peculiaridade como educação corporativa ou reforma educacional baseada no mercado (Ravitch 2016, 2013; Lipman 2011).

O envolvimento de corporações e fundações na educação global tem sido encorajado no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (MDG, na sigla em inglês) e, desde 2015, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG, na sigla em inglês). Srivastava & Baur (2016) afirmam que este é o resultado de duas crises articuladas: de um lado, uma crise de recursos, pois seis de cada dez doadores cortaram suas contribuições à educação; e, de outro, uma crise de qualidade da educação, com 250 milhões de crianças incapazes de ler e escrever, embora tenham frequentado a escola por quatro ou mais anos (Unesco 2013, 2014; Srivastava & Baur, 2016).

Nesse contexto, instituições multilaterais, inclusive as organizações das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, têm pressionado por uma participação filantrópica crescente na educação global (Mundy & Menashy 2014; Robertson *et al.* 2012; Bhanji 2016). A criação de estruturas institucionais transnacionais, como o Conselho Mundial de Empresas pelo Desenvolvimento Sustentável e o Compacto Global da ONU, que desenvolveu uma plataforma para engajamento corporativo nos objetivos do milênio (os MDG), permitiram e legitimaram o movimento de corporações, fundações corporativas e filantropias privadas em direção ao campo de desenvolvimento e educação, conectando os discursos da responsabilidade social corporativa e da educação para todos. O circuito anual de fóruns globais, aí incluída a *Clinton Global Initiative* (CGI).[9] O Fórum Filantropia Global e o Fórum Econômico Mundial também facilitaram a criação e a circulação de conhecimento sobre políticas educacionais (Ball 2012; Moeller 2018). No Brasil, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) começou em 1989 como um grupo informal e foi formalizado em 1995, criando um fórum nacional que atrai e é influenciado por atores globais, conversas e redes. Através do GIFE, em coordenação com outros atores corporativos e privados (como o Instituto Unibanco e o Itaú Social, entre outros), a Fundação Lemann é muito ativa na promoção de reforma educacional.

Por meio desses mecanismos e fóruns diversos, as corporações e as filantropias privadas conseguira posicionar-se rapidamente à frente das agendas nacionais e globais do novo milênio. Portanto, embora nos limitemos a contar a história desse movimento para refazer a educação pública brasileira, essa também é a história maior do poder crescente da influência privada e corporativa na educação em todo o mundo.

Como teorizar o caso da BNCC

Com base na teoria social e em estudos-chave de política pública, nossa análise é construída sobre pesquisas que consideram como a combinação de atores, ideologias e instituições promove políticas públicas em educação por um amplo leque de razões que, muitas vezes, não têm nenhuma relação com uma efetiva escolaridade (Henig *et al.* 2001; Lipman 2011; Apple 2006). Em contraste com estudos anteriores, porém, neste artigo não assumimos uma posição normativa sobre a própria iniciativa de política pública. A promoção de padrões nacionais curriculares e de aprendizagem, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no Brasil, pode ser usada para aumentar os testes padronizados, as avaliações de professores e o pagamento por mérito, além de introduzir aulas roteirizadas — e tudo isso é parte integral de um modelo educacional voltado para o mercado. Mas os padrões também podem ser usados para promover tópicos voltados para a justiça social e o fortalecimento da educação pública. No caso do Brasil, a discussão dos padrões nacionais de aprendizagem ocorreu paralelamente ao debate sobre o direito de cada escola diversificar seu currículo, a necessidade de focar na história afro-brasileira e indígena, e a promoção de questões de gênero não normativas nos livros didáticos. Além disso, a discussão dos padrões nacionais inicialmente ocorreu durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com uma orientação muito mais aberta em relação a movimentos sociais e gestão participativa (Anderson 2011; Baiocchi 2005; Keck 1992). Portanto, não se encaixa a ideia de que a BNCC é apenas a expressão de mais um país caindo no paradigma educacional neoliberal. Mais reflexão é necessária para entender porque a BNCC ganhou destaque no Brasil.

Afirmamos que a principal razão para a transformação da BNCC em política pública nacional foi a influência da Fundação Lemann, uma importante fundação privada criada em 2002 pelo bilionário brasileiro Jorge Paulo Lemann. A pesquisa de Megan Tompkin-Stange (2016) sobre fundações estadunidenses oferece uma estrutura para analisar as intervenções de política pública da Fundação Lemann no Brasil.[10] Ela escreve: "Essa estreita parceria entre fundações e governo é o resultado de uma estratégia deliberada de fundações voltadas para resultados, com o objetivo de criar uma sequência coordenada de reformas educacionais, em parceria com o governo, para produzir o impacto mais concentrado possível" (Tompkin-Stange 2016, 114). Em vez de oferecer recursos a pequenas ONGs ou a grupos da sociedade civil, a Fundação Lemann investiu seus recursos para produzir o maior impacto possível na política pública, promovendo padrões nacionais de aprendizagem. Seu projeto tornou-se um meio de inserir a fundação no próprio Estado, exercer sua influência e ganhar prestígio. De acordo com nossas entrevistas, a Fundação Lemann aprendeu com a experiência

estadunidense de construção de um currículo nacional, o *Common Core*, onde uma agenda transformadora foi abraçada pelos estados e o apoio a essa política pública cruzou linhas partidárias tradicionalmente adversárias.

É assim que emergem soluções de política pública, como o *Common Core* e a BNCC, para tratar de problemas de qualidade e equidade educacional. Essas soluções são organizadas por especialistas no interesse do bem estar da população e não no interesse de um grupo político ou de uma classe. Como escreve a antropóloga Tania Li (2007), questões profundamente políticas são com frequência transformadas em questões técnicas e, portanto, não políticas. Os problemas passam para o terreno dos especialistas, que trabalham para encontrar soluções técnicas. Li (2007, 7) explica:

> A delimitação e caracterização de um "campo inteligente" apropriado para uma intervenção precede os tipos de intervenção oferecidos pelos especialistas. A identificação de um problema é intimamente ligada à disponibilidade de uma solução. Identificação e solução são fundidas dentro de uma linha de montagem governamental, na qual certos tipos de diagnósticos, prescrições e técnicas estão disponíveis para o especialista adequadamente treinado.

Como se observou no caso da BNCC, lideranças da fundação ajudaram funcionários do governo a alcançar um consenso sobre quais políticas adotar para resolver os problemas definidos, através de recursos para pesquisas e organização de seminários educacionais. Também ofereceram apoio organizacional e econômico para implementar essas políticas.

Este estudo de caso de uma fundação poderosa no Brasil ilustra quantas fundações no Brasil e no mundo estão se tornando cada vez mais "gramscianas" na sua abordagem à formulação de políticas públicas, tentando "articular" (Hall 1986) atores dispersos e com interesses diferentes para formar um bloco único de apoio. Essa estratégia é semelhante ao que Gramsci chama de "guerra de posição", um lento processo de construção de consensos entre múltiplos atores da sociedade civil e do Estado. Aqui, chamamos a esse processo de consenso por filantropia para destacar como as fundações usam seus recursos materiais e não materiais, inclusive dinheiro, conhecimento, redes, contatos na mídia e a capacidade de reunir pessoas poderosas, para construir um consenso em torno de iniciativas específicas de política pública, em vez de apostar na tradicional Parceria Público-Privada (PPP) ou investir diretamente em projetos privados.

Por meio de um estudo de caso qualitativo e em profundidade sobre a influência de uma fundação na esfera da educação pública no Brasil, este trabalho contribuirá para uma pequena mas crescente literatura sobre corporações e educação, assim como para a mais abrangente produção acadêmica sobre políticas públicas de educação, ao ilustrar as estratégias que as fundações educacionais estão usando no Sul Global e a eficácia da influência consentida em políticas públicas.

Métodos

Nossa coleta de dados envolveu "etnografia de redes" (Ball 2016) ou o rastreamento da trajetória de uma política pública mediante entrevistas com pessoas envolvidas em instituições-chave em momentos importantes; a participação em discussões relevantes sobre políticas públicas e a análise de documentos que definem momentos de mudança da política pública. Consideramos a introdução da BNCC no debate político brasileiro e sua rápida aprovação no Congresso como um processo explicitamente político, envolvendo interação constante de instituições e atores individuais com interesses específicos. Portanto, também incluímos as lições da etnografia política, que "olha microscopicamente para os fundamentos das instituições políticas e seus conjuntos de práticas [e] explica porque os atores políticos se comportam como se comportam, para identificar causas, processos e resultados que são parte integral da vida política"(Auyero & Joseph, 2007, 1). Em outras palavras, rastreamos os processos diários de estratégia política, construção de coalizões e manobras pelo poder, por meio de entrevistas, observações e análise de documentos.

No total, conduzimos entrevistas semiestruturadas com 29 pessoas que eram membros do governo e que promoviam a BNCC ou com outras pessoas conectadas aos debates políticos de formulação da Base. Entre elas, 13 membros do governo: cinco das secretarias estaduais de Educação, quatro funcionários de primeiro escalão no Ministério da Educação (MEC), dois representantes do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Os demais incluem seis professores universitários envolvidos no debate da BNCC; dois executivos do Movimento pela Base Nacional Comum, inspirado pela Fundação Lemann; dois ex-funcionários da Fundação Lemann; três representantes de outras fundações; um funcionário do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); e, por fim, dois professores que são líderes sindicais. Todos os nomes neste artigo são pseudônimos, exceto no caso de dois funcionários de alto escalão no MEC, com autorização deles.

Além dessas entrevistas, participamos de dois seminários estaduais de dois dias de duração, que reuniram centenas de professores para avaliar a segunda versão da BNCC. Finalmente, esta pesquisa também se alimenta de dezenas de documentos relacionados à BNCC, inclusive suas três versões disponíveis publicamente, e documentos da sociedade civil e dos estados tanto de crítica como de apoio à Base. Todos esses dados foram carregados no software de pesquisa qualitativa Maxqda e codificados tanto para momentos históricos específicos (por ex., o seminário de 2013 na Universidade Yale ou os muitos seminários estaduais sobre a BNCC) quanto para ideias temáticas (por ex., críticas das universidades à BNCC ou relações fundação-Estado). Garantimos a triangulação de todos os dados (Mathison 1988), usando apenas os fatos verificados por múltiplas fontes ou observações. Com base nessa análise de dados, reconstruímos a história de como a BNCC se tornou a mais importante iniciativa de política educacional no Brasil entre 2015 e 2017.

Fundação Lemann: a filantropia mudou o cenário da política educacional brasileira

"O mito de Lemann,
o mito da meritocracia pura,
pode ser perigoso:
uma justificação utópica
para um status quo desigual."
(Cuadros 2016, 208).

Em 2017, Jorge Paulo Lemann era o homem mais rico do Brasil e o 22º mais rico do mundo, com um patrimônio líquido de 29,1 bilhões de dólares.[11] Ele construiu sua fortuna principalmente na indústria da cerveja, mas ficou internacionalmente famoso por suas aquisições de empresas, suas estratégias de corte de custos e sua "meritocracia". Como escreve o jornalista Alex Cuadros (2016, 195), a meritocracia de Lemann é um sistema em que "o tempo de serviço tem pouco peso e, para que os de melhor desempenho ganhem uma fatia maior do bônus coletivo, os retardatários acabam afastados. Há quem chame o sistema de darwiniano". Jorge Paulo[12] criou a Fundação Lemann em 2002, mas até 2012 muito poucos funcionários governamentais da Educação tinham ouvido falar da fundação. Não obstante, em 2015 a Lemann era a fundação mais poderosa do Brasil, supervisionando inúmeras iniciativas e aconselhando centenas de representantes dos governos municipais, estaduais e federal por todo o país.

Conversamos longamente com *Lucas*,[13] um ex-funcionário de alto escalão na Fundação Lemann, sobre essa transformação. *Lucas* disse que Jorge Paulo criou a fundação em 2002 porque tinha vendido o Banco Garantia em 1998 e tinha realizado a fusão da Brahma e da Antarctica, além de outras iniciativas importantes no mundo dos negócios no final dos anos 1990 e começo dos 2000, o que aumentou substancialmente seu patrimônio líquido. "Ele deu um salto, mudou de patamar", recorda *Lucas*. "Tornou-se um empresário de padrão internacional. No contexto internacional, é impossível ser tão rico e não ter uma fundação. É algo socialmente inaceitável." De acordo com este relato, uma das razões pelas quais Jorge Paulo resolveu criar a Fundação Lemann foi essa prática normatizada globalmente. O empresário já tinha a pequena Fundação Estudar, que distribuía bolsas de estudo a brasileiros para fazer MBA nos Estados Unidos. Em geral, esses estudantes voltavam ao Brasil para trabalhar na empresa do próprio Jorge Paulo. *Lucas* disse que isso não era bem visto, então o empresário "quis fazer algo que fosse muito mais filantrópico e abriu uma fundação com o objetivo de melhorar a educação no Brasil".

O propósito inicial era melhorar a gestão e a avaliação na educação. Como afirma o relatório anual de 2002 da Fundação Lemann, a entidade foi criada para se concentrar "na melhoria da metodologia gerencial na educação, ou seja, o aperfeiçoamento de uma cultura de avaliação de resultados".[14] O relatório justifica o foco como extensão lógica de boas práticas de negócios à esfera da educação pública: "Advindos da área empresarial e sabendo da importância da avaliação de resultados, acreditamos que um foco similar, mas adaptado à

educação, trará grandes benefícios". Assim, nos relatórios anuais da própria Fundação Lemann, o objetivo era melhorar os sistemas de gestão e criar uma cultura de avaliações e auditorias (Au 2011; Shore & Wright 2000; Strathern 2000; Trujillo 2014). Essas políticas estavam alinhadas com a crescente mudança global para avaliações de alto impacto, como no caso do programa *No Child Left Behind* nos Estados Unidos.

Por coincidência, foi também em 2002 que Luiz Inácio "Lula" da Silva chegou à presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Vitorioso nas eleições graças a uma coalizão entre sindicatos, movimentos sociais e intelectuais progressistas, o governo Lula reverteu muitas das políticas educacionais do governo anterior, inclusive cancelando muitos programas educacionais patrocinados pelo Banco Mundial. Uma das primeiras ações de Jorge Paulo depois da eleição de Lula foi convidar Paulo Renato Souza, ex-ministro da Educação no governo Fernando Henrique Cardoso, para ser um conselheiro da nova fundação. Em 2003, Paulo Renato aceitou. Em consequência, a Fundação Lemann acabou investindo em muitos programas educacionais do governo anterior, incluindo PPPs, que já não tinham o apoio do governo federal. O próprio ex-ministro escreveu no relatório anual de 2003 da Fundação Lemann:

> Como ministro da Educação, tive a oportunidade de propor novas formas de cooperação do setor privado com a educação, para a melhoria da qualidade das escolas públicas de ensino básico, por meio de parcerias com o Estado. O impacto dessa nova forma de atuação das empresas e fundações na educação tem uma abrangência enorme, podendo alcançar, no limite, todo o sistema educacional. (...) Tendo deixado o Ministério, a Fundação Lemann constitui-se em um novo espaço de trabalho para dar seguimento, em um caso concreto, a essa nova forma de parceria entre os setores privado e público.

Lucas confirmou que, durante esse período, a fundação baseava sua atuação em projetos descontinuados pelo PT no governo federal. "Estudei todos os projetos que o governo federal vinha fazendo na época do Paulo Renato [como ministro], em que o Brasil havia dado alguns saltos, [como na] questão da formação dos diretores, dos secretários de Educação", explicou *Lucas*, que lamentou a interrupção desses projetos, "pois tinha muita coisa de ponta". Curiosamente, isso significava que, inicialmente, a Fundação Lemann serviu para manter vivas as políticas públicas do ex-governo, mais à direita, com foco em testes e responsabilização, durante um governo federal mais à esquerda.

No entanto, mesmo assim, de acordo com entrevistas, a Fundação Lemann não tinha uma agenda explícita para transformar a educação pública brasileira. *Lucas,*[15] um ex-funcionário da fundação, afirmou que "não tinha agenda", Jorge Paulo autorizava "qualquer um que pedisse dinheiro, era raro que ele dissesse não". "Mesmo quando eu avisava que o projeto era ruim, às vezes ele falava pra deixar pra trás, às vezes falava que era pra dar o dinheiro mesmo assim", acrescentou. Uma análise dos relatórios anuais da Fundação Lemann entre 2002 e 2009 confirma que a maioria dos projetos era de iniciativas regionais ou de

doações a outras organizações, com um leque de focos em diferentes programas. Por exemplo[16]:

- O Programa de Apoio ao Ensino Técnico e Agrotécnico (Paeta) visava patrocinar projetos de aperfeiçoamento e modernização curricular e tecnológica de escolas técnicas e agrotécnicas no Brasil inteiro.
- O Programa Bolsas Lemann dava bolsas de estudo aos filhos de funcionários da Escola Graduada de São Paulo (*Graded School*), que oferece formação acadêmica de alto nível, seguindo o modelo e o calendário das escolas estadunidenses.
- Apoio, desde 2003, ao Programa Segunda Chance da Associação Suíço-Brasileira de Ajuda à Criança (Brascri). De acordo com o relatório anual de 2005 da Fundação Lemann, o programa oferece bolsas de estudo para cursos profissionalizantes a alunos de baixa renda do Ensino Médio em cinco escolas públicas, parceiras da instituição. O objetivo é permitir uma rápida transição da vida escolar para o mundo do trabalho formal.
- Criação do Instituto Tênis em 2002 para desenvolver a prática desse esporte, o favorito de Jorge Paulo,[17] e promover futuros campeões no país, oferecendo treinamento qualificado e apoio a equipes de atletas juvenis e profissionais.
- O Fundo de Apoio a Projetos Sociais (FAPS), um dos programas do Instituto Guga Kuerten (IGK), recebeu da Fundação Lemann, entre 2002 e 2007, mais de 235 mil dólares. Esse investimento beneficiou diretamente 11.528 pessoas em 116 projetos. Ao todo, o programa envolve 184 instituições de educação especial, que atendem 13.850 pessoas em 166 municípios. O IGK foi fundado em 2000 e opera principalmente em Santa Catarina.
- Apoio ao Instituto Social Maria Telles (Ismart), criado em 1999 para dar oportunidades de desenvolvimento acadêmico e pessoal a alunos com altas habilidades e de baixa renda. Segundo o relatório anual de 2006, o instituto já havia avaliado mais de 20 mil estudantes e atendera 374 crianças e adolescentes no final daquele ano. A meta da instituição era chegar a 2010 com mil beneficiados.
- A Coleção Brasiliana foi mantida pela Fundação Estudar por dez anos, até 2007, quando foi doada à Pinacoteca do Estado de São Paulo. Construída na Europa pelo colecionador e antiquário Jacques Kugel (1912-1985), a coleção chegou ao Brasil em 1997, com 477 obras criadas, em sua maioria, por artistas europeus que passaram pelo país durante o século XIX.
- A Fundação Lemann oferece bolsas de estudo internacionais para profissionais, por meio de dois programas:
  - o Lemann *Fellowships* concede todos os anos bolsas de estudo na Universidade Harvard a brasileiros que trabalham —ou têm interesse acadêmico— nas áreas de educação, saúde e administração pública e que foram admitidos na Faculdade de Educação, na Faculdade de Saúde Pública ou na Escola Kennedy daquela universidade. O objetivo expresso é "tornar o setor público brasileiro mais forte e eficaz".
  - o Programa Internacional de Professores Suíços (SITP, na sigla em inglês), criado em 2000 por empresários suíços e pela Universidade de Formação de Professores de Zurique. O objetivo inicial era oferecer aprimoramento prático em universidades estadunidenses a professores suíços fluentes em inglês. Hoje, o programa aceita também professores de outros países, como o Brasil e a África do Sul.
- Por apenas dois anos, em 2006 e 2007, a Fundação Lemann patrocinou um Prêmio de Jornalismo para repórteres especializados em educação. A iniciativa foi abandonada porque a fundação

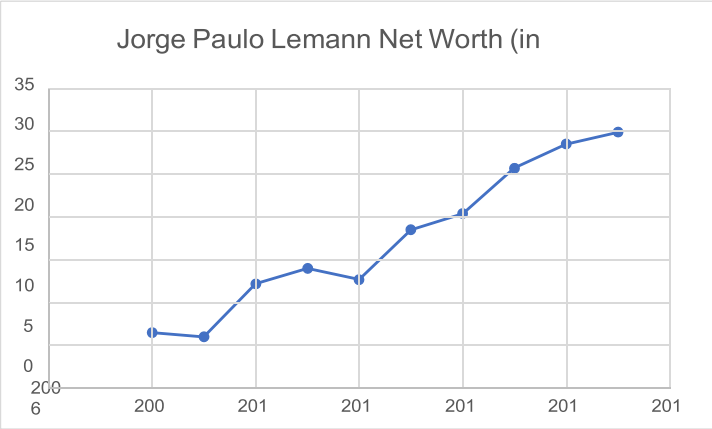
constatou que a cobertura da imprensa brasileira sobre o tema dera "um enorme salto no período". Permanece no site da fundação um *Guia de sobrevivência para jornalistas que escrevem sobre educação*.

Outros projetos previam cursos online para diretores de escolas, para aprender como usar mecanismos de avaliação, e cursos de inglês. Mas o projeto mais importante da fundação era o Programa Gestão para o Sucesso Escolar, do Instituto Gestão Educacional, que treinou 586 diretores de escolas, beneficiando 366 mil alunos em 207 municípios de três estados (São Paulo, Ceará e Tocantins). Desde sua primeira edição, em 2003, e até 2007,[18] a Lemann investiu mais de 3,4 milhões de dólares no projeto, sendo que 24% desse valor veio de parceiros da fundação.

Foi entre 2010 e 2013 que o caráter da Fundação Lemann começou a se transformar, com uma nova equipe desenvolvendo uma agenda de política pública muito mais coesa e de grande escala. Em 2010, o patrimônio líquido de Jorge Paulo cresceu substancialmente mais uma vez, devido a uma série de fusões, e mais do que dobrou de 5,3 bilhões de dólares para 11,5 bilhões de dólares.[19] É significativo que, em 2010, Jorge Paulo também contratou Denis Mizne, um líder carismático que havia fundado e dirigido o Instituto Sou da Paz, organização paulista sem fins lucrativos, com foco em segurança pública. Ao se tornar diretor executivo ou presidente da fundação, em 2011, substituindo o diretor que estivera no cargo desde 2002, Mizne levou com ele uma ideia central, expressa numa entrevista de 2014: "Para fazer a diferença no terceiro setor [organizações sem fins lucrativos] é preciso dialogar com as políticas públicas".[20] Jorge Paulo também começou a investir muito mais dinheiro na fundação, transformando-a de uma pequena entidade com no máximo 12 funcionários numa organização com mais de 60 funcionários e múltiplas equipes estratégicas. Nas palavras de *Lucas*, o ex-funcionário, o empresário "cortou as asinhas" do diretor anterior e "despejou um caminhão de dinheiro" na nova equipe.

Como mostra a Figura 1, essa transformação da Fundação Lemann coincidiu com a duplicação do patrimônio líquido de Jorge Paulo entre 2009 e 2010 e continuou crescendo junto com o constante crescimento de sua riqueza a partir de então.

Figura 1 – Patrimônio Líquido de Jorge Paulo Lemann *(em bilhões)*



Fonte: Forbes. (*)

No relatório de 2011 da Fundação Lemann, a introdução assinada por Mizne enfatiza essas mudanças e descreve as quatro novas áreas estratégicas da fundação: "Ao completar dez anos em 2011, passamos por uma reestruturação, buscando trazer ainda mais impacto para as nossas ações. O ambicioso plano estratégico aprovado nesse processo tem um objetivo claro: contribuir para que todos e cada um dos alunos efetivamente aprendam. Para isso, a Fundação apostará em quatro estratégias distintas, mas complementares". Essas quatro estratégias incluíam (1) investir em inovação para provocar mudanças em escala; (2) desenhar e implementar programas que melhores sensivelmente a gestão da educação e a eficácia dos professores; (3) realizar e financiar pesquisas educacionais e disseminar seus resultados; e (4) investir na formação de talentos comprometidos com a transformação do Brasil. O relatório prossegue com a descrição dos projetos da Fundação Lemann dentro dessas quatro áreas estratégicas —inovação, gestão, talentos e pesquisa. Alguns desses projetos eram iniciativas anteriores, como os cursos em "Gestão para o sucesso escolar" e os programas de *fellowship*. Mas novos projetos significativos incluíram a transferência para o Brasil da Academia Khan, uma ONG estadunidense que oferece aulas gratuitas de Matemática e Ciências online para alunos e professores.[21] No ano seguinte, em 2012, o relatório anual da Fundação Lemann mudou o nome da área estratégica de "pesquisa" para "políticas educacionais", com o objetivo de "estimular um ambiente de tomada de decisões baseado em evidências na área educacional". Esse relatório de 2012 foi um indício claro da intenção de começar a influenciar as políticas públicas no Brasil, em vez de investir em vários projetos independentes.

Com um poder econômico crescente e uma agenda para transformar a educação pública brasileira, a Fundação Lemann começou a buscar uma nova iniciativa de política pública "baseada em evidências", que poderia ter um impacto nacional e de longo alcance. A Base Nacional Comum Curricular logo se tornou o mais importante projeto filantrópico da Fundação Lemann.

A Fundação Lemann aprende com o *Common Core* estadunidense

Por volta de 2013, a Fundação Lemann começou a organizar e aplicar recursos num novo "movimento" nacional brasileiro, o Movimento pela Base Nacional Comum, que se tornou uma rede extremamente influente, reunindo membros do governo e de organizações da sociedade civil em apoio à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A história desse movimento remonta a 2012, quando Denis Mizne, presidente da fundação, estava definindo uma nova agenda política para a entidade. De acordo com *Maria Luiza*,[22] que era funcionária da Lemann nesse período, a equipe já estava discutindo a importância de desenvolver um currículo nacional antes mesmo da chegada de Mizne em 2010:

> Quando chegou, ele tinha uma equipe inteira [de funcionários] já instruída nessa coisa do currículo (...) Ele disse: "Sabe? Eu vou pegar isso e fazer disso a minha agenda". E aí ele organizou aquela viagem a Yale.

Maria Luiza refere-se ao seminário "Liderar reformas educacionais: fortalecer o Brasil para o século XXI", que a Lemann organizou em abril de 2013 na Universidade Yale. Múltiplas fontes confirmaram que esse seminário em Yale foi, de fato, um dos eventos mais importantes para a criação de uma rede de apoiadores da BNCC no Brasil. A escolha de Yale não era particularmente lógica, já que essa universidade nem sequer tem uma faculdade de Educação; mas Mizne tinha participado de um curso de verão em Yale e tinha os contatos para pedir que a universidade hospedasse o evento. O convite para os participantes do seminário dizia o seguinte:

> Este é um programa único, com foco na discussão de tópicos prioritários no desenvolvimento de políticas educacionais na educação fundamental. Entre os participantes, estarão membros importantes do governo brasileiro, educadores e representantes de organizações não governamentais no campo da educação (...) As sessões serão conduzidas por ilustres membros do corpo docente de Yale e por eminentes profissionais com profunda experiência em seus campos.[23]

Entre os palestrantes estavam Stefan Pryor, secretário de Educação do estado de Connecticut, que falou sobre "Políticas públicas eficazes em Educação"; Susan Pimentel, uma das principais redatoras das diretrizes do *Common Core* para a língua inglesa, destinadas aos estados, que falou sobre "Desenvolver um padrão curricular comum: a experiência do *Common Core*"; e Alissa Peltzman, da ONG para reforma educacional Achieve,[24] que falou sobre "A transformação de objetivos em ações: criar uma política públicas eficaz para um base comum curricular". Essas duas últimas palestrantes são particularmente reveladoras, porque Pimentel foi a garota-propaganda da redação do Padrões Estaduais do *Common Core* (CCSS, na sigla em inglês) e a Achieve, Inc., é considerada pioneira no lançamento dessa iniciativa e se tornou o ator mais importante na tarefa de convencer os estados a concordar com os CCSS —com ajuda de recursos da Fundação Gates (Schneider 2015).[25]

Os participantes do seminário também receberam quatro documentos como anexos ao convite, descritos no email como "um resumo das ações concretas que poderiam ser implementadas pelo grupo no Brasil, sob orientação dos debates no seminário". Escritos por Susan Pimentel e traduzidos em português para os participantes, os quatro documentos eram relativamente curtos: "About the Standards" (sobre os padrões); "Common Core English Language, History/Social Studies, and Science Intro" (introdução à língua inglesa, à História/Estudos Sociais e à Ciência no *Common Core*); "Common Core Mathematics Intro" (introdução à Matemática no *Common Core*); e "The Process" (o processo). A Fundação Lemann pediu a todos os participantes que lessem esses documentos antes do seminário. Entre os convidados, estavam funcionários governamentais, como atuais secretários da Educação nos estados e seus predecessores ou altos funcionários do Ministério da Educação (MEC), e representantes de outras fundações e ONGs. Em fevereiro de 2013, um mês antes do seminário, havia 30 participantes confirmados (12 da própria fundação, dez funcionários ou ex-funcionários do governo, cinco políticos e três pesquisadores de universidades). A Fundação Lemann pagou todas as despesas de cada um para participar do seminário.

Muitas pessoas com quem conversamos enfatizaram como o seminário foi importante para promover a discussão da BNCC no Brasil. Uma delas, por exemplo, foi Eduardo Deschamps, então secretário da Educação em Santa Catarina e vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed). O Consed é uma importante associação privada criada em 1986, que reúne 27 secretários da Educação para promover integração e coordenação. Em 2015, Deschamps tornou-se presidente do Consed e, em 2016, presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE). Entre 2014 e 2016, sob sua liderança, o Consed teve um papel crucial na promoção da BNCC. Quando perguntamos a ele porque havia sido convidado para o seminário em Yale, Deschamps respondeu[26]:

> Eu me pergunto até hoje porquê. A Fundação Lemann estava organizando esse processo e confesso que não sei como chegaram ao meu nome. Especulei um pouco com o pessoal sobre o QEdu[27] em Santa Catarina, que a Lemann apoiou. Pode ter sido isso.

Deschamps também admitiu que foi no seminário que ouviu falar da BNCC pela primeira vez: "A gente falava muito de currículo, mas não especificamente de uma base nacional comum curricular. Isso ainda não tinha aparecido no radar. A ideia de um *common core* só apareceu quando eu fui nessa viagem aos EUA". O fato de que ele nem sequer pensara na ideia de padrões nacionais de aprendizagem antes do seminário da Lemann é significativo, pois, nos três anos seguintes, ele se tornou um dos mais importantes líderes governamentais para a promoção dessa iniciativa.

Maria Luiza, outra participante do seminário, contou-nos que houve muito debate durante o seminário sobre estratégias para implementar um currículo nacional no Brasil. A palestrante Susan Pimentel, por exemplo, enfatizou que, nos EUA, o *Common Core* foi promovido como uma iniciativa estadual, o que levou muitas pessoas presentes a advogar fazer a mesma coisa no Brasil, em vez de usar o MEC, supostamente porque isso evitaria

lidar com o governo do PT, de centro-esquerda. Mas isso seria complicado, explicou *Maria Luiza*, porque, no Brasil, o governo federal tem o claro papel constitucional de formular a política educacional. *Fabiana*,[28] uma liderança do Todos pela Educação (coalizão de fundações e outras instituições fundada em 2006), também estava no seminário. Ela lembrou que os 30 participantes tomaram esta decisão: "Vamos fazer algo grande o suficiente para que possamos fazer juntos. E aí tivemos a ideia de fazer um currículo nacional".

Esses três participantes do seminário na Universidade Yale em 2013 —Deschamps, *Maria Luiza* e *Fabiana*— enfatizaram a decisão feita ao final do encontro para criar um "movimento" de apoio a essa causa, ideia que veio a se materializar no Movimento pela Base Nacional Comum ou Movimento pela Base. As tentativas das fundações de construir "movimentos" por trás de suas iniciativas de política pública não são novidades. Como escreve Megan Tompkins-Stange (2016, 3) sobre a Fundação Gates, "ao patrocinar um grupo diverso de interessados, a fundação buscou catalisar aquilo que um membro de sua equipe chamou de "movimento social para uma reforma política maciça" —um movimento social criado pela própria fundação". No entanto, a escolha da palavra "movimento" é importante, pois evoca a ideia de movimento social, geralmente entendido como um grupo da base da sociedade com pouco poder para protestar ou fazer exigências ao governo através de meios não institucionais (McAdam 1999; Tarrow 1994). O Movimento pela Base, ao contrário, era uma coalizão poderosa tanto de atores governamentais como de atores não governamentais, todos com suporte financeiro do homem mais rico do Brasil. Como nos disse *João*,[29] um funcionário de governo estadual que se tornou membro do conselho executivo do Movimento pela Base: "A fundação é quem puxa o chapéu, é quem está na secretaria executivo do movimento. No meu caso, tenho um contrato com eles, quem me paga é a Fundação Lemann".

O momento conjuntural no Brasil

Para entender como a Fundação Lemann pôde alterar o terreno das políticas públicas durante o momento histórico vivido pelo Brasil entre 2014 e 2017, recorremos à noção gramsciana do "conjuntural" como ferramenta analítica (Gramsci 1971[a], 400). Uma conjuntura é um momento definido por "diferentes correntes e circunstâncias" (Hall 1988, 130) que, juntas, criam as condições para acontecimentos específicos que uma única causa não poderia ter criado. Ao focar no momento conjuntural brasileiro, em vez de simplesmente descrever o "contexto", buscamos ilustrar como múltiplas forças políticas e econômicas convergiram no Brasil entre 2013 e 2014, o que produziu um "novo terreno político" (Hart 2003, 27), permitindo que um novo ator estratégico como a Fundação Lemann pudesse promover seus objetivos de política pública.

Uma estrutura legal para apoiar a BNCC

Depois do seminário de abril de 2013, a primeira providência da Fundação Lemann foi solidificar a ideia da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como um objetivo legislativo brasileiro oficial.[30] Havia uma oportunidade imediata para fazer isso, pois o governo brasileiro estava terminando seu Plano Nacional de Educação (PNE), cuja aprovação era prevista para o ano seguinte. O PNE delineia os objetivos educacionais brasileiros e é aprovado a cada dez anos. As discussões sobre esse novo PNE vinham ocorrendo desde 2011 num grupo diverso de organizações da sociedade civil, agências governamentais e membros da comunidade em geral. A Fundação Lemann ajudou a organizar uma série de eventos em 2013 com os participantes do seminário em Yale para promover a ideia da BNCC entre altos funcionários governamentais. Em junho, por exemplo, todos os participantes daquele encontro foram convidados a participar do "Seminário Internacional da Educação Básica: conhecimento e currículo", organizado por um deles, Raimundo Feitosa, então presidente do Conselho de Educação Básica, que integra o CNE.

Este foi apenas um de muitos eventos organizados para apresentar a ideia de padrões nacionais de aprendizagem a um grupo de políticos e funcionários da Educação. No entanto, a Lemann já não liderava: os protagonistas eram, agora, um grupo diverso de gente que se identificava como parte do Movimento pela Base. *Gabriela*,[31] uma consultora da fundação que integrava o conselho executivo do Movimento pela Base, explicou a estratégia legal do movimento:

> Na verdade, a base já estava prevista nas leis há quase 30 anos: na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e nas diretrizes curriculares nacionais, mas nunca tinha se materializado. As discussões nesse período ajudaram muito a formar os consensos sobre a necessidade de incluir a base no PNE que estava sendo negociado.

Fabiana,[32] do Movimento pela Base, disse que sua organização, a Todos pela Educação, apresentou 54 emendas ao Plano Nacional de Educação de 2014. Dessas, 52 foram aprovadas, inclusive três que estabeleciam prazos para a criação de diretrizes curriculares nacionais. "Então agora nós tínhamos de fazer isso!", exclamou. *Gabriela* também disse que a entrada da BNCC no PNE de 2014 "deu um impulso muito grande" ao Movimento pela Base, "porque entrou com prazo para ser construída até junho de 2016 e encaminhada para o CNE".

Mas o fato de que esse prazo estava inscrito na legislação não significava necessariamente que ele seria apoiado. Ao contrário, o PNE 2014 tinha muitos objetivos de política pública que provavelmente não seriam aprovados. Por exemplo: um aumento substancial nos salários dos professores, que muitos governadores recusavam-se a honrar. Não obstante, depois que a BNCC se tornou parte integral do PNE, a campanha do Movimento pela Base relaxou. Agora era só questão de pressionar o governo para agir de acordo com sua própria lei. Em outras palavras, o PNE tornou-se uma ferramente importante para a estratégica política da Fundação Lemann. No seu Relatório Anual de 2014, a Fundação Lemann fala abertamente de seu papel no apoio à BNCC:

> Participamos ativamente da criação de um grupo plural, que se mobilizou para apoiar os padrões curriculares nacionais. Produzimos estudos que contribuíram com a tentativa do governo brasileiro de construir padrões nacionais para os currículos em todas as escolas do país. Esse tema entrou definitivamente na agenda pública nacional.[33]

Por volta de 2014, já era um fato público o apoio da fundação à BNCC e seu suporte econômico à iniciativa por meio de relatórios de política pública e mobilização de redes.

Curiosamente, em julho de 2014, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), dirigida na época pela professora Beatriz Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), publicou um primeiro esboço de padrões curriculares nacionais (MEC 2014). Essa versão da BNCC era completamente diferente da BNCC que seria escrita no ano seguinte. Em vez de indicar o conteúdo acadêmico específico a ser estudado a cada ano, o documento de 2014 começa pela descrição dos direitos dos alunos, como o direito a práticas culturais locais, conhecimento diverso, desenvolvimento humano, ação política e entendimentos históricos. Em seguida, discute os amplos objetivos de cada área curricular e apresenta grandes considerações filosóficas e teóricas para cada área de conhecimento.[34] Na seção destinada à Matemática, por exemplo, o documento afirma: "Historicamente, o conhecimento matemático nasceu da necessidade de resolver problemas ligados à agricultura, comércio, construções de grande porte e censos populacionais (MEC 2014, 90). Essa seção define, em seguida, dez "conhecimentos" dentro da área de Matemática: números e operações; proporcionalidade; grandezas e medidas; figuras geométricas planas e espaciais; transformações geométricas; localização espacial e sistemas de referência; variáveis, incógnitas, constantes, operações, equações e inequações; funções; incerteza e variabilidade; e coleta, organização, tratamento e interpretação de informações. O documento não define o conteúdo acadêmico exato que deve ser parte do currículo em cada um desses tópicos; em vez disso, discute grandes componentes sociais e históricos de cada tópico.[35]

De modo geral, essa primeira BNCC estava mais alinhada com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que discutem a filosofia e o propósito das áreas curriculares, em vez de especificar competências ou conteúdo para cada série. Era mais um documento filosófico do que tecnocrático, embora especificasse áreas curriculares a ser incluídas no currículo. Como se afirma no início do documento, o texto baseou-se em múltiplas conferências e grupos de trabalho organizados entre 2009 e 2014. Beatriz Luce, a secretária de Educação Básica do MEC, viajou por todo o país em 2014 para conversar sobre o documento com diferentes organizações de professores e com entidades da sociedade civil voltadas para a educação. Segundo *João*, membro executivo do Movimento pela Base e consultor da Fundação Lemann, seus pares ficaram "muito preocupados" quando Luce apresentou o documento em São Paulo:

> Aquele MEC entendia que esse documento era a primeira versão da Base, mas estava muito longe da expectativa. O nível de detalhe era bem diferente daquilo que a gente tem hoje. Era mais um documento subjetivo, teórico, pouco claro. As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) já tinham feito isso. Como esse novo documento ajudaria? Precisávamos dar uns passos adiante. O Movimento ficou muito preocupado quando a Beatriz nos apresentou esse documento.[36]

Em outras palavras, em vez de um documento definindo grandes áreas para o foco curricular, o Movimento pela Base queria um documento mais "prático", que especificasse o conteúdo que os educadores deveriam ensinar. De acordo com *João*, o Movimento tentou impedir a divulgação desse documento, argumentando que era um ano eleitoral e, portanto, não seria um bom momento para aprovar uma nova legislação:

> Se esse documento fosse divulgado, daria o tom para um debate que cairia na mesmice. A gente acreditava que o governo estava acabando, o [então ministro da Educação José Henrique] Paim era provisório, a Beatriz também era provisória. Já era outubro ou novembro de 2014. A chance de soltar algo equivocado poderia até atrapalhar [o próximo governo]. Deveriam ter feito isso bem antes. Não fizeram? Então não vamos atrapalhar a vida de quem está chegando.

O MEC nunca publicou oficialmente a versão preliminar da BNCC, de 2014. Como diria, mais tarde, o novo secretário de Educação Básica, Manuel Palácios: "Recomeçamos tudo do zero".[37]

Tirar vantagem de novos cenários políticos: escrever a BNCC

Em 2014, a Presidente Dilma Rousseff, do PT, ganhou sua reeleição numa disputa cerrada com o candidato do PSDB, mais conservador. Dilma ganhou com a promessa de campanha de que ela defenderia as políticas sociais que o PT havia promovido na década anterior. Mas o novo governo Dilma era muito menos inclusivo dos movimentos sociais do que no passado e muito mais aberto à influência corporativa (Braga 2016). A presidente reeleita escolheu Ciro Gomes, do PROS, um partido aliado ao PT, como novo ministro da Educação. Gomes era de Sobral, município do interior do Ceará que se tornou famoso nacionalmente pelo currículo desenvolvido pelo governo local. Ele nomeou Manuel Palácios para a Secretaria de Educação Básica, substituindo Beatriz Luce. Palácios era bem conhecido por funcionários governamentais na área da educação por causa de seu Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), que ajudou os estados a desenvolver exames padronizados. Ele não era membro do PT, mas, devido a seu trabalho no CAEd, circulava no MEC desde 2003, dando consultaria para várias equipes de formulação de políticas públicas.

Esse novo conjunto de atores governamentais no MEC de 2015 representava uma oportunidade política para a Fundação Lemann e seu Movimento pela Base. Embora o PT,

de esquerda, continuasse no poder, com eleitores críticos da influência de atores privados na educação, os funcionários do MEC eram tecnocratas, não militantes do PT. *Gabriela*, membro executivo do Movimento pela Base, destacou essa mudança:

> Foi fascinante. Quando a gente começou a falar do tema em 2013, 2014, [a BNCC] não estava tanto na agenda. De fato, a partir da entrada do Manuel Palácios, no começo de 2015, houve uma mudança grande. O tema entrou muito na agenda do governo federal.[38]

Embora o Movimento pela Base já tivesse convencido dezenas de autoridades estaduais e municipais a apoiar a BNCC, persuadir o governo federal petista da importância dessa iniciativa era uma vitória mais recente.

Quando perguntamos a Palácios porque a BNCC se tornou uma grande iniciativa de política pública no segundo mandato de Dilma, ele não conseguia lembrar as origens da ideia:

> Não precisei inventar nada não, já era uma questão na agenda da Secretaria, o tema já estava lá. Numa das primeiras reuniões com o ministro para tratar do assunto, o pessoal da Lemann, por exemplo, já estava lá. Eu acho até que a reunião foi provocada pela Lemann.

Verônica,[39] que era da equipe curricular da BNCC no ministério, confirma a suspeita de Palácios: "Foi a primeira reunião de que participei. Tinha sido solicitada pela Lemann, que já tinha um movimento pela base institucional comum".[40] *Verônica* disse que, antes disso, nunca tinha ouvido falar da Fundação Lemann.

Em março de 2015, o ministro Ciro Gomes, da Educação, renunciou ao cargo depois de um seu discurso controverso no Congresso. O novo ministro, Renato Janine Ribeiro, nomeado em abril de 2015, decidiu manter Palácios e toda a sua equipe na Secretaria de Educação Básica. Quando Janine Ribeiro deixou o cargo em outubro, o ministro seguinte, Aloizio Mercadante, que ficou no ministério de outubro de 2015 a maio de 2016, também manteve a mesma equipe. A continuidade de Manuel Palácios como secretário da Educação Básica, a despeito de múltiplas transições na chefia do ministério, permitiu que o processo de redação da BNCC prosseguisse para o ano seguinte.

Palácios criou 29 equipes de especialistas de 116 universidades para escrever a BNCC. Conversamos com quatro professores que integravam as equipes "especialistas" contratadas pelo MEC, um dos quais renunciou um ano depois. *Ricardo* e *Sebastião*, professores de uma grande, prestigiada universidade católica, foram contratados no começo de 2015. Ambos ouviram falar pela primeira vez da BNCC quando ela se tornou um objetivo do PNE de 2014. Como disse *Ricardo*:

> Eu ouvi falar da base no momento em que o PNE colocou essa questão como uma de suas metas. Logo ficou claro que havia algo um pouco escondido, mas que estava colocado lá desde a Constituição e, mais especificamente, na LDB. Para mim, o PNE foi o grande responsável por colocar a questão da base no horizonte.[41]

Como sociólogo, *Ricardo* fora um pesquisador visitante no CAEd, onde conheceu Manuel Palácios. Em fevereiro de 2015, foi convidado por Palácios a colaborar na criação de uma comissão de especialistas para escrever a BNCC. *Ricardo* sugeriu incluir *Sebastião*, um professor de Ciências Humanas. Os dois tinham uma perspectiva mais complexa sobre o processo de redação, seus desafios e realizações.

Inicialmente, *Sebastião* estava em dúvida sobre participar ou não da equipe de especialistas da BNCC. Ele achava que, para que a base fosse legítima, deveria ser construída da maneira mais democrática possível.

> Minha pergunta era: por que eu e qual é a legitimidade do meu trabalho? Eu não tinha interesse em participar da construção da base, não era uma coisa que fazia parte das minhas ambições. Mas logo na minha primeira visita a Brasília comecei a me deparar com questões muito importantes. Primeiro, parecia-me que a construção era complexa para que pudesse ser de fato legítima e que a via teria de ser a mais democrática possível, embora essa via trouxesse uma série de dificuldades. A gente sabe que o exercício da democracia é difícil, né? Mas quando me dei conta que havia 130 especialistas de todo o Brasil, gente das mais diversas procedências, envolvidos nesse trabalho, pensei: "Estou dentro. Quero participar disso".

Ele também comentou que esses especialistas eram "tudo, menos um grupo alinhado politicamente" e criticou tanto os grupos de direita, que achavam que a BNCC estava sendo escrita por "um bando de militantes ideológicos do PT", quanto os grupos de esquerda, que denunciavam a BNCC como parte de um "complô neoliberal para favorecer parcerias público-privadas nas avaliações em grande escala, na produção de material didático e, por extensão nos fundos de educação, que hoje são o grande nicho de investimentos na esfera de um capitalismo tardio". *Sebastião* logo avisou: "Se é isso, eu não sou favorável". Havia mais afinidade entre os vários especialistas em algumas áreas e divergências mais acirradas em outras, constata *Sebastião*. "Houve muita dificuldade, muito trabalho na hora de juntar, de criar as costuras que, em última análise definiram a estrutura da Base", lembra.

Além disso, ao contrário do *Common Core* estadunidense, que só tratava de Matemática e Inglês, a BNCC incluía padrões para 13 diferentes disciplinas, algumas das quais eram muito polêmicas. O currículo de História, por exemplo, provocou grandes debates sobre enfatizar ou não tópicos tradicionais, como o Império Romano, ou se a BNCC era uma oportunidade para incluir mais História Afro-Brasileira e Indígena no currículo. As concessões eram parte integral do processo, que envolveu dezenas de encontros em Brasília. Como *Sebastião* observou:

> A BNCC não é um documento que partiu da cabeça de um indivíduo ou de uma concepção pedagógica, metafisicamente definida sabe-se lá onde. Eu diria que é um documento realmente construído a partir de um artesanato mesmo, envolvendo muita gente que, de alguma maneira, o definiu.

Tiago, professor de uma grande e prestigiosa universidade pública, também defendeu a diversidade das equipes de especialistas:

> A construção [das equipes] dos especialistas não teve um caráter político-partidário. Havia três vertentes: as Secretarias de Educação dos estados, ocupadas por diferentes partidos, indicavam seus representantes; as universidades, que tinham gente trabalhando com educação, como eu, também indicaram participantes; e havia um núcleo ligado ao próprio MEC, com as pessoas que já estavam lá.[42]

Na opinião de *Tiago*, essa "heterogeneidade não política mas conceitual, de conhecimento", fez com que a primeira versão da BNCC nem sempre fosse consistente com sua abordagem filosófica ou progressão curricular. "Os acadêmicos tinham uma visão bastante conceitual, mas o pessoal das secretarias estaduais de Educação tinha menos intimidade com os conceitos", disse ele. "Então, as reuniões nem sempre eram muito produtivas e a qualidade discutível da primeira versão resultou dessa fragilidade." Mas ele acreditava que isso era inevitável, dada a diversidade do grupo de especialistas.

Em contraste com *Ricardo*, *Sebastião* e *Tiago*, *Olívia* criticou todo o processo de redação. Professora de artes numa grande universidade pública, ela destacou o fato de que as equipes encarregadas do currículo deviam trabalhar a partir de documentos preparados anteriormente. *Olívia* disse que sempre foi crítica da ideia de padrões nacionais, mas aceitou o convite para ser uma especialista porque achou que era importante a presença de uma voz dissonante, "que poderia tentar salvar a ideia da cultura local e da especificidade cultural dentro dos padrões":

> Não sou partidária, não [aprovo] a ideia de uma base nacional curricular comum. Entre os colegas da área de artes visuais havia uma discussão, na época, sobre a necessidade de alguém colocar dentro da base um questionamento do próprio princípio de [uma BNCC], de alguém tentar salvar um pouco de cultura local, de especificidades culturais do país. Foi por isso que acabei aceitando o convite.[43]

Quando chegou à primeira reunião em Brasília, já havia um documento inicial produzido pelos coordenadores das equipes de redação do currículo nacional. Era um "texto de abertura da BNCC na área de códigos e linguagens", a área de *Olívia*. "Já estava escrito, nós só tínhamos de dar opiniões e sugestões", queixou-se. "Foi um encontro irrisório, com pouquíssima carga horária de trabalho, onde nós líamos aquilo que os coordenadores já tinham escrito, fazíamos algumas sugestões e dávamos início ao que seria o texto introdutório especificamente da área de artes". Embora tenha permanecido na equipe por todo o ano, ela disse que a equipe de artes visuais só conseguiu fazer algumas poucas alterações no documento:

> A equipe de artes visuais, infelizmente, não foi ouvida. O texto foi modificado, tem até erros, expressões que não usadas em artes visuais. Cheguei a solicitar ao Palácios, publicamente, que tirassem meu nome do documento, porque eu não poderia assinar o que estava escrito ali. Ninguém da área de artes visuais assinaria aquilo (...) Conseguimos pouquíssimas coisas. Nosso grupo de artes teve de fazer manifestações contra a própria BNCC durante esse processo, fizemos passeatas, fizemos intervenções artísticas...

Claramente, os quatro professores —*Olívia*, *Sebastião*, *Ricardo* e *Tiago*— tiveram experiências e interpretações diferentes na redação dos padrões curriculares nacionais. A despeito desses desafios e das múltiplas crises de alto escalão no próprio MEC durante o primeiro semestre de 2015, o ministério publicou dentro do prazo, em setembro de 2015, a primeira versão da BNCC. Era um documento de 300 páginas.

Dinheiro, conhecimento, mídia & redes

A importância do movimento é estar ali,
cutucando, fazendo pressão.
João, membro executivo do Movimento pela Base

Durante nossas entrevistas, perguntamos tanto a funcionários do Ministério da Educação (MEC) como a especialistas das universidades sobre o papel da Fundação Lemann no processo de redação e promoção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Todos afirmaram que a fundação teve um papel importante. Como a análise de dados mostrará, a influência da Fundação Lemann encaixou-se em quatro categorias identificadas durante nossa codificação: recursos materiais, produção de conhecimento, poder da mídia e redes formais e informais.

Em primeiro lugar, em termos de recursos econômicos, a Fundação Lemann pagou as refeições durante as reuniões e comprou passagens aéreas, de forma que os funcionários do MEC, do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) pudessem participar de eventos nacionais. *Tiago*, um dos professores que ajudou a escrever a BNCC, acha que o Movimento pela Base e a Fundação Lemann "devem ter financiado pelo menos duas reuniões".[44] Manuel Palácios recordou, em particular, a importância desse apoio financeiro para esses grupos: "O Consed tem grande dificuldade de financiamento, porque os estados não conseguem dar suporte operacional ao conselho. Então eles trabalham muito com fundações. No caso da BNCC, a Lemann sempre colocou esse apoio à disposição do Consed"[45] Portanto, a Fundação Lemann estava sempre à mesa, já que, literalmente, pagava o almoço.

Em segundo lugar, a fundação também usava seus recursos econômicos para patrocinar a produção de conhecimento ou, em outras palavras, prover os funcionários governamentais com informação relevante por meio de seminários, tradução de documentos internacionais

para o português, patrocínio de relatórios de pesquisa e convites a especialistas internacionais para falar sobre a experiência deles na redação de padrões curriculares comuns. Como *Sebastião* explicou:

> Do ponto de vista, digamos assim, objetivo e quantitativo, é muito claro que a Fundação Lemann, por poder econômico, tinha a possibilidade de empreender ações muito concretas. Por exemplo, trazer pesquisadores de países diferentes. É uma coisa cara, não é? As universidades federais do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte não podem fazer isso. A outra coisa que a Fundação Lemann pôde fazer foi claramente incentivar, através de bolsas, a produção de pesquisas de interesse da constituição da Base. Pesquisas diagnósticas e prospectivas. Isso só uma fundação com dinheiro pode financiar.

Ricardo também disse que a Fundação Lemann "esteve presente em quase todas" as reuniões de especialistas contratados pelo MEC e contribuiu ao oferecer relatórios internacionais e seminários informacionais, sem nunca tentar liderar o processo:

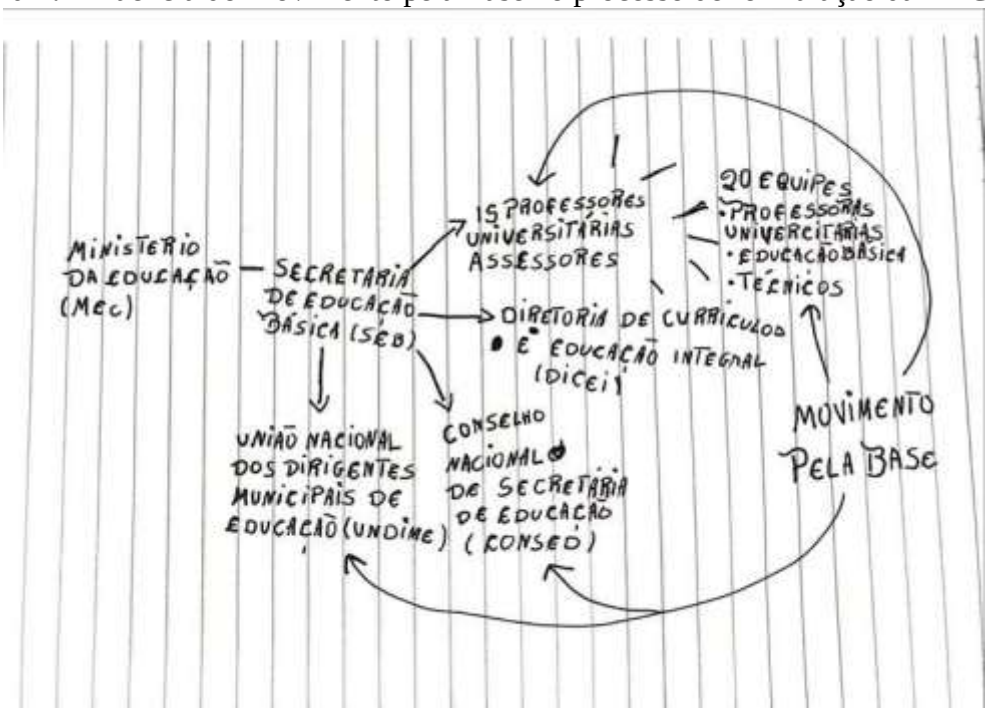
> Ela trouxe essa referência internacional no sentido de qualificar, de ajudar, de enriquecer o processo. Eu acho que tem sido um ator importante nesse processo, de algum modo respeitando também todo o andamento político definido pelo MEC. Quer dizer, ela se colocou no papel de quem estava ali para somar e não para competir (...) Acho que é um papel legítimo, interessante, e que certamente deve ter sido importante —não tenho como afirmar— até no Plano Nacional de Educação.[46]

Uma das contribuições mais importantes da Lemann, referida em múltiplas entrevistas, foram os especialistas que a fundação trouxe ao Brasil para discutir os padrões curriculares nacionais da Austrália. A Lemann contratou a Autoridade Australiana para Currículo, Avaliação e Relatórios (Acara, na sigla em inglês) —uma "autoridade estatutária independente", que "recebe orientação do governo australiano"— como consultora do processo de redação da BNCC brasileira.[47] "A Lemann fez lá as proposições e trouxe pessoas do exterior, tentou sugerir formatos e formas de redação dos objetivos, caminhos de definição de progressão curricular, ou seja, fez sugestões *técnicas*",[48] disse *Sebastião*. Os especialistas podiam ou não levar em consideração essas sugestões. Assim, todo esse processo representou o que Li (2007) chama de "tornar técnico": representar situações políticas como problemas com soluções técnicas.

Verônica,[49] uma das chefes de equipes curriculares no MEC, desenhou um diagrama interessante sobre esse processo durante uma entrevista, mostrando como o Movimento pela Base (que ela disse que "é a mesma coisa que a Fundação Lemann") estava sempre oferecendo informações aos diferentes grupos envolvidos na redação da BNCC. No diagrama que ela desenhou, esses grupos são o Consed, a Undime, o Departamento de Currículo e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica do MEC, os 29 grupos de especialistas e os 15 professores que coordenavam esses grupos. Como ilustra a Figura 2, o Movimento

pela Base influenciou a formulação de uma política pública através do contato direto com todos os grupos envolvidos, em todos os níveis do processo de redação da BNCC.

Figura 2. Influência do Movimento pela Base no processo de formulação da BNCC (+)



(+) Adaptação do original para incluir os nomes completos das organizações e dos organismos governamentais.

Verônica parecia apreciar esse apoio, mas *Olívia*,[50] outra funcionária do MEC, criticou o papel da Fundação Lemann, que, para ela, engessava o debate:

> Fomos chamados para fazer um trabalho muito sério, muito importante, que é desenhar uma base curricular nacional com força de lei e que vai vigorar por pelo menos 20 anos. Chegamos para iniciar esse trabalho, mas seis especialistas já tinham escrito os textos introdutórios junto com pesquisadores da Fundação Lemann. Ora, o Brasil tem 32 universidades federais e pelo menos 20 delas mantêm pesquisas na área de educação e currículo. Dessas 20, pelo menos dez trabalham com a Sorbonne e com universidades inglesas. Temos grandes nomes brasileiros que são lidos e estudados no mundo inteiro, como Paulo Freire ou Vera Candau. Acho que todos nós ficamos ofendidos com a ausência de pesquisadores brasileiros da área de currículo. Nenhum deles foi convidado para dar opinião. Convidaram quatro pessoas lá da Fundação Lemann.

De acordo com este relato, a fundação não se limitou a oferecer informações. Em vez disso, definiu o ponto de partida e os critérios básicos para o processo de redação da BNCC.

Em terceiro lugar, a Fundação Lemann também influenciou o processo de redação da BNCC e conseguiu apoio para essa política pública por meio de uma elaborada estratégia de mídia, em que representantes da fundação treinaram dezenas de jornalistas para cobrir questões educacionais, inclusive a BNCC, e apresentá-las de forma positiva. A fundação organizou eventos de alto nível que receberam grande cobertura da mídia. *Marco*,[51] outro professor que revisou a primeira e a segunda versões da BNCC, explicou:

> Acho que eles sabem como usar a mídia (...) criaram uma aura de inevitabilidade... o consenso foi criado pela exposição à mídia, como numa bola de neve.

A fundação trabalhava nos bastidores para orquestrar o consenso em torno da BNCC, de maneira que parecia um acontecimento natural e inevitável. Manuel Palácios confirmou essa estratégia explícita de mídia:

> A participação da Lemann foi muito importante. Especialmente na relação com os meios de comunicação. Em todas as situações de dificuldade, em momentos conturbados politicamente, ela foi fiadora desse movimento em setores sobre os quais não tinha nenhuma influência.

Quando pedimos um exemplo, Palácios disse:

> Eles sabem dialogar com a imprensa paulista. Quando o currículo de História foi publicado, houve uma reação imensa. É claro que as primeiras propostas padeciam de uma série de carências, de uma série de lacunas. Então, era preciso contar com boa vontade na recepção. A fundação teve um papel essencial na construção dessa recepção positiva.

Palácios insistiu em afirmar que o grupo que tinha esse papel era a Fundação Lemann mesmo, não o Movimento pela Base. "Foi a fundação, não o movimento", disse. "A fundação é que foi a campo, conversou, ela que ponderou que havia problemas, mas que ia melhorar,

podiam ter confiança...” Quando houve uma péssima reação, de todos os partidos, à primeira versão da BNCC, a Fundação Lemann ajudou a enquadrar o debate, com argumentos deste tipo: talvez esses padrões não sejam os melhores, continuamos a trabalhar neles, precisamos de uma Base Nacional Comum Curricular.

Em quarto e último lugar, a estratégia mais importante para influenciar os formuladores dessa política pública era simplesmente construir uma rede de políticos proeminentes e especialistas respeitados em educação, todos apoiando a BNCC. Como explica *João*, um membro da secretaria executiva do Movimento pela Base:

> Meu papel foi estabelecer um diálogo com as redes, com secretarias de Educação, com professores, com veteranos do setor, para fazer a discussão chegar na ponta. Rodei muito por secretarias municipais, encontros da Undime, encontros do Consed, tudo para levar essa discussão adiante. Por exemplo, a gente incentivou o MEC a constituir um grupo dentro do Consed com pessoas que lideravam o debate sobre o currículo nos estados, de forma que essas pessoas pudessem levar o debate de volta para seus estados. A gente apoiou esses encontros. Eu estava sempre ali, lembrando da BNCC. Era o chato.

Valeu a pena esse processo de visitas a funcionários governamentais por todo o país, levando a discussão sobre a BNCC. Por volta de 2016, o Movimento pela Base tinha 65 membros e eram todos poderosos influenciadores no setor da educação. Essa rede incluía 30 lideranças de diferentes fundações, 19 funcionários governamentais, oito pesquisadores de universidades e sete políticos.

O fato de que havia gente nessa rede dos dois maiores partidos políticos (PT e PSDB) permitiu que a BNCC se tornasse uma iniciativa apartidária de política pública. Membros do Movimento pela Base enfatizam essa característica “apartidária” da BNCC como especialmente importante durante os momentos mais tensos do processo. Por exemplo, quando a polarização política atingiu um pico em março de 2016, três membros do Movimento escreveram um artigo apartidário para um grande diário paulista, afirmando a necessidade de avançar para além das diferenças políticas e apoiar a BNCC em nome das “crianças e jovens nas salas de aula”:

> Quarenta e cinco milhões. Esse é o tamanho do sistema educacional brasileiro. São 45 milhões de crianças e jovens nas salas de aula do país, todos os dias. Em meio a mais um período de instabilidade política e econômica, não é demais lembrar a urgência dos desafios que esses milhões de alunos enfrentam para ter educação de qualidade (...) Um dos pontos fundamentais para a melhoria da qualidade da educação no Brasil é a construção de uma Base Nacional Comum Curricular —documento que estabelece com clareza o que é essencial a ser ensinado nas escolas.[52]

Três pessoas do Movimento escreveram o artigo e outras 39 assinaram, mostrando a extensão da força política por trás do artigo.

Embora todas as pessoas com quem conversamos mencionassem a influência da Fundação Lemann no processo de redação e de buscar apoios à BNCC, a maioria dos atores governamentais não consideram isso negativo. Manuel Palácios, por exemplo, defendeu o papel da fundação:

> Eu sempre achei que a Lemann tinha uma perspectiva mais moderna no contexto das fundações, porque procurava defender uma política e agregava pessoas de diferentes associações em apoio a essa política. O Movimento pela Base tinha pessoas que eram correligionárias do governo do PT, gente com tradição de esquerda, e pessoas ligadas ao PSDB, que estava no governo de São Paulo. Acho inovadora essa ideia de formar opinião e agregar intelectuais de diferentes orientações para apoiar uma determinada política pública. Ela constrói uma agenda e tem mais capacidade de movimentação autônoma em favor dessa agenda. Eu acho isso muito interessante.[53]

Palácios descreveu o Movimento pela Base como uma forma inovadora de influenciar a opinião pública, o que reúne as pessoas apesar das fronteiras ideológicas.

Da mesma forma, *Ricardo*,[54] um dos professores envolvidos na redação da BNCC, descreveu claramente o papel da Fundação Lemann:

> Num certo sentido, a fundação integra um movimento, que começou pelo menos nos anos 1990, de presença de instituições do sistema financeiro [no debate público], como o Itaú, por exemplo. É, portanto, parte de um movimento maior da elite empresarial brasileira, muito inspirado no modelo estadunidense, de investir recursos na qualificação do debate público sobre educação. Esse movimento estava muito especialmente interessado em acabar com o monopólio de universidades e movimentos sociais nesse debate, o que me parece totalmente legítimo. É claro que é um cabo de guerra e, evidentemente, a Lemann não entra nisso, ela apenas traz uma concepção liberal para rivalizar com outras concepções.

Em outras palavras, *Ricardo* via a Fundação Lemann como um dos muitos atores legítimos num debate necessariamente plural. Mas advertiu: "Claro que a Lemann também tem que estar sempre atenta para não assumir uma posição ilegítima. Ela não é porta-voz de ninguém. Pode ser facilitadora, pode ajudar, mas não pode [ir além disso], sob pena de desmoralizar o próprio processo da Base".

Eduardo Deschamps, do Consed, que depois se tornou presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE), também apoiava a estratégia da Fundação Lemann. Mas reconheceu que a decisão de criar um "movimento" fora provavelmente relacionada à necessária prudência da fundação ao tentar influenciar a educação pública como ator privado:

> Esse cuidado era necessário por conta do olhar do meio educacional para a participação de entidades privadas no processo, mesmo as que não têm fins lucrativos. Entendo que a Lemann percebeu que não podia segurar sozinha a bandeira da Base. O homem que estabeleceu a Fundação Lemann é empresário.

> O negócio dele é produzir cerveja, hambúrguer, ketchup... Haveria preconceito. Por isso, insisti muito em dizer que eles nunca entraram na questão do conteúdo, sempre se limitaram ao apoio e compreenderam que esse apoio seria melhor sucedido com mais [nomes], que não ficasse com cara de um projeto de uma única instituição. Isso não é fácil de fazer, porque sempre tem a questão das vaidades. Foi muito interessante a forma como agiram, com um objetivo muito claro — construir esse consenso em relação à Base, para que ela pudesse ser implementada— e com a consciência de que não conseguiriam sozinhos. Daí o Movimento pela Base. O resultado mostra que foram muito bem sucedidos.[55]

Deschamps descreveu em detalhes como o Consed se tornou um grande defensor da BNCC e um protagonista no processo de construção dessa política pública. O que é interessante nessas reflexões de funcionários governamentais e especialistas de universidades é o fato de que eles veem *a si mesmos* como líderes do processo e descrevem a Fundação Lemann e o Movimento pela Base como simples apoiadores.

Sugerimos que este é o pináculo do consenso "por filantropia": por meio da mobilização de recursos materiais, produção de conhecimento, poder de mídia e redes formais e informais, convencer funcionários públicos suficientes a liderar uma iniciativa de política pública. Dessa forma, a Fundação Lemann catalisou, patrocinou e apoiou um processo que permitiu a diferentes atores institucionais trabalhar pela implementação de uma ideia de política pública. O apoio à BNCC tornou-se rapidamente um "senso comum" educacional no Brasil, defendido por um amplo leque de atores, por diversas razões, transformando assim qualquer divergência com a BNCC em irracional, ilógico e, no mínimo, *ideológico*.

A influência da Fundação Lemann na redação da BNCC, por meio de seu poder econômico e de sua rede de apoio com atores governamentais e não governamentais, pode ser comparada ao papel da Fundação Gates em apoio ao *Common Core* nos EUA. Como escreve Megan Tompkins-Stange (2016), a Fundação Gates ofereceu suporte financeiro a várias lideranças educacionais nos estados, principalmente ao *Council of Chief State School Officers* (algo como o Consed, um conselho dos principais funcionários estaduais do setor de educação). Uma funcionária da Fundação Gates disse:

> Oferecemos consultoria aos estados, assistência técnica... Agora estamos realmente tentando fazer a expertise valer, para ajudar estados e municípios a fazer o melhor uso possível dos dólares da *Race to the Top* [corrida para o alto] e realmente obter uma mudança persistente de política pública. (Tompkins-Stange 2016, 25)

Como esta citação enfatiza, o principal papel da Fundação Gates era oferecer assistência técnica e ajudar os estados a decidir como transformar o dinheiro do governo em uma política pública real. Tompkins-Stange (2016) também pondera que isso era considerado legítimo, pois ocorria sob um governo federal Democrata e envolvia uma ajuda aos estados para gastar o dinheiro que ganharam com a nova iniciativa do Presidente Barack Obama, *Race to the Top*. O envolvimento da Fundação Lemann, que deu consultoria a governos sobre como

escrever a BNCC em 2015, também foi considerado amplamente legítimo, pois ocorria sob um governo do PT. No entanto, como nos EUA, mesmo sob essas condições favoráveis, ainda havia vozes de resistência e crítica na sociedade civil.

Marginalizar a crítica

Depois da publicação da primeira versão da BNCC em setembro de 2015, o documento começou a ser criticado tanto por conservadores como por progressistas. Segundo *Ricardo*, grupos de direita criticavam a BNCC por ser muito radical, "como se fosse uma manifestação explícita do chamado lulopetismo". *Ricardo* pensou que parte da crítica era devida à crescente polarização política por todo o país e aos protestos contra o governo do PT, que tentavam "tornar ideológica a BNCC". Uma organização chamada Escola sem Partido liderou as mobilizações contra a BNCC, criticando a influência de partidos de esquerda no sistema público de educação.

Além disso, organizações progressistas, principalmente a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a mais importante associação acadêmica na área de Educação, também atacou a iniciativa. *Joana*[56], professora de currículo numa universidade pública, participava do Grupo de Trabalho Currículo, o GT Currículo da Anped. Ela explicou que esse grupo era muito crítico da BNCC, em parte porque ignorava toda a história de debate sobre currículo na academia brasileira. A Anped queria discutir com o MEC as 13 páginas da Introdução à primeira versão da BNCC, onde poderia debater currículo e padronização. Mas altos funcionários do MEC, em encontros com a Anped, disseram que "isso não será discutido":

> De fato, a ideia de currículo não era discutida em momento algum. Eles empurravam a discussão para os conteúdos, as áreas, os objetivos de aprendizagem, sem discutir com a sociedade um conceito de currículo. Nossa posição, como Anped, era: "Olha, isso não configura uma participação, não configura uma discussão sobre o documento, já que o próprio conceito de currículo não está sendo discutido. Além disso, o processo de implantação dessa Base é rápido demais e pouco democrático demais para que seja aceito por uma associação comprometida com o Estado Democrático de Direito".

Embora o governo tenha procurado a opinião desse grupo em 2014 e no início de 2015, essas oportunidades foram desaparecendo. Em 9 de novembro de 2015, o GT Currículo da Anped denunciou todo o processo numa carta aberta ao CNE.[57]

Depois de publicada a primeira versão da BNCC, em setembro de 2015, entre críticas tanto da "direita" como da "esquerda", o MEC abriu uma consulta pública online a respeito. Nada menos que 300 mil pessoas comentaram, submetendo 12 milhões de comentários — um volume impressionante de participação da sociedade civil. Quando perguntamos a funcionários do Estado porque haviam organizado essa consulta pública, eles disseram que

sempre fora parte do plano. Afinal de contas, ainda era um governo do PT, que tendia a aderir a processos mais participativos de elaboração de políticas públicas. Em 2017, quando o PT já tinha sido tirado do poder, um alto funcionário do MEC, *Pedro*, disse: "Tem esse número mágico dos 12 milhões, que eles gostam de dizer "olha que construção participativa", mas esse é o jeito PT de governar".[58]

A razão para o sucesso desse processo participativo é esta: secretários de Educação em todos os estados criaram "equipes" para ajudar a formular a política pública que resultou na BNCC e que participavam periodicamente dos encontros em Brasília. Essas equipes organizaram um Dia da Base, no qual solicitavam opiniões dos professores. Como lembrou *Alberto*,[59] um funcionário do governo de Goiás, com entusiasmo:

> Primeiro, precisávamos que os professores conhecessem o portal da Base, o documento preliminar. Cadastramos todos eles e fizemos com que lessem esse documento. Depois, no Dia da Base, fizemos com que participassem e contribuíssem; em seguida, que discutissem com sua regional. Isso ocorreu nas 40 regionais da Secretaria de Educação de Goiás. As regionais nos enviaram o resultado a tempo para um seminário que organizamos aqui.

As afirmações de *Alberto* demonstram que a Fundação Lemann não precisava convencer os professores de cada estado a apoiar a BNCC: bastava convencer as secretarias de Educação municipais e estaduais e os funcionários fariam esse trabalho de forma eficaz e com mais legitimidade. Essas iniciativas aparentemente participativas funcionaram bem para promover a BNCC, mesmo quando o processo era criticado por professores da área de Educação em universidades de todo o país.

Um grupo de professores da Universidade de Brasília (UnB) analisou todos esses comentários da consulta pública e produziu um relatório privado sobre as contribuições. Embora muitos entrevistados tenham feito referência a esse documento, nunca recebemos uma cópia. *Ricardo* e *Sebastião* ficaram muito animados com a oportunidade de incorporar essas contribuições numa segunda versão da BNCC, afirmando que era uma parte importante de um processo democrático e legítimo, com um número enorme de pessoas envolvidas. No entanto, a especialista *Olívia*[60] ajudou a redigir a BNCC e criticou esse processo, lembrando que mesmo as contribuições dos especialistas nem sempre eram respeitadas:

> Cada vez que eu trazia isso à tona, diziam que aquilo era bobagem, que a gente estava só escrevendo um rascunho, que depois ia mudar quando chegassem as sugestões do portal. A minha questão era: qual é a garantia de que as sugestões do portal serão respeitadas? Quem está fiscalizando a consulta pública? Qual é a transparência desse processo? Nada disso nunca foi respondido. De repente está na internet e vira democrático porque está na internet? Isso não é o bastante para democratizar o documento.

Olívia duvidava da inclusão dos comentários online no documento e acreditava que era tudo parte de uma estratégia retórica para poder afirmar que o documento era democrático.

Curiosamente, membros do comitê executivo do Movimento pela Base também expressaram algumas dúvidas sobre a importância desse processo participativo. *Gabriela*,[61] por exemplo, disse:

> A gente não tem como saber. Mas eu acho que, nos Estados Unidos, vocês tiveram um processo de construção em que apostaram muito que a melhor legitimidade era a qualidade técnica. Para haver qualidade técnica, o melhor procedimento não é necessariamente ter 116 pessoas envolvidas. Mas, para ter legitimidade política, aí sim, talvez 116 pessoas deem mais legitimidade política do que três pessoas sentadas numa sala. Aqui, acho que escolhemos, por um lado, ter uma amplitude técnica. Por outro, acredito que ficou mais difícil do que nos EUA tomar essas decisões técnicas, porque foram envolvidas pessoas das salas de aula, das diferentes redes de ensino, especialistas, para discutir o documento.

Está claro, pelos comentários de *Gabriela*, que os membros do Movimento pela Base não acreditavam necessariamente que esse processo de participação melhorasse a qualidade do documento. Mas certamente acreditavam que essa participação era necessária para garantir a legitimidade política do documento, especialmente no contexto de um governo do PT historicamente comprometido com relações Estado-sociedade mais participativas. Incorporar essas formas de participação da sociedade civil era crucial para que a BNCC mantivesse sua legitimidade na base de apoio ao PT. Os momentos participativos também foram bem sucedidos em marginalizar as críticas à "esquerda" e à "direita", já que se argumentava que o fato de que centenas de milhares de pessoas tiveram a oportunidade de participar na redação das diretrizes curriculares nacionais era mais importante do que essas "perspectivas ideológicas".

Navegar turbulências políticas: consenso em tempos de polarização

Em 2015 e 2016, enquanto os funcionários do Ministério da Educação (MEC) estavam ocupados com a redação da primeira e da segunda versões da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o Brasil enfrentava sérias crises políticas. Uma recessão econômica e um grande escândalo de corrupção ofereceram uma oportunidade a facções conservadoras para mobilizar enormes protestos contra o governo do PT. Em 2015, centenas de milhares de pessoas foram às ruas para pedir a destituição da Presidente Dilma Rousseff. Esses protestos se notabilizaram por exibir enormes bonecos infláveis do ex-Presidente Lula e da Presidente Dilma em uniformes de presidiário. Em resposta a essa condenação pública, foram formadas duas grandes coalizões de partidos de esquerda, federações sindicais e movimentos sociais[62], que se mobilizaram em defesa do PT e afirmaram que a bandeira da corrupção era apenas um pretexto para atacar os ganhos sociais da década anterior. A BNCC talvez fosse a única política pública que manteve o apoio multipartidário em meio à crescente polarização política. Em outras palavras, a deu certo a estratégia da Fundação Lemann, de reunir gente com interesses diversos e promover ampla participação da sociedade civil.

Quando a segunda versão da BNCC foi publicada em maio de 2016, a instabilidade política brasileira estava no seu apogeu. Em 17 de abril, o Congresso aprovara a abertura de um processo para destituir Dilma. Logo depois, em maio, Dilma precisou deixar a Presidência da República e o Vice-Presidente Michel Temer assumiu. Temer era membro de um partido tradicionalmente "camaleônico", o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), famoso por alternar suas lealdades com base em grosseiros cálculos políticos. Embora estivesse aliado ao PT desde 2006, quando a crise surgiu e o apoio popular ao PT desabou, o PMDB decidiu unir-se ao PSDB, mais coerente e conservador ideologicamente. Mesmo antes da destituição oficial de Dilma, Temer despediu todo o gabinete e apontou um ministério de homens brancos com uma orientação política muito mais à direita.

O ministro da Educação passou a ser Mendonça Filho, um ex-vice-governador de Pernambuco e membro do partido Democratas (DEM), um dos mais conservadores do país, herdeiro direto da Arena, partido criado pela ditadura civil-militar de 1964-1985 para apoiá-la. No entanto, a pessoa que de fato tomava decisões no MEC, como todos diziam, era a nova secretária executiva do Ministério, Maria Helena Guimarães de Castro, um membro dedicado do PSDB paulista. Castro fora secretária da Educação no governo José Serra em São Paulo e também trabalhou no MEC no governo FHC, quando Paulo Renato era ministro da Educação. Ela era conhecida por seu apoio a uma abordagem educacional baseada no mercado, inclusive com avaliações padronizadas de alto impacto e monitoramento do professor.[63]

Apesar de todo o alinhamento ideológico potencial, todo mundo no Movimento pela Base, inclusive altos funcionários da Fundação Lemann, estava incerto sobre como esses grandes terremotos políticos afetariam o processo de redação e aprovação da BNCC. Mesmo assim, o Movimento teve a presença de espírito de agir antes que Dilma saísse do cargo. Assim que o MEC publicou a segunda versão da Base, o ministro Aloízio Mercadante e o secretário de Educação Básica, Manuel Palácios, "entregaram" o documento ao Conselho Nacional de Educação (CNE). O objetivo era tirar a BNCC do controle do MEC e transferir esse controle para o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Esses conselhos poderiam encarregar-se de organizar seminários em cada estado brasileiro, o que permitiria o encontro de centenas de professores por dois dias para avaliar a segunda versão da BNCC. Esses 27 seminários ocorreram rapidamente, entre junho e agosto de 2016, a despeito de alguns dos maiores abalos na história política do Brasil.

Governança participativa sob um novo regime

Conseguimos participar de dois desses seminários estaduais, em julho e em agosto de 2016, no Rio de Janeiro e em Goiás. Nos dois seminários, havia centenas de professores participando, independentemente de seus sindicatos ou outras afiliações. Eles compareceram como indivíduos que se haviam candidato para participar, graças a um convite aberto enviado a suas escolas. No primeiro dia, os professores foram separados por disciplinas e, no segundo dia, por nível de escolaridade (Educação Infantil, I e II Ciclos do Fundamental e Ensino

Médio), para discutir tanto o conteúdo curricular de cada disciplina quanto os temas transversais de cada coorte na BNCC. O formato era o mesmo nos dois seminários e consistia em examinar um por um os tópicos do conteúdo curricular e, em seguida, responder: concordo, concordo parcialmente, discordo parcialmente ou discordo. Nos debates de História, por exemplo, os professores deviam escolher uma dessas opções com relação à inclusão de "história do teatro romano" como parte dos padrões nacionais. Primeiro, deviam votar numa dessas opções de múltipla escolha e, em seguida, defender brevemente suas posições.

Os seminários estaduais envolviam, pois, um tipo muito específico de participação — aprovar ou rejeitar componentes de um documento que já estava escrito—, em vez de um amplo debate sobre os propósitos da BNCC ou sobre outra possível organização de padrões ou outros possíveis modelos existentes. No Rio, um grupo de professores de História revoltou-se contra esse processo e se recusou a participar. Afirmaram que estavam sendo tratados como "técnicos": em vez dar sua opinião por meio do sistema de múltipla escolha, eles escreveram uma carta de denúncia do seminário. Mais uma vez, isso ilustra como o processo de redação da BNCC "tornou-se técnico" (Li 2007), em vez de propiciar uma controversa discussão política sobre o propósito da educação. Muitos professores levaram aos seminários cartas de denúncia da BNCC, escritas coletivamente. Os professores da cidade de Angra dos Reis, por exemplo, escreveram uma "moção de repúdio ao documento-base" da BNCC: "O processo de redação da BNCC não permitiu a participação das entidades educacionais adequadas, especialmente na área de História. Não houve fóruns deliberativos onde essas entidades pudessem expressar suas opiniões. Ao mesmo tempo, os prazos eram muito curtos (...), impedindo a efetiva participação e a necessária análise crítica do documento".[64]

Da mesma forma, um desses professores de História no seminário estadual do Rio de Janeiro, que era também uma liderança sindical, criticou o fato de que o sindicato dos professores não fora convidado —o convite era apenas para professores individualmente. A ausência do sindicato foi provavelmente deliberada, dadas as relações antagônicas entre sindicato e governo do estado. De fato, o sindicato estadual de professores promovera uma greve de cinco meses de duração e só encerrou o movimento paredista na véspera do seminário da BNCC (uma decisão sem nenhuma relação com o seminário).[65] De longe, esse processo participativo de formulação de uma política pública parecia tranquilo, mas os seminários exibiram a contestação que existia aos padrões curriculares nacionais. Essas críticas e os momentos de resistência ocorreram ao longo dos dois dias do seminário no Rio; mas, previsivelmente, desapareceram do sumário das contribuições dos professores.[66]

Durante o seminário em Goiás, não houve rejeição explícita da BNCC. Mas muitos grupos criticaram o formato do seminário. Por exemplo, o grupo de Educação Infantil, muito bem organizado, decidiu editar toda a seção da BNCC que tratava desse nível de escolaridade em vez de responder a pesquisa de múltipla escolha. Uma equipe de 22 pessoas organizou o seminário, inclusive Maria Euzébia de Lima, a Bia[67], presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Goiás (Sintego), que havia decidido apoiar a BNCC para

manter algum controle sobre o processo. A certa altura, ela fez uma dura intervenção no seminário:

> O currículo não vai melhorar a qualidade da educação se não tivermos professores eficazes. Estamos há oito anos sem concurso para professor e não temos Parcerias Público-Privadas (PPPs) para as escolas de Goiás, cuja infraestrutura é horrível. As escolas públicas não têm auditórios e é por isso que este seminário não pôde ser realizado numa escola pública. Não podemos ser felizes se nossos direitos não são reconhecidos, embora estejam inscritos na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação. Desde 1996, lutamos muito para ter esses direitos incluídos na LDB. Participamos de conferências, mas a maior parte da LDB foi decidida em gabinetes —e não foi implementada. Peço que a Lei do Piso[68] seja implementada. O governador deveria pagar o piso, mas não o faz. Sem isso, como vamos ter professores profissionais e formação continuada? Fui a 40 seminários estaduais sobre o PEE de Goiás,[69] mas tudo que queríamos foi alterado. Agora será a mesma coisa? Queremos que nossas contribuições para este documento cheguem ao CNE. Queremos um currículo e queremos uma escola pública, mas também queremos que a Lei do Piso seja implementada. Não posso usar a palavra "esperança" neste momento.

O sindicato goiano era alinhado com o PT e, como a proposta da BNCC teve origem num governo federal petista, isso gerou maior empatia com a ideia. Em contraste, o sindicato do Rio de Janeiro, parcialmente ligado a tendências políticas à esquerda do PT, já era crítico da BNCC antes mesmo da destituição de Dilma.[70]

Uma das conversas mais interessantes que tivemos durante o seminário de Goiás foi com *Alberto*,[71] funcionário da Secretaria Estadual de Educação, que ajudou a supervisionar as atividades ligadas à BNCC. As pessoas que entrevistamos nessa secretaria tiveram menos contato direto com a Fundação Lemann e o Movimento pela Base do que os funcionários do MEC. Para *Alberto*, a BNCC era uma proposta da Undime, do Consed e do MEC. Ele falou de todo o trabalho de sua equipe em Goiás para fazer a BNCC acontecer, do "Dia dos Padrões Curriculares" ao seminário estadual, e inúmeras outras atividades. Ele também lembrou de um encontro em Brasília:

> Era uma reunião técnica de trabalho no Conselho Nacional de Educação (CNE). Foi lá que o Consed e a Undime disseram que estavam com a Base e que realizariam os seminários estaduais por meio de um comitê nacional de articulação, que daria todas as orientações técnicas, os recursos, a formatação dos seminários, tudo mais. Nesse comitê, caíram de paraquedas a Fundação Lemann e o Movimento pela Base. Fiquei surpreso, até porque distribuíram um documento de estratégia, de como deveriam ser os seminários, e era um documento muito parecido com a proposta de Goiás. Mas vou parar meu relato por aqui, porque daqui pra frente é puro achismo.

O Movimento pela Base não estava presente em Goiás, daí a estranheza. Os funcionários da Secretaria Estadual de Educação viam a BNCC como uma iniciativa de política pública do governo federal. *Alberto* e seus colegas viam a Base como um projeto *deles*, o que é mais um indício do sucesso do "consenso via filantropia" para os padrões curriculares nacionais no Brasil: funcionários públicos, professores e outros atores educacionais consideravam-se condutores do processo de formulação dessa política pública.

Estratégias gramscianas vs. estratégias draconianas

Durante o seminário em Goiás, um representante do MEC anunciou que a Secretaria de Educação Básica do MEC, que conduzira o processo de redação da BNCC, já não seria responsável pela formulação dessa política pública. A nova secretária executiva do ministério, Maria Helena Guimarães de Castro, passaria a controlar todo o processo. O representante do MEC explicou que havia planos para uma grande reforma do sistema de Ensino Médio e que, antes disso, não fazia sentido finalizar os padrões para o Ensino Médio. Funcionários estaduais e professores ficaram visivelmente contrariados com a notícia.

O anúncio da reforma do Ensino Médio foi o começo de uma batalha educacional extremamente controversa no Brasil, já que sindicatos, professores universitários e outros atores manifestaram-se ruidosamente contra a reforma. O governo propunha um novo Ensino Médio com cinco diferentes especializações para os alunos: Matemática, Humanas, Ciências, Ciências Sociais ou cursos vocacionais. Com o pretexto de que havia uma urgência nacional para implementar essa reforma, o novo governo enviou ao Congresso uma medida provisória que alterava partes da legislação brasileira sobre educação, sem qualquer debate com professores e outros membros da comunidade educacional. Embora a ideia dessa reforma tivesse sido proposta ainda sob o governo Dilma, a imposição dessa política por meio de medida provisória —e sob um novo regime, que muitos consideravam ilegítimo— foi ultrajante para muitos.

Participamos de dezenas de reuniões sindicais em que a reforma foi duramente criticada por sindicalistas.[72] Qualquer controvérsia sobre a BNCC é nada perto desses debates. A imposição de cima para baixo de uma nova reforma do Ensino Médio, em contraste com a estratégia da Lemann de formar um consenso na sociedade civil em torno da BNCC, mostra claramente a diferença entre estratégias "draconianas" e "gramscianas" em matéria de políticas públicas. Na primeira, as políticas são impostas à sociedade civil, gerando raiva e, muitas vezes, resistência; na estratégia gramsciana, a sociedade civil é integrada a um bloco unido hegemônico de apoio a novas iniciativas, minimizando as divergências e marginalizando como irracional, ilógica e ideológica qualquer resistência que apareça.

Falamos com muita gente que confirmou as drásticas diferenças entre esses dois processos de formulação de políticas públicas. Manuel Palácios, então secretário de Educação Básica no MEC, disse que as reformas promovidas pela BNCC eram o oposto das reformas do Ensino Médio, pois a redação da BNCC tinha sido um diálogo com a sociedade civil e tinha o apoio da maioria dos atores:

> Ninguém em sã consciência pode ser favorável a uma reforma por medida provisória. Um tema que estava em discussão há anos virou urgente, emergencial, em meio a uma crise política monumental? Se fosse uma iniciativa que trouxesse a opinião popular para perto do governo federal, faria até sentido o uso da medida provisória. Mas não era o caso.

Segundo Palácios, o acordo do governo com o Consed era discutir a reforma do Ensino Médio depois de aprovada a BNCC. Ele também considera que a Lemann foi muito inteligente ao apoiar a BNCC, com cuidado para não substituir o papel do Estado:

> Sempre achei que a Lemann tinha uma perspectiva mais moderna no contexto das fundações, porque defendia uma política e agregava pessoas de diferentes associações. Se você olhar para o Movimento pela Base, tinha tanto correligionários do governo do PT, pessoas com tradição de esquerda, como gente ligada ao governo de São Paulo, que era do PSDB. Não acompanho de perto, mas acho que a Lemann foi inovadora nisso. Ao construir uma agenda, ela conseguiu ter mais capacidade de movimentação autônoma em favor dessa agenda. Acho isso muito interessante.

Já a secretária de Educação de Goiás, Raquel Teixeira,[73] acreditava que fundações como a Lemann estavam tomando o lugar das universidades para ajudar o governo a analisar políticas públicas e apoiar a governança educacional:

> Eu tenho contato com todos os secretários estaduais de Educação. Eles acham que a universidade está atrasada, oferece uma formação antiga, teórica, que não atende a demanda. Passaram a ignorar as universidades e trabalham com as fundações, que são mais atuantes, mais modernas, mais ágeis. A própria universidade está se excluindo. Eu chamo para os eventos, mas, na hora da formação do professor de verdade, não chamo a universidade.

Eduardo Deschamps[74] foi secretário da Educação em Santa Catarina e vice-presidente do Consed até outubro de 2016, quando se tornou presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE). Ele discorreu longamente sobre como foi inteligente a estratégia da Fundação Lemann na promoção da BNCC:

> A Lemann criou um movimento por trás dos padrões curriculares nacionais, o que tornou o trabalho do governo muito mais fácil. Eu disse ao pessoal que precisamos criar um movimento pela reforma do Ensino Médio para que a reforma perca essa cara de projeto do governo A, B ou C. Hoje, a Base não é mais um projeto do governo do PT, do governo do DEM ou do PMDB, a Base é uma intenção nacional. O Ensino Médio precisa disso. É um negócio meio enlouquecedor, porque as mudanças da legislação que estão sendo propostas agora já eram propostas antes. Só que virou um Fla-Flu partidário, pois um consenso mínimo não foi estabelecido com os diversos atores da sociedade.

Em outras palavras, à medida em que crescia a resistência à reforma do Ensino Médio proposta de cima para baixo, a estratégia da Fundação Lemann de construir consensos tornava-se mais desejável para um amplo leque de atores do Estado.

Uma terceira BNCC, transformada

Quando acabaram os seminários estaduais, representantes do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) ficaram encarregados de sintetizar todas as sugestões em um único documento público, que entregaram ao Ministério da Educação (MEC) em setembro de 2016. Além da consulta a professores brasileiros nos seminários, a Fundação Lemann também contratou mais de 20 tradutores para colocar esse documento em inglês e enviou a tradução para especialistas em currículo na Austrália, já citados aqui, e nos Estados Unidos —tudo a toque de caixa, em pouco mais de 15 dias. Os especialistas consultados fora do país também enviaram rapidamente seus comentários, que foram traduzidos para o português.

Depois disso, a secretária executiva do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro, indicou uma pequena equipe de especialistas para escrever a terceira versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) —a versão final. O governo limitou deliberadamente o número de pessoas envolvidas, de forma a escrever "um documento mais claro, mais coerente", como explicou *Pedro*,[75] um novo alto funcionário do MEC:

> As diretrizes gerais não estavam espelhadas nas partes específicas. O que se fez foi cumprir os procedimentos previstos, como os seminários estaduais, que foram realizados. Determinou-se que, para fazer a versão final, o ponto de partida deveria ser a segunda versão, considerando as críticas feitas por diversos leitores contratados pelo governo anterior e as sugestões e críticas dos seminários estaduais. Precisava ser uma coisa menor, para ter uma coerência interna. Não era mais o momento de fazer grandes consultas. Era o momento de selecionar todas as contribuições e reunir num único documento minimamente coerente.

Portanto, o novo governo prosseguiu no processo de redação da BNCC, embora tenha eliminado muitas outras iniciativas dos governos anteriores. *Pedro* não acha que houve descontinuidade:

> Isso é um discurso petista, "eles vieram acabar com tudo que nós fizemos", isso não é verdade. A maior parte das políticas tiveram continuidade, mas com reformulações, óbvio. O que é normal, porque são formas diferentes de ver as questões. Por que não a Base? Porque a Base é um consenso, embora seja um consenso entre os que são favoráveis à Base, pois há muita gente que acha que não deveria haver Base alguma. Acham que é uma interferência na liberdade didática do professor e da escola.

Embora a Fundação Lemann e o Movimento pela Base tenham tido menos participação direta no processo de redação da versão final da BNCC, as duas entidades continuaram a monitorar esse processo e a manter encontros com altos funcionários do MEC. A equipe da fundação recebeu, por exemplo, cópias da terceira versão da BNCC antes de sua publicação e enviou essas cópias a especialistas de universidades brasileiras (ou a especialistas brasileiros em universidades estrangeiras) para análise crítica, desempenhando novamente o papel de "apoio" ao ministério. O fato de que uma fundação privada teve acesso a um documento governamental, antes de quaisquer outras organizações da chamada sociedade civil, confirma a extensão da presença e do poder da Fundação Lemann dentro do Estado brasileiro.

Em abril de 2017, quase um ano depois dos seminários estaduais, o MEC publicou a terceira versão da BNCC. Essa versão era muito mais parecida com as iniciativas curriculares do governo do PSDB nos anos 1990 do que as versões desenvolvidas sob o governo do PT. *Tiago*,[76] um professor envolvido na redação da BNCC, foi contratado pela Fundação Lemann para analisar a terceira versão e explicou algumas das diferenças:

> Quando há substituições políticas, há mudanças na orientação teórica. Quando elaboramos a [segunda versão da] BNCC, por exemplo, a palavra "competência" (...) foi praticamente vetada. Não se falava em competência, por uma compreensão ideológica de que competência era coisa da produção industrial e a educação era mais para formar um ser humano e não um trabalhador. Agora, com uma gestão tucana, aparecem na nova versão as competências e habilidades que não estavam presentes na Base anterior.

Além disso, *Tiago* explicou que, na redação da segunda versão da BNCC, havia um grupo muito focado nas questões de gênero, etnia e cultura. Na introdução à segunda versão, havia uma longa discussão sobre diversidade, estabelecendo o direito de algumas populações —nações indígenas, negros e pardos, quilombolas e camponeses— de ter um currículo baseado em suas próprias realidades locais:

> Era mais uma declaração de princípios, que não chegava realmente aos objetivos de aprendizagem. Havia algumas poucas sinalizações envolvendo gênero nos objetivos de aprendizagem e essas sinalizações permaneceram na terceira versão. Ou seja, não houve censura desses aspectos dos direitos na passagem da segunda para a terceira versões. Mas, nos textos iniciais de abertura havia toda uma densidade de tomada de posição sobre preconceitos e direitos que, na terceira versão, está muito mais diluída.

Nossa leitura da terceira versão confirmou a diluição desse discurso sobre diversidade e sobre o direito das comunidades a um currículo baseado em realidades locais.

Não obstante, o fato de que a terceira versão foi tratada como continuidade de dois anos de um processo apartidário e participativo, que começara sob Dilma, facilitou sua aceitação

entre diversos atores da sociedade civil. Em 2017, por exemplo, os sindicatos de professores organizaram uma série de protestos nacionais contra as reformas do Ensino Médio, mas a BNCC estava ausente desse debate.[77]

Também em abril de 2017, o MEC enviou a terceira versão da BNCC ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para aprovação. Entre junho e setembro de 2017, o CNE realizou cinco seminários regionais para colher opiniões sobre essa versão, constituindo mais um momento de engajamento da sociedade civil, e devolveu o texto ao MEC em meados de dezembro de 2017. No dia 20 desse mesmo mês, o Presidente Michel Temer, o ministro Mendonça Filho, da Educação, a secretária executiva do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro, e dezenas de outros políticos, funcionários ligados à educação e, claro, representantes da Fundação Lemann reuniram-se para "homologar" a BNCC.

Meses antes, o site do Movimento pela Base já apresentava um novo link sobre "Implementação", com dezenas de documentos sobre os próximos passos necessários para implementar esses novos padrões de aprendizagem nos estados e municípios —e, claro, sobre como o "movimento" poderia ajudar.[78] O site explicava que o processo de implementação "deve envolver governo, gestores e professores em diversas frentes: revisão dos currículos locais, dos materiais didáticos, formação continuada e inicial dos docentes, alinhamento das avaliações".

De sua parte, a Fundação Lemann anunciou, no final de 2017, uma nova parceria com a Google para "criar mais de seis mil aulas digitais, vídeos e outros materiais para ajudar os professores a oferecer experiências mais ricas de aprendizagem a seus alunos". A página em português[79] no site da Lemann desapareceu, mas a página em inglês[80] descreve assim a iniciativa:

> Este será o primeiro conjunto de recursos pedagógicos alinhados com os padrões curriculares nacionais desenvolvidos pelo Ministério da Educação, que especificam o que todo aluno tem o direito de aprender. Sob a liderança da Associação Nova Escola, que é mantida pela Fundação Lemann, os materiais serão desenvolvidos por professores de todo o país e incluirão dicas e orientação para sua incorporação às salas de aula, reduzindo, assim, os desafios da preparação de aulas de alta qualidade.

A despeito da afirmação de que os novos padrões curriculares nacionais permitiriam a diversidade, a pressão por padronização e soluções "técnicas" para os desafios do país na educação continuava. O consenso para a nova iniciativa Google-Lemann é amplo e com certeza vai facilitar uma crescente influência da fundação sobre a educação pública no futuro. Dessa forma, o consenso por filantropia para políticas da educação pública assenta o caminho para a intervenção de mais atores privados, inclusive empresas *com* fins lucrativos, em escala local, nacional e global.

Conclusão

Desempenhamos o papel de secretaria executiva do Movimento pela Base (...) apoiando o desenvolvimento do documento com os padrões curriculares nacionais, que foi entregue pelo Ministério da Educação ao Conselho Nacional de Educação em 2017.[81]

A redação e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, que ocorreram entre 2014 e 2017, oferece um caso contemporâneo interessante sobre o papel de fundações privadas e corporativas na formulação de políticas educacionais no Sul Global. Nenhuma informação deste artigo é um segredo; como revela a epígrafe desta seção, a Fundação Lemann é muito clara com relação ao seu papel na criação do Movimento pela Base e no apoio à redação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). O objetivo deste artigo é destacar *como* a fundação engajou-se nesse processo: por meio do uso estratégico de recursos econômicos, da produção de conhecimento, do poder da mídia e das redes formais e informais, a entidade transformou a qualidade e a equidade da educação em problemas com soluções técnicas, assim obtendo amplo apoio para essa iniciativa política. Chamamos esse processo de "consenso por filantropia".

Um dos principais argumentos deste artigo é que o trânsito de políticas educacionais através das fronteiras está ocorrendo por meio de redes privadas e corporativas. Nossa análise demonstra como o papel da Fundação Lemann, no caso da BNCC no Brasil, espelhou o papel da Fundação Gates no caso do *Common Core* nos EUA. Fundações do Sul Global estão aprendendo diretamente com as fundações do Norte Global como influenciar políticas educacionais. Megan Tompkins-Stange (2016, 24) escreveu:

> Sob sua estratégia de reforma estrutural, Gates patrocinou o que talvez tenha sido sua principal iniciativa: um bloco de governadores dos EUA para apoiar padrões educacionais nacional, chamados Common Core e, assim padronizar os requisitos acadêmicos em todos os 50 estados. Essa iniciativa, liderada pela diretora de políticas públicas e defesa de direitos da Fundação Gates, Stefanie Sanford, em estreita parceria com o recipiente dos fundos, a Associação Nacional de Governadores, foi entendida por muitos entrevistados como o começo do domínio de Gates nos debates nacionais sobre políticas educacionais.

Assim como a Fundação Gates, o patrocínio da BNCC no Brasil colocou a Fundação Lemann no mapa da política educacional, ajudando a fundação a conseguir um acesso antes inimaginável a atores governamentais, ao mesmo tempo em que promovia uma iniciativa política controversa. Como ponderou o representante de uma fundação estadunidense (não a Fundação Gates, mas em referência à influência dela):

> Pouco tempo atrás, se qualquer um nos dissesse que, "nos próximos anos, alguém vai aparecer e, em menos de 24 meses, vai usar uma certa quantidade de doações para convencer as pessoas certas a apoiar um currículo nacional", [não

> acreditaríamos,] porque o assunto é como um terceiro trilho na ferrovia. Você não podia nem falar disso na política estadunidense. Mas agora temos o *Common Core* e, lentamente, caminhamos para um protocolo comum nas avaliações de professores. (Tompkins-Stange 2016, 114)

Da mesma forma, parecia impossível que o Brasil adotasse a BNCC em meio a uma das crises políticas mais conflitantes e polarizadas da história do país. E, no entanto, agora são favas contadas.

Um segundo argumento que apresentamos neste artigo é que, embora este jogo de política pública pareça justo (e, de fato, é participativo e largamente aceito de muitas formas), as fundações privadas só conseguem desempenhar esse papel devido, de um lado, a seu tremendo poder econômico, um produto direto da economia política global desigual; e, de outro, aos cortes sistemáticos de recursos na esfera pública. Essas fundações não *impõem* políticas públicas aos governos. Em vez disso, "tornam técnicos" (Li 2005, 7) os debates políticos de alto impacto em questões urgentes de equidade e qualidade educacionais. Em seguida, apoiam funcionários do Estado na busca de um consenso sobre as políticas a serem adotadas, organizando redes, patrocinando pesquisas e realizando seminários educacionais. Elas também oferecem um suporte econômico e organizacional para a implementação dessas políticas. Chamamos esse processo de "consenso por filantropia", com base no conceito gramsciano do engajamento numa "guerra de posição na sociedade civil", para demonstrar que não se trata de um processo "técnico" e sim de uma explícita estratégia para colocar a nação num caminho específico e reunir poder político —uma estratégia que provavelmente vai tornar-se cada vez mais comum entre fundações privadas e corporativas. Num certo sentido, os líderes da fundação tornam-se alguns dos mais importantes "intelectuais orgânicos" do esfera educacional do século XX, ajudando a reunir diversos atores ao redor de um projeto político comum ao participar ativamente de um processo de formulação de política pública como "construtor, organizador, 'persuasor permanente', e não apenas um simples orador" (Gramsci, 1971, 10). No entanto, ao contrário dos intelectuais orgânicos da classe trabalhadora, os líderes de fundações extraem sua influência através do poder econômico.

Finalmente, o último argumento que queremos destacar é que não se trata simplesmente de uma tentativa de privatizar a educação pública e obter um lucro rápido. Por um lado, essas iniciativas são uma tentativa de manobrar poder, uma estratégia para encaixar as fundações na esfera pública. Uma das interpretações mais céticas que ouvimos sobre os motivos da Fundação Lemann veio de *Marco*,[82] um professor envolvido no processo de avaliação da BNCC:

> Minha teoria, de certa forma, é que a fundação quer ser de primeira classe (...) Eles querem estar com os grandes. Eles querem estar com o Gates, com o Bill Gates (...) não porque tenham ideias, só porque querem ser tão famosos e poderosos quanto Gates.

Dessa perspectiva, a BNCC era um meio para atingir um fim: tornar-se o mais importante ator educacional no Brasil.

Por outro lado, as intervenções educacionais da Fundação Lemann são uma tentativa de refazer a esfera pública à sua imagem e semelhança. Como explicou *Ricardo*,[83] um dos redatores originais da BNCC:

> Acho que esse foi um movimento nem casual, nem espontâneo, de uma elite que resolve apostar no processo de qualificação da educação, em princípio a favor da educação pública, quer dizer, pelo menos até aqui não tem caminhado para o modelo chileno, de criar uma espécie de rede privada, subsidiada, ou coisas do gênero. Até aqui, esse movimento tem sido favorável à qualificação da escola pública. Pode ser que isso mude. Mas eu acho que a Lemann entra num cenário pré-existente a ela e entra com muito mais força, talvez, do que grupos anteriores, como Unibanco e Itaú. Foi uma tentativa de se tornar um autor no debate público.

Como diz *Ricardo*, a meta não é transformar a educação brasileira num mercado privado à moda chilena[84] —pelo menos ainda não. Em vez disso, a meta é transformar e "modernizar" a esfera pública.

Enquanto a Fundação Lemann se declara apartidária, o próprio Jorge Paulo Lemann tem uma visão particularmente ideológica de como a sociedade deve funcionar. Essa visão é baseada na noção de meritocracia, que lhe valeu fama internacional no mundo dos negócios. Como escreveu Cuadros (2016, 193), Jorge Paulo "fez uma revolução na maneira de pensar sobre negócios (...) ele é visto como o homem que trouxe a meritocracia para o Brasil, prova de que o Sonho Americano pode florescer até em solo nepotista". A aplicação de sua visão da meritocracia às indústrias de cerveja e de restaurantes tornaram Jorge Paulo, em fevereiro de 2018, o 22º homem mais rico do mundo.[85] Além disso, passou a ser respeitado globalmente por sua visão "moderna" de gestão. Embora não afirmemos, neste artigo, que a Fundação Lemann está tentando implementar um paradigma educacional neoliberal, há certamente implicações na tentativa de promover esse estilo gerencial corporativo na esfera pública brasileira. No mínimo, não é uma solução neutra para os problemas educacionais enfrentados pelos alunos brasileiros; é uma visão política, muito específica, sobre como as escolas e a sociedade devem funcionar.

No momento, não é possível prever se a Fundação Lemann poderá manter essa estratégia apartidária. Em 28 de outubro de 2018, Jair Bolsonaro venceu as eleições presidenciais. Ele foi um candidato às margens do processo eleitoral, conhecido por seu apoio à ditadura, à tortura e ao assassinato; por sua misoginia, homofobia e racismo virulentos; e por suas catastróficas visões sobre o meio ambiente e as comunidades indígenas e quilombolas, entre outras. Bolsonaro ganhou as eleições com uma plataforma que culpava a corrupção, as políticas "comunistas" do PT e os "bandidos vermelhos" (referência a movimentos sociais e sindicatos) por todos os problemas do país, mas não propôs nenhum projeto, solução ou política pública para esses problemas. No campo da educação, é um defensor da Escola Sem Partido, o movimento conservador que inicialmente denunciou a BNCC como propaganda

ideológica do PT. Os funcionários da Fundação Lemann com quem conversamos estão horrorizados com o que se passa no Brasil neste momento, mas, para manter sua influência no debate nacional sobre educação, deverão trabalhar com esses novos membros do governo federal, assim legitimando o governo Bolsonaro, ou se posicionar claramente contra o presidente. Já não é mais possível ficar em cima do muro.

A equipe da Lemann e os membros do Movimento pela Base podem ter agido com as melhores intenções, mas, em vez de escolher o verdadeiro processo democrático de debate de políticas públicas, tentaram refazer o Brasil à sua própria imagem —meritocrática, eficiente, inovadora— por meio da mobilização de recursos materiais, conhecimento e redes. Mesmo assim, a realidade empírica da desigualdade educacional no Brasil demonstra claramente que a meritocracia nem sempre é justa. Ela ignora as formas estruturais da marginalização educacional enfrentadas por gentes e comunidades pobres, negras, mestiças ou indígenas. No entanto, foi essa visão meritocrática que alimentou grupos de direita na vilificação de leis e políticas da era PT, como as cotas raciais na educação superior, que são percebidas como preferência indevida por estudantes negros e indígenas.

Além disso, outros atores em políticas públicas, como sindicatos, universidades públicas, movimentos sociais contenciosos, foram considerados como barreiras a essa transformação. Agora, o contra-movimento conservador está usando a vilificação dessas mesmas instituições e de movimentos de base para refazer o Brasil segundo uma variedade militar neoconservadora. Embora a tremenda influência de fundações privadas e corporativas sobre a política educacional brasileira seja um fato recente, é provável que elas continuem definindo a esfera pública no futuro próximo, com esses grupos promovendo culturas de avaliação e auditoria em educação, em busca de transformar instituições educacionais à imagem e semelhança de corporações. As consequências dessas influências políticas "tecnocráticas" tenderão a se tornar cada vez mais políticas.

Notas

(*) Disponível em <https://www.forbes.com/profile/jorge-paulo-lemann/>. Acessado em setembro de 2017.

1. Uma versão deste artigo foi publicada em 2019, em inglês, pelo *Journal of Educational Policy*.

2. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/acontece/bncc-homologada/>. Acessado em 6 de fevereiro de 2018.

3. Um bloco hegemônico é um "conjunto discordante, contraditório, complexo" de organizações, instituições, ideologias e atores individuais que apoiam e reproduzem as relações sociais de produção durante um certo momento histórico.

4. A pesquisa de Moeller havia examinado, anteriormente, como a Nike e a Fundação Nike ampliaram o poder, a autoridade e o alcance da corporação no campo do desenvolvimento internacional, tornando-se os principais especialistas em meninas adolescentes no mundo, sem nenhum conhecimento prévio na área (Moeller 2018).

5. De julho de 2015 a dezembro de 2017, como pós-doutoranda no Centro Lemann de Inovação e Empreendedorismo Educacional, da Universidade Stanford, Tarlau participou com frequência de debates sobre a BNCC. Mas todos os dados utilizados neste artigo são baseados na observação de eventos públicos e em entrevistas cujos participantes receberam informação sobre o estudo e assinaram formulários de consentimento, com Tarlau abertamente identificada como pesquisadora. Desde a redação deste artigo, Moeller tornou-se professora assistente visitante da Faculdade de Educação da Universidade Stanford. Ela foi membro do Centro Lemann em 2018-2019.

6. Do inglês *Global Education Reform Movement*.

[7.] Escolas públicas terceirizadas para atores privados.

[8.] A expressão consagrada em inglês é *venture philanthropy*. Trata-se de um tipo de investimento de impacto, que usa conceitos e técnicas da indústria de capital de risco para atingir objetivos filantrópicos.

[9.] A Iniciativa Global Clinton foi fundada em 2005 pelo ex-presidente Bill Clinton, dos EUA, para "inspirar, conectar e empoderar uma comunidade de líderes globais para forjar soluções para os desafios mais urgentes do mundo" (Fundação Clinton, sem data).

[10.] Para outro caso de atores filantrópicos buscando refazer a educação pública à sua imagem e semelhança, ver Julia Resnik (2011).

[11.] Três anos depois, em junho de 2020, ele caiu para o 82º lugar no mundo, com 16,1 bilhões de dólares. Disponível em: <https://www.forbes.com/profile/jorge-paulo-lemann/?list=rtb/#18efabfe65f7>. Acessado em junho de 2020.

[12.] Ao longo do artigo, referimo-nos às pessoas pelos seus sobrenomes. Mas, no caso de Jorge Paulo Lemann, usamos o primeiro nome para diferenciá-lo da fundação dele.

[13.] "Lucas" é um pseudônimo. Entrevista em agosto de 2016.

[14.] Todos os relatórios anuais da fundação citados neste artigo estão disponíveis em: <https://www.fundacaolemann.org.br/materials/temas/relatorio-anual>. Acessado em setembro de 2017.

[15.] "Lucas" é um pseudônimo. Entrevista agosto de 2016.

[16.] A breve descrição dos projetos na lista que se segue foi extraída do relatório anual de 2007 da Fundação Lemann, com exceção dos projetos Brascri (relatório de 2005) e Ismart (relatório de 2006).

[17.] O empresário ganhou cinco vezes o campeonato nacional de tênis.

[18.] As informações deste parágrafo foram extraídas do relatório anual de 2007 da Fundação Lemann.

[19.] Disponível em: <https://www.forbes.com/profile/jorge-paulo-lemann>. Acessado em setembro de 2017.

[20.] Disponível em: <https://www.napratica.org.br/para-fazer-a-diferenca-no-3o-setor-e-preciso-dialogar-com-as-politicas-publicas/>. Acessado em 2 de fevereiro de 2018.

[21.] Salman Khan, 44 anos em outubro de 2020, graduou-se em Engenharia e Ciências da Computação no Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, na sigla em inglês) e fez mestrado na Escola de Negócios da Universidade Harvard. Teve uma breve carreira no Vale do Silício, encerrada quando ele decidiu se tornar analista financeiro. Deixou o emprego em 2009 para fundar a Academia Khan. Nos Estados Unidos, a ONG também oferece aulas de Computação, História, História da Arte e Economia, entre outras.

[22.] "Maria Luiza" é um pseudônimo. Entrevista em inglês em abril de 2016.

[23.] O convite original em inglês foi enviado por carta e por email, e nos foi encaminhado por um participante do seminário.

[24.] Achieve é uma organização sem fins lucrativos, independente e não partidária, dedicada a trabalhar com os estados para elevar os padrões acadêmicos e os requisitos para graduação, melhorar as avaliações e fortalecer a responsabilização. Disponível em: <https://www.achieve.org/who-we-are>. Acessado em 6 de setembro de 2017.

[25.] Schneider (2015, 148) escreve: "Os CCSS certamente não eram 'ideia do professor'. Achieve anunciou esses padrões pela primeira vez em julho de 2008, em seu relatório *Out of Many, One* —que recebera 12,6 milhões de dólares da Fundação Gates em fevereiro de 2008, supostamente 'para apoiar seu American Diploma Project' (...) os professores foram deixados à margem do desenvolvimento dos CCSS. Na melhor das hipóteses, foram revisores e consultores".

[26.] Entrevista com Eduardo Deschamps em 30 de novembro de 2016. O nome foi usado com sua autorização.

[27.] A QEdu é uma organização que promove o uso de dados educacionais para melhorar a qualidade da escolaridade. A Fundação Lemann começou a apoiar financeiramente a QEdu em 2012 para facilitar o acesso de pais, professores e diretores a dados educacionais e para apoiar também a formulação de políticas públicas baseadas em evidências (Relatório Anual de 2012 da FL). Para mais informações: <http://www.qedu.org.br/>.

[28.] "Fabiana" é um pseudônimo. Entrevista em inglês em março de 2016.

[29.] "João" é um pseudônimo. Entrevista em agosto de 2016.

[30.] Informações obtidas em entrevista com "João" (pseudônimo), membro do comitê executivo do Movimento pela Base, em julho de 2016.

[31.] "Gabriela" é um pseudônimo. Entrevista em julho de 2016.

[32.] "Fabiana" é um pseudônimo. Entrevista em inglês em março de 2016.

[33.] Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/materiais/relatorio-anual-2014>.

[34.] Como em outras versões da BNCC, também neste documento as 13 disciplinas do sistema educacional brasileiro são divididas em quatro amplas áreas curriculares: Linguagem (Português, língua estrangeira, artes e Educação Física); Matemática; Ciências Humanas (Geografia, História, Religião, Filosofia e Sociologia); e Ciências Naturais (Biologia, Química e Física).

[35.] No tópico das funções, por exemplo, o documento afirma: "No Ensino Médio, algumas funções ampliam as noções e usos das operações elementares (funções afins, polinomiais, exponenciais e logarítmicas), na busca de descrição e compreensão de fenômenos mais complexos envolvendo a ideia de variação" (MEC 2014, 99).

[36.] "João" é um pseudônimo. Entrevista em agosto de 2016.

[37.] Entrevista com Manuel Palácios em 3 de novembro de 2016. O nome foi usado com sua autorização.

[38.] "Gabriela" é um pseudônimo. Entrevista em julho de 2016.

[39.] "Verônica" é um pseudônimo. Entrevista em julho de 2016.

[40.] "Verônica" fez essa afirmação durante uma entrevista com Manuel Palácios, à qual estava presente. Também fizemos uma entrevista separada com ela, mencionada na nota 18.

[41.] "Ricardo" e "Sebastião" são pseudônimos. Entrevista com ambos em julho de 2016.

[42.] "Tiago" é um pseudônimo. Entrevista em abril de 2017.

[43.] "Olívia" é um pseudônimo. Entrevista em novembro de 2016.

[44.] "Tiago" é um pseudônimo. Entrevista em abril de 2017.

[45.] Entrevista com Manuel Palácios em 3 de novembro de 2016. O nome foi usado com sua autorização.

[46.] "Ricardo" e "Sebastião" são pseudônimos. Foram entrevistados em julho de 2016.

[47.] Disponível em: <https://www.acara.edu.au/>. Para mais informações e uma crítica dessas relações, ver Avelar 2017.

[48.] Ênfase nossa.

[49.] "Verônica" é um pseudônimo. Entrevista em julho de 2016.

[50.] "Olívia" é um pseudônimo. Entrevista em julho de 2016.

[51.] "Marco" é um pseudônimo. Entrevista em inglês em fevereiro de 2017.

[52.] "Os estudantes não podem esperar", artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, 5 de março de 2016.

[53.] Entrevista com Manuel Palácios em 3 de novembro de 2016. O nome foi usado com sua autorização.

[54.] "Ricardo" é um pseudônimo. Entrevista conjunta com professores envolvidos na redação da BNCC em julho de 2016.

[55.] Entrevista com Eduardo Deschamps em 30 de novembro de 2016. O nome foi usado com sua autorização.

[56.] "Joana" é um pseudônimo. Entrevista em agosto de 2016.

[57.] Ofício 01/2015/GR ao Conselho Nacional de Educação, "Exposição de Motivos sobre a Base Nacional Comum Curricular" (GT 12 Currículo/Anped e Associação Brasileira de Currículo —ABdC).

[58.] "Pedro" é um pseudônimo. Entrevista em abril de 2017.

[59.] "Alberto" é um pseudônimo. Entrevista em agosto de 2016.

[60.] "Olívia" é um pseudônimo. Entrevista em novembro de 2016.

[61.] "Gabriela" é um pseudônimo. Entrevista em julho de 2016.

[62.] A Frente Brasil Popular e a Frente Povo Sem Medo.

[63.] Do inglês *teacher's accountability*, literalmente "responsabilização do professor".

[64.] Moção de repúdio ao documento-base da Base Nacional Comum Curricular. Documento redigido pelos professores de História da Rede Municipal de Educação de Angra dos Reis, em reunião no dia 6 de julho de 2016.

[65.] Ver reportagem em *O Globo*. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/07/apos-quase-5-meses-professores-decidem-suspender-greve-no-rj.html. Acessado em 11 de fevereiro de 2018.

[66.] "Seminários Estaduais da BNCC: posicionamento conjunto Consed e Undime sobre a segunda versão da Base Nacional Comum Curricular" (2016). Acesso público por meio do website do Movimento pela Base: <http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/2016_09_14-Relato%CC%81rio-Semina%CC%81rios-Consed-e-Undime.pdf>. Acessado em 11 de fevereiro de 2018.

[67.] Além da intervenção pública, a sindicalista também nos concedeu uma breve entrevista em 3 de agosto de 2016.

[68.] Uma lei sancionada em 2008 regulamentou a disposição constitucional que estabelece um piso salarial nacional para os professores do ensino básico. Em 2020, esse piso foi fixado em R$ 2.886,24, um acréscimo de 12,84% ao estipulado para 2019, mas a maioria dos governos estaduais ainda não paga o piso. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/piso-salarial-de-professores. Acessado em 28 de junho de 2020.

[69.] A elaboração de Planos Estaduais de Educação (PEEs) estava prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em lei em 2014.

[70.] O Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (Sepe) chegou a publicar uma carta aberta de crítica à BNCC em março de 2015. O histórico das posições políticas desse sindicato está disponível em <http://www.seperj.org.br/>.

[71.] "Alberto" é um pseudônimo. Entrevista em agosto de 2016.

[72.] Nossa participação nessas reuniões foi parte de um projeto de pesquisa separado, sobre a organização sindical dos professores.

[73.] Entrevista com Raquel Teixeira em 3 de agosto de 2016. O nome foi usado com sua autorização.

[74.] Entrevista com Eduardo Deschamps em 30 de novembro de 2016. O nome foi usado com sua autorização.

[75.] "Pedro" é um pseudônimo. Entrevista em abril de 2017.

[76.] "Tiago" é um pseudônimo. Entrevista em abril de 2017.

[77.] A Confederação Nacional de Trabalhadores na Educação (CNTE) publicou uma crítica da BNCC em abril de 2017, mas a Base não era certamente o centro da mobilização dos sindicatos.

[78.] Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/implementacao/>. Acessado em setembro de 2017.

[79.] Estava disponível em português em: <http://www.fundacaolemann.org.br/lemann-foundation/>, quando foi acessada em 11 de fevereiro de 2018.

[80.] Disponível em inglês em: <https://fundacaolemann.org.br/en/co-invest>. Acessado em fevereiro de 2018.

[81.] Do site em inglês da Fundação Lemann. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/en/co-invest>. Acessado em dezembro de 2018.

[82.] "Marco" é um pseudônimo. Entrevista em fevereiro de 2017.

[83.] "Ricardo" é um pseudônimo. Entrevista conjunta com outros professores, todos envolvidos com a BNCC, em julho de 2016.

[84.] Para mais informações sobre a privatização da educação pública chilena, ver Carnoy (1998) e McEwan & Carnoy (2000).

[85.] A posição de Jorge Paulo no ranking de bilionários da Forbes tem mudado bastante nos últimos dois anos. A informação de que ele era o 22º homem mais rico do mundo estava disponível neste link em 6 de fevereiro de 2018: <https://www.forbes.com/profile/jorge-paulo-lemann/>. Mas essa informação já não está lá.

References

Apple, Michael W. 2006. *Educating the 'Right' Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. Nova York: Routledge.

Arnove, Robert F., ed. 1980. *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad*. Boston, MA: G.K. Hall.

Au, Wayne. 2011. "Teaching Under the New Taylorism: High- Stakes Testing and the Standardization of the 21st Century Curriculum." *Journal of Curriculum Studies* 43 (1): 25–45.

Ball, Stephen J. 2012. *Global Education, Inc.: New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary*. New York, NJ: Routledge.

———. 2016. "Following Policy: Networks, Network Ethnography and Education Policy Mobilities." *Journal of Education Policy*. https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1122232.

——— e Deborah Youdell. 2008. "Hidden Privatisation in Public Education." Education International.

Bartlett, Lesley, Marla Frederick, Thaddeus Gulbrandsen, and Enrique Murillo. 2002. "The Marketization of Education: Public Schools for Private Ends." *Anthropology and Education Quarterly* 33 (1): 5–29.

Bhanji, Zahra. 2008. "Transnational Corporations in Education: Filling the Governance Gap through New Social Norms and Market Multilateralism?" *Globalisation, Societies and Education* 6 (1): 55–73.

———. 2012. "Transnational Private Authority in Education Policy in Jordan and South Africa: The Case of Microsoft Corporation." *Comparative Education Review* 58 (2): 300–319.

———. 2016. "The Business Case for Transnational Corporate Participation, Profits, and Policy-Making in Education." In *The Handbook of Gloal Education Policy*, editado por Karen Mundy, Andy Green, Bob Lingard, e Antoni Verger, 419–32. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Burch, Patricia. 2009. *Hidden Markets: The New Education Privatization*. Nova York: Routledge.

——— e Annalee G. Good. 2014. *Equal Scrutiny: Privatization and Accountability in Digital Education*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Carnoy, Martin. 1998. "National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Make for Better Education." *Comparative Education Review* 42 (3): 309–37.

Clinton Foundation. n.d. "Clinton Global Initiative." Clinton Foundation. https://www.clintonfoundation.org/clinton-global-initiative.

Cuadros, Alex. 2016. *Brazillionaires: Wealth, Power, Decadence, and Hope in an American Country*. Nova York: Spiegel & Grau.

DeBray-Pelot, Elizabeth H., Christopher A. Lubienski e Janelle T. Scott. 2007. "The Institutional Landscape of Interest Group Politics and School Choice." *Peabody Journal of Education* 82 (2–3): 204–30.

Fabricant, Michael, e Michelle Fine. 2015. *Changing Politics of Education: Privatization and the Dispossessed Lives Left Behind*. Nova York: Routledge.

Fleet, Justin W. van. 2011. "A Global Education Challenge: Harnessing Corporate Philanthropy to Educate the World's Poor." Working Paper 4. Brookings Institution.

Gramsci, Antonio. 1971a. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Editado e traduzido por Quintin Hoare e Geoffrey Nowell Smith. Nova York: International Publishers.

———. 1971b. *The Prison Notebooks*. Editado por Quintin Hoare e Geoffrey Nowell Smith. Traduzido por Quintin Hoare e Geoffry Nowell Smith. Nova York: International Publishers.

Hall, Stuart. 1986. "Gramsci's Relevance for the Study of Race and Ethnicity." *Journal of Communication Inquiry* 10: 5–27.

———. 1988. *The Hard Road to Renewal: Thatcherism and the Crisis of the Left*. Verso.

Hart, Gillian. 2003. *Disabling Globalization: Places of Power in Post-Apartheid South Africa*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Henig, Jeffrey R., Richard C. Hula, Marion Orr e Desiree S. Pedescleaux. 2001. *The Color of School Reform: Race, Politics, and the Challenge of Urban Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kornhaber, Mindy L., Nikolaus J. Barkauskas & Kelly M. Griffith. 2016. Smart Money? Philanthropic and Federal Funding for the Common Core. *Education Policy Analysis*. 24(93).

Koyama, Jill. 2010. *Making Failure Pay: For-Profit Tutoring, High-Stakes Testing, and Public Schools*. Chicago, IL: University Of Chicago Press.

Lagemann, Ellen Condliffe. 1992. *The Politics of Knowledge: The Carnegie Corporation, Philanthropy, and Public Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Li, Tania Murray. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham, NC: Duke University Press.

Lipman, Pauline. 2011. *The New Political Economy of Urban Education: Neoliberalism, Race and the Right to the City*. Nova York: Routledge.

Lubienski, Christopher. 2005. "Public Schools in Marketized Environments: Shifting Incentives and Unintended Consequences of Competition- Based Educational Reforms." *American Journal of Education* 111 (4).

Martins, Erika Moreira, e Nora Rut Krawczyk. 2016. "Entrepreneurial Influence in Brazilian Education Policies: The Case of Todos Pela Educação." In *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*, editado por Antoni Verger, Christopher A. Lubienski e Gita Steiner-Khamsi. Nova York, NY: Routledge Taylor & Francis Group.

Mathison, Sandra. 1988. "Why Triangulate?" *Educational Researcher* 17 (2): 13–17.

McAdam, Doug. 1999. *Political Process and the Development of the Black Insurgency, 1930-1970*. 2ª ed. Chicago, IL: University of Chicago Press.

McEwan, Patrick, e Martin Carnoy. 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 20 (3): 213–39.

MEC. 2014. Versão preliminar. "Por uma política curricular para a Educação Básica: contribuição ao debate da Base Nacional Comum a partir do direito à aprendizagem e ao desenvolvimento."

Moeller, K. 2013. Proving "The Girl Effect": Corporate Knowledge Production and Educational Intervention. *International Journal of Educational Development, 33*(6): 612-621.

———. 2014. Searching for Adolescent Girls in Brazil: The Transnational Politics of Poverty in "The girl effect". *Feminist Studies*, 40(3): 575-601.

———. 2018. *The Gender Effect: Capitalism, Feminism, and the Corporate Politics of Development*. Berkeley, CA: University of California, Berkeley.

———, María Velazquez & Tyler Hook. 2018. "Accounting for the Corporate: Towards a Political Economy of Corporations in Education." Unpublished manuscript.

Molnar, Alex. 1996. *Giving Kids the Business: The Commercialization of America's Schools*. Dunmore, PA: Westview Press.

Mundy, Karen, Andy Green, Bob Lingard e Antoni Verger, eds. 2016. *The Handbook of Global Education Policy*. Handbook of Global Policy Series. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

——— e Francine Menashy. 2014. "The World Bank and Private Provision of Schooling: A Look through the Lens of Sociological Theories of Organizational Hypocrisy." *Comparative Education Review* 58 (3): 401–27.

Reckhow, Sarah, e Jeffery W. Snyder. 2014. The Expanding Role of Philanthropy in Education Politics. *Educational Researcher*, 43(4), 186–195.

Resnik, Julia. 2011. The Construction of a Managerial Education Discourse and the Involvement of Philanthropic Entrepreneurs: The Case of Israel, Critical Studies in Education, 52:3, 251-266.

Robertson, Susan, Karen Mundy, Antoni Verger e Francine Menashy. 2012. *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Sahlberg, Pasi. 2012. "A Model Lesson: Finland Shows Us What Equal Opportunity Looks Like." *American Educator*, 20–28.

———. 2016. "Global Educational Reform Movement and Its Impact on Schooling." In *Handbook of Global Education Policy*, editado por Karen Mundy, Andy Green, Robert Lingard e Antoni Verger. Wiley-Blackwell.

Saltman, Kenneth J. 2005. *The Edison Schools: Corporate Schooling and the Assault on Public Education*. Nova York: Routledge.

Schneider, Mercedes K. 2015. *Common Core Dilemma: Who Owns Our Schools?* Nova York: Teachers College Press.

Schwittay, Anke Fleur. 2006. "Digital Citizens, Inc.: Producing Corporate Ethics, Flexible Networks and Mobile Entrepreneurs in the Global Marketplace." Doctoral Dissertation, Berkeley, CA: University of California, Berkeley.

Scott, Janelle T. 2009. "The Politics of Venture Philanthropy and Charter School Policy Advocacy." *Educational Policy* 23 (1): 106–36.

Shipps, Dorothy. 2006. *School Reform, Corporate Style: Chicago 1880-2000*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Shore, Cris, e Susan Wright. 2000. "Coercive Accountability." In *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, editado por Marilyn Strathern, 57–89. Nova York: Routledge.

Srivastava, Prachi, e Lianna Baur. 2016. "New Global Philanthropy and Philanthropic Governance in Education in a Post-2015 World." In *The Handbook of Global Education Policy*, 433–48. Handbook of Global Policy Series. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Strathern, Marilyn. 2000. *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy*. Nova York: Routledge.

Tarlau, R. (2013). Coproducing Rural Public Schools in Brazil: Contestation, Clientelism, and the Landless Workers' Movement. *Politics & Society*, *41*(3), 395–424.

———. (2015). Education of the Countryside at a Crossroads: Rural Social Movements and National Policy Reform in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, *42*(6), 1157–1177.

———. (2019). *Occupying Schools, Occupying Land: How the Landless Workers Movement Transformed Brazilian Education*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Tompkins-Stange, Megan E. 2016. *Policy Patrons: Philanthropy, Education Reform, and the Politics of Influence*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Trujillo, Tina. 2014. "The Modern Cult of Efficiency: Intermediary Organizations and the New Scientific Management." *Educational Policy*, 1–26.

Watkins, William H. 2001. *The White Architects of Black Education: Ideology and Power in America, 1865-1954*. Nova York: Columbia University Press.

Correspondência

Rebecca Tarlau: É professora assistente de Educação e Trabalho e de Relações Trabalhistas na Universidade Estadual da Pensilvânia. Ela é filiada ao Centro de Direitos para os Trabalhadores Globais e aos programas de Aprendizagem Continuada e Educação de Adultos e de Educação Internacional e Comparativa.

E-mail: rtarlau@psu.edu

Kathryn Moeller: É professora assistente do Departamento de Estudos de Política Educacional no campus de Madison da Universidade de Wisconsin. Sua pesquisa interdisciplinar e etnográfica examina o poder corporativo nos campos da educação, do feminismo e do desenvolvimento internacional.

E-mail: kathryn.moeller@wisc.edu

Tradução: Leda Beck

Texto publicado em *Currículo sem Fronteiras* com autorização das autoras.

http://dx.doi.org/10.18764/2178-2229.v23n3p88-99

O IDEB COMO PARÂMETRO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: algumas preocupações

THE IDEB AS BASIC EDUCATION QUALITY PARAMETER IN BRASIL: some concerns

El IDEB COMO PARÁMETRO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN BRASIL: algunas preocupaciones

Luiz Carlos Gesqui
Pós-Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
Professor Titular do Mestrado Profissional em Educação da Universidade de Araraquara (UNIARA).
lgesqui@gmail.com

Resumo: A busca pela definição de elementos que estabelecessem padrões mínimos do que consistiria qualidade da educação básica nacional ocupou lugar de destaque no campo educacional brasileiro por décadas. Este artigo tem o objetivo de destacar que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 desestimula esta busca ao estabelecer legalmente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como parâmetro de qualidade da educação básica nacional. Para desenvolver este argumento são analisadas, num primeiro procedimento, produções acadêmicas que antecedem o atual PNE e que têm por objeto de estudo desdobramentos do uso de indicadores estatísticos no campo educacional. Num segundo procedimento é analisada a meta 7 do atual PNE e algumas de suas estratégias cotejando-as com resultados de recentes pesquisas cujos objetivos se assemelham aos objetivos propostos pelas referidas estratégias. Os resultados das análises realizadas apontam para uma ampla desconsideração da produção acadêmica referente à qualidade da educação elaborada no período que antecede aprovação do atual PNE e que algumas práticas escolares cujos objetivos se assemelham aos objetivos propostos pelas estratégias analisadas tem produzido desdobramentos que não contribuem para a melhoria da qualidade da educação básica.
Palavras-chave: IDEB. PNE. Qualidade educacional. Educação básica.

abstRact: The search for the definition of elements that establish minimum standards which would consist quality of the national basic education occupied a prominent place in the Brazilian educational field for decades. This article aims to highlight that the National Education Plan (PNE) 2014-2024 discourages this search to legally establish the Basic Education Development Index (IDEB) as a quality parameter of the national basic education. To develop this argument are analyzed in a first procedure, academic productions that precede the current PNE and who has study object the use of statistical indicators in the educational field. In a second procedure it has been analysed the goal 7 of the current PNE and some of their strategies comparing them with results of recent research whose objectives are similar to the objectives proposed by these strategies. The results of analyzes indicate a wide disregard of academic production related to the quality of the elaborate education in the period before approval of the current PNE and that some school practices whose goals are similar to those proposed by the strategies analyzed goals has produced outcomes that do not contribute to improving the quality of basic education.
KeywoRds: IDEB. PNE. Educational quality. Basic education.

Resumen: La búsqueda por la definición de los elementos que establecen normas mínimas de indicaticvas de que consistiría en la educación básica nacional ocupó un lugar destacado en el campo de la educación brasileña durante décadas. Este artículo tiene como objetivo destacar que el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 desestima esta busca por establecer legalmente el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) como parámetro de calidad de la educación básica nacional. Para desarrollar este argumento se analizan en un primer procedimiento, producciones académicas que preceden al PNE actual y que poseen objeto de estudio por el uso de indicadores estadísticos en el campo educativo. En un segundo procedimiento es analizada la meta 7 del PNE actual y algunas de sus estrategias comparándolas con los resultados de recientes investigaciones cuyos objetivos son similares a los objetivos propuestos por estas estrategias. Los resultados del análisis indican una gran desprecio de la producción académica relacionada con la calidad de la educación elaborada en el período antes de la aprobación del PNE actual y que algunas prácticas escolares cuyos objetivos son similares a los propuestos por las estrategias analizadas han producido resultados que no contribuyen a la mejoría de la calidad de la educación básica.
PalabRas clave: IDEB. PNE. Calidad de educación. La educación básica.

Artigo recebido em setembro de 2016
Aprovado em novembro de 2016

1 | IntRoduÇÃo

Abordar qualquer um dos inúmeros temas pertinentes ao campo educacional brasileiro é uma tarefa complexa, visto que possibilitam inúmeras entradas, debates e discussões que compõem tal campo. Nas últimas décadas, entretanto, o tema referente à qualidade da educação básica nacional – em especial na escola pública – tem ocupado lugar de destaque nestas discussões e envolvido diferentes segmentos da sociedade, uma vez que, do leigo ao especialista, todos se consideram aptos a emitir opinião fundamentada sobre o tema e as justificativas para tal aptidão se estendem do simples fato de ter, no caso dos leigos, frequentado uma escola por muitos anos ou, no caso dos especialistas, por serem reconhecidamente conhecedores do tema.

Ao cenário exposto, brevemente, faz-se necessário acrescentar a longa busca acadêmica e legal pelo estabelecimento de padrões mínimos do que pode ser considerado qualidade da educação. Este artigo divide esta longa busca em dois (2) períodos: um período mais longo, que antecede a aprovação do atual Plano Nacional de Educação (PNE) com destaque para a indefinição acadêmica e legal sobre quais seriam os constituintes mínimos para se afirmar que a educação é de qualidade, ou não, e o período recente que se inicia com a aprovação do atual PNE e a definição legal de qualidade da educação descrita em sua meta sete (7) ao estabelecer o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como parâmetro oficial de qualidade da educação básica nacional.

O objetivo aqui é o de apresentar que, com a aprovação do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) o IDEB desestimula a necessária continuidade de discussões acadêmicas e legais sobre o conceito de qualidade da educação básica nacional, uma vez que desconsidera as produções acadêmicas que antecedem o referido plano. Para desenvolver este argumento utilizo dois (2) procedimentos. No primeiro apresento um cenário que antecede o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) com produções acadêmicas que dão ênfase à indefinição acadêmica e legal deste cenário e, no segundo, destaco, do referido plano, a meta 7 e algumas de suas estratégias, estabelecendo uma aproximação entre estas e as produções acadêmicas cujos objetivos se assemelham aos descritos na referida legislação.

As análises desenvolvidas ao longo dos procedimentos têm por referência as considerações apresentadas pelos autores das produções acadêmicas citadas e, em especial, as de Freitas (2007) no que se refere ao mascaramento da má qualidade educacional, o que considera Ravitch (2011) ao apresentar desdobramentos da utilização de indicadores estatísticos no campo educacional americano.

O texto está organizado de modo a situar, inicialmente, o problema da qualidade da educação básica nacional e sua relação com os indicadores estatísticos, e, em seguida, a apresentação dos procedimentos utilizados e algumas considerações.

2 | a QualIdade da educaÇÃo bÁsIca nacIonal e o uso dos IndIcadoRes estatístIcos

Para situarmos a questão da qualidade da educação básica nacional, em especial no que se refere à sua aferição por meio de indicadores estatísticos, é necessário, em um primeiro ponto, entendê-la como uma política pública educacional sendo que, neste artigo, toma-se por política educacional o conjunto de políticas públicas pertinentes ao tema educação e por políticas públicas, as ações desenvolvidas pelo Estado com o objetivo de garantir a efetivação de direitos cons- titucionais a todos.

No cenário mundial, as últimas décadas do século passado foram marcadas por grandes transformações na sociedade, uma vez que instituições sólidas foram desafiadas quanto à sua estrutura, organização e finalidades, principalmente em função da ampliação do acesso à informação e à comunicação. A esse conjunto de transformações chamou-se de globalização, cujo carro-chefe é o

campo econômico que impacta significativamente os demais campos da sociedade. No cenário nacional, dadas determinadas condições, o Estado, que havia acabado de sair de um longo período de ditadura militar, desencadeia um conjunto de ações com o objetivo de se adaptar a essas transformações e ingressar no mundo globalizado. A esse conjunto de ações, em que a privatização de empresas estatais e a abertura da economia nacional ao capital estrangeiro são exemplos, dá-se o nome de reformas do Estado (OLIVEIRA, 2000).

Nesse contexto, no qual o campo educacional brasileiro é marcado por várias ações nos âmbitos nacional, estadual e municipal como os debates sobre Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN (BONAMINO; MARTÍNEZ, 2002), sobre as políticas de municipalização e descentralização da educação (SOUZA; FARIA, 2004), sobre o financiamento da educação (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2007) e, finalmente, sobre as políticas de avaliação externa dos sistemas de ensino (BONAMINO; SOUZA, 2012), há que se destacar, no âmbito legal, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) que estabelece a linha mestre da legislação educacional no país, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) nº 9.396 (BRASIL, 1996), fazendo emergir, que estabelece, de modo ampliado e com base na Constituição, as diretrizes da educação nacional e o atual Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014) com suas duzentas e cinquenta e quatro estratégias.

No âmbito internacional, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida na Tailândia em 1990, pode ser considerada um marco na entrada incisiva do elemento econômico no campo educacional, uma vez que patrocinada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para a Infância (PNUD) e Banco Mundial, referendada pelos governos de 155 países e baseada em um quadro estatístico com 100 milhões de crianças não alfabetizadas e mais de 900 milhões de analfabetos no mundo, determinava que os nove (9) países, entre eles o Brasil, com as maiores taxas de analfabetismo no mundo, estabelecessem metas e compromissos para o ano 2000, no intuito de alterar significativamente este quadro (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004). O estabelecimento de metas e compromissos no Brasil seguiu, principalmente por questões financeiras, as determinações do Banco Mundial.

Nesse aspecto, produções de Torres, de Coraggio e de Soares (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996) alertavam que o Banco Mundial não exerce apenas o papel de financiar as reformas educacionais, mas também o de determinar as práticas a serem utilizadas para a execução dessas reformas, práticas essas baseadas principalmente em aspectos econômicos que buscam a eficiência do sistema educacional e, para tanto, desconsideram, entre outros, aspectos intra e extraescolares de cada unidade escolar. A eficiência do sistema educacional passa a ser aferida por meio de indicadores estatísticos e para tanto se inicia no Brasil, a partir de 1995, a elaboração e implantação de sistemas nacionais de avaliação cujo principal objetivo é o de produzir e aperfeiçoar esses indicadores.

A junção do estabelecimento de metas passíveis de mensuração objetiva a partir da busca de um sistema educacional eficiente concorreu para a elevação dos indicadores produzidos pelas avaliações educacionais em larga escala externas à escola e ao status de elemento determinante na proposição, implantação, acompanhamento, avaliação, continuidade ou encerramento de toda e qualquer política educacional, pois como expressa Carvalho (2001, p. 233) "as estatísticas, as taxas, os índices, os gráficos e as tabelas são cada vez mais tomados como sinônimo de verdade final e incontestável, como prova cabal desta ou daquela afirmação". A partir desta perspectiva, é possível inferir que discussões referentes aos objetivos e finalidades da educação, condições de formação e atuação docente ou atendimento a demandas específicas, sucumbiram – ou, na melhor das hipóteses, ocupam um plano secundário – frente ao determinante econômico.

Relacionando a esse conjunto de informações, é possível utilizar um artigo de Stephen Ball (2004) em que o autor apresenta alguns desdobramentos da inserção e priorização do uso de tecnologias

de mercado no campo educacional, com ênfase para quatro (4) elementos: o Estado, o capital, o setor público e o cidadão. O Estado abandona seu papel de provedor e assume o papel de regulador das políticas públicas, uma vez que estabelece metas – no Brasil representado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no campo educacional –, o qual possibilita dirigir a educação à distância, dissolver fronteiras entre o social e o econômico, estabelecer as parcerias públicas e privadas bem como de terceirizar mão de obra; o capital vislumbra, no campo educacional, a possibilidade de lucros expressivos, haja vista o tema educação ser elemento central na agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC); o setor público, e o campo educacional, por conseguinte, foram invadidos pelos termos cultura de resultados, alvos, recompensas e sanções, transformando o trabalho educativo em trabalho de resultados em que o conhecimento do estudante se torna idêntico ao seu resultado em testes objetivos e padronizados.

Dadas às condições objetivas estabelecidas, resta para o cidadão acreditar nos indicadores, isto é, se os números são divulgados como positivos, mesmo que este não tenha o conhecimento mínimo de como tal indicador foi produzido ou a que corresponda. Contudo, cabe destacar o fato de se observar poucas críticas fundamentadas cientificamente a tais indicadores por parte dos profissionais da educação, porém, ainda assim, faz-se necessário descrever alguns fatores que contribuíram significativamente para que o cidadão, assim como a uma significativa parcela dos profissionais da educação acreditem que tais indicadores cumpram, de fato, aquilo a que se propõem, isto é, mensurem a qualidade da educação básica nacional e produzam informações que orientem políticas educacionais.

2.1 Qualidade da educação básica nacional até o Pne 2014 – 2024

Apresentar uma definição de qualidade educacional – o que não é o objetivo deste artigo – ou simplesmente um consenso entre legislação, acadêmicos, profissionais da educação ligados às escolas, órgãos propositores, órgãos multilaterais e sociedade é considerada uma tarefa complexa, visto que cada definição responde a determinadas condições, anseios ou simplesmente limitação de informações. Vários autores, porém, apresentam aspectos recorrentes na utilização do conceito de qualidade educacional, como o fato de ser considerado complexo, histórico, polissêmico e socialmente construído.

A qualidade de ensino é apresentada por Beisiegel (2006, p. 7) como "matéria de grande complexidade e sua discussão envolve amplo elenco de questões" dando pistas de que muitas dessas questões envolvem diferentes atores, com diferentes interesses que extrapolam o âmbito escolar. Na obra, o autor estabelece relações entre o que, em cada período histórico, é considerada qualidade educacional com diferentes acontecimentos, como os interesses eleitorais ou as discussões sobre projetos de educação para o Brasil. Todavia, destaca-se a advertência que faz quanto aos riscos de transformar em conceitos informações ou hipóteses não referendadas cientificamente. O estabelecimento de uma relação direta entre o ingresso das camadas populares na escola pública e a diminuição de sua qualidade é um exemplo.

No que se refere a uma efetiva discussão sobre qualidade educacional Dourado (2007) argumenta sobre a necessidade de que sejam consideradas como elementos fundamentais as condições sociais, culturais e econômicas referentes ao espaço social ocupado pela escola, bem como as obrigações do Estado relacionadas à definição, oferta e garantia de padrões de qualidade e igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. O autor define tais elementos como condições extraescolares. Da mesma forma, fundamentais, segundo o autor, são os elementos que apresentam como condições intraescolares, como a oferta de instalações gerais adequadas aos padrões de qualidade, a gestão e organização do trabalho escolar que priorizem o

processo de ensino e aprendizagem com qualidade, as condições de trabalho dos docentes e as condições de acesso, permanência e desempenho escolar adequados aos alunos. Isto posto, tornam-se possíveis as hipóteses de que é arriscado analisar ou elaborar um indicador de qualidade educacional sem a consideração de ao menos algumas das condições – intra ou extraescolares – citadas anteriormente; é arriscado afirmar que é de qualidade a educação oferecida por uma rede escolar ou por uma escola e, muito mais arriscado definir, nessas condições, políticas educacionais.

Igualmente importante é o aspecto destacado por Ramos (2010), ao alertar que em nossos dias, o maior desafio de uma educação de qualidade é o de assegurar aprendizagem adequada aos alunos e não apenas a oferta de vagas. Para tanto, afirma que, em nosso país, três (3) ações são fundamentais nesse sentido: eliminar o analfabetismo, ampliar, em muito, o financiamento da educação básica, e valorizar o docente. Segundo ele, estas ações promoverão a oferta de uma educação que atenda as demandas sociais. Quanto à oferta de vagas, Romualdo Oliveira (2007) afirma que o desafio da universalização do acesso, ao menos para a população de 7 a 14 anos, está próximo de ser superado, observado o aumento do número de matrículas nas últimas três (3) décadas.

A UNESCO afirma que qualidade educacional é um conceito com grande diversidade de significados, condicionados a fatores ideológicos e políticos e que variam de uma sociedade para outra (UNESCO, 2007). A considerarmos a diversidade de ações desenvolvidas pela UNESCO, o número de países atendidos e as diferentes culturas com as quais mantém contato, as variáveis ou critérios que utiliza para delimitar um conceito são muitas, o que permite inferir que a definição de um conceito, no caso o de qualidade educacional, deve considerar a grande diversidade de significados, condicionada a fatores ideológicos e políticos e que variam de uma escola para outra, de uma rede de ensino para outra, de um município para outro e assim sucessivamente, ou seja, é possível que critérios considerados indispensáveis para a aferição de qualidade em determinada escola sejam considerados irrelevantes em outro contexto.

Dourado e Oliveira (2009, p. 203) apresentam a escola como importante espaço de formação do indivíduo, porém, ao destacarem-na em seu aspecto de "espaço institucional de produção e disseminação, de modo sistemático, do saber historicamente produzido pela humanidade" evocam a necessidade de clareza quanto às dimensões e fatores a serem considerados para se discutir questões relativas à qualidade educacional. Para tanto, questionam quais práticas, políticas educacionais e fatores apontam para a construção de uma educação de qualidade, ou dito de outro modo, a constatação de quais características permite afirmar que determinada escola é de qualidade ou não? Quais os padrões mínimos para esta afirmação?

Os questionamentos levantados por tais autores são justificáveis. Romualdo Oliveira (2006) alerta para o fato de que nem a atual Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece em que consistiria ou quais elementos integrariam um padrão mínimo de qualidade do ensino brasileiro, isto é, se não está claro para nenhum dos segmentos envolvidos o que deve ser considerado minimamente um ensino de qualidade, como atestar sua presença e oferta ou, ao menos, mensurá-lo? É oportuno, contudo, destacar o aspecto complicador de que, em função da inexistência de padrões mínimos de qualidade educacional, previstos legalmente, o mesmo não possa ser cobrado judicialmente por nenhum dos segmentos envolvidos.

Quanto à legislação educacional brasileira, Gusmão (2010) ao analisar as diferentes noções de qualidade educacional presentes em alguns documentos relacionados ao campo educacional brasileiro[1], encontra o termo qualidade citado em noventa (90) oportunidades e na maioria delas

[1] Constituição Federal do Brasil de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, Plano Nacional de Educação de 2001 e a Lei nº 11.494 de 2007 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

associado a outros termos que produzem expressões do tipo: melhoria da qualidade, sem prejuízo da qualidade, expansão com qualidade, atendimento de qualidade ou elevando a qualidade geral da educação, referências que, a partir das considerações de Casassus (2007), podem ser classificadas como conceitos significantes, mobilizadores e amplamente utilizados na sociedade, porém, ambíguos. A ambiguidade a que se refere este último autor se deve ao fato de que, frente às inúmeras possibilidades de utilização do termo qualidade, este acaba por não explicar, não definir e, por conseguinte, não estabelecer uma definição precisa.

Dessa feita, frente a uma indefinição legal e teórica quanto ao conceito de qualidade educacional ou, ainda, frente às muitas possibilidades de utilização e interpretação, ganha força, por diferentes motivos, entre os profissionais da educação mais ligados à escola pública de educação básica, a noção de que a qualidade educacional é expressa nos resultados das avaliações externas em larga escala, ou seja, em um índice construído a partir do desempenho de parte dos alunos da escola em testes padronizados referentes a apenas dois (2) componentes curriculares e nas taxas de fluxo escolar de todos os alunos dessa escola. Silva (2008) define essa situação como a narrativa instrumental da qualidade na educação, uma vez que, nessas condições, a finalidade da escola é reduzida ao cumprimento de metas que pouco, ou muito pouco, expressam do trabalho realizado pela escola.

Ao estabelecer, por força da lei, o IDEB como conceito de qualidade da educação básica nacional o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) desestimula – ao menos durante sua vigência – a necessária continuidade do debate acadêmico e legal sobre o conceito de qualidade da educação básica nacional.

2.2 Qualidade da educação básica nacional a partir do Pne 2014–2024

Em 25 de junho de 2014, a presidente da República sancionou a Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014) que aprova, em cumprimento ao artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o PNE 2014-2024 composto por dez (10) diretrizes, vinte (20) metas e duzentas e cinquenta e quatro (254) estratégias. Com o auxílio de um dicionário (FERREIRA, 1999) é possível compreender que uma diretriz corresponde a um conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo uma ação, um negócio; uma meta corresponde a um alvo, a uma mira, a um objetivo e estratégia, por sua vez, corresponde à arte de aplicar os meios disponíveis à consecução de objetivos específicos. Em outras palavras, é possível afirmar que o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) é um plano de ação, imposto legalmente em 2014, com o objetivo de atender, até 2024, necessidades do campo educacional identificadas e descritas, pelo menos, desde 1988.

Sem minimizar outras diretrizes, metas e estratégias presentes no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) a contextualização de qualidade da educação básica nacional proposta neste item toma por referência a diretriz IV do artigo 2º, os artigos 5º e 11º e a meta 7 e suas estratégias 7.2, 7.6, 7.9, e 7.36 por estabelecerem metas, expressas em números, a serem cumpridas ou por associarem a obtenção de algum benefício imediato para a escola ou para seus profissionais em função do cumprimento destas metas.

À diretriz IV do artigo 2º que trata da melhoria da qualidade da educação associamos arbitrariamente o artigo 5º que estabelece as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e por avaliações periódicas quanto à execução do PNE e o cumprimento de suas metas e o artigo 11º que constitui o "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica como fonte de informação para a qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino" (BRASIL, 2014, p. 2).

No que se refere ao artigo 5º e às instâncias que apresenta – o Ministério da Educação (MEC), a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte

do Senado Federal e o Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Edu cação – é possível inferir que representantes de diferentes e importantes instituições e segmentos da sociedade e do campo educacional ocupam papel de destaque no monitoramento contínuo da execução do PNE. Todavia, a partir do exposto no item anterior, tornar-se-ia uma incógnita identificar o parâmetro de qualidade da educação básica nacional a ser utilizada pelas referidas instâncias.

O artigo 11º elimina esta incógnita ao definir que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informações para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. Estabelece também, que a qualidade da educação básica nacional será aferida e expressa em índices como o IDEB que agregam indicadores de rendimento escolar obtidos em avaliações nacionais e nas taxas de aprovação apurados pelo censo escolar. Por fim, atribui ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a elaboração e o cálculo do IDEB.

Os últimos parágrafos expõem uma legislação federal que estabelece a melhoria da qualidade da educação como uma de suas diretrizes, que define os responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução da referida diretriz e estabelece como será aferida e como serão divulgados os resultados destas ações. Contudo, é a meta 7 que sintetiza todo este itinerário, ao definir as médias nacionais a serem atingidas para o IDEB em suas próximas edições. Todavia, a simples utilização de médias – ainda mais nacionais para um país de dimensões continentais – é preocupante principalmente com base no que apresentam Darling-Hammond e Ascher (2006, p. 26) ao destacarem que "se as médias escondem informações individuais dos estudantes, então serão inválidas quaisquer interpretações baseadas em tendências da média". Se tal afirmação é válida para o aluno individualmente, também será válida para a escola individualmente. De todo modo, a Tabela 1 apresenta as metas das médias previstas.

Tabela 1 – Metas IDEB previstas para cada etapa educacional

etapa educacional	meta Prevista			
	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5	5,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2014).

A utilização de uma tabela para a exposição das metas previstas para cada edição do IDEB contribui para que o leitor tenha uma visão do cenário da educação básica como um todo e pode induzi-lo a pensar na hipótese de que o cumprimento das metas previstas possa ser entendido como tarefa não muito difícil, visto que corresponde apenas a um avanço de 0,8 ou 0,9 numa escala que varia de 0 a 10 para um período de oito (8) anos.

O objetivo deste artigo não é o de analisar os índices obtidos em edições anteriores ou as metas estabelecidas para as próximas edições, porém, ao acrescentarmos às informações da Tabela 1 os índices obtidos nas edições anteriores, a hipótese de tarefa não muito difícil não se sustenta. A Tabela 2 apresenta o agrupamento de índices de edições anteriores com as metas previstas para as próximas edições.

Tabela 2 – IDEB observado e metas previstas para cada etapa educacional

etapa educacional	IDEB Observado					Meta Prevista			
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	3,8	4,2	4,6	5	5,2	5,2	5,5	5,7	6
Anos finais do ensino fundamental	3,5	3,8	4	4,1	4,2	4,7	5	5,2	5,5
Ensino Médio	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	4,3	4,7	5	5,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP (2014).

Uma simples análise das informações apresentadas na Tabela 2 permite identificar que o IDEB observado, principalmente nas duas últimas edições, avançou pouco em valores absolutos e que as metas previstas para as próximas edições sugerem dificuldades maiores para seu cumprimento, visto que para atingir os valores absolutos previstos seriam necessários crescimentos maiores, em valores absolutos, do que os observados nas duas últimas edições, o que nos leva a analisar as estratégias propostas para tal.

Dentre as vinte (20) metas descritas no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) a meta 7: "fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB (BRASIL, 2014, p. 7)" é a que apresenta a maior quantidade de estratégias, em um total de, trinta e seis (36), em que cada uma possibilita o estabelecimento de diversas hipóteses quanto a sua contribuição para o cumprimento das metas IDEB previstas e, consequentemente, para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que abarcam questões relacionadas ao currículo, à gestão de recursos, ao uso de novas tecnologias, ao atendimento a clientelas diferenciadas entre outros.

Todavia, destaco que as estratégias como a 7.2 e a 7.9 que estabelecem metas, expressas em indicadores, a serem cumpridas; ou a estratégia 7.6 que associa a oferta de assistência técnica ou financeira ao cumprimento destas metas ou a estratégia 7.36 que valoriza o mérito do corpo docente a partir da melhora no desempenho do IDEB podem resultar em prejuízos na busca por uma educação de qualidade, uma vez que, pesquisas apontam há muito para os riscos de se balizar toda e qualquer política educacional exclusivamente em indicadores estatísticos.

Inicialmente destaca-se o trabalho de Freitas (2007) ao afirmar que o uso inadequado de indicadores estatísticos no campo educacional sustenta políticas que ocultam a má qualidade educacional de nossas escolas e penaliza os alunos, simplesmente os mantendo por um período maior de tempo nas escolas, sem conferir-lhes muita coisa em termos de aprendizagem efetiva, por exemplo. O trabalho de Gatti (2009) corrobora os achados de Freitas (2007), uma vez que aponta limitações observadas em gestores educacionais – personagens fundamentais na efetivação de políticas educacionais na escola - no que tange ao entendimento e utilização das informações presentes nos boletins de resultados das avaliações externas. Passados mais alguns anos Blasis, Falsarella e Alavarse, (2013) constatam que tal cenário permanece inalterado.

A este cenário somam-se as estratégias 7.2, 7.9, 7.6 e 7.36, citadas anteriormente, que para sua efetivação necessitam fundamentalmente da participação do gestor escolar. Vejamos:

A estratégia 7.2 enfatiza a necessidade de assegurar que:

> a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

> b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável. (BRASIL, 2014, p. 7).

Ao cotejar o cenário descrito anteriormente pelas produções de Freitas (2007), de Gatti (2009) e de Blasis, Falsarella e Alavarse, (2013) com a solicitação da estratégia 7.2 é possível inferir que o gestor escolar encontra-se em uma situação em que por um lado é pressionado para o cumprimento de metas e por outro lado ainda apresenta muitas dificuldades para interpretar e utilizar de modo eficiente estas metas.

A estratégia 7.9 destaca a necessidade de

> [...] orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios. (BRASIL, 2014, p. 7).

Ao receber as metas IDEB como parâmetro de qualidade, ou melhor, como alvos a serem alcançados o gestor escolar não tem outra opção que não seja a de buscar o cumprimento destas metas independente daquilo que considere qualidade educacional ou das peculiaridades de sua escola ainda mais porque a utilização da média oculta todas as inúmeras peculiaridades de cada escola.

A estratégia 7.6 estabelece a necessidade de "associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos, conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional (BRASIL, 2014, p. 7)", ao passo que a estratégia 7.36 propõe "estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (BRASIL, 2014, p. 9)".

O cenário completo, ou seja, o gestor escolar que apresenta um conhecimento limitado sobre a utilização dos indicadores presentes nos relatórios das avaliações externas em larga escala e ainda pressionado para obtenção de metas pautadas em indicadores estatísticos, no caso o IDEB, tem produzido desdobramentos como os descritos a seguir.

Bonamino e Souza (2012) afirmam que a busca exacerbada pelo cumprimento das metas, no caso expressas nos indicadores estatísticos, estabelecidas pelas avaliações externas em larga escala alterou significativamente o currículo e, consequentemente, as práticas escolares. O trabalho de Gesqui (2012) constata que as práticas escolares mais efetivadas nas escolas públicas paulistas com o objetivo de cumprir metas estabelecidas para os indicadores estatísticos de qualidade educacional e, por conseguinte para a obtenção de premiação financeira por parte dos profissionais da educação, limitam-se à realização de grande quantidade de exames simulados com o objetivo de treinar os alunos para as avaliações externas e na elaboração e aperfeiçoamento de instrumentos que possibilitem a manutenção dos alunos dentro do limite legal de ausências com o objetivo de promovê-lo para a série seguinte, tendo por base o registro de sua frequência escolar.

Certamente as políticas educacionais devem fazer uso dos indicadores estatísticos, porém não se podem jogar todas as fichas única e exclusivamente nos mesmos, haja vista o relato de Ravitch (2011) quanto aos muitos aspectos negativos, evidenciados após décadas da utilização desenfreada dos indicadores estatísticos na definição e efetivação das políticas educacionais americanas. Vale ressaltar que o cenário do campo educacional americano, descrito pela autora, em muito se assemelha ao atual cenário do campo educacional brasileiro descrito neste artigo, sto é, uma sanha em se cumprir as diretrizes, metas e estratégias propostas pelo atual PNE,

isem o conhecimento suficiente se tais ações contribuirão de fato para a melhoria da qualidade da educação básica nacional, ou, nas palavras de Ravitch (2011, p. 18) “tudo parecia fazer sentido, mas havia pouca evidência empírica, apenas promessa e esperança”.

3 | consIdeRaÇÕes FInaIs

A utilização de indicadores estatísticos no campo educacional tem ocupado, principalmente a partir das duas últimas décadas, papel central na definição de políticas educacionais de nosso país, em especial com a justificativa de contribuir, direta ou indiretamente, para a melhoria da qualidade de ensino, tanto que seus desdobramentos são facilmente perceptíveis em diferentes âmbitos do campo: a definição de programas e projetos educacionais bem como a destinação de recursos financeiros pelos órgãos centrais; a seleção de práticas escolares e de modelos de gestão escolar; os procedimentos utilizados em sala de aula são exemplos desses desdobramentos.

Os referidos indicadores têm sido difundidos de tal forma no campo educacional que dificilmente são questionados, ao menos pelo grande público, quanto à sua validade, precisão e, principalmente, se, apesar de toda a tecnologia de que faz uso, realiza aquilo a que é oficialmente proposto, ou seja, contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade da educação e fornecer informações que orientem políticas educacionais.

Algumas das hipóteses para a falta de críticas quanto à elaboração, à utilização ou aos resultados produzidos por esses indicadores podem estar relacionadas justamente à necessidade de conhecimentos matemáticos específicos, a indisponibilidade de tempo para uma análise detalhada ou simplesmente pelo fato de que, deliberadamente, foram atrelados, aos tais indicadores, mecanismos de premiação e punição para os envolvidos, que os transformaram em objetos de desejo e temor, independentemente do que expressem.

A falta de críticas adensadas por parte dos leigos ao estabelecimento do IDEB como parâmetro de qualidade da educação nacional é, até certo ponto, compreensível pelo exposto anteriormente e pelos modos como é realizada sua divulgação nos meios de comunicação. Contudo, como compreender o silêncio quase total observado nos profissionais da educação e seus representantes, no que se refere ao fato de o IDEB, desconsiderando toda a produção acadêmica e legal sobre qualidade educacional e definir o que é qualidade da educação básica nacional?

É possível argumentarmos que as estratégias propostas pela meta 7 expressam necessidades e elementos identificados nas referidas produções que antecedem o PNE 2014-2024, porém, o IDEB como parâmetro de qualidade da educação básica é um fato, ao passo que as necessidades e elementos são expectativas que podem ou não serem transformadas em realidade, donde surge uma questão: se, de fato, estes elementos e necessidades são centrais para se alcançar uma meta e, por conseguinte, obter uma educação de qualidade. Assim, por que não implementar políticas educacionais com o objetivo de contemplar tais estratégias e, posteriormente, a aferição da qualidade educacional por meio de um indicador comum?

As poucas produções utilizadas para cotejar o proposto nas estratégias da meta 7 com o que se tem observado no cotidiano das escolas possibilitam vislumbrar hipóteses sobre possíveis desdobramentos do estabelecimento do IDEB, como parâmetro de qualidade da educação básica. Devem, pois, instigar, ao menos, os profissionais da educação a se manifestarem quanto a essa imposição legal. Chega a ser, no mínimo, questionadora a falta de críticas adensadas ao estabelecimento do IDEB como parâmetro de qualidade da educação básica nacional não apenas pelo que este artigo apresenta, mas, e principalmente por tudo que o campo educacional brasileiro tem produzido nos últimos anos.

Referências

BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p.1105-1126, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BEISIEGEL, C. R. *A qualidade do ensino da escola pública.* Brasília: Liber Livro, 2006.

BLASIS, E. de; FALSARELLA, A. M.; ALAVARSE, O. M. *Avaliação e aprendizagem: avaliações externas: perspectivas para a ação pedagógica e gestão do ensino.* São Paulo: CENPEC; Fundação Itaú Social, 2013.

BONAMINO, A.; MARTÍNEZ, S. A. Diretrizes e parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 368-385, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12937.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BONAMINO, A.; SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da-na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 12 set. 2015.

CARVALHO, M. P. de. Estatísticas de desempenho escolar: o lado avesso. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 77, p. 231-252, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n77/7052.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CASASSUS, J. *A escola e a desigualdade.* Tradução Lia Zatz. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

DARLING-HAMMOND, L.; ASCHER, C. Construindo sistemas de controle em escolas urbanas. Tradução de Andréa Barbosa Gouveia e Ângelo Ricardo de Souza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 17, n. 35, p. 7-48, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1338/1338.pdf>. Acesso em: 8 maio 2014.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes,* Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04>. Acesso em: 21 ago. 2015.

FERREIRA, A. B. H. *Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade de ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 965-987, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1628100.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

GATTI, B. A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Sísifo – *Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 9, p.7-17, 2009.

GESQUI, L. C. A importância dos resultados das avaliações educacionais em larga escala na definição de práticas escolares. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICAS DE ENSINO, 16., 2012, Campinas. *Anais...* Campinas: UNICAMP, 2012. Disponível em: <http://www.infoteca.inf.br/endipe/smarty/templates/arquivos_template/upload_arquivos/acervo/docs/2193b.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.

GUSMÃO, J. B. B. de. *Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados.* Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – *IDEB: resultados e metas.* Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 15 fev. 2015.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza.* Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, R. P. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. *Estado e política educacional no Brasil: desafios do século XXI.* 2006. 161f. Tese (Livre docência)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB.* São Paulo: Xamã, 2007.

RAMOS, M. N. O desafio da qualidade da educação básica. *Jornal da Sociedade Brasileira de Química*, v. 21, n. 3, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-50532010000300001>. Acesso em: 5 jun. 2015.

RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a Educação.* Tradução de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M..; EVANGELISTA, O. *Política educacional.* Rio de Janeiro. DP&A, 2004.

SILVA, V. G. da. *Por um sentido público da qualidade da educação.* 2008. 120f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LDB 9.394/96. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02>. Acesso em: 10 jul. 2015.

TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996.

UNESCO. *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos.* Brasília: UNESCO; ORE-ALC, 2007. 138 p.